

# Elecciones, justicia y democracia en México

## Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020



Luis Carlos Ugalde  
Said Hernández Quintana  
Coordinadores

**Elecciones, justicia  
y democracia en México.  
Fortalezas y debilidades  
del sistema electoral, 1990-2020**

**Elecciones, justicia  
y democracia en México.  
Fortalezas y debilidades  
del sistema electoral, 1990-2020**

*Luis Carlos Ugalde  
Said Hernández Quintana*  
Coordinadores



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

México, 2020

Editorial TEPJF

324.63 M6

E544j  
2020

Elecciones, justicia y democracia en México : fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020 / Arturo Sánchez Gutiérrez [y otros cuarenta y nueve] ; Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Said Hernández Quintana, coordinadores ; Fuentes Barrera, Felipe A., prólogo. -- 3.<sup>a</sup> edición. -- Ciudad de México, México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2020.

1 recurso en línea (1,491 páginas) : cuadros, figuras, gráficas, tablas.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN 978-607-708-538-6

1. Régimen electoral - Sistemas electorales - México. 2. Proceso legislativo - Reformas - México. 3. Autoridades electorales - Autoridad administrativa electoral - Instituto Nacional Electoral. 4. Autoridades electorales - Tribunales electorales - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 5. Poder Ejecutivo Federal - Procuraduría General de la República - Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales. 6. Derecho electoral - Justicia electoral - Medios de impugnación electoral. 7. Organismos públicos locales - México. 8. Sujetos del derecho electoral - Partidos políticos - Régimen jurídico de los partidos políticos. 9. Elecciones - Proceso electoral - México. 10. Principios electorales - Principio de libre e igual participación - México. 11. Derecho constitucional - Federación - Pacto federal. 12. Democracia - México. 13. Tecnologías de la información y comunicación - México. I. Sánchez Gutiérrez, Arturo, autor. II. Ugalde Ramírez, Luis Carlos, coordinador. III. Hernández Quintana, Said, coordinador. IV. Fuentes Barrera, Felipe A., prólogo. V. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

*Elecciones, justicia y democracia en México.  
Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020*

1.<sup>a</sup> edición, 2014.  
2.<sup>a</sup> edición, 2017.  
3.<sup>a</sup> edición, 2020.

D. R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán, 04480, Coyoacán, Ciudad de México.  
Teléfonos 55-5728-2300 y 55-5728-2400.

[www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)  
[editorial@te.gob.mx](mailto:editorial@te.gob.mx)

Las opiniones expresadas en la presente obra son responsabilidad exclusiva de quien las emite.

ISBN 978-607-708-538-6

# **Directorio**

## **Sala Superior**

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Presidente  
Magistrado Indalfer Infante Gonzales  
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña  
Magistrada Janine M. Otálora Malassis  
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magistrado José Luis Vargas Valdez

## **Comité Académico y Editorial**

Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera  
Presidente  
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña  
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso  
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot  
Dr. Daniel Márquez Gómez  
Dr. Hugo Saúl Ramírez García  
Dra. Gloria Ramírez Hernández  
Dra. Natalia Saltalamacchia Ziccardi

Dra. Gabriela Dolores Ruvalcaba García  
Secretaria Técnica Académica  
Lic. Agustín Millán Gómez  
Secretario Técnico Editorial



# Índice

Presentación.....	13
Prólogo .....	15
Glosario .....	31
 <b>Transformación del sistema electoral mexicano</b>	
Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019 .....	35
<i>Luis Carlos Ugalde</i>	
Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014 .....	55
<i>Arturo Sánchez Gutiérrez y Horacio Vives Segl</i>	
Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Pùblicos Locales después de la reforma constitucional de 2014 .....	81
<i>Jaime Rivera Velázquez</i>	

Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral .....	109
<i>A. Pamela San Martín Ríos y Valles y Salvador R. Hernández Cuevas</i>	
El sistema electoral mixto en las entidades federativas .....	151
<i>Karolina M. Gilas, Mikaela Christiansson, Verónica Méndez Pacheco, Rafael Caballero Álvarez, y Ángel M. Sebastián Barajas</i>	
 <b>Participación ciudadana y partidos políticos</b>	
Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018.....	175
<i>Ludwig Van Bedolla</i>	
Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018.....	201
<i>J. Esteban Manteca Melgarejo</i>	
Coaliciones y candidaturas comunes: regulación, importancia y retos.....	243
<i>Reyes Rodríguez Mondragón</i>	
Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México.....	265
<i>Said Hernández Quintana</i>	
Candidatura independiente: crónica de un fracaso anunciado.....	327
<i>Enrique Cárdenas Sánchez</i>	
Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano.....	345
<i>Jaime Chávez Alor y Dante Preisser Rentería</i>	

Evolución de la transparencia de los partidos políticos.....	383
<i>Cecilia Azuara Arai</i>	

### **Justicia electoral**

La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019.....	423
<i>Salvador O. Nava Gomar</i>	

Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017 .....	459
<i>J. Fernando Franco González Salas</i>	

Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018 .....	487
<i>Arturo Espinosa Silis</i>	

Desempeño y autonomía de los tribunales electorales locales .....	529
<i>Felipe De la Mata Pizaña</i>	

Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2018 .....	549
<i>Carlos Báez Silva y Karolina M. Gilas</i>	

Fepade: la historia como creadora de instituciones.....	571
<i>Santiago Nieto Castillo</i> <i>y Sandra Fabiola Valdez Méndez</i>	

### **Costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización**

El costo presupuestario de la democracia electoral en México .....	607
<i>Gabriel Moreno Zepeda</i>	

Gasto en propaganda gubernamental .....	629
<i>Justine Dupuy y Paulina Castaño Acosta</i>	

La fiscalización a partidos y candidatos .....	649
<i>Alfredo Cristalinas Kaulitz</i>	
El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México .....	691
<i>Luis Carlos Ugalde</i>	
El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014 .....	717
<i>Luis Rodrigo Sánchez Gracia</i>	
<b>Condiciones y características de la competencia electoral</b>	
La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política .....	751
<i>María Marván Laborde</i>	
Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México. Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador .....	783
<i>Julio Juárez Gámiz</i> <i>y Emilio Buendía Díaz</i>	
Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México .....	813
<i>Manuel Alejandro Guerrero Martínez</i> <i>y Margarita Moreno López</i>	
La experiencia mexicana en la regulación de las campañas negativas (2006-2018): entre la protección de la imagen de los políticos y la libre discusión de los asuntos públicos .....	851
<i>Benito Nacif Hernández</i>	

Emergencia y consolidación de las plataformas  
de redes sociales como arenas de comunicación política  
en procesos electorales. Un acercamiento a su impacto  
y regulación en México ..... 885

*César Augusto Rodríguez Cano*

Clientelismo electoral ..... 907  
*Ximena Mata Zenteno*

Voto obligatorio con sanción:  
una propuesta para México ..... 953  
*Carlos Enrique Ramos Chávez*

Asesinatos políticos en México.  
Análisis del proceso electoral 2017-2018 ..... 977  
*Víctor A. Hernández Huerta  
y Daniel A. Bastidas Vargas*

### **Organización electoral y resultados**

Logística electoral: fortaleza  
de la democracia mexicana (elecciones federales) ..... 1007  
*Farah Munayer Sandoval  
y Said Hernández Quintana*

La evolución del modelo de casilla electoral  
en México, 1991-2018 ..... 1053  
*María Del Carmen Colín Martínez  
y Jorge Egren Moreno Troncoso*

Redistribución, transparencia y representación política  
de grupos minoritarios en México, 1990-2018 ..... 1091  
*Alejandro Trelles Yarza*

Paridad de género en congresos locales  
y en ayuntamientos, 2004-2018 ..... 1135  
*Erika García Méndez*

Índice

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero .....	1163
<i>Yuri G. Beltrán Miranda</i>	
Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteos Rápidos .....	1199
<i>Alberto Alonso y Coria</i>	
Evaluación de la precisión de las encuestas electorales. Desafíos y retos metodológicos .....	1249
<i>Lauro Mercado Gasca</i>	
<b>Bibliografía y otras fuentes consultadas .....</b>	<b>1303</b>
<b>Anexos .....</b>	<b>1419</b>

## Presentación

En 2013, con el patrocinio del Centro de Estudio Espinosa Yglesias, se publicó el estudio *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral.* El libro tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre la calidad de la regulación electoral en México, a fin de proponer recomendaciones para futuras reformas político-electorales. Participaron expertos de alto nivel de diversas especialidades (economistas, politólogos, abogados, administradores públicos, etcétera) con importantes trayectorias profesionales en el servicio público, en la academia y en la consultoría.

Con objeto de profundizar en el análisis de esos temas y otros más en el ámbito estatal e internacional, en 2014 el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación auspició un segundo estudio intitulado *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional* (la primera edición con el Tribunal Electoral). Los temas que aborda son fiscalización, formación de partidos políticos, métodos de selección de candidatos, modalidades de selección de autoridades electorales, mecanismos de participación ciudadana, nulidad de elecciones en México, así como inseguridad pública y su impacto en la participación electoral.

Para actualizar el estudio con las nuevas reglas que introdujo la reforma electoral de 2014 y evaluar los procesos electorales en el ámbito federal (2015) y local (2015 a 2017), en 2017 se publicó la segunda edición de la obra con el título *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local.*

Las elecciones presidenciales de 2018 y las innumerables elecciones locales en los estados de República celebradas de 2018 a 2020, sugirieron la pertinencia de revisar la situación que guarda el sistema electoral después de haberse puesto a prueba en reiteradas ocasiones. También la alternancia política de las últimas elecciones, brinda una valiosa oportunidad para evaluar y sopesar el modelo electoral vigente. Como nunca antes, la última edición de este proyecto editorial logró reunir la opinión experta sustentada en evidencia empírica y el conocimiento práctico vertidos en nuevos contenidos y algunos capítulos actualizados, bajo el patrocinio del Tribunal Electoral.

El presente libro contiene 38 capítulo divididos en dos volúmenes. El primero contiene tres áreas temáticas: transformación del sistema electoral mexicano; participación ciudadana y partidos políticos; y justicia electoral. Por su parte, en el segundo volumen, se desarrollan tres tópicos más: costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización; condiciones y características de la competencia electoral; y organización electoral y resultados.

\* \* \*

Agradecemos a los autores de los capítulos por su esfuerzo, disposición y conocimientos. Expresamos nuestra gratitud y reconocimiento al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin cuyo apoyo decidido habría sido imposible llevar a término esta última edición corregida y aumentada que llevó casi dos años construir. En particular a Felipe Alfredo Fuentes Barrera, magistrado presidente, quien dio apoyo en la fase final del proyecto. Asimismo, a los magistrados Felipe De la Mata Pizaña (2016-2024) y Reyes Rodríguez Mondragón (2016-2024), quienes como integrantes del Comité Académico y Editorial refrendaron el apoyo institucional a esta publicación. Cabe mencionar a Carlos Báez Silva, Carlos Soriano Cienfuegos y Gabriela Dolores Ruvalcaba García, quienes, como sucesivos directores del entonces Centro de Capacitación Judicial Electoral, ahora Escuela Judicial Electoral, brindaron la supervisión y seguimiento del proceso editorial.

Del equipo de Integralia, agradecemos a Roberto Gómez Mostajo, Ximena Mata, Carlos Ramos, Ana Padilla y Mauricio Polín, por la revisión editorial de los textos. A todos, muchas gracias.

*Los coordinadores.*

## Prólogo

Es un honor escribir el prólogo de una obra tan relevante para los interesados en el Derecho y la Justicia Electoral en el contexto mexicano.

Se trata de la tercera edición de un proyecto intelectual y académico que ha concebido e impulsado el doctor Luis Carlos Ugalde y el maestro Said Hernández Quintana, dos de los más autorizados expertos en la materia y en la que colaboran una constelación de estudiosos y practicantes de la misma.

La obra, integrada por 38 textos, consta de un trabajo introductorio, escrito por el propio doctor Ugalde, y se desdobra a lo largo de seis temáticas fundamentales: transformación del sistema electoral mexicano; participación ciudadana y partidos políticos; costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización; condiciones y características de la competencia electoral; organización electoral y resultados; y, finalmente, justicia electoral.

Desde la introducción, el doctor Ugalde advierte que el sistema electoral mexicano se ha venido transformando a través de constantes reformas para conseguir el objetivo de lograr legitimidad democrática en la competencia por el poder público, la distribución de la representación política entre los contendientes y los gobiernos resultantes.

Pero ello debe responder, agrega, a características del sistema tales como universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simplicidad y potencia, las cuales se encuentran más o menos presentes en la evolución del sistema electoral mexicano.

Entre nosotros —apunta— tales características concurren con objetivos específicos como pluralismo, inclusión, certeza y transparencia, equidad, imparcialidad y legalidad, según la reforma de unos y otros años, en un contexto general en que se ha tratado de prevenir o contener el conflicto político.

Las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, por ende, corresponden a las condiciones y grados en que tales características y objetivos han estado presentes y se han cumplido. Y al practicar esa evaluación con las respectivas propuestas de reforma se dedican minuciosamente los 37 ensayos adicionales.

## **Transformación del sistema electoral mexicano**

En el primer conjunto de colaboraciones el lector hallará, entre sus muchos contenidos relevantes, un rico análisis de los términos principales del modelo mixto y más centralizado de organización de elecciones creado por la reforma de 2014.

Las y los lectores podrán encontrar que más allá de la inclinación y argumentación de unos y otros autores en favor o en contra de dicho modelo, ya que coinciden y difieren en cuanto a su capacidad para lograr los objetivos del sistema y la propia reforma, todos convergen en señalar el carácter complejo del sistema y que se requieren mejores prácticas y ciertas modificaciones para concretar mejor aún los propósitos que la motivaron.

Así, la lectura contiene propuestas como: apuntalar el sistema garantizando su independencia por la vía presupuestal, avanzar en el voto electrónico, precisar los tiempos para resolver en el tribunal electoral los procedimientos especiales sancionadores o cambiar el modelo de comunicación política, reducir disparidades en topes de campaña y eliminar la “determinancia” en la materia, reglas claras para la reelección, reglamentar debidamente el artículo 134 constitucional, revisar las reglas de las candidaturas independientes y la fórmula de financiamiento político.

En este apartado, los ensayos conducen a pensar en que, si se mantuviera el modelo mixto, habría que consolidar la profesionalización de los Ople y reducir el costo financiero global del sistema.

En cambio, si se optara por un sistema nacional, se apunta que se requeriría una ley nacional y un órgano jurisdiccional únicos, permanencia de consejos locales y distritales en cada entidad federativa, cuyos integrantes sean nombrados por el INE, y la preservación del profesionalismo que le caracteriza.

Por último, sobre este apartado, la lectura nos permite valorar lo concerniente a las fórmulas electorales para integrar los congresos locales, haciendo notar, en el marco de la generalidad de su definición en el artículo 116 de la Constitución Federal, su heterogeneidad y múltiples excepciones a partir del margen de configuración legislativa local, lo que debilita las características de seguridad y claridad en los resultados electorales.

## **Participación ciudadana y partidos políticos**

En el segundo conjunto de ensayos, se aborda la participación ciudadana y los partidos políticos desde diferentes ángulos que se expresan en varios enunciados y propuestas relevantes.

Una primera línea que expone la obra, es relativa a la inestabilidad en el surgimiento y extinción de los partidos, y en general, a los cambios constantes en la legislación electoral, fenómenos que corresponden a una democracia aun no consolidada.

De esta forma, algunos autores sugieren que los incentivos legítimos y no legítimos para crear partidos nacionales y locales podrían alterarse positivamente si los partidos nuevos tuvieran que elegir entre recibir financiamiento público o privado para sus campañas y elevar los costos de su salida del sistema al tener que devolver parte del dinero recibido si no mantienen el registro, y si se fortalecieran candidaturas independientes y mecanismos de democracia participativa.

En el hilo conductor del apartado, también se reflexiona sobre la necesidad de incentivar la participación ciudadana y la calidad del sis-

tema de partidos y la conveniencia de que sean obligatorias las elecciones primarias abiertas, lo que supondría dejar atrás la variedad de métodos de nominación de candidaturas que hoy facilitan las leyes a los partidos.

Desde otra óptica, la lectura se ocupa del marco de la participación política a través de coaliciones y candidaturas comunes, señalando que el mismo debería ser más preciso, claro y conciso, equilibrando objetivos de funcionalidad, flexibilidad y legalidad con los valores constitucionales de representatividad y gobernabilidad.

Así, las y los lectores podrán observar opiniones relacionadas con que, si bien, el sistema electoral se ha abierto venturosamente a la participación a través de candidatos independientes que ofrecido alternativas políticas a la sociedad, sin embargo, sus limitaciones cuantitativas y cualitativas han sido notorias y no han llegado aún a mejorar la credibilidad y confianza ni en los partidos ni en el sistema.

Sobre las candidaturas independientes, la obra es clara en señalar todos los obstáculos que su diseño legal produce. Por ejemplo, en algún ensayo se propone reducirles el umbral de entrada a 1%, aumentarles el financiamiento público, eliminar los topes al financiamiento privado, equilibrar su acceso a medios de comunicación electrónicos, y abrirles espacios vía el principio de representación proporcional en legislaturas y ayuntamientos.

En este sentido, hay coincidencia de algunos autores en señalar que las candidaturas independientes son, en efecto, benéficas para el sistema partidario y para abrir alternativas al electorado, pero es indispensable –según lo atestigua un excandidato independiente a la gubernatura poblana— propiciar un piso parejo para la competencia.

La participación ciudadana, en esencia entendida como “...organización de los ciudadanos para aprobar o rechazar la forma de ejercer el poder”, en los estados de la República adquiere una amplia variedad de modalidades que van del plebiscito, referéndum, iniciativa ciudadana y consulta popular —las más presentes—, a las candidaturas independientes, rendición de cuentas, difusión pública, contraloría ciudadana, audiencia pública y asamblea ciudadana, lamentablemente en todos los casos con muchas dificultades normativas e institucionales para su implementación, las cuales deberían ser superadas para mejorar la calidad de las democracias locales.

Finalmente, en esta parte de la lectura se puede hallar una relevante reflexión sobre los partidos políticos, que pasaron de sujetos obligados indirectos a directos mediante la reforma constitucional y legal de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información pública, y que entonces acordaron parámetros de mayor exigencia, pero no obstante ello, continúan sin cumplir satisfactoriamente con tales obligaciones, cuando más bien éstas deberían ser comprendidas como parte de su legitimidad interna y externa en la búsqueda del poder.

## **Costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización**

El tercer conjunto de ensayos, referidos al costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización, no son menos interesantes.

Sobre el tema, la lectura proporciona un primer posicionamiento para los lectores: el costo presupuestario de la democracia electoral es mayor en el rubro de los partidos que en el de los organismos electorales, en el entendido de que cualquier decisión sobre su financiamiento debería evaluar la eficacia en la consecución de sus objetivos constitucionales y, de ser el caso, alterar con prudencia la fórmula hasta ahora vigente.

La obra nos muestra una perspectiva preocupante sobre la eficacia de la fiscalización —complicada y desafiante— de los partidos y candidatos, que busca contribuir a la garantía de contiendas competitivas, equitativas e imparciales, comprende el registro de operaciones, la rendición de cuentas, la fiscalización —propiamente— y la transparencia.

Sin embargo, parece haber un consenso de los autores en cuanto a que dados sus progresos y sus debilidades, la fiscalización debería ser reforzada en relación con las conductas de evasión más frecuentes, como lo son las aportaciones en efectivo subvaluadas, las no registradas —ya en dinero o en especie—, aportaciones ilegales en efectivo, gastos de campaña subvaluados y los no reportados, así como la simulación de operaciones, lo mismo que en el ámbito de las facultades de comprobación y en los aspectos técnicos contables, entre otros.

Así, el apartado que nos ocupa cuestiona duramente el financiamiento ilegal de las campañas políticas, afirmando que no ha mejorado

con las alternancias partidarias en los gobiernos, niega que a mayor democracia menos corrupción, la cual ha escalado en las últimas dos décadas, y lleva a advertir que las fuentes de esa ilicitud son los recursos públicos, privados y del crimen organizado a través de una variedad de modalidades y prácticas, además de la falta de contrapesos legislativos efectivos y, desde luego, la impunidad.

Este apartado anuncia a las y los lectores una serie de propuestas que consisten en modificar los incentivos, reducir el financiamiento público, revisar la fórmula de campañas, reducir los costos inciertos de las mismas, reorientar el modelo de fiscalización del INE, bancarizar al cien por ciento las transacciones de los gobiernos, fortalecer la fiscalización del gasto público de los gobiernos estatales y municipales, reducir las prerrogativas de los congresos y reformar el gasto público.

Resulta de interés la invitación que hace la lectura a reflexionar sobre que cada reforma electoral ha modificado el sistema de fiscalización y han introducido mejoras de manera continua para garantizar los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia. Ello ha producido resultados mixtos, en el entendido de que haber incorporado en 2014 el dictamen consolidado como insumo para motivar una posible nulidad de elección por rebase de topes de campaña ha provocado la celeridad en la función fiscalizadora, incertidumbre y violaciones al debido proceso, lo mismo que al principio de exhaustividad, lo que afecta la debida rendición de cuentas.

## **Condiciones y características de la competencia electoral**

Un cuarto tema que aborda la obra, es el relativo a las fortalezas y debilidades que la búsqueda del principio de equidad ha originado en el sistema electoral mexicano.

¿Por qué es tan pertinente e importante que en el libro se dedique un apartado específico al principio de equidad?

Pues porque en el ámbito político-electoral, este principio tiene una doble función en nuestro sistema constitucional; por una parte,

funge como un *derecho* visagra que obliga a las autoridades estatales a garantizar que *toda persona* que adquiera la condición de ciudadanía plena, pueda ejercer el derecho al voto en ambas vertientes, el de asociación política para conformar partidos, agrupaciones o adherirse a ellas, acceder a las funciones públicas en equidad de condiciones, intervenir en los asuntos políticos del país mediante distintos actos o expresiones —protestas, manifestaciones pacíficas que exijan a los gobiernos determinadas acciones—, así como la libre manifestación de opiniones políticas.

Por otra parte, la equidad cumple una función de *principio* con base en el cual *la legislación y el conjunto de disposiciones* de un sistema deben establecer reglas que generen condiciones de participación democrática igualitaria para quienes estén en idénticos supuestos, diferenciando estas posibilidades de quienes no lo están y, en todo caso, generando medidas equiparadoras e incluyentes que eviten la discriminación e inequidad.

Como el resto de apartados de la obra, las y los autores que participan en el que ahora analizo, coinciden en la importancia de tutelar el principio de equidad, aunque desde distintos enfoques.

Las y los lectores encontrarán una interesante exposición inicial sobre el papel del modelo de comunicación política en la equidad electoral, del cual podrán advertir una inclinación en el sentido de afirmar que, derivado de la reforma constitucional de 2007, el sistema electoral mexicano ha alcanzado niveles razonables de igualdad en el acceso a tiempos de radio y televisión, lo que ha permitido que el sistema partidista mexicano sea plural y competitivo.

Al mismo tiempo, la obra nos proyecta una reflexión sobre el significado que ha tenido para el ámbito sancionador administrativo en materia electoral, la incorporación del procedimiento especial sancionador en el 2007 y su reconfiguración en el 2014, como vía abreviada para la solución de conflictos relacionados con la comunicación política y la propaganda electoral, que permiten determinar, previo a la calificación y declaratoria de validez de los comicios, la existencia de infracciones en la materia y la oportuna imposición de las sanciones que correspondan, destacando dentro del procedimiento la facultad para decretar medidas cautelares para evitar irreparabilidad de los hechos denunciados.

Otra relevante aportación en cuanto al rubro de equidad, consiste en el examen del impacto que tienen las campañas negras en las elecciones, evaluando desde las formas más incipientes de desprecio y ataques a la persona, hasta las más sofisticadas, denominadas *fake news*, y que no sólo en México sino en todo el mundo han encontrado en las redes sociales el principal vehículo para su difusión.

En este sentido, la lectura nos permite ahondar ampliamente en la circunstancia de que las campañas negativas de ataque han encontrado un campo fértil en los espacios no regulados y dinámicos de internet y de las redes sociales, lo que se ha traducido en un incremento notable en la negatividad de las campañas.

La obra presenta convergencias al señalar que el escenario virtual que el internet proporciona a la sociedad, trajo consigo transformaciones trascendentales al modelo de comunicación política, así como una serie de desafíos que escapan a los límites de la legislación tradicional, sobre todo considerando que las reformas constitucionales y legales de 2007 y 2014, no se ocuparon de la regulación del uso de redes para fines político-electorales.

Por ello, este apartado del libro nos conduce a la interrogante sobre la necesidad de regular ese ámbito de espacios en línea para la libertad de expresión en cuanto a la comunicación política, con el objeto de evitar que las *big data* y *big media* sean: “tierras de nadie” para intervenciones antidemocráticas en las campañas político-electorales.

En este mismo rubro encontramos un tema central para preservar el principio de equidad, que es el combate a la entrega de prebendas, programas sociales, cargos públicos y presupuesto por parte de partidos, servidores públicos y candidaturas, a cambio de apoyo electoral, lo que se traduce en mecanismos de coacción que vician el voto.

Con relación a este aspecto, estimo importante recordar que el tema, además de relevante, es de enorme actualidad constitucional pues apenas el 12 de abril de 2019, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 19 constitucional, la que entre otros aspectos, estableció como delito que amerita la prisión preventiva oficialia el uso de programas sociales con fines electorales, con el propósito de lograr la integridad de todo el ciclo electoral, asegurando que las elecciones sean libres, auténticas, periódicas y que las mismas se efectúen mediante voto universal, libre, secreto y directo.

Desde luego que, para todo sistema electoral, el combate al clientelismo electoral debe ser prioritario para preservar la equidad en las contiendas, pues con ello se impide la distorsión en la voluntad de los electores, así como evitar el uso ilegal de recursos en campañas políticas en México que dicha práctica representa.

Finalmente, en cuanto al apartado de igualdad, la obra nos anuncia sendos temas de interés especial para nuestro sistema electoral; en primer lugar, instaurar la obligatoriedad del voto en México con sanción en caso de incumplimiento; y, en segundo término, uno de los tópicos más cruentos y preocupantes en la historia democrática de nuestro país, la violencia y el alto índice de homicidios que dejó el proceso electoral 2017-2018.

Por lo que hace al primer tema, me parece destacable la hipótesis de que la obligatoriedad del voto con sanción tendría un efecto disuasorio de la compra de votos y el manejo clientelar de la ciudadanía. En cuanto al segundo tema, la muerte de 48 ciudadanos con precandidaturas y candidaturas a puestos de elección popular en ese proceso, nos supone explorar los mecanismos para evitar el uso intencional de la fuerza como estrategia para afectar los resultados electorales, a la par de garantizar la integridad y vida de las personas que contienden por algún puesto de elección popular.

## **Organización electoral y resultados**

La quinta entrega de la obra nos adentra al complejo ámbito de la organización de los procesos electorales y sus resultados.

Desde la creación del otrora IFE y su evolución hacia un órgano constitucional autónomo que concluyó con la reforma constitucional de 2014, que puso en el escenario a una institución robusta y sólida como el INE, la organización electoral en los tiempos modernos de nuestra democracia es el pilar sobre el cual se ha hecho posible que la ciudadanía pueda ejercer a plenitud los derechos político-electORALES de los que es titular.

Encontramos en este apartado una coincidencia prácticamente unánime de los autores en cuanto a que el INE desarrolla la función

de organización de las elecciones con una incuestionable calidad técnica y operativa, que lo ha convertido en un referente internacional de la logística comicial.

No obstante, los ensayos también coinciden en señalar que la complejidad que entraña el sistema electoral mexicano, producto de la desconfianza entre los actores políticos, ha obstaculizado un entendimiento adecuado de su operación, sobre todo para su propia ciudadanía.

Siguiendo en esta línea, lectoras y lectores encontrarán muy interesantes las críticas que se hacen sobre los inconvenientes que generó en la práctica la casilla única, con todo y el impacto positivo consistente en el aumento en la participación electoral y la facilidad que para la emisión del voto en los electores. Sin embargo, los autores nos alertan sobre las complicaciones operativas y logísticas para que la ciudadanía ejerza sus funciones en la casilla con el fin de conducir la mesa de votación.

En este apartado también ocupa un lugar importante la reflexión sobre la redistrictación electoral en México, país que en el contexto latinoamericano cuenta con una importante capacidad técnica, financiera y administrativa para esos fines; no obstante, con razón el libro nos alerta sobre que las bases constitucionales para la redistrictación en México no han sido modificadas desde 1977, siendo pertinente su actualización, sobre todo, para reconocer explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los procesos respectivos.

En cuanto a los resultados electorales y la paridad en la integración de los congresos de las entidades federativas, el libro sugiere que no obstante los avances alcanzados, incluida la reforma constitucional de junio de 2019 (paridad en todo), aún hay elementos de contexto socioculturales y jurídicos que deben modificarse para alcanzar, efectivamente, la participación paritaria de las mujeres en las funciones públicas de gobierno.

La obra apunta a la resistencia de algunos grupos sociales ante la participación y el liderazgo de las mujeres en puestos de representación política, la falta de apego de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres, la complicidad y alta resistencia de los partidos políticos para la postulación de candidatura de mujeres a los puestos de representación política y a la falta de homologación de los marcos normativos estatales para garantizar la paridad

de género horizontal y vertical, como los principales obstáculos para la materialización del principio constitucional que nos ocupa.

Dentro de la obra no podía faltar el examen relacionado con el voto de mexicanos en el extranjero, su evolución y los retos que enfrentará en los siguientes comicios, especialmente el de 2024.

El ensayo respectivo es enfático en señalar que se debe asegurar que la ciudadanía mexicana que radica en el extranjero, con necesidades, intereses y visiones distintas de quienes residimos en nuestro país, puedan expresar su voto, porque de una u otra forma, aquella conserva vínculos. Desde luego, el desarrollo de tecnologías será fundamental para simplificar el voto a distancia, pero preservando en todo momento la certeza y autenticidad del sufragio —se afirma con razón en este apartado.

Otro de los temas importantes dentro del proceso de organización de toda elección e imprescindible en esta obra, es el relativo a los mecanismos y programas que permiten informar el sentido del voto emitido por la ciudadanía en el tiempo más corto posible una vez concluida la votación, sobre todo, en aquellos comicios que han sido muy competitivos y cuyos resultados suelen estar cerrados.

Sobre el particular, la lectura muestra una contundente posición respecto de la necesidad y conveniencia de contar con estos mecanismos, ofreciendo una importante distinción entre dos figuras que con frecuencia se confunden en México, a saber: los conteos rápidos y el PREP.

Finalmente, con relación al tema inmediatamente relatado, encontramos el tratamiento sobre las encuestas en el ámbito electoral. Sobre este aspecto, la lectura sostiene que las encuestas electorales en México han sido una fuente invaluable de información sobre la opinión pública en general y el comportamiento electoral en particular.

El balance que sobre las encuestas electorales presenta la obra es muy positivo, pues en el ensayo se afirma que en cuatro de las cinco elecciones en que fueron aplicadas, éstas predijeron lo que iba a ocurrir. Sin embargo, se hace hincapié, me parece con mucho acierto, en que las encuestas deben ser tratadas con seriedad y responsabilidad, pues es innegable que sus resultados pueden influir en la percepción de la opinión pública sobre las candidaturas, pero más aún, sobre la elección en su conjunto, especialmente el resultado.

Por último, la obra se hace cargo de los nuevos instrumentos que la tecnología facilita para levantar encuestas electorales, como son las redes sociales y que están en franco crecimiento en el mercado por su velocidad de respuesta y su bajo costo económico, pero que, no necesariamente presentan metodologías rigurosas o resultados no modificados intencionalmente, lo que puede poner en riesgo la credibilidad de estas.

## Justicia electoral

En el último apartado, aunque no por ello menos importante, la obra nos ofrece una mirada hacia la relevancia de la justicia electoral en nuestro ordenamiento constitucional, como el mecanismo institucional para asegurar elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que la ciudadanía pueda ejercer plenamente el derecho al voto de modo universal, libre, secreto y directo, garantizando la regularidad constitucional del ciclo electoral.

En esta parte de la lectura, las y los lectores encontrarán una primera radiografía sobre el funcionamiento de la justicia electoral que opera desde un sistema mixto de control de leyes electorales a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el control abstracto, y del TEPJF, en el control concreto, además del control difuso de constitucionalidad que realizan los tribunales electorales de las entidades federativas.

La obra refleja perspectiva sobre la dimensión cuantitativa y cualitativa de la justicia electoral en nuestro país. En cuanto al primer elemento, el libro da noticia de que, del primero de noviembre de 1996 al mes de octubre de 2019, el Tribunal ha resuelto más de 200 mil medios de impugnación.

Por lo que hace a la vertiente cualitativa, se da cuenta de las relevantes líneas jurisprudenciales en que el TEPJF ha contribuido a la mejora sustancial de nuestro régimen democrático, por ejemplo, en ámbitos como la defensa de los derechos político-electORALES y de aquellos que tienen interdependencia directa con los mismos, así como la protección a minorías y el fortalecimiento de las reglas del juego democrático, entre muchos otros.

Como era lógico y dada la estructura del control de constitucionalidad de leyes en materia electoral en nuestro sistema, la obra destaca la relevante labor que ha tenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad, cuya intervención desde 1996 ha sido, según refleja la lectura, la de expulsar del orden jurídico aquellas normas que resultaron contrarias a la norma fundamental, pero al mismo tiempo, y cuando ello ha sido posible, permitir al legislador corregir las irregularidades detectadas.

Desde otra vertiente, esta última parte del libro presenta la evolución de los procedimientos sancionadores desde el año 2000 hasta el 2018, destacando la relatoría de los asuntos emblemáticos en el ámbito administrativo sancionador y la conclusión empírica de que, en los procesos electorales, dichos procedimientos se han utilizado como instrumentos mediáticos para evidenciar que los distintos actores políticos incurren en posibles irregularidades, intentando con ello influir en el ánimo del electorado.

En otro tema, la obra muestra un interesante balance sobre el ejercicio de la justicia local en las entidades federativas a cargo de los tribunales electorales locales, órganos que, desde 2014, adquirieron autonomía en sus decisiones al estar directamente establecidos en la Constitución Federal, mantener relaciones de coordinación con otros órganos de los estados y poseer autonomía funcional y financiera para cumplir su encomienda.

Sobre este apartado, se identifican las áreas de oportunidad para fortalecer la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, con varias propuestas, dentro de las que destacan: autonomía presupuestaria estable y permanente; establecimiento de un sistema de carrera judicial para regir la promoción y ascenso del personal de la judicatura electoral; mejorar los mecanismos de rendición de cuentas; fomentar el acceso de las mujeres a la magistratura en condiciones que favorezcan su inclusión, y facilitar el acceso de abogadas y abogados indígenas y otras minorías, conocedores de sus sistemas normativos internos.

Por otra parte, la obra permite observar la evolución del sistema de nulidades en nuestro ordenamiento jurídico, acompañado de la línea jurisprudencial sostenida por el TEPJF, lo que otorga un especial interés al lector, pues permite cruzar el orden normativo con su aplicación a casos concretos.

Especial centralidad cobran las nuevas causas de nulidad de la elección de rango constitucional estatuidas a partir de 2014, a saber: i. el rebase de tope de gastos; ii. el financiamiento ilícito, y iii. la adquisición de tiempo aire, cuyo análisis normativo e implementación judicial que ofrece el texto, conduce al lector a la evidencia de que hasta el proceso de 2018, ninguna se actualizó en proceso alguno, lo cual se atribuye a que acreditar ese tipo de irregularidades exige contar con suficientes elementos que no pueden recabarse en los tiempos electorales breves que establece nuestro sistema.

Por último, en este apartado se aborda lo relacionado con la persecución de los delitos en materia electoral, como labor esencial de la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (antes Fepade), institución que junto con el INE y el TEPJF, conforman la arquitectura institucional de nuestro sistema electoral.

Este tramo final de la obra permite entender las siempre complejas peculiaridades de los delitos electorales y la procuración de justicia penal en la materia.

Dentro de estas características, destaca el efecto “embudo” que resulta de la diferencia entre el número amplio de carpetas de investigación iniciadas por delitos electorales, frente al reducido número de sentencias condenatorias que se obtienen, lo que, según la narrativa, se debe en buena medida de las decisiones de los órganos jurisdiccionales.

Adicional, el ensayo respectivo pone en evidencia que algunos de los aspectos que no permiten la persecución efectiva de los delitos electorales son también: las sanciones reducidas, la falta de especialización jurisdiccional, la existencia de un presupuesto bajo y la sofistificación del delito electoral, especialmente, la compra del voto.

## A manera de conclusión

Sin lugar a dudas, en México estamos viviendo un enorme cambio político. Gobierno, partidos, sociedad organizada y opinión pública llevamos inmersos décadas en ese proceso de transición democrática.

Entre 1977 y 1997, el sistema electoral fue el punto más álgido del debate político. Como resultado, especialmente de las demandas de la

izquierda mexicana, logramos la construcción de instituciones electorales autónomas, imparciales, profesionales e independientes que tienen a su cargo la gobernanza electoral y la tutela de la integridad de todo el ciclo político-electoral.

Todo ese proceso de reformas que van desde la creación del entonces IFE, el establecimiento del Tribunal Electoral como órgano del Poder Judicial de la Federación y el establecimiento de un gran conjunto de principios, derechos y reglas aplicables al proceso en su conjunto, así como a los actores políticos y sociales que de él participan y que, en algunos casos, han hiperregulado nuestro sistema electoral, dio como resultado la construcción de un edificio jurídico-institucional amplio, complejo y funcional, pero sobre todo, garante de la certeza.

Los análisis y la información que nos presenta esta obra, permiten acompañar el proceso de cambio político con una adecuada comprensión sobre su génesis y desarrollo, pero más importante aún, dan pistas para descubrir el rumbo de ese cambio.

Ahora bien, sin ignorar lo complejo del sistema electoral, pero reconociendo los resultados que nos ha brindado para el fortalecimiento de nuestro régimen democrático, a futuro debemos esperar que México transite de la fortaleza en el aspecto democrático formal, a uno sustancial y de resultados.

Estoy convencido de que el proceso democratizador ha visto también la llegada de la paralización económica, el alto índice de desempleo, la falta de oportunidades, la actividad productiva que crece en la informalidad, las caravanas de migrantes que abandonan el país en busca de oportunidades, la falta de servicios de calidad en la educación, la atención médica y la seguridad social, el crecimiento exponencial de la violencia y la inseguridad, así como la enorme brecha social y el deterioro de las condiciones de vida de millones de personas que no cuentan si quiera con un ingreso mínimo vital.

Es momento de dar paso a la democracia sustantiva que elimine los privilegios, las desigualdades, las discriminaciones y, en su lugar, construya una sociedad más igual, más justa, más tolerante, más inclusiva y solidaria, porque mientras la desigualdad sea el rasgo característico de nuestro país, la nuestra será una democracia de forma, pero no de fondo.

Ya no basta pues, con que las instituciones electorales garanticen la integridad de los procesos de renovación de los poderes públicos,

en necesario que, como ha dicho Yascha Mounk, exista un flujo real que permita que la ciudadanía electoral incida en sus representantes políticos de tal manera que las leyes y políticas públicas atiendan las necesidades y demandas sociales y no estén enderezadas a satisfacer intereses de grupos políticos o agentes económicos de alto impacto.

Democracia y liberalismo deben reconciliarse y tienen que hacerlo pronto, pues de ello dependerá nuestra suerte como país en lo que resta del siglo XXI. Ni mayorías electorales que aplasten los derechos de las minorías; pero tampoco, un conjunto de derechos en los que la legitimación del poder público sea un bien prescindible.

Por todos estos motivos, me congratulo de que el Comité Académico y Editorial de la Escuela Judicial Electoral dictaminara favorablemente este magnífico libro y que pronto haya visto la luz, para que nos sea útil de cara a lo que nos espera como sociedad en el futuro inmediato y próximo.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por mi condado, extiende la más cordial bienvenida a esfuerzos profesionales y serios como el que nos regalan todos y cada uno de los colaboradores de esta nueva edición de la obra que invito a leer de inmediato.

*Felipe Alfredo Fuentes Barrera,  
Magistrado Presidente del Tribunal Electoral  
del Poder Judicial de la Federación.*

## Glosario

Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Fepade	Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales.
IFE	Instituto Federal Electoral.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Legipe	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
MR	Mayoría Relativa.
MC	Movimiento Ciudadano.
Morena	Movimiento Regeneración Nacional.
Ople	Organismos Públicos Locales Electorales (también aplica en singular).
PAN	Partido Acción Nacional.
Panal	Partido Nueva Alianza.
PES	Partido Encuentro Social.
PH	Partido Humanista.

PRD	Partido de la Revolución Democrática.
PREP	Programa de Resultados Electorales Preliminares
PRI	Partido Revolucionario Institucional.
PT	Partido del Trabajo.
PVEM	Partido Verde Ecologista de México.
RP	Representación Proporcional.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

# **Transformación del sistema electoral mexicano**



# **Introducción: el reformismo electoral mexicano, 1977-2019**

Luis Carlos Ugalde\*

La función de un sistema electoral en un régimen democrático es doble. Por un lado, establecer reglas de competencia de acceso al poder público que sean percibidas como justas, para que los resultados de las elecciones sean acatados y constituyan un insumo de legitimidad para los gobiernos constituidos. Por otro lado, propiciar que las fórmulas de asignación de asientos legislativos y cargos ejecutivos sean proporcionales, para que los órganos de gobierno sean representativos del voto popular. La finalidad de un sistema electoral es construir legitimidad democrática.

Para ello, los sistemas electorales deben reunir diversas características: universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simplicidad y potencia. Que sea universal significa que aplica por igual a todos los actores políticos de una demarcación, sea país, entidad federativa o localidad: votantes, candidatos, partidos y otros interesados, como medios de comunicación, gobiernos, iglesias, entre otros. Que sea transparente implica que las reglas son conocidas y que los mecanismos de operación del sistema (organización de comicios, selección de funcionarios de casilla, registro de electores) son accesibles y verificables por los actores interesados.

---

\* Director general de Integralia Consultores. Analista político y profesor universitario. Consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Agradezco a Roberto Gómez Mostajo su apoyo en la investigación y revisión de este capítulo.

Que sea estable significa que el sistema permanece a lo largo del tiempo y con ello genera experiencia, conocimiento y destreza de las autoridades para administrarlo. Asimismo, la estabilidad conduce a la predictibilidad —los participantes saben las consecuencias de sus actos y con el paso del tiempo adaptan su comportamiento para interiorizar las reglas del juego—. Que sea simple significa que es parsimonioso, esto es, que hace mucho con poco; dicho de forma alternativa, que la regulación no es excesiva ni invasiva, sino que contiene las normas necesarias y suficientes para regular lo regulable y dejar de lado aspectos que escapan al control de las autoridades o que constituyen aspectos que no es deseable regular. Una regulación potente lo es en la medida que ataca el origen de los problemas, no sus manifestaciones. Un sistema sobre regulado es débil o vulnerable por definición: al abarcar demasiado, genera normas ineficaces difíciles de aplicar y produce litigios y sobrecarga a las autoridades de funciones que dan pocos resultados.

Los elementos o componentes de un sistema electoral incluyen las normas y los procedimientos para organizar elecciones (centros de votación, funcionarios de casilla, materiales electorales), los requisitos para ejercer el voto activo (edad, registro de electores y causales que suspenden el derecho al sufragio) y el voto pasivo, esto es, el derecho a ser votado (edad, residencia, estudios, aval de partido); el cómputo y difusión de resultados, la geografía electoral (diseño y magnitud de las demarcaciones para computar votos para cargos legislativos o ejecutivos), el sistema de financiamiento de partidos y campañas (público, privado o mixto), las fórmulas para transformar votos en escaños legislativos y cargos políticos (por ejemplo, mayoría y representación proporcional), así como la justicia electoral.

Aunque las características anteriores son ideales para diseñar sistemas electorales, en la realidad son gestados en negociaciones políticas que privilegian el interés inmediato de los actores políticos, las expectativas de triunfos futuros, las demandas sociales, las percepciones —reales o imaginarias— de la legitimidad del sistema electoral, entre otras. Con frecuencia, los sistemas electorales se cocinan al calor de la discusión política, de la contingencia y sin contar con diagnósticos sobre las fortalezas y debilidades del sistema vigente y sin un diseño global de los mejores instrumentos regulatorios para lograr el fin deseado.

Según Ace Project, las reformas electorales tienen consecuencias imprevistas en el momento de hacerlas: “puede ocurrir que las decisiones no sean las mejores para la salud política del país a largo plazo e incluso, en ocasiones, pueden tener efectos desastrosos para sus perspectivas democráticas”. Añade: “La selección de un sistema electoral es más un proceso político que una cuestión en la que un grupo de especialistas técnicos independientes pueda dar una respuesta única correcta” ([AcepProject.org](http://AcepProject.org)). Los cálculos de interés político a corto plazo pueden desplazar las consideraciones de largo plazo y ocultar las consecuencias negativas.

Con frecuencia, una vez que se adopta un sistema electoral, éste perdura en la medida en que se alinean y reproducen intereses y prácticas políticas. Ese no ha sido el caso de México. En las últimas cuatro décadas ha habido múltiples reformas electorales, siendo las más relevantes la de 1977 —que se considera el inicio del proceso de transición a la democracia—, la de 1996 —que da autonomía constitucional al IFE— y la de 2014 —que centraliza la organización de los comicios en una autoridad nacional electoral, el nuevo INE.

## **El reformismo electoral mexicano, 1977-2014**

México experimentó once reformas electorales entre 1977 y 2014. Ocho fueron de amplio alcance e implicaron cambios constitucionales y legales: 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, mientras que tres cambiaron aspectos puntuales y requirieron solo modificaciones legales: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, para elevar los requisitos para formar partidos políticos; y la de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero (Méndez 2006; Moctezuma 1999; Becerra, Salazar y Woldenberg 2000).

El ritmo de las reformas sorprende por su frecuencia —en el mismo periodo, Inglaterra vivió dos intentos de reforma (uno exitoso, en 1997 y otro fracasado en 2011), mientras que España modificó una sola vez su ley electoral, en 2011. En países más similares a México, se aprecia que el impulso reformista es un reflejo compartido: entre 1978 y 2015 se registraron al menos doscientas cincuenta reformas electora-

les en América Latina. Pueden identificarse tres grupos: sistemas políticos hiperactivos, en los que ha habido más de veinte cambios en el periodo —Ecuador, Perú—; sistemas moderados (la mayoría), que han hecho entre seis y diecinueve modificaciones —Argentina, Brasil, Colombia, Chile—; y sistemas pasivos —Uruguay y Paraguay- con cinco o menos reformas (Freidenberg y Došek 2016).

El reformismo electoral mexicano fue reflejo de un proceso de cambio político que buscó el pluralismo como meta principal y encontró en las reformas electorales la vía para conseguir su cometido. La obsesión por el pluralismo fue consecuencia de la hegemonía política de un partido oficial durante buena parte del siglo XX y de la exclusión que padecieron grupos políticos, activistas sociales y segmentos de la población. Por eso buena parte del debate público respecto a la democracia mexicana de fines del siglo XX fue de acceso, no de legalidad ni de equilibrio de poderes, que son demandas que surgieron posteriormente. Por ello, la mexicana fue una transición votada, según expresión de Mauricio Merino, esto es, un proceso de democratización que se centró alrededor de las reglas electorales para alcanzar la alternancia y el pluralismo (Merino 2003, 7-9). La llamada transición mexicana fue una suerte de ensayos de prueba y error en la que los partidos fueron ajustando las reglas del juego según el contexto político, según su conveniencia y según los resultados.

Si se traza el origen del cambio político a una fecha simbólica como 1968, la petición más importante de los universitarios era abrir un sistema político y social esclerótico a una joven clase media profesionista, además de restaurar las virtudes cívicas aboliendo la corrupción de la vida pública. No significa que la demanda de un Estado que actuara con legalidad fuera ausente —la denuncia de abuso de poder y de represión que hicieron muchos intelectuales y líderes sociales era en el fondo una demanda para que el gobierno actuara con legalidad— pero la fuerza motriz era abrir espacios de participación y de disenso. Era romper el monopolio político y retórico del Estado posrevolucionario.

Además del pluralismo, el reformismo electoral mexicano ha buscado otros objetivos que han ido cambiando a lo largo del tiempo: inclusión (notoriamente en las reformas de 1977, 1986 y 1990), certeza y transparencia (1990, 1993, 1994), equidad (1993, 1996, 2007), imparcialidad de la autoridad (1994 y 1996) y legalidad (1986, 1996). Aunque

hasta fines de 2019 no se había aprobado ninguna reforma electoral nueva, varias iniciativas presentadas por Morena a lo largo de ese año buscaban la austeridad como objetivo y proponían desaparecer a los Ople y reducir el financiamiento de los partidos políticos.

La reforma de 1977 buscó la inclusión de grupos proscritos —por ejemplo, se fomentó la creación de partidos políticos y el Comunista Mexicano recuperó su registro legal después de años de vivir en las penumbras.<sup>1</sup> También creó 100 diputados de representación proporcional para dar voz a las minorías en el Congreso, mismos que se expandieron a 200 en la reforma electoral de 1986.<sup>2</sup> Sucesivos cambios avanzaron la lógica incluyente: se destinaron cuantiosos recursos para contar con un registro universal y confiable de votantes, lo cual se logró desde los años noventa a través del fortalecimiento del Registro Nacional de Electores. Asimismo, se diseñó un sistema de organización electoral que acercó la casilla de votación al domicilio de los electores. Para ello se estableció desde la ley electoral de 1990 que las secciones en las que se dividen los distritos uninominales tendrían como máximo 1,500 votantes y que por cada 750 electores o fracción se instalaría una casilla para recibir la votación. A diferencia de otros países que instalan centros con decenas de mesas de votación —que implica trayectos largos para llegar al sitio—, en México el votante cuenta con una casilla cerca de su hogar en las zonas urbanas.

---

<sup>1</sup> El Partido Comunista Mexicano fue creado en 1919. Entre este año y 1929 fue legal. En 1929 fue declarado ilegal. En 1935, con Cárdenas como presidente, recupera su registro. Se lo vuelven a quitar en 1940. Durante los 50 y 60 sus dirigentes padecen represión y viven años de clandestinidad. En 1976 postulan a Valentín Campa, quien obtiene un millón de votos en la presidencial. Por ser ilegal, no cuentan, pero manda mensaje. La reforma de 1977 le regresa el registro legal. En 1979 obtienen 18 diputados de representación proporcional y ganan una presidencia municipal (en Guerrero). Se fusiona en 1981 con otras fuerzas para formar el Partido Socialista Unificado de México (PSUM) (Carr 1996).

<sup>2</sup> Hay dos antecedentes de la reforma de 1977. Una en 1963 que introdujo la figura de “diputado de partido”. Los objetivos eran tres: solucionar la sobrerepresentación del PRI en el legislativo, incorporar a nuevas fuerzas políticas a la actividad parlamentaria y, gracias a los dos anteriores, fortalecer y legitimar el sistema de partido hegemónico. El mecanismo era sencillo: al alcanzar 2.5% de la votación nacional, se asignaban cinco diputados de partido; en adelante, uno más por cada 0.5% de la votación (hasta veinte diputados, que era el máximo). La otra reforma precursora fue la de 1973, que cambió los umbrales para estimular más la presencia de la oposición en la Cámara de Diputados: en lugar de necesitar como mínimo 2.5% de la votación total para tener derecho a diputados de partido, con el cambio sólo se requeriría 1.5%.

El segundo objetivo del reformismo electoral mexicano fue crear certeza y transparencia en la organización de los procesos electorales, esto es, eliminar cualquier práctica de fraude electoral. La cuestionada elección presidencial de 1988 en la cual se adujó un fraude a favor del candidato ganador Carlos Salinas de Gortari (PRI), dio lugar a la reforma de 1990, que sentó las bases de un nuevo modelo que profesionalizó la organización de las elecciones mediante la creación de un instituto electoral con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas de votación, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso. Para realizar sus funciones, se estableció una estructura de treinta y dos oficinas estatales (juntas locales) y trescientas distritales con servicio civil de carrera. Se diseñó un sistema de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla que garantiza su imparcialidad porque surgen de una lotería (insaculación se le llama en la jerga de los expertos electorales). Tan exitosa fue aquella reforma que la elección de 1991 para renovar la Cámara de Diputados transcurrió sin cuestionamiento alguno y permitió al PRI recobrar su fortaleza electoral y ganar 58% de la votación sin que se adujera fraude electoral.<sup>3</sup>

El tercer objetivo del reformismo electoral fue sentar condiciones parejas de competencia. No solo se trataba de gritar desde la tribuna y denunciar la corrupción del gobierno —como empezó a ocurrir a partir de 1979 cuando la oposición alcanzó 25% de las curules de la Cámara de Diputados—, sino de construir la ruta para que la oposición pudiera gobernar desde cargos ejecutivos. Crear piso parejo fue la fuerza motriz de varias reformas electorales —una suerte de aplanar y aplanar un terreno lleno de vallas, dunas y distorsiones que daban ventaja al partido oficial en el siglo XX y que podrían también ser motivo de litigio bajo la nueva hegemonía de Morena, aunque el presidente López Obrador (2018-2024) haya reiterado una y otra vez que ningún funcionario de su gobierno se inmiscuirá en procesos electorales.

Aplanar la cancha del juego fue un proceso largo, lento y zigzagueante. La negociación fue larga porque el partido gobernante se re-

---

<sup>3</sup> Tras los cálculos y asignaciones correspondientes, el PRI ocupó 64% de las curules en la Legislatura 1991-1994 (INE 2017; Bizberg y Meyer 2003, 605-7).

sistía a abandonar de la noche a la mañana los privilegios que le daba el acceso a los recursos del gobierno. No solo se trató del PRI, sino de los demás partidos que han gobernado tanto desde la presidencia de la República como desde diversos gobiernos estatales. Entre esos privilegios sobresalía el acceso al manejo clientelar de programas sociales, el trato privilegiado que muchos medios daban y siguen dando a candidatos que les prometen contratos de publicidad, apoyos de personal que trabajaba en campañas pero que cobraba en la nómina del gobierno, así como recursos económicos que muchos candidatos recibían mediante desvío de fondos públicos.

No obstante, hubo avances significativos en materia de equidad en la competencia. Aunque desde las reformas de 1963, 1973 y 1977 se establecieron en la ley aspectos del financiamiento público y se otorgaron a los partidos exenciones fiscales, así como prerrogativas como franquicias postales y telegráficas y acceso a medios de comunicación durante campañas electorales, su reglamentación era ambigua y permitía enorme discrecionalidad en su aplicación. Fue hasta las reformas de 1986, 1990 y 1993 que se introdujeron de forma gradual factores para estimar los montos de financiamiento público y privado (Mirón y Valverde 1996). Sin embargo, el paso más decisivo ocurrió en la reforma de 1996 cuando se introdujo un modelo de financiamiento público que dotó cuantiosos recursos para todos los partidos. La fórmula que cerró la brecha entre partidos incluía el costo mínimo de una campaña de diputado federal, de senador y de presidente, multiplicado por el número de cargos a elegir y por el número de días de las campañas. La nueva fórmula niveló las condiciones de competencia y fue uno de los factores que facilitó la alternancia en la presidencia de la República en 2000. También inició una ruta imparable de encarecimiento de la democracia. Tan solo en aquellos años la bolsa para financiar a los partidos pasó de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces (Ugalde 2015).

De la mano del aumento del financiamiento público, se establecieron dos medidas para contener brotes de inequidad. Por una parte, desde 1993 se establecieron topes de gasto de campaña. Por otra parte, se definieron restricciones al financiamiento privado. El conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes podían hacer no debía rebasar 10% del financiamiento público para actividades ordinarias. Así-

mismo, las aportaciones de una persona física tendrían un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias. Por último, se prohibió recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

Otras normas para fomentar la equidad incluyen aspectos relacionados con los medios de comunicación. Desde 1994, el IFE, hoy INE, ha fomentado la cobertura imparcial de las campañas mediante acuerdos no vinculantes pero que inducen una cobertura más pareja de aquella que existía en los años ochenta. Asimismo, se ha regulado la publicidad de gobiernos durante campañas. La primera iniciativa se dio en 1994 cuando mediante un acuerdo del IFE se fijó una veda de veinte días para publicidad gubernamental, misma que quedó plasmada en ley hasta la reforma de 2007, cuando se prohibió toda clase de publicidad de gobierno durante las campañas electorales. De la mano de esta prohibición, se gestó otra en la reforma de 2007 para prohibir el uso personalizado de la publicidad oficial; sin embargo, la falta de una ley reglamentaria del artículo 134 constitucional ha hecho inobservable dicha disposición y los gobernadores, legisladores y líderes políticos siguen usando la publicidad de gobierno o las gacetillas insertas en la prensa escrita como mecanismos anticipados de promoción política, lo cual distorsiona las condiciones de la competencia.

Otra medida establecida en 2007 para fomentar equidad pero que ha sido ineficaz o contraproducente es el tiempo-aire gratuito en radio y televisión para que los partidos difundan su propaganda y la prohibición de que adquieran pautas de forma directa. Contraproducente porque se gestó un mercado ilegal y subterráneo de venta de cobertura informativa que ha afectado las condiciones de la competencia. Asimismo, detonó —al menos hasta 2018— mayores presupuestos en comunicación social como un mecanismo alternativo de los gobiernos para tener cobertura favorable y transferirla a los candidatos de sus partidos. Hay un paso adelante en que el acceso de partidos a radio y televisión sea gratuito, pero mientras subsista un trato comercial y discrecional entre gobiernos y medios (cuyo monto creció de forma exponencial hasta 2018), la ventaja de algunos partidos en el poder para contar con mayor cobertura y toda ella favorable implica un piso des nivelado de competencia.

Aunque el gobierno de López Obrador redujo sensiblemente el presupuesto federal para comunicación social durante su primer año, hasta fines de 2019 no se conocían con claridad los mecanismos para asignar los recursos disponibles. Menor dinero para medios puede significar aún más dependencia frente a los recursos del gobierno y por lo tanto mayor inequidad en la cobertura. Una pregunta que muchos hacen es si estas prácticas —medios al servicio de quienes pagan, el clientelismo electoral o el uso de recursos públicos con fines electorales— serán efectivamente erradicadas durante los años de López Obrador como presidente de la República.

El cuarto objetivo del reformismo electoral fue la imparcialidad de las autoridades electorales. El IFE nació como un organismo público cuyo órgano de gobierno —el Consejo General— estaba integrado en 1990 por seis consejeros magistrados, representantes de los partidos políticos y de las cámaras legislativas. El presidente era el titular del ramo. En 1994 se dio un paso significativo cuando se les quitó voto a los representantes de los partidos y se nombró a seis consejeros ciudadanos por mayoría calificada de la Cámara de Diputados. Pero el paso definitivo ocurrió en 1996 cuando el instituto se volvió autónomo: la presidencia dejó de ser ocupada por el secretario de Gobernación y su lugar fue ocupado por un consejero presidente elegido también por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los otros ocho consejeros electorales.

Por último, otro objetivo del reformismo electoral fue garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para ello se creó un sistema de justicia electoral que tuvo sus primeros cimientos en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, luego el Tribunal Federal Electoral en 1990 y finalmente el TEPJF en 1996 con un sistema de medios de impugnación que le ha dado la última palabra para dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades y entre militantes y los órganos de dirección partidarios. De la mano se puede enlistar la ampliación de los delitos electorales de servidores públicos mediante una reforma al Código Penal Federal en 1994 y la creación de la Fiscalía para delitos electorales, nacida en julio de ese mismo año —semanas antes de la elección presidencial— mediante una reforma al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (PGR). Fue hasta la reforma electoral de 2014 que se aprobó una

Ley General en Materia de Delitos Electorales y se actualizó el marco de acción y los tipos penales.

Es previsible que ocurra una nueva reforma electoral durante la administración de López Obrador. Es claro que uno de sus ejes será la austeridad como meta del sistema electoral. Durante 2019 legisladores de Morena presentaron diversas iniciativas que buscaban emular la austeridad republicana a través de centralizar la organización de los comicios y la desaparición de los Ople; o bien, reducir el financiamiento de los partidos, una propuesta que se repite una y otra vez pero que carece —obviamente— del respaldo de los partidos. El debate que se dio durante 2019 refleja que no existe claridad —menos aun consenso— sobre las fortalezas y debilidades del sistema electoral y sobre cuáles son los principales retos a resolver.

## **El contexto político del reformismo electoral: prevenir o contener el conflicto**

Las reformas electorales también se han usado para acallar el disenso o resolver conflictos políticos. En todos y cada uno de los procesos electorales de las últimas décadas, cuando se ha disputado la presidencia de la República, se ha cuestionado algún elemento del proceso electoral: el uso del sistema de procuración de justicia para atacar a uno de los candidatos (2018); la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos y la presunta compra del voto (2012); el conteo de los votos, las causales de nulidad y la llamada “guerra sucia” (2006); el apoyo de Pemex y su sindicato al partido oficial y de donadores extranjeros a la campaña de Vicente Fox (2000); el “piso disparatejo” (1994) y el presunto fraude electoral (1988).

La reforma electoral de 1990 fue impulsada por el presidente Salinas de Gortari (1988-1994) para remontar las fuertes críticas sobre la llamada “ilegitimidad” de su gobierno y logró su objetivo. La reforma dio luz verde para la construcción del andamiaje operativo y humano para organizar elecciones y le dio al gobierno margen político para emprender reformas en diversos frentes, notablemente la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte en 1993. En contraste, la re-

forma de 1994 fue preventiva frente a la incertidumbre política gestada ese año por el levantamiento armado del Ejercicio Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en enero, y por el asesinato en marzo de Luis Donaldo Colosio, candidato presidencial del PRI. La reforma buscó generar confianza de cara a la elección de agosto de ese año, para lo cual se reestructuró el órgano de gobierno del IFE: se quitó el voto a los partidos y se nombraron seis consejeros ciudadanos por medio de una mayoría calificada de la Cámara de Diputados, quienes se convirtieron así en la máxima autoridad junto con el presidente del Consejo, que seguía siendo el secretario de Gobernación, y los representantes de las cámaras legislativas (cuatro en total, dos y dos). Para dar transparencia se aprobó la figura de visitante extranjero —antes se prohibía cualquier modalidad de observación electoral extranjera bajo un argumento anacrónico de soberanía—, se realizó una auditoría externa al padrón electoral, se imprimieron boletas foliadas y se produjo tinta indeleble para evitar el voto doble (Carpizo 2004).

Aunque la elección de 1994 fue exitosa en la medida en que los resultados fueron acatados y ayudó a contener los riesgos de ingobernabilidad, el candidato perdedor, Diego Fernández de Cevallos (PAN), acusó piso disparejo: adujo que la elección había sido legal pero inequitativa, y tenía razón. En aquella competencia, el PRI reportó gastos que significaban 70% de los montos totales erogados, mientras que todos los candidatos de oposición habrían gastado juntos el otro 30%. Fue así que surgió la demanda de una nueva reforma electoral que ocurrió en 1996 y que ya se ha descrito en páginas anteriores.

Si bien la elección presidencial de 2000 fue cuestionada por el financiamiento ilegal de campañas —la del PAN, mediante el mecanismo conocido como “Amigos de Fox”; la del PRI, vía el caso “Pemexgate”—, la dosis de legitimidad que la envolvió fue suficiente para que nadie demandara una nueva reforma electoral.<sup>4</sup> Había problemas pero la al-

---

<sup>4</sup> Ambos casos se refieren a tramas de financiamiento irregular montadas durante la campaña presidencial de 2000. El “Pemexgate” fue el mecanismo por el que se desviaron 640 millones de pesos de Petróleos Mexicanos (recursos públicos) a la campaña de Francisco Labastida (PRI), mediante el Sindicato de Trabajadores Petroleros. El desvío fue descubierto y denunciado por el nuevo gobierno (Vicente Fox) en 2002. El entonces IFE impuso una multa de mil millones de pesos al PRI en marzo de 2003; el TEPJF confirmó la resolución el 13 de mayo del mismo año. “Amigos de Fox” fue el nombre que se le dio a una presunta red de financiamien-

ternancia había sido un símbolo de salud del sistema electoral y además se había alcanzado la meta más buscada por la oposición desde los años ochenta cuando se hizo un eslogan casi paradigmático que “sacar al PRI de Los Pinos” era sinónimo de democracia.

La elección presidencial de 2006 fue sumamente competitiva —una buena noticia— pero devino en un intenso conflicto poselectoral. El IFE que había organizado la elección de 2000 fue vilipendiado. El triunfo del candidato del partido en el poder por un margen muy estrecho, en medio de un clima político polarizado, condujo a la duda, la controversia y litigios poselectorales. Para algunos, la transición se había abortado; para otros, la “mafia del poder” se había robado la elección; para otros, las instituciones habían pasado la prueba de fuego. La realidad: México seguía padeciendo una dosis de incredulidad de la población y de oportunismo de sus dirigentes políticos.<sup>5</sup>

Para paliar el conflicto poselectoral de 2006 el gobierno del presidente Felipe Calderón (2006-2012), presionado por el liderazgo del PRI en el Senado y el PRD (y la aquiescencia del excandidato López Obrador), negociaron una reforma electoral en 2007. Aunque no era su ideal, el gobierno transó con el PRI para que otras reformas que buscaba, como una fiscal, fueran aprobadas en el Congreso mexicano. Manlio Fabio Beltrones, líder del PRI en el Senado, había reiterado que sin reforma electoral no habría reforma fiscal —inaugurando así los cambalaches legislativos— y el gobierno, en búsqueda de “legitimidad” y de un canal de gobernabilidad con el Congreso, había aceptado (Ugalde 2008). La reforma de 2007 tuvo muchos elementos, pero sobresalen tres que fueron la respuesta a las controversias de la elección de 2006: restricciones a la propaganda política, acceso gratuito a tiempo-aire para campañas en medios electrónicos y los recuentos generalizados de votos.

---

to ilícito proveniente del extranjero y de diversas empresas de carácter mercantil, a la campaña de Vicente Fox (Alianza por el Cambio), mediante la asociación civil que había constituido Fox para recaudar dinero para su campaña (de nombre “Amigos de Fox”). El IFE acreditó la existencia de un esquema de financiamiento paralelo —por tanto, ilegal— de la campaña del panista. El monto de los recursos involucrados fue de 91 millones de pesos. El 10 de octubre de 2003, el IFE impuso una multa de cuatrocientos noventa y ocho millones de pesos a la Alianza (repartida proporcionalmente entre el PAN y el PVEM); el TEPJF confirmó en todos sus términos la resolución.

<sup>5</sup> Ideas y fragmentos tomados de Ugalde (2016).

Aunque ya se había aplicado en la elección intermedia de 2009, la verdadera prueba de fuego de la reforma electoral de 2007 era la elección presidencial de 2012. Si los reformadores tenían razón cuando argumentaron que las nuevas medidas aumentarían la legitimidad de las elecciones y la confianza en los resultados, luego entonces la elección de 2012 debía ser ejemplar, con un alto debate de ideas, baja conflictividad y acatamiento de los resultados. Pero no. El candidato perdedor acusó, nuevamente, aunque con argumentos diferentes, que la elección había sido fraudulenta y que carecía de legitimidad y legalidad.

En 2013, Gustavo Madero, entonces presidente del PAN, amenazó con romper el Pacto por México, un esquema de negociación muy exitoso que había permitido aprobar diversas reformas estructurales en los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto (2012-2018). La razón: había elecciones locales en Veracruz y un audio filtrado mostraba que el delegado federal de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) en esa entidad utilizaba programas de la dependencia para coaccionar el voto a favor del PRI.

Madero argumentó que los gobernadores del PRI se inmiscuían en los procesos electorales y que era necesario cortarles las manos para garantizar la legalidad y equidad de las elecciones. Como el gobierno buscaba afanosamente una reforma energética, estaba dispuesto a ceder cualquier cosa con tal de obtener el apoyo de los demás partidos en el Congreso. De tal forma que sin el análisis de las fortalezas y debilidades del sistema electoral ni una idea clara de adonde ir —salvo cortarle las manos a los gobernadores del PRI— se aprobó una reforma electoral que centralizó la organización de los comicios, aunque bajo un modelo híbrido que por un lado centralizó la función electoral en una autoridad nacional (el nuevo INE), pero mantuvo la estructura de treinta y dos organismos locales con funciones propias. Asimismo, se centralizó la fiscalización de las campañas, se incluyó la regulación de las candidaturas independientes, la flexibilización de las modalidades para ejercer el voto desde el extranjero, nuevas nulidades por rebase de topes de campaña, adquirir cobertura informativa y utilizar fondos de procedencia ilícita, así como la homologación de la fórmula de financiamiento a partidos de registro estatal.

El contexto político de una eventual nueva reforma electoral es *sui generis*. Ahora el impulsor sería el partido ganador de los comicios, no

los perdedores como en ocasiones anteriores. Quienes perdieron estrepitosamente en 2018 prefieren mantener las reglas del juego intactas ante el temor de que el gobierno quiera menoscabar la autonomía del instituto electoral o debilitar los mecanismos de control de los procesos electorales. En contraste al pasado, el candidato ganador y presidente de la República ha mantenido durante los primeros dos años de gobierno una fuerte crítica hacia las autoridades electorales y ha sido Morena —no la oposición— quien ha presentado diversas iniciativas para cambiar el marco legal.

## Evaluación del sistema electoral

Se mencionó al inicio del capítulo que los sistemas electorales pueden evaluarse por diversas características, entre ellas su universalidad, transparencia, estabilidad, predictibilidad, simpleza y potencia. ¿Cómo califica el mexicano?

En el papel el sistema electoral mexicano es universal: aplica igual para todos y el Tribunal Electoral ha trabajado en los últimos veinte años para que todos los ciudadanos tengan garantizado un pleno ejercicio de sus derechos políticos. El sistema es transparente. A partir de los años noventa, una de las medidas para construir confianza fue abrir al escrutinio público muchos procedimientos, empezando por la confección del registro de electores. Para ello se fortalecieron las comisiones de vigilancia integradas por representantes de los partidos para dar seguimiento a los movimientos del padrón electoral; se mandató que el IFE lo distribuyera a los partidos políticos en versión impresa y en medios magnéticos durante cada proceso electoral, y se llevaron a cabo auditorías independientes para evaluar su cobertura y actualización.<sup>6</sup>

<sup>6</sup> Desde la reforma de 1977 se creó la Comisión Técnica para la Vigilancia del Registro Nacional de Electores (RNE), así como treinta y dos comisiones locales. En la reforma de 1986 se añadieron trescientas comisiones distritales, además de la obligación de entregar el padrón impreso a los partidos políticos. No obstante, fue a partir de los años noventa cuando la transparencia y vigilancia del padrón electoral adquirió notoriedad en el debate político nacional. En 1994, por ejemplo, se celebró un debate televisado entre Carlos Almada, director del Registro, y Samuel del Villar, representante del PRD ante el Consejo General del IFE, para aclarar

En materia de la jornada electoral, se desarrollaron sistemas para dar seguimiento. El Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) ha sido un instrumento para que los partidos conozcan el avance en la instalación de casillas y la asistencia de representantes de partido. En materia de difusión de resultados electorales, se diseñó el programa de resultados electorales preliminares, que desde los años noventa permite conocer los resultados casilla por casilla la misma noche de la elección. En los últimos años, para hacerlo aún más confiable, se anexa una copia escaneada del acta de votación para constatar además el llenado y firma de las actas por parte de los representantes de los partidos.

Respecto a la estabilidad, el sistema mexicano no lo es. Como ya se mencionó, entre 1977 y 2014 hubo once reformas electorales. Salvo las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, que se hicieron bajo una misma legislación electoral, cada una de las demás se ha organizado con una legislación diferente, fruto del reformismo electoral. Eso significa que no hay manera de evaluar la eficacia de las normas porque el cambio, no la estabilidad, es la constante del sistema electoral mexicano. Al momento de escribir estas líneas en diciembre de 2019, ya se anticipa una nueva reforma electoral. Como el sistema no es estable, tampoco es predecible. Cada reforma nueva significa nuevas normas, algunas novedosas, que contienen imperfecciones que deben ser zanjadas por interpretaciones y sentencias de los tribunales electorales. En los últimos años, por ejemplo, ha habido enorme incertidumbre alrededor de la regulación de precampañas y actos anticipados de campaña; también alrededor de los alcances de la libertad de expresión y por las competencias del nuevo INE frente a los llamados órganos electorales locales u Ople. La novedad recurrente de las reglas electorales implica que el sistema en su conjunto esté en constante aprendizaje y eso da pie para que los partidos políticos y candidatos desafíen las reglas que ellos mismos aprueban y coloquen a las autoridades electorales en un constante tira y afloja para dirimir controversias alrededor de normas nuevas o incompletas o por antinomias entre una regla y otra.

---

dudas sobre la presunta interferencia del gobierno en la base de datos del padrón y la desconfianza que generaba en ese partido la auditoría que había realizado la consultora McKinsey, por ser contratista del gobierno de Carlos Salinas de Gortari.

El sistema electoral no es simple; por el contrario, está sobre regulado y ha sido llamado “barroco” por su exceso de detalles que limitan su eficacia. El artículo 41 constitucional establece las bases del sistema electoral y ha crecido después de cada reforma electoral hasta tener 4,065 palabras y llegar a detalles como definir la forma como se distribuyen los *spots* gratuitos de partidos políticos o las horas específicas en las que se transmitirán en radio y televisión (entre seis de la mañana y medianoche) o todas las fases del procedimiento para seleccionar a los consejeros electorales. Tan solo en la reforma electoral de 2014 la densidad regulatoria pasó de 400 artículos que conformaban la legislación electoral secundaria (el llamado Cofipe) a cerca de 600 (agrupados en dos leyes generales: la de Partidos Políticos y la de Procedimientos Electorales).

Que sea barroco o sobre regulado ha recargado de funciones a las autoridades electorales sin que ese activismo regulatorio se traduzca siempre en mejores condiciones de competencia o en mayor legitimidad del sistema. Parte del problema radica en que el sistema administra el conflicto en lugar de atacar sus causas. Por ejemplo, el régimen de nulidades ataca en lo que se llama el punto de venta, mas no en la línea de producción. La ley electoral de 2014 dice que será anulable una elección si se rebasa el tope de gastos de campaña por más del 5%. Pero la legislación no ataca las causas del excesivo gasto y del fondeo ilegal de campañas, de tal forma que hay una norma que establece una sanción máxima pero ningún mecanismo preventivo. Más aun, por definición los gastos excesivos de campaña son indetectables porque se realizan en actividades de difícil monitoreo (por ejemplo, movilización del voto) y se pagan en efectivo. Resultado: una norma ineficaz.

Parte del inconveniente de la sobre regulación deriva de un enfoque equivocado de los reguladores electorales mexicanos: la creencia de que muchas prohibiciones y amenazas de sanciones fortalecen a las autoridades electorales, cuando en realidad las debilitan. También existe la apuesta —en materia electoral como en otros ámbitos de la vida pública— de que la norma es suficiente para cambiar el comportamiento de los actores y la realidad misma. Si es así, todos pueden hacer su carta a Santa Claus porque prometer no cuesta políticamente, aunque el daño se le genera al sistema electoral y a la desconfianza generada cuando las expectativas no se corresponden con los resultados. Es

una creencia ingenua que data del siglo XIX cuando los liberales apostaban por una Constitución que cambiara el corazón y las creencias pre modernas de los habitantes de un país en construcción.

## **La finalidad del sistema electoral**

La finalidad de cualquier sistema electoral es, por una parte, definir las reglas para elegir gobernantes y traducir votos en escaños; por otra parte, dotar a las autoridades electas de la legitimidad para gobernar con eficacia y apoyo social. El mexicano tiene reglas para lograr lo primero, pero su capacidad para lograr lo segundo ha sido cuestionada. Aunque los conflictos poselectorales se canalizan mayormente vía institucional —no mediante levantamientos armados como en el siglo XIX— lo que prevaleció en 2006 y 2012 —así como en diversas elecciones locales— ha sido el desacato o la impugnación casi como una táctica de salida para los perdedores que con frecuencia cuentan con el eco de simpatía de un segmento de la población.

En el caso de las elecciones presidenciales, salvo las de 2000 y 2018, y en menor medida la de 1994, el resto de las elecciones de las últimas décadas han carecido de los atributos para generar entusiasmo social y dotar a los dirigentes políticos del mantra de legitimidad que se requiere para gobernar con eficacia. Lo mismo ha ocurrido en elecciones de gobernador en los últimos años. En las semanas posteriores a las elecciones de gobernador en 2017 en los estados de Coahuila y México, por ejemplo, un amplio segmento consideraba que había existido fraude.

El Estado mexicano ha destinado una enorme cantidad de recursos humanos y presupuestarios para construir confianza. Entre 2004 y 2016 se destinaron casi 315 mil millones de pesos al funcionamiento del sistema electoral; preocupa que la cifra crece cada elección: de 16,882 millones en 2004 a 29,942 millones en 2016.<sup>7</sup> En ese mismo lapso, sin embargo, la confianza en el sistema se deterioró.

---

<sup>7</sup> Véase el capítulo de Gabriel Moreno para más cifras sobre el costo del aparato electoral.

## ¿Cómo se escribió este libro?

En 2013, con el patrocinio del Centro de Estudios Espinosa Yglesias, se publicó el estudio *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. El libro tuvo como objetivo realizar un diagnóstico sobre la calidad de la regulación electoral en México, a fin de proponer recomendaciones para futuras reformas político-electorales. Participaron expertos de diversas especialidades (economistas, polítólogos, abogados, administradores públicos) con importantes trayectorias profesionales en el servicio público, en la academia y en la consultoría. Los temas abordados fueron: costo de la democracia electoral federal; clientelismo electoral; campañas electorales y coberturas noticiosas; justicia electoral; capacitación, jornada y resultados electorales; así como voto en el extranjero.

Para profundizar en el análisis de éstos y otros temas en el ámbito estatal e internacional, en 2014 se realizó un convenio con el TEPJF para patrocinar un segundo estudio con otros expertos intitulado *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano. Perspectiva estatal e internacional*, publicado ese mismo año. Los temas que abordó esa primer edición con el sello del TEPJF fueron: fiscalización; formación de partidos políticos; métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular; modalidades de selección de autoridades electorales; mecanismos de participación ciudadana; nulidad de elecciones en México; así como inseguridad pública y su impacto en la participación electoral.

En agosto de 2015 se presentó el estudio en la sede del Tribunal Electoral y el magistrado presidente comentó la importancia de actualizar el estudio para incorporar los datos de las elecciones de 2015, en tanto que el estudio comprendía hasta 2012. Surgió así la idea de actualizar el estudio para incluir los efectos de la reforma electoral de 2014. Para ese fin se sumaron temas nuevos y nuevos autores con objeto de brindar una visión más integral al conjuntar las temáticas relevantes de los procesos electorales, así como brindar una visión más panorámica de la materia electoral desde las perspectivas del ámbito internacional, federal y estatal. Esta segunda edición fue digital y se publicó en 2017 con el título *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*.

La tercera y última edición que tiene en sus manos contiene el paquete editorial más completo y actualizado que existe sobre todos los temas del sistema electoral mexicano. El análisis histórico que se presenta incluye las elecciones de 2018 y 2019.

## ¿Qué busca este libro?

Ofrecer un diagnóstico de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano y recomendaciones para mejorarlo que sean útiles para la próxima reforma electoral. El sistema presenta deficiencias que es necesario resolver, así como fortalezas que es necesario preservar. A lo largo de los diversos capítulos se abordan prácticamente todos los componentes del sistema electoral: organización, fórmulas electorales, formación de partidos, financiamiento y fiscalización, participación ciudadana, justicia y delitos electorales. En cada uno de ellos se describe el estado actual de sistema, así como recomendaciones de mejora. Los autores ofrecen diversas perspectivas: algunos ven fortalezas en las últimas reformas electorales mientras otros cuestionan su lógica y resultados.

Pero más allá de su utilidad para mejorar el sistema electoral, las siguientes páginas buscan alentar una reflexión del proceso de cambio político que México ha vivido en los últimos cuarenta años y ofrecer ideas para mejorar la calidad de su democracia. ¶



# **Evolución de las atribuciones legales del IFE-INE, 1990-2018. Una primera evaluación de la reforma electoral de 2014**

**Arturo Sánchez Gutiérrez y  
Horacio Vives Segl\***

## **Introducción**

Desde que se diseñó el sistema moderno de elecciones en el país, en 1946, el gobierno condujo con toda discrecionalidad el organismo administrativo encargado de organizar las elecciones federales en México. Pasaron el tiempo y las reformas electorales sin que ese principio se trastocara. Si bien se reconoce que el organismo electoral se fue haciendo más plural por goteo, esa situación empezó a cambiar como respuesta a la crisis política derivada de las elecciones presidenciales de 1988. En efecto, la creación del IFE en 1990 —que sustituyó a la anterior Comisión Federal Electoral— y de la ley electoral promulgada al efecto —Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales— surgieron como respuesta a dicha crisis. Como lo señala José Woldenberg, el nacimiento del IFE “no se puede explicar sin lo que había sucedido en el terreno electoral dos años antes. En 1988, México vivió unas elecciones realmente competitidas. No obstante, ni las instituciones, ni las normas, ni los operadores políticos estaban capacitados

---

\* Arturo Sánchez Gutiérrez fue consejero electoral del INE de 2013 a 2017. Horacio Vives Segl es profesor en el Departamento de Ciencia Política del Instituto Tecnológico Autónomo de México, y director del Centro de Estudios Alonso Lujambio.

para procesar de manera limpia los resultados” (Woldenberg 2014, 159). A partir de ese momento, se cumplió con el propósito de que las atribuciones de las anteriores autoridades electorales se trasladaran a una institución que desde sus inicios se definió como “un organismo público autónomo, de carácter permanente, con personalidad jurídica y patrimonio propios” (Cofipe 1990, Artículo 70, párrafo 1).

El rasgo que orientó la creación del IFE fue la desconfianza de las principales fuerzas políticas de oposición —cada vez más competitivas— en los gobiernos encabezados por el PRI para conducir equitativamente los procesos electorales. El desempeño del IFE en las primeras elecciones que le correspondió organizar, 1991, abonó a que, a pesar de la complejidad del proceso electoral de 1994 —acorde con el momento crítico de fuerte violencia política que vivía entonces el país—, no disminuyera la desconfianza de los partidos y de la sociedad en la recién creada institución, lo que llevó a que se otorgaran poco a poco más atribuciones legales al IFE, al tiempo que se avanzó en consolidar su autonomía e independencia.

Desde su creación en 1990, las atribuciones del IFE evolucionaron a tal grado que, a partir de 2014, existe un organismo electoral nuevo: el INE. La naturaleza de la nueva autoridad ha cambiado tanto que ahora cuenta con responsabilidades específicas en los procesos electorales locales. Este capítulo busca sistematizar las atribuciones legales que la autoridad electoral fue adquiriendo en su evolución hacia una institución nacional. Entre 1990 y 2018, se organizaron diez elecciones federales: ocho a cargo del IFE (1991-2012), cada tres años, y dos por el INE, en 2015 y 2018.

## El IFE en el tiempo

En esta sección se muestra de manera sintética la forma en que fueron evolucionando las principales atribuciones del IFE desde su creación, las sucesivas reformas electorales que lo cambiaron hasta su transformación en el INE, así como las elecciones federales sobre las que tuvieron impacto. La tabla 1 resume dicha información.

**Tabla 1. Concentrado de reformas electorales  
1990-2014 y su impacto en las elecciones  
fедерales inmediatas siguientes**

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
1990	1991 (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del IFE, órgano especializado en materia electoral.</li> <li>• Control registral: padrón y credencial para votar con fotografía.</li> <li>• Preside el secretario de Gobernación.</li> <li>• Incorporación del componente ciudadano en el Consejo General: seis consejeros magistrados, abogados, propuestos por el presidente de la República. Ocho años en el encargo. Posibilidad de ratificación.</li> <li>• Cuatro legisladores (dos diputados y dos senadores de los grupos parlamentarios más numerosos).</li> <li>• Número variable de representantes de partidos acorde con resultados de la elección anterior.</li> <li>• Presidente, consejeros magistrados, consejeros legislativos y representantes de partidos, todos con voz y voto.</li> </ul>
1993	1994 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFE declara la validez de las elecciones de diputados y senadores.</li> <li>• Establecimiento de topes de campaña.</li> <li>• Designación del secretario general y directores ejecutivos a propuesta del presidente del Consejo General.</li> <li>• Ciudadanos mexicanos pueden observar el proceso electoral.</li> </ul>
1994	1994 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sustitución de los consejeros magistrados por seis consejeros ciudadanos, propuestos y aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados, sin restringir sólo a abogados.</li> <li>• Reducción de representantes a uno por partido; se les quita el derecho a voto. Siguen con voz.</li> <li>• Visitantes extranjeros pueden observar las elecciones.</li> </ul>
1996	1997 (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFE como organismo autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios.</li> </ul>
	2000 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sale el secretario de Gobernación del Consejo General y de su presidencia.</li> </ul>
	2003 (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejero presidente ciudadano.</li> </ul>
	2006 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ocho consejeros electorales (propuestos y electos por dos tercios de la Cámara de Diputados) sustituyen a los seis consejeros ciudadanos.</li> <li>• Consejero presidente y consejeros electorales, únicos con derecho a voz y voto.</li> <li>• Se quita derecho a voto a los consejeros del poder legislativo.</li> <li>• Creación de comisiones permanentes para la atención de las tareas institucionales y para supervisar a la rama ejecutiva del Instituto (secretario y Junta General Ejecutiva).</li> <li>• Incremento sustancial del financiamiento público a los partidos.</li> </ul>

*Continuación*

Año de la reforma	Elecciones federales impactadas	Principales contenidos de la reforma
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación del sistema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos a través de una comisión de consejeros.</li> <li>• Secretaría Ejecutiva sustituye a la Dirección y Secretaría General.</li> </ul>
2005	2006 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voto de los mexicanos residentes en el extranjero para elecciones presidenciales.</li> </ul>
2007	2009 (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• IFE como administrador único de los tiempos en medios electrónicos para los partidos; fin del mercado de medios.</li> </ul>
	2012 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Disminución en el financiamiento de campañas.</li> <li>• Creación de una unidad técnica y autónoma encargada de la fiscalización, en sustitución de la comisión de consejeros.</li> <li>• Procedimiento especial sancionador.</li> </ul>
2014	2015* (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un sistema nacional de elecciones.</li> <li>• INE sustituye al IFE.</li> </ul>
	2016 y 2017* (locales)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales sustituye al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.</li> </ul>
	2018 (presidencial)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Crece a once el número de consejeros electorales. Nombrados de manera escalonada con duración de nueve años en el encargo.</li> <li>• INE se coordina con los institutos estatales electorales, denominados Ople en la celebración de las elecciones en las entidades federativas.</li> <li>• Jornada electoral nacional única.<sup>1</sup></li> </ul>

<sup>1</sup> Hay que señalar como excepción que, al inicio de la reforma, de manera incomprensible, la Suprema Corte le dio la razón al estado de Chiapas ante una acción de inconstitucionalidad por la que la elección local de ese estado, en julio de 2015, se separó unas semanas de la elección federal y concurrentes locales de junio de 2015. Otro caso de excepción es el de las elecciones para comités vecinales y presupuesto participativo que organiza el Instituto Electoral del Distrito Federal, vinculadas a la programación y aprobación presupuestaria de la capital del país, para 2016, mismas que se celebraron el 4 de septiembre. Las de 2017 sobre presupuesto participativo se celebraron el 3 de septiembre y las de 2018 el 2 de septiembre.

*Continuación*

<b>Año de la reforma</b>	<b>Elecciones federales impactadas</b>	<b>Principales contenidos de la reforma</b>
2014	2015* (intermedia)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Reinstalación de la comisión de consejeros encargada de la fiscalización.</li> <li>• Fiscalización expedita de campañas federales y locales durante su celebración.</li> <li>• Consejeros del INE designan y remueven a consejeros de los Ople.</li> <li>• Creación de un servicio profesional electoral nacional.</li> <li>• A petición de los partidos, organizar elecciones de sus dirigencias.</li> <li>• Celebración de consultas populares.</li> </ul>
	2016 y 2017* (locales)	
	2018 (presidencial)	

Fuente: Elaboración propia, con base en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 y sus sucesivas reformas, y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

\* Para cuando se aprobó la creación del sistema nacional de elecciones, los procesos locales de 2014 (Coahuila y Nayarit) se encontraban muy avanzados, por lo que se concluyeron con el marco legal sin poderse armonizar y con las anteriores autoridades designadas. Es así como las primeras elecciones en las que tuvo impacto el nuevo esquema electoral fueron las intermedias federales y las concurrentes locales de 2015; posteriormente las locales de 2016 y 2017 y las elecciones presidenciales y concurrentes legislativas en 2018.

Del cuadro anterior se observa que los ejes rectores del IFE desde su creación en 1990 fueron el incremento en las funciones de su Consejo General y la independencia de la institución frente a los partidos políticos. Es cierto que algunas medidas van en dirección opuesta, como incorporar a los partidos políticos (con voz, pero sin voto) en algunas comisiones de trabajo, antes reservadas exclusivamente para los consejeros, o nombrar al contralor interno a propuesta de los partidos en la Cámara de Diputados. No obstante, las reformas han caminado en general en el sentido de la independencia: “La autonomía, ámbito de competencia y ciudadanización plenas del órgano cúpula electoral que es el Consejo General, fueron el resultado de décadas de luchas ideológicas, políticas, partidarias, periodísticas, académicas y ciudadanas que condujeron —a veces a cuentagotas, a veces aceleradamente— a una configuración orgánica y funcional de un IFE independiente del gobierno en turno” (De Andrea 2008, 968).

## **Evolución de las atribuciones de la autoridad electoral**

Para analizar la evolución de las atribuciones del IFE, hasta convertirse en INE, es preciso abordar los siguientes temas: 1) registro electoral; 2) preparación de elecciones (capacitación y organización); 3) fiscalización de los recursos de los partidos políticos; 4) administración y monitoreo del acceso a medios de comunicación; 5) instrucción y resolución de procedimientos; 6) competencia para incidir en procesos electorales locales; 7) otros aspectos, como credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero, paridad de género en las candidaturas de los partidos y candidaturas independientes.

### **Registro electoral**

La reforma electoral de 1990 suprimió la otrora Comisión Federal Electoral (CFE) para dar lugar al recién nacido IFE. Una razón para tal cambio tuvo que ver con dos tareas titánicas y una visión distinta al buscar la plena armonización entre el derecho a la identidad y el ejercicio de derechos político-electORALES. Al reconocer una larga tradición de abusos por parte del régimen en la suplantación de identidad para ejercer el voto, a partir de 1990 se eliminó la atribución de la Secretaría de Gobernación para integrar, depurar y actualizar el padrón electoral, transfiriendo esa facultad al IFE. Más aún, a partir de ese momento, el ciudadano podría identificarse y ejercer su voto mediante una credencial para votar con fotografía. En aquel entonces, las credenciales eran válidas de manera indefinida; hoy día, con el propósito de mantener actualizado el padrón electoral, lo son por diez años. A pesar del crecimiento exponencial del padrón electoral —al 13 de diciembre de 2019 sumaba 91'380,315 ciudadanos— los tiempos de entrega de la credencial se han reducido a una decena de días, cuando en un principio demoraban varias semanas; meses, inclusive.

Otra atribución importante que adquirió el INE a partir de 2014 —ya contemplada en el ámbito federal desde 1990— es la aprobación del trazado de los distritos para las elecciones locales. Así, con criterios técnicos y con la estandarización federal, se inhibe la existencia de

distritos electorales locales bajo la práctica conocida como *gerrymandering*. Ello para garantizar que todos los votos cuenten lo mismo, en lugar de que, por la densidad de electores dentro de distritos notoriamente desiguales, los votos de ciudadanos registrados en distritos poco poblados valgan más que los de aquéllos que viven en distritos densamente habitados.

## Preparación de elecciones

Desde 1991, la clave del éxito en las elecciones federales reside en que los ciudadanos capacitados por la autoridad electoral sean los que reciban y cuenten los votos emitidos por sus vecinos en las casillas electorales. En términos generales, los procesos de capacitación y de organización electoral no han variado sustancialmente a lo largo del tiempo. Más que cambios en atribuciones legales, lo que ha requerido cada elección es un *aggiornamento* para que, ante cada coyuntura y el crecimiento obvio en el tamaño de cada elección, los procesos logísticos se resuelvan de la manera más eficiente posible. En otras palabras, el incremento natural del padrón electoral se traduce en más casillas a instalar, funcionarios a capacitar, materiales (urnas, mamparas, boletas, actas, líquido indeleble) a producir.

Variante del mismo tema, el abigarrado modelo que tiene como fin que ciudadanos actúen como funcionarios de casilla el día de la elección ha mantenido el mismo principio: un proceso de doble sorteo —en la jerga electoral, insaculación— atendiendo al mes de nacimiento y letra inicial del apellido paterno del ciudadano, en el que se le capacita y se obtienen por sección electoral los ciudadanos idóneos para ejercer esa función de autoridad durante la jornada electoral. En todo ese proceso se requiere del apoyo de un verdadero ejército de trabajadores eventuales: los capacitadores asistentes y supervisores electorales. Ellos son los que notifican a los ciudadanos, capacitan a funcionarios de casilla, distribuyen los materiales y documentación electorales —que se convierten en paquetes electorales al término de la jornada—, entre muchas otras funciones.

Otro cambio importante, producto de la reforma electoral de 2014, es que cada vez que se celebren elecciones locales concurrentes con la

federal, se instalarán casillas únicas. En la práctica, Colima ya la había adoptado desde principios de los noventa, y algunos estados también habían experimentado con ese modelo. Es un hecho que mejoran los procesos al no tener dos mesas receptoras de votación en elecciones concurrentes —una para elecciones locales y otra para la federal— ya que se reduce considerablemente el número de ciudadanos a capacitar como funcionarios de casilla. Ésta es una consecuencia obligada de la nueva participación del INE en la organización de las elecciones locales.

## Fiscalización

La forma y las facultades con las que la autoridad audita el origen, empleo y destino de los recursos de los partidos ha sido una de las tareas electorales que más ha cambiado. Para comprenderla mejor, se puede periodizar en cuatro etapas.

La primera va de 1990, año de creación del IFE, a 1996. El periodo se caracteriza por financiamiento público inequitativo y muy limitadas facultades para auditarlo. En efecto, había gran laxitud en la forma en que los partidos utilizaban el financiamiento público y privado, así como en la manera en la que lo reportaban a la autoridad. El IFE no contaba con muchos “dientes” para conocer y sancionar el mal uso de los recursos por parte de los partidos. En 1993, una reforma al Cofipe estableció topes a los gastos de campaña.

Fue una época de profunda iniquidad en el reparto del financiamiento público, que favoreció de forma desproporcionada al PRI. En la sesión del Consejo General del 7 de abril de 1995, por ejemplo, se conocieron los gastos de las campañas de las elecciones de 1994 (presidencial, diputados, senadores y asambleístas del Distrito Federal). El entonces consejero ciudadano José Woldenberg señalaba la patente iniquidad: “De casi 415 millones de nuevos pesos que gastaron todos los partidos en sus distintas campañas, insisto en la cifra, el 78.28 por ciento fue erogado por el Partido Revolucionario Institucional”. El también consejero ciudadano Santiago Creel reparaba en las condiciones inequitativas por las que Ernesto Zedillo consiguió la presidencia de la República. En palabras de Creel: “La revisión de los gastos arrojó

que en el rubro ‘gastos de medios de comunicación’ un partido concentró el 77.23 por ciento del gasto”. Por supuesto, se refería al PRI (Sánchez 2014, 112-3).

Una segunda etapa va de 1996 a 2007. En sus inicios, se diseñó todo el andamiaje reglamentario en materia de fiscalización derivado de la reforma política de 1996. El periodo se caracteriza por tres aspectos en términos del financiamiento público: 1) reparto más equitativo (la regla aún vigente del 30% asignado de manera igualitaria entre todos los partidos políticos nacionales y el 70% de forma proporcional al peso electoral de cada partido, atendiendo a los resultados de la elección de diputados federales inmediata anterior); 2) que el resto de los partidos distintos al PRI incrementaran notablemente su financiamiento de ninguna manera significó que se redujera el del PRI; y 3) aumento exponencial de los recursos que el Estado mexicano destinaba a los partidos; la bolsa del financiamiento creció diez veces.

Para vigilar el uso del financiamiento a los partidos políticos, la reforma de 1996 creó una comisión de consejeros adscrita al Consejo General. Durante sus primeros siete años, la Comisión de Fiscalización estuvo presidida por Alonso Lujambio (1962-2012), quien contó con el apoyo de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, que actuaba como secretaría técnica de dicha Comisión. Fue una época de aprendizaje entre la autoridad electoral y los partidos políticos, en un nuevo contexto de exigencia; tiempo de las primeras sanciones por infracciones a la normatividad en los informes anuales y de campaña. Por ejemplo, en la sesión del Consejo General del 20 de mayo de 1997 —esto es, en plena campaña por la renovación de la Cámara de Diputados y para elegir por primera vez al jefe de gobierno del entonces Distrito Federal— se establecieron sanciones a los partidos por irregularidades en el origen, uso y destino de su financiamiento ordinario correspondiente al ejercicio anual de 1996. Posterior a ese arranque de una fiscalización más exigente, se dio la época de las “mega sanciones”, considerando los casos ampliamente conocidos como “Pemexgate” y “Amigos de Fox”, que sancionaron a candidatos presidenciales en las elecciones de 2000. Se trató de un periodo en el que la autoridad avanzó en las tareas de fiscalización, a pesar de que no contaba con las facultades ni el marco legal adecuado. Por ejemplo, debido al secreto bancario y fiduciario, las autoridades hacendarias no colabo-

raron en su momento con las investigaciones de la autoridad electoral.

La tercera etapa de la fiscalización va de 2007 a 2014. La revisión de los recursos partidarios ya no es responsabilidad de la desaparecida Comisión de Fiscalización sino de la Unidad de Fiscalización, órgano con autonomía a cargo de un funcionario designado por el Consejo General. No pocas veces se ha señalado el carácter regresivo de la reforma de 2007. Por lo que hace a la auditoría de los recursos de los partidos políticos, sus críticos (incluyendo a los autores de este texto) tienen razón. El diseño legal de entonces produjo conductas tan indeseadas como poner a los consejeros electorales en la difícil situación de ser quienes cargaran con el costo político de aprobar informes, dictámenes y resoluciones que, además, era humanamente imposible conocer a cabalidad por el poco tiempo que había antes de aprobarlos, y porque no acompañaban el inicio y desarrollo del proceso de auditoría a los partidos. Sólo como anotación, baste señalar que la fiscalización de la elección presidencial de 2012 concluyó definitivamente hasta septiembre de 2017, mientras que la de la elección federal de 2015 está cerrada y es definitiva.

La cuarta etapa inicia en 2014. Como es obvio, corresponde a la creación del INE y a un reclamo mayor para hacer rendir cuentas a los partidos políticos. El marco vigente parte de la premisa de que la fiscalización de las campañas se debe realizar de manera expedita y en tiempo real: los partidos están obligados a reportar sus movimientos en el llamado “Sistema Integral de Fiscalización”. Se acortaron los plazos para que los partidos entreguen sus informes, la autoridad realice una primera valoración, remita observaciones a subsanar y someta por último al Consejo General el dictamen y el proyecto de resolución con las conclusiones de su revisión. Ello ocurre a escasas semanas de realizada la jornada electoral, en notoria diferencia con el esquema pasado, que permitía dar a conocer conclusiones de fiscalización de campañas federales en plena efervescencia de elecciones locales del año siguiente. La fiscalización de las últimas elecciones federales de 2018 (presidenciales, legislativas y locales) concluyó de manera satisfactoria.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Por lo que respecta a las sanciones propuestas por el INE, se generó una importante polémica por el uso que el partido Morena le dio a un fideicomiso que aparentemente tenía como propósito apoyar a los damnificados por los terremotos de septiembre de 2017. La multa propuesta,

Como medidas de orden y control adicionales, se creó el registro nacional de proveedores, para mayor certeza sobre la licitud en las operaciones de contratación de productos y servicios de los partidos políticos. La reforma de 2014 restableció —de manera correcta, a juicio de los autores— la Comisión de Fiscalización, lo que permite a los consejeros conocer desde su inicio el proceso completo sobre las decisiones que van a aprobar. No se eliminó la Unidad Técnica de Fiscalización, pero sí su plena autonomía. Como ocurría antes de 2007 con la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos, el titular de la Unidad de Fiscalización sirve como secretario técnico a la Comisión de Fiscalización.

## **Administración y monitoreo de acceso a medios de comunicación**

En lo que sí acertó la reforma de 2007 fue en otorgar a la autoridad electoral la administración exclusiva de los tiempos del Estado en radio y televisión para difundir los mensajes de los partidos políticos. Se trata tal vez —junto con las funciones registrales para la confección del padrón electoral— de una de las atribuciones del Estado otorgada a una autoridad electoral más importantes en perspectiva comparada. Los cambios de 2007 acabaron con el llamado “mercado de medios”, al que los partidos acudían para contratar con televisoras y radiodifusoras (a menudo, los mismos grupos) para anunciarse en los medios de comunicación masiva. Como un porcentaje significativo del financiamiento de los partidos se iba directo a las arcas de esos consorcios, uno de los efectos más importantes e inmediatos fue disminuir el gasto electoral.

Desde entonces, esos espacios publicitarios se distribuyen de forma más equitativa y siguiendo el principio del financiamiento público: 30% de manera igualitaria entre todos los partidos nacionales, y 70% según

---

de 197 millones de pesos, hubiera sido una de las más altas impuestas por la autoridad electoral administrativa. Como se sabe, la Sala Superior del TEPJF revirtió la sanción propuesta por el INE. Sobre este caso, ver Horacio Vives Segl (2018).

la fuerza electoral. Se establecieron cuatro períodos para asignar tiempos: fuera del proceso electoral, precampañas, intercampañas y durante las campañas.<sup>3</sup> Se estandarizó la duración de los *spots* (treinta segundos, uno y dos minutos). Se otorgó al IFE —hoy INE— una bolsa de cuarenta y ocho minutos diarios en cada canal de televisión y estación de radio, de los que cuarenta y uno estaban destinados a partidos y coaliciones, y siete a mensajes informativos de difusión del Instituto y de otras autoridades electorales. Se fijaron franjas horarias que obligaban a las estaciones de radio y televisión a transmitir los mensajes en todos los horarios (y no sólo en las madrugadas, de menor audiencia). Se obligó a que cuando hubiera concurrencia en las elecciones federales del ejecutivo y del legislativo, al menos 30% de los mensajes estuviera destinado a las campañas de uno de los poderes (o sea, el legislativo). En suma, una parte importante de las energías del Instituto está destinada al correcto uso, distribución y medición de los tiempos de Estado en radio y televisión (Sánchez y Vives 2014, 188-9). Para la reforma electoral de 2014, el esquema aprobado en 2007 no cambió.

## Instrucción y resolución de procedimientos

Entre 2007 y 2014, el IFE lidió con los procedimientos especiales sancionadores (PES), que debían resolverse de manera expedita. Ello derivó en dos efectos no deseados. Por un lado, por tener que conocer, desahogar y resolver cada una de las quejas interpuestas, los consejeros electorales les destinaron una cantidad considerable de horas (para su estudio y discusión). Por otro lado, al calor y desarrollo del proceso electoral, en lugar de que los consejeros concentraran su atención y esfuerzos en el buen desarrollo de las elecciones, debían pronunciarse sobre asuntos que en no pocas ocasiones lo que buscaban era que la autoridad electoral tomara partido por unos o en contra de otros. Si ya está en la naturaleza de la autoridad regular la conduc-

<sup>3</sup> En estricto sentido, se trataría de cinco períodos. El quinto correspondería al llamado periodo de veda o de reflexión, los tres días previos a la jornada electoral. Si bien los partidos políticos no pueden anunciararse en medios de comunicación masiva (aunque permanezca su publicidad vial) en esos días, sí hay campañas institucionales de llamado al voto.

ta de los partidos en el proceso electoral —con la correspondiente reacción de aquéllos— en nada ayudaba a mejorar el ambiente que, de manera recurrente, el Consejo General discutiera sobre el sentido de determinada queja. En suma: durante el desarrollo del proceso electoral, el Instituto siempre quedaba mal con la mitad (o más) de sus interlocutores involucrados en una queja, ante su definición y la aplicación de medidas cautelares.

A partir de 2014, la situación para el INE cambió. Frente a la posibilidad de que el legislador quitara al INE la parte del contencioso electoral para dejarla desde el principio en la cancha de quien lo va a resolver en última instancia —el Tribunal Electoral— no lo hizo, y el esquema actual es una mixtura curiosa. El INE se convirtió en la ventanilla de recepción de los recursos; se encarga de evaluar, investigar e instruir para remitir después el expediente al ámbito jurisdiccional. Esto es, el TEPJF se encarga de resolver (y en su caso, sancionar) sobre expedientes que le turna el INE.

Es importante destacar que los tiempos en los que el Tribunal emite sus fallos han dejado al INE en escenarios muy complejos para resolver dilemas en la organización de los procesos electorales.<sup>4</sup> Peor aún: en ocasiones, el sentido de las resoluciones del Tribunal ha llegado a contravenir decisiones tomadas por el INE.

## **Competencia para incidir en procesos electorales locales**

Es el tema por excelencia de la reforma electoral de 2014. Trascendió que, en su discusión, había dos modelos a considerar: uno donde todas las elecciones se realizaran bajo la legislación y principios federales; el

---

<sup>4</sup> Se citan dos ejemplos. Si bien la jornada electoral nacional de 2015 se realizó el 5 junio, por las nulidades que determinó el Tribunal se realizaron elecciones extraordinarias entre octubre de 2015 y marzo de 2016, esto es, nueve meses después de la jornada ordinaria. En el caso de la verificación de los apoyos para las firmas de los candidatos independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, el Tribunal fue mandatando por etapas que se diera el registro a diversos ciudadanos; los últimos, ya prácticamente a escasos días de que terminaran las campañas. Para una revisión completa de dicho proceso, véase Nateras y Sánchez (2016).

otro, finalmente adoptado, un modelo mixto, diseñado desde la Constitución y refrendado en leyes generales, de carácter obligatorio para todo el país, pero que mantiene la legislación y autoridades electorales locales para las elecciones estatales y municipales. En cualquier caso, se cambió el paradigma que había regido hasta 2014: autoridades y legislaciones electorales separadas; unas para comicios federales y otras para procesos locales. De forma regular, autoridades electorales federales y estatales han colaborado mediante la firma de acuerdos de apoyo y cooperación. Hoy día se siguen signando, pero por cuestiones de ley, quedan fijados algunos términos que antes podían ser sujetos de negociación entre las partes.

La intervención federal en los procesos electorales locales puede centrarse en tres aspectos. Uno, los tres escenarios que vinculan a autoridades federales con locales (Sánchez y Vives 2014, 148-55); dos, el nombramiento de los consejeros de los órganos locales; y tres, la forma en la que el INE ha reglamentado el ingreso, la permanencia y remoción de los funcionarios en las estructuras ejecutivas de los institutos electorales locales.

### ***Asunción***

La primera modalidad en la que el INE puede intervenir en procesos locales es la asunción. Una vez establecidas las funciones de los Ople (anteriores institutos estatales electorales), y de acuerdo con la Legipe, la asunción queda entendida como una atribución del INE para asumir directamente la realización *de todas las actividades electorales* que les corresponden a dichos organismos locales. No es de uso discrecional; podría ejercerse sólo bajo condiciones específicas y a petición fundada ante el Instituto de cuando menos cuatro consejeros electorales, o por parte de la mayoría de los integrantes del consejo del Ople en cuestión. Deberá realizarse antes de que inicie el proceso electoral (salvo que se trate de una asunción parcial) y quedará a consideración del Consejo General del INE.

### ***Atracción***

Atribución del INE para atraer a su conocimiento *cualquier asunto* que se encuentre dentro de la competencia de los Ople, cuando su

trascendencia lo determine o cuando se tenga la intención de sentar un criterio de interpretación para situaciones futuras. La facultad de atracción tiene la intención de ser aplicada únicamente en casos excepcionales, y el proceso para ser materializada es muy similar al de la asunción —es necesario que la petición sea formulada por al menos cuatro consejeros electorales o la mayoría del Consejo General del Ople en cuestión, y debe contar con al menos ocho votos de los consejeros electorales del INE. A diferencia de la asunción, la petición para ejercer la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento, sin importar que el proceso electoral ya haya comenzado, pues tiene la intención de ser aplicada en situaciones trascendentas para corregir el proceso local correspondiente.

### ***Delegación***

Según la Legipe, la delegación es la facultad del INE de delegar a los Ople sus atribuciones en el ámbito local durante la organización de elecciones en las entidades federativas, con la posibilidad de reasumir su ejercicio directo en el momento que lo considere conveniente. La delegación de funciones es de carácter excepcional y, en su caso, se deberán valorar previamente, de forma positiva, las capacidades del Ople que corresponda, para cumplir adecuadamente las funciones encomendadas. Valga señalar que no sólo no se ha delegado ninguna función del INE en organismos locales, sino que, por el contrario, se han reasumido, tales como la capacitación electoral.

Nombrar a los consejeros electorales de los Ople es una de las mayores atribuciones de los consejeros del INE. Antes de la reforma electoral, no había un criterio uniforme sobre los requisitos para nombrarlos, como tampoco un número uniforme de integrantes. Lo que se presuponía es que, en muchos estados, el organismo electoral era un apéndice de la oficina del gobernador. A partir de la reforma de 2014, los integrantes de los Ople son nombrados por el Consejo General del INE. Ahora, los aspirantes deben cumplir con requisitos tales como estar titulado, aprobar etapas secuenciales de un proceso de selección: conocimientos en la materia electoral acreditados en un examen, escribir un ensayo y pasar una entrevista de habilidades político-gerenciales. Son siete consejeros: tres electos por tres años, tres por seis, el

consejero presidente por siete —para garantizar el escalonamiento— y, por primera ocasión, al menos la mitad son mujeres.

### ***Coordinación***

El Consejo General del INE aprobó un acuerdo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales —denominado “Acuerdo 865”— por el que se establecieron exigentes mayorías para el nombramiento y permanencia en los cargos directivos en los organismos. Se garantiza con ello la construcción de elevadas mayorías entre los consejeros, pero también su corresponsabilidad política en el proceso de selección y permanencia de dichos funcionarios.

De lo descrito en este apartado se desprende que la intervención del INE en los procesos locales se ha hecho por mandato de la Constitución y de las leyes generales en la materia, pero también a prueba de ensayo y confirmación, mediante la vía reglamentaria: aprobar acuerdos en el Consejo General, recurridos y confirmados, en su caso, por el Tribunal Electoral.

### **Credencialización y voto de los mexicanos en el extranjero**

Sobre el voto de los mexicanos en el extranjero, un cambio fundamental fue facilitar a los connacionales residentes en otro país la posibilidad de obtener la credencial para votar con fotografía, instrumento indispensable para emitir el sufragio. La reforma de 2014 facultó al INE para expedir la credencial para votar con fotografía en embajadas y consulados, en coordinación con la Secretaría de Relaciones Exteriores. Quedó atrás el tiempo en el que el trámite se hacía durante alguna visita a México. Si se considera que la gran mayoría de mexicanos residentes en el extranjero vive en América del Norte, resulta muy oportuno que la red consular en Estados Unidos y en Canadá sirva como facilitadora para obtener el documento. Internet desempeña un papel fundamental en esa labor: las citas se pueden programar en línea y la credencial debe ser validada vía el “Sistema de Consulta de Estatus de

tu Credencial para Votar". La agilización de los trámites se impone, ya que algunos estados y la Ciudad de México permiten que cada vez más mexicanos en el extranjero puedan votar para distintos cargos locales, además de los federales.

## Paridad de género en las candidaturas de partidos

Otra novedad del marco legal reformado son las medidas para garantizar espacios de representación política a las mujeres. Desde 2014, los partidos políticos deben presentar listas de candidatos a cargos legislativos intercalando fórmulas de hombres y mujeres, esto es, paridad vertical de género. Además, para erradicar el fenómeno conocido como "juanitas"<sup>5</sup> las fórmulas deben integrarse por candidatos del mismo género, para evitar que, ante la renuncia de la propietaria de la fórmula, asuma el cargo un hombre. Acciones similares se realizan para garantizar la paridad horizontal: en cargos municipales donde la elección es por mayoría relativa, se deben presentar el mismo número de candidatas mujeres que de hombres. En ese sentido, una de las experiencias más gráficas de cómo la autoridad electoral vela para que se cumpla la paridad de género fue la destitución en dos momentos en 2016 de todos los consejeros electorales que integraban el Ople de Chiapas (Sánchez y Vives 2016b, 596-9). La remoción se realizó por mandato del Consejo General del INE, en un primer momento, confirmada por decisión de la Sala Superior del TEPJF.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> En ocasión de la celebración de las elecciones legislativas de 2009, una decena de legisladoras electas a la LXI Legislatura (2009-2012) renunciaron a su curul en la Cámara de Diputados, ni bien asumieron el cargo. Fueron sustituidas por los suplentes, todos hombres. Esa práctica consistente en orillar a renunciar a una mujer para que la sustituyera un hombre, su compañero de fórmula fue conocido como "juanitas". El nombre viene del episodio suscitado ese mismo año, por el que, al candidato ganador en las elecciones para delegado de Iztapalapa, Rafael Acosta "Juanito", se le presionó a renunciar para que asumiera el cargo Clara Brugada. Al término de la elección del 1 de julio de 2018, una lamentable situación análoga de presentó en Chiapas, con las denominadas "manuelitas", en alusión a un grupo de mujeres ganadoras de elecciones a las que se pretendía violar sus derechos políticos para favorecer a hombres vinculados al gobernador chiapaneco Manuel Velasco. La oportuna actuación del Ople de Chiapas, del INE y el TEPJF permitió que la pretendida maniobra no se consumara.

<sup>6</sup> Si bien no es el tema de este capítulo, es importante consignar, así sea brevemente, la recurrencia y la importancia de casos por los que el TEPJF terminó emitiendo una serie de decisiones

## Candidaturas independientes

Si bien hay antecedentes de candidatos sin partido en el ámbito local antes de la reforma de 2014, es a partir de ésta que irrumpen para todos los cargos electivos federales y locales, legislativos y ejecutivos. Las principales atribuciones y tareas para el INE en esta materia están relacionadas con el cumplimiento de los requisitos para obtener las candidaturas distintas a las de los partidos: la validación de las firmas de apoyo ciudadano, la constitución de forma reglamentaria de asociaciones civiles mediante acuerdos del Consejo General, los esquemas de financiamiento y fiscalización para sus campañas y la garantía de acceso a las mesas de las autoridades administrativas en las que participen. En ese sentido, también se consigna sin desarrollar, toda la reglamentación e impugnaciones que se presentaron en ocasión de algunas candidaturas independientes a la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, proceso *sui generis*, encargado al INE y celebrado en 2016, tras la aprobación de la reforma política que cambió el estatus jurídico de la capital del país, y que por lo ajustado del calendario electoral requirió la emisión de acuerdo tras acuerdo, enmendados a menudo por el TEPJF. El caso de las candidaturas independientes, específicamente en lo que respecta a la Presidencia de la República en las elecciones de 2018, generó una enorme polémica, materia de futura reflexión. De todos los aspirantes que intentaron llegar a la boleta presidencial por la vía independiente, en un primer momento se conoció que Margarita Zavala, Jaime Rodríguez Calderón y Armando Ríos Píter habían presuntamente alcanzado el umbral y dispersión de apoyos ciudadanos mínimos requeridos. Sin embargo, el INE al verificar la autenticidad de las firmas, determinó que sólo Margarita Zavala cumplió con los requisitos para ser candidata independiente. Como se sabe, Ríos Píter y Rodríguez Calderón acudieron al Tribunal Electoral a impugnar la decisión del INE. La historia es por todos conocida: con sentencias contradictorias entre sí, la Sala Superior del TEPJF le concedió el pase automático a Rodríguez Calderón a la boleta presidencial

---

nes y criterios a las decisiones adoptadas y recurridas por el INE, que, inclusive “han lesionado la institucionalidad democrática en México”. En ese sentido, una interesante selección de casos fue desarrollada en un libro de reciente aparición (Concha y López 2016).

y dispuso que el INE volviera a revisar la autenticidad de las firmas de apoyo a Ríos Peter (que no llegó a la boleta). Finalmente, Margarita Závala renunció a la candidatura.

## Lecciones y conclusiones

Desde que se diseñó el moderno sistema electoral mexicano en 1946, muchas reformas lo han actualizado, según los consensos coyunturales de la clase política. De todas ellas, las de 1990, 1996 y 2014, han sido las que mayores cambios han implicado en la naturaleza y atribuciones de la autoridad electoral.

A diferencia de las reformas de 1990 y de 1996, el INE no partió de cero para poner en práctica los procedimientos de las elecciones federales de 2015 y las locales de 2016, bajo el nuevo esquema híbrido nacional de elecciones. El INE contó con la experiencia acumulada de ocho elecciones federales organizadas por su antecesor, el IFE; comicios que en términos generales resultaron bastante exitosos y fueron producto de una relación de colaboración con los entonces institutos estatales electorales, basada en convenios que resultaban adecuados para ambas partes. Una vez que se celebraron las elecciones presidenciales de 2018 en las que se renovó por completo el Senado de la República —la Cámara de Diputados ya había sido electa bajo el nuevo esquema en 2015— así como las elecciones por la Jefatura de Gobierno y otras ocho gubernaturas, ya todos los cargos de elección de la rama ejecutiva y legislativa del federalismo electoral mexicano se han realizado bajo el esquema nacional híbrido de autoridades electorales surgiendo de la reforma de 2014.

Las leyes derivadas de la reforma de 2014 sentaron bases sólidas para arrancar el nuevo esquema compartido de celebración de elecciones locales. Con todo, no fueron suficientes, por lo que el INE tuvo que emitir un cuerpo normativo que le ayudara a definir con mayor precisión los mecanismos para aplicar a cabalidad las nuevas atribuciones legales. Como suele ocurrir con cualquier normatividad nueva, ese proceso se fue moldeando por las decisiones tomadas por el Consejo General y por las correcciones que, en su caso, fueron rea-

lizando las Salas Regionales y la Sala Superior del TEPJF, con interpretaciones novedosas derivadas de la elección federal de 2015 y de las elecciones locales en trece entidades en 2016.

No hay que menospreciar el impacto de los cambios en la vida institucional: más oficinas, más personal, más atribuciones, en un diseño institucional que el IFE no tenía. Fue necesaria otra estructura de dirección y de una nueva relación con el resto de las autoridades electorales.

Esa situación hizo posible que el INE organizara —dentro de sus nuevas atribuciones— las elecciones internas del PRD para la selección de su dirigente nacional en 2014, apenas unas semanas después de instalarse el Consejo General y de aprobarse las leyes generales vigentes en la materia; que se preparara el escenario para realizar —sin que nunca se concretara— las cuatro consultas populares que se pusieron a consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que las rechazó en 2014; o que se hiciera cargo de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México en 2016. No obstante, al día de hoy, siguen corriendo algunos procesos de ajuste derivados del nuevo marco electoral, como la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional.<sup>7</sup>

Así, la reforma electoral de 2014 no sólo se refiere a mejorar procesos electorales locales y federales, sino a la naturaleza misma del Instituto. Tras la experiencia de las elecciones celebradas según las jornadas electorales nacionales únicas de 2015, 2016, 2017, 2018 y 2019, y de las elecciones extraordinarias celebradas producto de diversas anulaciones —destaca señaladamente la de gobernador de Colima (se anularon la programadas en junio de 2015 y se realizaron las extraordinarias en enero de 2016), realizada de manera íntegra por

---

<sup>7</sup> La reforma electoral de 2014 significó, entre otros aspectos, redimensionar el servicio profesional electoral federal en el ámbito nacional, y las áreas de oportunidad para fortalecer las condiciones laborales de sus integrantes, así como al personal administrativo y auxiliar de la autoridad electoral nacional. La creación del Servicio Profesional Electoral Nacional, sustentado en el apartado D, del artículo 41 constitucional, consolida la profesionalización de la función electoral, esto es, apuntala la especialización de todos los funcionarios que contribuirán a la eficiencia y eficacia de los grandes apartados de organización y capacitación de las elecciones, en el ámbito federal y local. Otra labor pendiente es generar los lineamientos para que los miembros del Servicio Profesional Electoral del otrora Instituto Federal Electoral que hayan obtenido promociones en rango se incorporen al modelo de promociones en rango del Servicio Nacional.

el INE— los escenarios de cara a un posible perfeccionamiento del modelo electoral son tres. En primer lugar, regresar al modelo anterior de separación de leyes y competencias federal y locales (inviable y en extremo costoso); en segundo lugar, desaparecer a las autoridades locales para que todas las elecciones queden bajo el manto de la autoridad federal; el tercer escenario, profundizar en el modelo mixto actual, precisando las funciones que corresponden a cada autoridad.

Recuérdese que, para fortalecer el modelo electoral, el INE tuvo que emitir acuerdos para atraer tareas de las elecciones locales. Más aún, para condensar una inmensa cantidad de acuerdos aprobados por el Consejo General sobre procesos electorales, el máximo órgano de dirección estimó conveniente aprobar un Reglamento de Elecciones en 2016, con el propósito de concentrar en un solo cuerpo normativo, el desarrollo de diversos aspectos logísticos que se han ido acumulando, producto del aprendizaje de las elecciones de 2015 y 2016. Su objetivo es dotar de mayor certeza en aspectos puntuales —desde luego, no contenidos sino de manera general en la Constitución o en la Legipe— de cara a la organización de procesos electorales venideros.

Hay, por supuesto, asuntos que corregir. El más importante es que, al perder control los gobernadores sobre las autoridades electorales colegiadas, se generan incentivos a no dotar los recursos adecuados para el funcionamiento de los Ople. En ese sentido, una reforma legal que asegurara el presupuesto a esos organismos sin depender de la discrecionalidad de las autoridades locales —gobernador o congreso local—, sería en extremo importante. Otro par de propuestas: que, en el caso de las consultas populares, primero la Suprema Corte determine su constitucionalidad, antes de que el INE corra el proceso de validación de las firmas. Segunda, que el monitoreo de *spots* que debe realizar el INE se lleve a cabo y financie de otra forma (la alternativa más lógica, es que lo realice el Instituto Federal de Telecomunicaciones).

Por último, es un hecho que hay una corriente de opinión a la que no le agradó la reforma electoral de 2014 y la considera un híbrido sin mucho sentido.<sup>8</sup> En algún punto, son atendibles esas críticas. Pa-

---

<sup>8</sup> Por ejemplo: “Con la homologación de los órganos electorales locales se fractura el principio de subsidiariedad, principio fundamental del federalismo que en su significado más amplio determina que los problemas deben ser resueltos por la autoridad más próxima a ellos” (Celedonio 2015, 114).

ra otros (Vives 2014), en el agregado, la reforma tuvo más aspectos positivos que negativos. Los autores del capítulo consideran —de ahí la pertinencia del modelo actual— que el debate sobre el federalismo electoral está lejos de estar cerrado. No está definido de manera inquestionable que las siguientes reformas electorales tiendan necesariamente a desaparecer los Ople para avanzar en la consolidación de un sistema nacional de elecciones bajo la supervisión única del INE, lo que implicaría la dispersión en el país de delegaciones y procedimientos federales para organizar todas las elecciones bajo esos preceptos.

Sobre el debate relativo al federalismo electoral, se escucharon críticas de que “se iba a trastocar el pacto federal”. Esas voces pasaron por alto que la Constitución es justamente la norma que establece o instaura el pacto federal y define cómo es y cómo funciona, de manera que, si aquélla es reformada por el constituyente permanente (en el que, además, participan las legislaturas locales), el pacto federal no es que se “trastoque”, sino que, simplemente, se modifican válidamente sus términos. Visto desde otra perspectiva, y tal vez de manera paradójica, implementar procedimientos generales en todo el país es una alternativa válida para corregir malas prácticas y deficiencias electorales en algunos estados.

No obstante, las elecciones de 2015 —en las que hubo concurrencia con la elección federal— y las de 2016 —sin concurrencia, con trece procesos locales más el inédito de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México— dejan como lección que la cooperación entre autoridades electorales administrativas federal y locales es posible, y que, en la medida en que se adopten las buenas prácticas federales, las elecciones tenderán a salir mejor. Ello, reflejado en diversos indicadores de desempeño y resultados en el desarrollo y celebración de las elecciones, lo que es independiente de la percepción de confianza y pulcritud que, sobre el desempeño de la autoridad electoral, pueda tener la ciudadanía.<sup>9</sup> En ese sentido, los resultados de las elecciones de

---

<sup>9</sup> En ese sentido, la precisión de Lorenzo Córdova es pertinente: “La reasignación de facultades que mandató la reforma puede interpretarse como una vocación centralizadora o bien como una vocación colaborativa, como la que se está diseñando desde el INE. Cualquiera de estos dos enfoques tendría fundamento legal. Debido al traslape de atribuciones, el federalismo electoral podría tener una faceta centralista en la que, en un afán absolutamente centralizador, el INE asumiera la organización total de las elecciones en las entidades o la mayoría de

2017 —en cuatro estados, y en las que estuvieron en juego tres gubernaturas— dejan lecciones agridulces. En el caso de la elección de gobernador de Coahuila, de nueva cuenta se presentó un desencuentro entre el INE y el TEPJF. El INE determinó que la violación de los topes de campaña del candidato postulado por la coalición “Por un Coahuila Seguro” liderada por el PRI, Miguel Riquelme Solís, habría rebasado la “determinancia permitida”, lo que hubiera implicado la anulación de la elección y que el candidato no pudiera volver a contender en una eventual elección extraordinaria. La Sala Superior del TEPJF validó la elección de Riquelme como gobernador de Coahuila. Por su parte, la elección del Estado de México resultó polémica por los elevadísimos topes de campaña que establece la legislación local.

Finalmente, el resultado de las elecciones del 1 de julio de 2018 demuestra que, a pesar de la polémica por la reforma aprobada en 2014, sí es posible celebrar elecciones bajo el esquema nacional, híbrido y de colaboración entre autoridades locales y federales para la organización de elecciones. Como se ha señalado reiteradamente a lo largo de este artículo, las decisiones adoptadas por el Consejo General del INE para las elecciones celebradas entre 2015 y 2017, sirvieron para preparar y prever escenarios para las de 2018, en las que por primera vez en la historia de México se celebraron elecciones federales (presidencial, senadurías y diputaciones) concurrentes en treinta entidades federativas del país. Quitando la consulta popular —que no ocurrió— y el ejercicio de la consulta infantil y juvenil que tradicionalmente realiza el IFE desde 1997 y que en 2018 se decidió diferir a noviembre para no complicar aún más la logística de la jornada electoral nacional del 1 de julio, se estresó al máximo el sistema electoral mexicano y el resultado fue enteramente positivo. Eso no quita que no se hayan presentado elecciones fuertemente litigadas por los partidos políticos: ahí están los casos de la gubernatura de Puebla —por mucho, la más relevante— las municipales de Guadalupe y Monterrey en Nuevo León o la Alcaldía de Coyoacán en la Ciudad de México, por citar algunas. Pero frente al cúmulo de elecciones en disputa, el balance post electoral es

---

las actividades de los Organismos Públicos Locales (Ople) [...]. Interpretar así las facultades especiales que nos otorga la ley, sería un error. Significaría que habríamos leído mal la reforma electoral.” (Córdova 2015, 315).

que el modelo electoral derivado de la reforma de 2014 funciona, y bien, lo cual no quita que se deban señalar algunas reflexiones y recomendaciones.

## Recomendaciones

Aquí se presentan algunas recomendaciones para integrar la reflexión sobre las deficiencias del actual modelo de elecciones, derivado de la última reforma político-electoral de 2014.

1. Como se anunció en el apartado de lecciones y conclusiones, el planteamiento central de una posible futura reforma electoral se refiere a la conveniencia de desaparecer, o no, los Ople.
2. En caso de mantener el esquema híbrido de autoridades, establecer mecanismos legales que garanticen el presupuesto de los Ople. Que no dependa de la voluntad política de gobernadores y congresos locales, que pueden tener incentivos a minar su capacidad de operación por no responder a determinado interés político o partidario.
3. Avanzar hacia esquemas de voto electrónico. Implementarlo en el futuro inmediato para facilitar la emisión del voto de los mexicanos residentes en el extranjero.
4. Definir los tiempos para resolver los procedimientos especiales sancionadores. Mientras que para el INE el procedimiento es claro, el Tribunal Electoral no tiene la misma exigencia, por lo que puede emitir fallos que, de manera innecesaria, generen inconvenientes institucionales a la autoridad administrativa. En el extremo, desaparecer los procedimientos especiales sancionadores, al asumir un nuevo modelo de comunicación política y de libertad de expresión, en el que la autoridad electoral no deba pronunciarse sobre contenidos de los mensajes de partidos, candidatos, gobiernos y, más aún, ciudadanos —a título personal o agrupados en organizaciones— a los que no se les deba someter a un procedimiento administrativo por emitir juicios y opiniones políticas sobre contiendas electorales.

5. Establecer mecanismos para reducir las disparidades en los topes de campaña, particularmente las de gobernador.
6. Establecer reglas claras y generales para la permanencia en el cargo de aquellos candidatos que aspiran a la reelección inmediata en los ayuntamientos, congresos locales y, en su momento, cámaras federales.
7. Si bien ya se emitió una ley para reglamentar las disposiciones previstas en el artículo 134 constitucional relativo a la difusión de la publicidad gubernamental, el resultado claramente solo deja satisfechos a la mayoría legislativa que en su momento aprobó dicha ley y que ha sido fuertemente criticada por no resolver los dilemas y problemas de fondo.
8. Eliminar la llamada “determinancia” relativa a los topes de campaña. Que no se le reconozca a un eventual candidato ganador de una elección el triunfo si rebasó los topes de campaña, independientemente de cuál haya sido el monto o porcentaje y de la distancia entre los contendientes.
9. Es necesario revisar la figura de las candidaturas independientes. La verificación de los apoyos ciudadanos específicamente para candidaturas presidenciales entre otros requisitos incentivó una serie de malas prácticas por parte de los aspirantes, que no son deseables en competencia democrática.
10. La relación entre dinero y competencia política es, por definición, compleja. Por ello, es necesario revisar la fórmula de financiamiento público de los partidos políticos. Es indudable que el esquema de abundante financiamiento público que debe prevalecer sobre el privado no ha sido suficiente para evitar prácticas corruptas o de obtención de recursos al margen de la ley. Ello, sin dejar de tener presente en la ecuación que los partidos políticos son bienes públicos que deben seguir siendo sostenidos por el Estado mexicano, para evitar que se privatice del todo la actividad partidaria y que las oposiciones tengan recursos mínimos suficientes para realizar adecuadamente sus funciones y competir en elecciones futuras.

Hasta aquí, las propuestas para mejorar el marco electoral actual. Algunos temas que podrían ser incorporados eventualmente en una

agenda de reforma electoral son: segunda vuelta para la elección presidencial o ponderar la viabilidad de hacer obligatorio el voto, con mecanismos efectivos de sanción, para reducir prácticas de compra y coacción.

En suma, se debería terminar con el esquema tradicional de reformas gradualistas basado en la desconfianza mutua entre los partidos políticos, para dar paso a mejores prácticas para incrementar la calidad de la democracia mexicana. ¶

# **Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Pùblicos Locales después de la reforma constitucional de 2014**

**Jaime Rivera Velázquez\***

## **Introducción**

Con la reforma electoral de 2014, los institutos electorales de los estados y del entonces Distrito Federal experimentaron cambios considerables en sus reglas y atribuciones, si bien ninguno vio transformada su personalidad jurídica, su estatus de organismo autónomo ni su patrimonio.<sup>1</sup> La modificación más importante fue el incremento de atribuciones normativas y operativas del INE —hasta abril de 2014, IFE—, incluyendo la facultad para designar y remover a los consejeros electorales de los ahora llamados organismos públicos locales de las entidades federativas (los institutos electorales locales en el sistema

---

\* El autor es politólogo y consejero electoral del INE.

<sup>1</sup> La mayoría de los organismos electorales locales tenía y conserva el nombre de “Instituto Estatal Electoral de...”, algunos con variantes y agregados como “Participación Ciudadana”. Las excepciones son la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León y el Consejo Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de San Luis Potosí. También había diferencias en cuanto al número de consejeros (cinco o siete, incluyendo al presidente) y al origen del nombramiento de algunos funcionarios directivos. En Veracruz el antiguo instituto electoral cambió su nombre por el de Organismo Público Local Electoral. No obstante, todos coincidían en poseer autonomía constitucional, y casi todos en las funciones inherentes a cada cargo. Solamente en Chiapas, la función de fiscalización de los recursos locales de los partidos políticos estaba encamada a un organismo separado del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana: la Comisión de Fiscalización Electoral. Con la reforma de 2014, que confirió al INE la función fiscalizadora, ese organismo perdió su razón de ser y desapareció.

anterior). A partir de ese cambio constitucional y de las leyes secundarias, se asentaron las bases para conformar una suerte de sistema nacional electoral, con el INE como organismo rector y los Ople como autoridades electorales administrativas en los estados y en la capital de la República.

En el nuevo sistema, los otrora institutos electorales locales quedaron en una condición híbrida: ganaron autonomía frente a los poderes políticos locales, pero quedaron subordinados parcialmente al INE. Son autónomos constitucionalmente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se rigen tanto por las leyes locales electorales, de participación ciudadana y otras aplicables, como por leyes generales de la materia. Conservan muchas atribuciones para decidir y ejecutar funciones electorales y administrativas, pero en otras tantas se rigen por acuerdos y lineamientos emanados del INE. Sus asignaciones presupuestales están sujetas a lo que dispongan al respecto el ejecutivo y el legislativo locales (lo cual no es irrelevante), mientras que la integración de sus órganos máximos de dirección está en manos del INE.

## **Designación de los consejeros electorales locales**

Uno de los motivos principales para cambiar el mecanismo de designación de los consejeros electorales de los institutos locales fue el supuesto de que, al nombrarlos el Congreso estatal, perdían independencia frente a los partidos políticos y, más importante, ante el gobernador.<sup>2</sup> Tal suposición cometía el error de generalizar una realidad nacional que contenía muchas diferencias entre entidades, según la composición de cada congreso, el poder efectivo y estilo de cada gobernador, así como la personalidad y la ética de cada consejero. Sin embargo, no puede negarse una buena dosis de verdad tras la sospecha.

---

<sup>2</sup> Al presentar la iniciativa de reforma para crear el INE, Gustavo Madero, presidente nacional del PAN, argumentaba: “El objetivo fundamental es impedir la participación ilegal de los gobernadores, de sus aparatos, de sus recursos en los procesos electorales” (García 2013).

El propio mecanismo de designación de los aspirantes a consejeros —por el voto de dos tercios de diputados de la respectiva legislatura— otorgaba a los partidos con mayor representación parlamentaria un poder de apoyo y de veto que podía traducirse en una influencia política indebida sobre los designados. Además, el poder sin contrapesos del que han gozado muchos de los gobernadores en años recientes, les daba la oportunidad de injerirse no sólo en el proceso de designación de los consejeros, sino en el funcionamiento ulterior de los organismos electorales. Sin embargo, el principio mismo de autonomía constitucional bajo el que todos los organismos electorales locales actuaban desde antes de la reforma, daba a su presidente y sus consejeros la libertad de ejercer sus funciones con independencia e imparcialidad. El grado y la forma de aplicar esas prerrogativas dependían en buena medida del entorno político y, a fin de cuentas, de la voluntad y calidad moral de cada consejero. Así, la generalización derogatoria con que se justificó el cambio de método de designación de los consejeros no sólo era inexacta, sino, en muchos casos, injusta.

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, base V) y a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 44, 100 y 101) corresponde al Consejo General del INE designar a los consejeros de los organismos públicos locales. Estas disposiciones legales se han cumplido cabalmente desde 2014, en tres bloques sucesivos de selección y designación, más algunas sustituciones, de modo que todos los consejeros y presidentes en funciones en los Ople deben su nombramiento al Consejo General del INE.

En 2014, el procedimiento inició con la emisión de sendas convocatorias en las diecisiete entidades federativas donde habría elecciones locales en 2015,<sup>3</sup> además de Oaxaca, donde habría una elección municipal extraordinaria. En diciembre del mismo año, por mandato judicial, también se hicieron los nombramientos de Zacatecas, aunque el estado tendría elecciones hasta 2016.

---

<sup>3</sup> El concurso para designar consejeros electorales de los Ople en 2014 se abrió en el otrora Distrito Federal, así como en Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco y Yucatán.

El proceso de selección y designación consistió en siete fases, cada una condicionada al cumplimiento o aprobación de la anterior: 1) convocatoria pública a todos los interesados en concursar por ser miembros de los consejos de los Ople y registro de aspirantes; 2) revisión de requisitos legales de los concursantes inscritos; 3) examen de conocimientos generales de la materia político-electoral, diseñado por “una institución de educación superior, de investigación o evaluación” (resultó ser el Ceneval), y un examen de “habilidades gerenciales”; 4) redacción de un ensayo presencial sobre un tema político-electoral elegido al azar entre una lista de diez tópicos; 5) revisión y valoración curricular; 6) entrevista de cada aspirante con comisiones de por lo menos tres consejeros del INE; 7) integración de la propuesta por la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, y designación por mayoría calificada del Consejo General del INE.<sup>4</sup> Las convocatorias para integrar los Ople restantes siguieron un procedimiento semejante,<sup>5</sup> con pequeñas variantes, como la previsión del derecho a solicitar revisión del examen y del ensayo.<sup>6</sup>

Si bien con las convocatorias de 2014 y 2015 se desahogó el procedimiento para integrar los órganos de dirección de los Ople en todas las entidades federativas, el INE llevó a cabo nuevas designaciones en 2016 (por la remoción de todos los consejeros en Chiapas y la renuncia

<sup>4</sup> INE, Consejo General. Convocatoria en línea: <http://www.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/convocatoriaHistorico.html>.

<sup>5</sup> Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz. Todos, estados que celebrarían sus comicios en 2016 y 2017.

<sup>6</sup> En la Convocatoria de 2014 para la designación de consejeros presidentes y consejeros electorales de los Ople, se estableció para el examen de conocimientos que “los resultados serán definitivos e inatacables”. En las Convocatorias de 2015 a la fecha, conforme al *Reglamento para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*, 11 de marzo de 2015, se prevén el derecho y el procedimiento de revisión.

de una consejera en Nuevo León), 2017, 2018, así como en 2019 (con motivo de la renovación parcial de Ople<sup>7</sup> y otros relevos<sup>8</sup>).

En los concursos de 2014 a 2019 participaron diez mil ciento veintiséis aspirantes,<sup>9</sup> un promedio de ciento veintitrés por convocatoria. El proceso de selección observó en todo momento el criterio de igualdad de género.<sup>10</sup> En la fase del examen de conocimientos, se seleccionó en cada estado a mujeres y hombres con los mejores resultados (entre diez y veinticinco por género, según la convocatoria aprobada en cada caso).<sup>11</sup> Esto significó, hasta cierto punto, que había sendos concursos paralelos para cada sexo. El resultado fue una composición bastante equilibrada: a octubre de 2019, el INE había nombrado como consejeros electorales o consejeros presidentes de los Ople un total de ciento sesenta y nueve mujeres y ciento sesenta y siete hombres;

---

<sup>7</sup> Renovación parcial en aquellos estados con consejeros locales que fueron designados en 2014 por un periodo de tres años: Baja California Sur, Campeche, Colima, Ciudad de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas. Así como la renovación parcial en cargos designados un año después (2015): Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.

<sup>8</sup> Dos fallecimientos, Jesús Pineda de la Cruz en Chiapas y Aldo Morales Cruz en Tlaxcala; renuncias de Javier Garay Sánchez, consejero presidente en Baja California; de Francisco Javier González Pérez, consejero presidente de Durango; de Marisela Reyes Reyes y Alma Delia Eugenio Alcaraz, consejera presidenta y consejera electoral en Guerrero, respectivamente; de Jesús Eduardo Hernández Anguiano y Miguel Ángel Chávez García, sucesivos consejeros presidentes en Tamaulipas; remociones de Felicitas Alejandra Valladares Anguiano, consejera presidenta en Colima; de Jorge Alberto Hernández Hernández, consejero electoral en Veracruz; y sendas vacantes en Ciudad de México y Michoacán con motivo de los nombramientos en el Consejo General del INE (Dania Paola Ravel Cuevas y Jaime Rivera Velázquez, respectivamente).

<sup>9</sup> Datos de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

<sup>10</sup> “En cada una de las etapas se procurará atender la igualdad de género” (Reglamento 2019, Artículo 27).

<sup>11</sup> En algunos estados, cuando en la posición número 25 se registró un empate entre dos o más concursantes, fueron seleccionados para la siguiente ronda todos los que se hallaban en ese supuesto. En la evaluación del ensayo, como los textos eran anónimos, las proporciones de hombres y mujeres variaron. Al final, se designaron para cada Ople tres consejeras y tres consejeros; para el cargo de presidente se buscó también equilibrio en el ámbito nacional entre hombres y mujeres.

50.3% y 49.7%, respectivamente.<sup>12</sup> En las rondas de nombramientos, que abarcaron todas las entidades, dieciséis mujeres y veintiún hombres resultaron electos consejeros presidentes (se consideran las sustituciones realizadas en varias entidades con motivo de renuncias o destituciones).

Cada fase estuvo sujeta a reglas y cuidados para prevenir errores o sesgos; en especial los exámenes, aplicados en salones y horarios pre-determinados, en formato digital, con identificación plena de los participantes y vigilancia esmerada de los organizadores, lo que no dejó resquicios para irregularidades.<sup>13</sup> Los resultados del examen de conocimientos fueron publicados con detalle. Las reglas del ensayo presencial ponían a prueba el dominio del tema asignado, la habilidad para desarrollar una argumentación, la calidad de la expresión escrita y la capacidad de improvisar bajo condiciones de presión. La revisión de los ensayos estuvo a cargo de especialistas de instituciones académicas reconocidas, quienes leían textos sin el nombre del autor.<sup>14</sup> El único punto débil de esta fase, en el proceso de selección de 2014, fue que cada ensayo fue evaluado por una sola persona, dando margen a diferencias en el rigor que cada evaluador aplicaba, si bien, al ser anónimos los textos, no se trataba de sesgos deliberados. Este punto fue superado en los procesos de 2015 y posteriores, cuando la evaluación de cada ensayo estuvo a cargo de tres especialistas. La evaluación curricular también contó con criterios preestablecidos que reducían la discrecionalidad. Es cierto que la entrevista, por su propia naturaleza, se basa en apreciaciones subjetivas, pero al llevarse a cabo por tres o cuatro consejeros, el peso de la subjetividad de uno puede equilibrarse con la de los otros. La última fase para la designación fue la deliberación y votación de parte de los once consejeros del INE.

<sup>12</sup> *Cfr.* Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Pùblicos Locales del INE. Los datos son de acuerdo con la integración de los Ople en octubre de 2019. La estructura total de consejeros electorales de Ople es de doscientos veinticuatro; la diferencia de ciento doce casos atiende a renovación parcial de nombramientos, bajas por remoción, renuncias o fallecimientos.

<sup>13</sup> Aun así, hubo aspirantes que solicitaron revisión de examen y se les concedió audiencia con presencia de los especialistas del Ceneval.

<sup>14</sup> En 2014, la evaluación de los ensayos estuvo a cargo del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM; en 2015, del Centro de Investigación y Docencia Económicas; en 2016 a 2019, para los casos de sustitución, de El Colegio de México.

**Tabla 1. Participación de aspirantes y ganadores de las convocatorias publicadas por el Instituto Nacional Electoral para integrar los órganos máximos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (2014-2019)**

<b>Año</b>	<b>Convoca-torias</b>	<b>Vacantes</b>	<b>Aspirantes</b>			<b>Designaciones</b>			<b>Presidentes</b>	
			<b>M</b>	<b>H</b>	<b>Total</b>	<b>M</b>	<b>H</b>	<b>Total</b>	<b>M</b>	<b>H</b>
2014	19	133	1,256	2,301	3,557	73	60	133	10	9
2015	13	91	792	1,202	1,994	44	47	91	5	8
2016	2	8	77	168	245	3	5	8	0	1
2017	24	62	743	1,324	2,067	28	34	62	1	3
2018	16	42	760	1,140	1,900	21	21	42	0	0
2019*/**	8	8	200	163	363	0	0	0	0	0
<b>Total</b>	<b>82</b>	<b>344</b>	<b>3,828</b>	<b>6,298</b>	<b>10,126</b>	<b>169</b>	<b>167</b>	<b>336</b>	<b>16</b>	<b>21</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 16 de octubre de 2019.

\* Por acuerdo INE/C94/2019 de fecha 21 de marzo de 2019 se determinó declarar desierto el proceso de selección y designación de Consejera o Consejero Presidente del Ople de Tamaulipas.

\*\* En proceso

M=Mujer; H=Hombre.

El procedimiento descrito es legal, imparcial y transparente en grado importante para evaluar los méritos de los aspirantes. No es perfecto, pero sí bastante confiable. En comparación con los métodos de designación anteriores, el proceso que el INE siguió es más objetivo, pondera la preparación académica y garantiza un piso mínimo de conocimientos electorales de los finalistas.

Por mandato de ley, los consejeros deben contar por lo menos con título de licenciatura con antigüedad mínima de cinco años; de los doscientos diecisiete consejeros designados y en funciones a octubre de 2019, 57.1% poseía maestría y 12.4% doctorado.<sup>15</sup> Sin embargo, considerando que un solo órgano valoró a los candidatos de todas las

<sup>15</sup> Cfr. Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del INE. Información actualizada al 22 de octubre de 2019. Cabe señalar que, a esta fecha, los Ople registran siete vacantes (el total de consejeros electorales locales en las 32 entidades del país suman doscientos veinticuatro). Al momento de elaborar este estudio, el INE se encontraba en pleno desahogo de los procedimientos para su ocupación.

entidades federativas, y dadas las limitaciones propias de una entrevista de pocos minutos, es comprensible que la selección no contase en muchos casos con elementos suficientes para apreciar bien la personalidad y los posibles vínculos políticos de los aspirantes. Por su parte, el método de designación por los congresos no necesariamente garantizaba el piso mínimo de conocimientos de la materia electoral; en contrapartida, para bien y para mal, la selección pasaba por el filtro del conocimiento personal de los aspirantes por parte de las fracciones parlamentarias o de los líderes de éstas.

Comparado con los procedimientos de designación vigentes antes de la reforma de 2014, puede decirse que el proceso de selección a cargo del INE es sobre todo meritocrático, y que la designación a cargo de los congresos locales era más política, o por lo menos más influida por el conocimiento personal de los prospectos. No son criterios mutuamente excluyentes y ambos estuvieron presentes en los dos métodos, pero la diferencia de grado es importante. En conclusión, el método de designación por el INE es más objetivo en cuanto a conocimientos electorales, más impersonal y menos político.

No obstante, las designaciones de consejeros no han estado exentas de impugnaciones y controversias. Por un lado, varios aspirantes a consejero de algún Ople solicitaron en su momento revisión de examen de conocimientos o del ensayo; algunos, inclusive, promovieron por el mismo motivo juicios para la protección de los derechos políticos del ciudadano (JDC), mismos que fueron declarados infundados. En algunos casos, observaciones de partidos políticos influyeron para cambios de última hora en las listas de prospectos para ser designados consejeros. Además, partidos políticos o personas físicas interesadas impugnaron formalmente ante el TEPJF una docena de nombramientos, invocando presuntos vínculos partidarios o causas de inelegibilidad, aunque las pruebas presentadas no resistieron los criterios judiciales y, por ende, no prosperaron. De todos modos, algunos nombramientos han sido objeto de críticas esporádicas por partidos políticos, agrupaciones civiles y medios de comunicación.

En 2018, la Comisión de Vinculación con los Ople del INE impulsó una revisión integral al proceso de designación de consejeros locales para mejorar el reclutamiento y elevar la calidad en la selección de los aspirantes. Las adecuaciones más importantes son:

1. Se integra un Examen de Competencias Básicas y uno de Conocimientos Técnico-Electorales. El primero contiene dos componentes: Competencia Comunicativa (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con la aplicación de reglas ortográficas, manejo de vocabulario, redacción, así como las habilidades específicas para el uso de diversos tipos de textos orales y escritos), y Competencia Matemática (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con teoría de conjuntos, aritmética, álgebra, probabilidad estadística, así como la representación e interpretación gráficos y tablas).

El segundo examen cuenta con dos áreas: Teórico Normativo (que agrupa las áreas de conocimiento relacionadas con el sistema político mexicano; sistema jurídico mexicano y sistema de partidos), y Procedimientos Electorales (que agrupa las áreas del conocimiento relacionados con el sistema electoral; proceso electoral; candidaturas independientes; consulta popular; régimen competencial del INE; voto de los mexicanos en el extranjero; sistema jurisdiccional electoral federal y local, resultados electorales, así como la transparencia y acceso a la información pública).

El objetivo del replanteamiento del examen fue dotar de mayores elementos para evaluar a los aspirantes idóneos; es decir, seleccionar a los candidatos con habilidades para dialogar, consensar y acordar con los distintos actores involucrados en la competencia electoral, así como identificar problemas, situaciones o procesos complejos; construir acuerdos y buscar la mejor decisión posible siempre apegada a la norma y a la estricta observancia de los principios rectores de la función electoral.

2. Con relación al ensayo presencial, entre las innovaciones, ya no se sortearán las mociones (cuestiones problemáticas del ámbito electoral) como en procesos anteriores, sino que el día de la aplicación se pondrán a consideración de las y los aspirantes, dos mociones, de las cuales deberán elegir con libertad, una de ellas, para el desarrollo de su ensayo.

Se evalúan las capacidades de análisis, de comprensión, de argumentación y de síntesis de los aspirantes. Los temas para la elaboración del ensayo versarán sobre problemáticas del ámbito electoral, relacionadas con las responsabilidades y las atribucio-

nes legales, así como con las facultades y funciones operativas de los Consejeros Electorales de los Ople.

## Remoción de consejeros

Así como el Consejo General del INE tiene la facultad de nombrar a los consejeros de los Ople, también puede removerlos. La Legipe establece esa atribución y prescribe las causales y procedimientos para aplicar tal sanción (artículo 44, inciso g, y artículos 102 y 103). De hecho, la ley no prevé sanciones intermedias, como amonestación o suspensión temporal. Dotado de la facultad de remoción, el INE adquiere gran autoridad para hacer valer sus atribuciones legales en el ámbito de las elecciones locales, además de influir, formal e informalmente, en algunas decisiones de los Ople.

Desde luego, la remoción es una medida excepcional. Hasta octubre de 2019, se había ejercido en once nombramientos, siete de ellos corresponden a los consejeros y consejera presidenta del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas (IEPC).<sup>16</sup> El caso es singular por varias razones. Primero, por la fecha de las elecciones: a diferencia de las otras dieciséis entidades donde hubo elecciones en 2015, que concurrieron con las federales para celebrarse el 7 de junio, la Constitución Política de Chiapas (artículos 17 y 19) estableció el tercer domingo de julio para la jornada electoral. Además, la reforma al Código de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicada el 30 de junio de 2014, que debía armonizarse con las disposiciones generales de la Legipe, incluyó diversas normas que fueron impugnadas por el PAN, el PRD y el PT por medio de una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la

<sup>16</sup> En sesiones del 19 de febrero y 18 de mayo de 2016, el Consejo General del INE resolvió fundados los procedimientos de remoción en contra de Ivonne Miroslava Abarca Velázquez, Margarita Esther López Morales, Carlos Enrique Domínguez Cordero, María de Lourdes Morales Urbina, Lilly de María Chang Muñoa, María del Carmen Girón López, y Jorge Manuel Morales Sánchez, todos del IEPC. Por su parte, el 16 de noviembre de 2016, en acatamiento de sentencia del TEPJF, se removió a Felícitas Alejandra Valladares Anguiano como consejera presidenta de Colima; el 20 de julio de 2017, se aprobó la remoción de Jesús Uribe Cabrera del Instituto Electoral de Querétaro; y el 20 de julio de 2017, el Consejo General resolvió remover a Jorge Alberto Hernández y Hernández como consejero de Veracruz.

Nación. La impugnación de la fecha de la elección fue desestimada por la Corte, dejándola “intocada” para celebrarse el 19 de julio.

La disposición legal impugnada que tuvo a la postre más repercusiones fue la referida a la paridad de género en el registro de candidaturas. El artículo 234, párrafo sexto, del Código de Elecciones de Chiapas establecía la paridad de género en términos semejantes a los de la Legipe (artículos 232 y 234), pero agregaba: “Se exceptúan de lo anterior las candidaturas que sean resultado de un proceso de elección democrático, conforme a los estatutos de cada partido”. La norma fue declarada inconstitucional por la Corte,<sup>17</sup> lo que la excluía en automático del Código estatal. Más aún, el 8 de mayo de 2015, el TEPJF dictó jurisprudencia para hacer obligatoria la paridad de género en las candidaturas a ayuntamientos, tanto de manera “vertical” (en la planilla de regidores), como “horizontal” (entre candidatos a presidentes municipales del conjunto del estado) (TEPJF 2015a).

A pesar de esas decisiones, llegado el momento de aprobar el registro de las candidaturas, el 9 de junio de 2015, el Consejo General del IEPC de Chiapas incumplió la disposición de la ley vigente y la jurisprudencia al avalar registros de candidaturas a diputados y ayuntamientos que no observaban la obligación de paridad de género. Lo cierto es que la mayoría de los partidos incumplió en algún grado la regla de paridad de género en las candidaturas a diputados por mayoría y en la integración de las planillas para ayuntamientos (*paridad vertical*), y que todos los partidos (incluido el PAN, que promovió la impugnación) la incumplieron en las candidaturas a presidentes municipales (*paridad horizontal*). En sus alegatos de defensa, algunos consejeros del IEPC argumentaron que tuvieron muy poco tiempo para revisar más de doce mil registros de candidatos, pero sobre todo trataron de justificar su actuación por la propia exigencia de los partidos políticos, que a su vez invocaban los “usos y costumbres” de muchas comunidades indígenas que excluyen o limitan a las mujeres de la participación política.<sup>18</sup> Tanto para el INE como para el TEPJF, la conducta de

---

<sup>17</sup> Sentencia dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad (SCJN 2014), promovida por el PRD, PT y PAN.

<sup>18</sup> Resolución del Consejo General del INE, respecto del procedimiento de remoción de consejeros electorales del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas (INE/CG80/2016), 19 de febrero de 2016.

los consejeros constituyó una violación a una norma constitucional y legal. La Sala Superior del Tribunal ordenó revocar todos los registros que no cumplían con la paridad de género, y ordenó al IEPC hacer cumplir la sentencia y dar a los partidos un plazo de cuarenta y ocho horas para subsanar la anomalía; además, dio vista al INE para analizar la conducta de los consejeros locales.<sup>19</sup>

No es difícil imaginar las dificultades operativas y las complicaciones políticas que conllevó la revocación del registro de las candidaturas cuando faltaban sólo once días para la jornada electoral. Los partidos se vieron obligados a sustituir a toda prisa a decenas de candidatos varones por mujeres en municipios donde, según sus propios dichos, “las mujeres no quieren participar”. El Consejo General del IEPC, por su parte, determinó la imposibilidad material de reimprimir las boletas electorales con los nuevos nombres registrados.

Más graves aún fueron las irregularidades cometidas en la confección de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNRE) y en la votación correspondiente, porque configuraron un fraude electoral maquinado como no se había visto en México en varios lustros. El primer hecho que debió alertar a los consejeros del IEPC fue el número inusitado de solicitudes de inscripción de chiapanecos en el extranjero, que al final del plazo legal fue de 17,573 interesados en participar en la elección de la fórmula de “diputado migrante”. Tal cantidad contrastaba palmariamente con la registrada en las elecciones de 2012: 1,258. Las solicitudes de inscripción se habían multiplicado catorce veces.

Otro hecho que hacía sospechoso el volumen de registros era que, hasta el corte del 30 de abril (cuando habían transcurrido sesenta y un días desde la apertura del período de inscripción), se recibieron sólo 487 solicitudes, y para el 31 de mayo siguiente, en sólo treinta y un días más, se recibieron más de 17,000, la mayor parte de ellas en los dos últimos días. Ese crecimiento insólito de solicitudes provocó dudas y cuestionamientos por parte de algunos partidos, pero los consejeros atribuyeron el éxito a su intensa campaña de promoción en varios paí-

<sup>19</sup> En la instancia SUP-REC-294/2015, la Sala Regional de Xalapa consideró que, por lo avanzado del proceso, ya no había tiempo para reponer los registros de candidaturas, pero la Sala Superior revocó tal resolución.

ses. Pero si tales datos atípicos no bastaran para despertar sospechas, la votación supuestamente emitida desde el extranjero (por vía electrónica) no deja lugar a dudas de la operación fraudulenta que tuvo lugar: de 6,628 sufragios recibidos, el PVEM obtuvo 3,685 y el partido local Mover a Chiapas, 2,928. Entre ambos partidos sumaban 99.77% de los votos.<sup>20</sup> Cabe señalar que el PVEM es el partido al que pertenecía Manuel Velasco, el gobernador del estado (2012-2018), y que Mover a Chiapas tenía, presuntamente, vinculación con el gobernador mediante un amigo cercano y ex integrante de su gabinete ampliado (Expansión 2015). Sin embargo, nada hizo mover a la presidenta ni a los consejeros del IEPC de su posición en defensa de la validez de esos registros y votos. La investigación que llevó a cabo el INE demostró que la gran mayoría de las supuestas inscripciones en la LNRE eran falsas, y que la inclusión indebida de nombres en esa lista había impedido votar por lo menos a 377 ciudadanos que en realidad residían en Chiapas y acudieron a la casilla.<sup>21</sup>

Los consejeros electorales del INE no tuvieron duda de que se habían violado la ley y los procedimientos indispensables para garantizar la autenticidad del voto, y actuaron en consecuencia. En acatamiento de la sentencia del TEPJF de analizar la conducta de los consejeros, y ante las anomalías detectadas en la LNRE, el Consejo General del INE acordó instaurar un procedimiento administrativo contra los siete consejeros del IEPC (INE/CG433/2015). Poco después, se acumularon al procedimiento quejas del partido Morena y una indagatoria de la Fepade, por la alteración de la lista nominal del voto en el extranjero.

Conforme al artículo 103 de la Legipe y al Reglamento de Nombraamiento y Remoción de Consejeros, las instancias competentes del INE siguieron un minucioso procedimiento de instrucción, con todas las formalidades de fundamentación normativa y presentación de pruebas, con garantías de audiencia y defensa de los implicados. La historia

---

<sup>20</sup> Los quince votos restantes se repartieron entre MC (uno) y Morena (catorce). *Cfr.* INE/CG80/2016.

<sup>21</sup> La investigación del INE incluyó, entre otras pruebas, la verificación de doscientos registros de ciudadanos seleccionados aleatoriamente. De los ciento sesenta y cuatro que respondieron el cuestionario, todos manifestaron no haber realizado el trámite de inscripción en la LNRE (INE/CG80/2016).

terminó el 19 de febrero de 2016, cuando el Consejo General discutió y votó las propuestas de remoción de cada uno de los siete consejeros del Ople de Chiapas. Tres de las propuestas de destitución obtuvieron unanimidad y procedieron; las otras cuatro, incluida la de la consejera presidenta, fueron aprobadas por siete votos contra cuatro, por lo que no procedieron al no alcanzar los ocho votos que establece la ley (artículo 103, fracción 5 de la Legipe).<sup>22</sup> Sin embargo, ante varias impugnaciones al acuerdo del Consejo General, la Sala Superior del TEPJF revisó el caso, hizo una valoración y argumentación exhaustivas y, el 11 de mayo de 2016, resolvió que era procedente la destitución de los siete consejeros y consejeras del IEPC (TEPJF 2016). El INE acató en seguida la sentencia y amplió la convocatoria correspondiente para nombrar a los nuevos consejeros del IEPC de Chiapas, proceso que concluyó el 31 de mayo de 2016.

En otras entidades también se han presentado quejas ante el INE contra consejeros en funciones; incluso ha habido amonestaciones por parte del TEPJF; se han instaurado varios procesos administrativos. Con cifras actualizadas a octubre de 2019, se habían presentado ciento treinta y un procedimientos formales de remoción que han implicado a doscientos veintidós consejeras y consejeros electorales. De ese universo, doce procedimientos se hallaban, hasta octubre de 2019, en fase de “sustanciación”.<sup>23</sup>

Se advierte que la facultad de remoción de consejeros de los Ople ha sido tomada con mucha cautela por el Consejo General del INE, tanto por los requisitos estrictos que para tal efecto establece la ley, como por las implicaciones políticas y organizacionales que puede tener una decisión de tal envergadura. La remoción es un recurso extremo que se debe aplicar sólo en situaciones excepcionales y graves. De todos modos, la existencia de esa atribución legal tiene fuerza disuasiva ante eventuales conductas infractoras y refuerza la autoridad del INE

---

<sup>22</sup> Los cuatro consejeros del INE que votaron contra la mayoría consideraron que no todos los consejeros del IEPC tuvieron el mismo grado de responsabilidad en las infracciones cometidas, y por ende, no ameritaban la misma sanción de remoción (INE/CG80/2016). (*Cfr.* Acta de la sesión extraordinaria del 19 de febrero de 2016, del Instituto Electoral de Michoacán).

<sup>23</sup> Datos de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE. Con información actualizada al 15 de octubre de 2019.

como organismo rector de los órganos electorales locales. Las normas y los procedimientos establecidos para el ejercicio de la remoción por parte del Consejo General del INE aseguran, sin duda, más objetividad, certeza y garantías que los juicios políticos que pudieran instaurar los Congresos estatales ante situaciones análogas.

## Distribución de funciones y coordinación

El nuevo sistema electoral creado por la reforma de 2014 confirió nuevas facultades al INE; 74, según la cuenta de sus consejeros electorales (Murayama 2015). Las atribuciones nuevas están plasmadas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 41, Base V), así como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (que sustituyó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales), y en la Ley General de Partidos Políticos.

La propia Constitución establece la distribución de funciones entre el INE y los Ople: al primero le corresponden, tanto para elecciones federales como locales, la capacitación electoral; la geografía electoral (incluidos el seccionamiento y la distritación); el padrón electoral y la lista de electores; la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; las reglas, lineamientos y formatos para documentación y materiales electorales; los lineamientos para observadores electorales, resultados electorales preliminares, encuestas y conteos; la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos y candidatos (Constitución 2019, Apartado B, inciso a). También es atribución constitucional del INE regular la organización y el funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que incluye a los Ople (Constitución 2019, Apartado D). Nótese que algunas de esas atribuciones correspondían a los institutos electorales locales antes de la reforma.

Por su parte, los organismos públicos locales tienen las funciones siguientes: otorgar las prerrogativas locales a partidos y candidatos; educación cívica; preparar la jornada electoral; imprimir documentación y producir materiales electorales (conforme a modelos aprobados por el INE); escrutar y computar votos; declarar validez y otorgar constan-

cias en las elecciones locales; organizar, desarrollar, computar y declarar resultados en mecanismos locales de participación ciudadana; dar resultados preliminares, encuestas, conteos y observación electoral (conforme a lineamientos dictados por el INE); además de todas las no reservadas al INE.

Antes de la reforma de 2014, el papel del entonces IFE en los procesos locales se limitaba a: actualizar y dotar el padrón electoral y la lista nominal; notificar la obtención o pérdida de registro de partidos políticos nacionales; asignar y monitorear tiempos de radio y televisión para partidos y autoridades electorales (a partir de la reforma de 2007), y, por medio de convenios potestativos entre el IFE y autoridades electorales locales, coordinarse en elecciones concurrentes, apoyo técnico para la redistribución y colaboración en materia de fiscalización, educación cívica y recopilación de estadísticas electorales. Destacan dos atribuciones transferidas al INE: integrar e instalar las casillas y fiscalizar los recursos de los partidos. Se entiende el criterio que guio al legislador: reservar a un organismo como el INE las funciones más delicadas y complejas, de las que dependen en mayor medida la equidad de la competencia, la imparcialidad de la organización electoral y la autenticidad del sufragio. Más aún, la Constitución prevé la posibilidad de que el INE asuma directamente actividades propias de los Ople, o de que atraiga para su conocimiento cualquier asunto trascendente de la competencia local. En contraparte, el INE puede delegar al Ople ciertas atribuciones (Constitución 2019, Apartado C, inciso a, b y c).

La influencia del INE en la acción de los Ople no se agota en las facultades conferidas por la ley a uno y a otros, ya que el Consejo General del INE puede “dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones” (Legipe 2017, inciso j). No hay duda de que el Consejo General ha ejercido ampliamente sus facultades rectoras y reglamentarias en materia de elecciones locales y de la estructura y funcionamiento de los Ople. En poco más de cuatro años de vigencia de la Legipe, el INE ha aprobado 1,206 acuerdos que contienen reglamentos, lineamientos, criterios y otras medidas de aplicación en el ámbito local, además de cumplimiento de sentencias judiciales también referidos a elecciones locales. En 2014, el Consejo General aprobó 39 acuerdos relacionados con el ámbito local; de ellos, 24 se refirieron a reglas para los nombra-

mientos de los consejeros y designación de consejeros de sendos organismos locales, tres a la coordinación de éstos con el INE y doce a la conducción de los procesos electorales. En 2015, el número de acuerdos aumentó notablemente, pues se emitieron 140. De ellos, 36 establecieron lineamientos y criterios generales para los procesos electorales locales, 78 atendieron asuntos específicos de las elecciones en una o varias entidades, y 26 atañeron a la integración y organización de los Ople. En 2016, el INE aprobó aún más acuerdos que el año anterior: 15 de carácter general relativos a las elecciones de ese año, 264 sobre asuntos específicos de los procesos locales, y 28 sobre nombramientos y reglas para los Ople.

En 2017, el Consejo General del INE aprobó 127 acuerdos relativos a elecciones locales; 130 resoluciones específicas de procesos locales y treinta y cuatro relacionados con nombramientos. En 2018, 23 relativos a la regulación general de procesos electorales locales, 221 a resoluciones de asuntos específicos de uno o varios procesos electorales locales y diez a integración y organización de los Ople. Por su parte, de enero a septiembre de 2019, el INE aprobó 56, 107 y 12, respectivamente.

Tal cantidad de acuerdos da una idea de cuánto ha aumentado la ocupación y preocupación del INE con respecto a las elecciones locales. Las materias de los acuerdos destinados a los Ople van desde los modelos de documentación electoral, asignación de tiempos de radio y televisión, y reglas para el escrutinio de votos, hasta lineamientos para el PREP, determinación de nuevas demarcaciones de distritos locales, catálogos de puestos para el Servicio Profesional Electoral Nacional y un largo etcétera.

**Tabla 2. Acuerdos aprobados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral relativos a elecciones locales y organismos públicos locales de 2014 a 2019\***

<b>Tipo de acuerdo o resolución</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>
Regulación general de procesos electorales locales**	12	36	15	127	23	56
Resolución de asuntos específicos de uno o varios Procesos Electorales Locales	3	78	264	130	221	107
Integración y organización de los Ople	24	26	28	34	10	12
<b>Totales</b>	<b>39</b>	<b>140</b>	<b>307</b>	<b>291</b>	<b>254</b>	<b>175</b>

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Incluye acuerdos y resoluciones sobre la aplicación de atribuciones especiales del INE (asunción y atracción) del Consejo General, publicados hasta el 30 de septiembre de 2019.

\* El año 2014 comprende de junio a diciembre y el año 2019, de enero al 30 de septiembre.

\*\* En algunos casos, los acuerdos tienen aplicación para elecciones federales y locales.

El propósito general del INE ha sido homologar reglas y procedimientos en las funciones sustantivas de los Ople, así como garantizar niveles mínimos de calidad en su ejecución. Es cierto que los institutos electorales estatales antes de la reforma funcionaban razonablemente bien, cada uno por su lado. Pero cuando todos se colocan dentro de un mismo marco normativo y bajo una autoridad rectora común, se ponen de manifiesto la heterogeneidad de reglas, las disonancias de algunas decisiones y una diversidad de fallas operativas que, de otra forma, ni siquiera se conocerían más allá de las fronteras estatales.

La intensa función reglamentaria del INE se justifica también porque, a pesar de que la reforma electoral de 2014 prescribió la adecuación obligatoria de las leyes electorales locales a las normas generales, la actualización en los estados ha sido incompleta, heterogénea y a ritmos dispares. Las lagunas y discrepancias se salvan con los acuerdos y lineamientos generales del INE.

Además de los lineamientos y criterios emitidos por el Consejo General, la cooperación entre el INE y los Ople se ha complementado con convenios de coordinación y anexos técnicos y financieros. Para las elecciones locales 2014-2015 se firmaron ochenta y seis Convenios Generales de Coordinación entre el INE y los Ople y otros instrumentos de coordinación institucional. Las materias de coordinación se

refieren a la casilla única (contratación y dirección por parte del INE de capacitadores-asistentes electorales, ubicación de casillas, documentación electoral, entre otras actividades); programas de registro de electores (actualización, credencialización, listados nominales); sistemas informáticos; acceso a radio y televisión, y fiscalización de los recursos de los partidos. Además, se firmaron convenios con temas específicos para algunas entidades; por ejemplo, en cuatro estados, voto de mexicanos residentes en el extranjero. Por su parte, para las elecciones locales de 2015-2016 se firmaron sesenta y ocho convenios semejantes para las entidades que tendrían elecciones. Con relación a las elecciones locales de 2016-2017 se acordaron 33 instrumentos de coordinación; mientras que, para las elecciones de 2017-2018, se pactó el mayor número de convenios registrado desde que se aprobaron las reformas constitucionales de 2014, con 194; finalmente, se firmaron treinta y tres convenios correspondientes a las elecciones de 2018-2019. Cada convenio va acompañado de anexos técnicos y financieros; en los primeros se detallan las reglas e instrumentos de operación, y en los segundos se determinan las aportaciones económicas de los Ople al INE.

**Tabla 3. Instrumentos de Coordinación suscritos entre el INE y los Ople, con motivo de los procesos electorales locales.**

Instrumentos	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
Convenios Generales.	17	13	4	30	6
Anexos Técnicos.	17	13	4	30	6
Anexos Financieros.	17	13	4	30	6
Adendas.	23	17	5	71	15
Convenios específicos derivados de asunción: PREP, conteo Rápido, Sistemas de cómputos y comisionados. Incluye, anexos técnico y financiero.	2	4	16	27	0
Elección extraordinaria, solo se firman anexos técnico y financiero.	10	8	0	6	0
<b>Totales</b>	<b>86</b>	<b>68</b>	<b>33</b>	<b>194</b>	<b>33</b>

Fuente: Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, varios años. Con información al 18 de octubre de 2019.

Una forma en que el INE ha apoyado a los Ople, prevista indirectamente en los convenios de coordinación, ha sido interceder ante algunos gobiernos estatales para que liberen los recursos financieros aprobados en el presupuesto, indispensables para cumplir las funciones electorales. Varios gobiernos han retardado mucho las ministraciones al Ople respectivo, sea por insuficiencia de recursos, sea como instrumento velado de presión, sea por ambas causas. La intervención del INE en esas gestiones tiene un efecto ambivalente, pues defiende al Ople de presiones indeseables del gobierno, pero exhibe su dependencia del organismo rector.

Otra esfera de actividad reservada al INE, y que en el futuro cercano ganará enorme importancia, es la implementación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). El artículo 41 constitucional, base V, apartado D, otorga al INE la atribución de regular la organización y el funcionamiento del Servicio, tanto para el propio INE como para los Ople. En cumplimiento de esa atribución, el Consejo General aprobó el nuevo *Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional* (INE/CG909/2015), así como lineamientos e instrucciones para su implantación en los Ople. El SPEN se encuentra aún en fase inicial, pero a mediano plazo podría traducirse en mayor profesionalismo de los organismos locales, reduciendo la discrecionalidad y el favoritismo en el manejo del personal. Así como el Servicio Profesional Electoral fue una de las grandes fortalezas del IFE y lo es del INE, podría serlo de los Ople.

## **Designación de funcionarios ejecutivos y medidas de excepción**

El INE no se ha limitado a emitir en forma ordinaria lineamientos, criterios y reglas para guiar a los Ople en el cumplimiento adecuado de sus funciones. También ha ejercido en varias ocasiones las facultades excepcionales que la ley le otorga, en particular la de atracción. Lo ha hecho, explícita o implícitamente, para corregir o prevenir actos que se aparten de la ley o situaciones que pongan en entredicho la independencia e imparcialidad a la que están obligados los organismos locales.

Así, el Consejo General ha decidido atraer, por ejemplo, el establecimiento de normas para designar a titulares ejecutivos de los Ople y consejeros distritales y municipales (INE/CG865/2015), la aprobación de criterios para cumplir la paridad de género en el registro de candidatos (INE/CG63/2016), y la adopción de “medidas pertinentes” para superar una crisis de funcionalidad en el Instituto Electoral de Durango (INE/CG402/2016).

Hasta ahora, el asunto más destacado de atracción de funciones ha sido el de la aprobación de los Lineamientos para la Designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales (INE/CG865/2015). El objetivo expreso de ese acuerdo es “definir un mínimo de criterios y procedimientos [...] para integrar los Consejos Distritales y Municipales, así como para llevar a cabo el nombramiento de sus funcionarios ejecutivos” (*Ibidem*). Ésa sería una buena razón en sí misma; pero el motivo de fondo de la decisión de atraer el asunto era que los recién nombrados presidentes y consejeros de varios Ople enfrentaron restricciones legales o políticas del nivel estatal para escoger y nombrar con libertad a diversos funcionarios ejecutivos, o por cautela y escasez de tiempo preferían mantener en sus cargos al cuerpo ejecutivo heredado. Tal situación entrañaba la prolongación de la influencia que los poderes locales ejercían presuntamente sobre los institutos estatales, afectando su autonomía. Con esa hipótesis en mente, a la que el acuerdo alude como “situaciones preestablecidas que impidan u obstaculicen el ejercicio de sus funciones [...] [con] imparcialidad y profesionalismo” (*Ibidem*, Considerando 8), el Consejo General optó por dictar normas generales que todos los Ople deben observar.

Los *Lineamientos* de marras definen los requisitos que deben cumplir todos los secretarios ejecutivos, los titulares de las direcciones ejecutivas o cargos equivalentes, y los responsables de funciones intermedias consideradas sustanciales para el proceso electoral y la operación de los Ople. Además, establecen un procedimiento que garantiza la decisión colegiada de los consejeros nombrados por el INE. Acerca de los consejeros de los órganos municipales y distritales, se ordena un procedimiento que incluye convocatoria pública, revisión de requisitos legales, valoración curricular, entrevista y publicación de resul-

tados (por internet y en estrados) de cada una de las etapas. Se trata, en esencia, de reducir la discrecionalidad y los vínculos inconvenientes con el pasado.

El acuerdo mencionado se aprobó el 9 de octubre de 2015. Para los Ople que habían tenido su proceso electoral ese año, el procedimiento para nombrar a consejeros distritales y municipales ya no tendría efectos inmediatos, en tanto que la designación o ratificación de los funcionarios ejecutivos no debería tener mayores complicaciones por cuestiones de tiempo. Aun así, algunos de esos organismos requirieron prórroga del plazo establecido (sesenta días) para cumplir el acuerdo. En cambio, para los Ople que apenas iniciaban el proceso electoral 2015-2016, o que lo iniciarían poco después,<sup>24</sup> los lineamientos para integrar los órganos desconcentrados constituyeron una guía valiosa y de aplicación inmediata, que permitió seguramente contar con consejeros municipales y distritales más capaces y confiables. Sin embargo, la designación de los titulares de las áreas ejecutivas, si bien fortalecía su independencia, a algunos les causó fricciones internas y desasosiego porque tenían que decidir, en plena marcha del proceso electoral, si hacían sustituciones. En muchos casos, optaron cautelosamente por la ratificación. De todos modos, la designación de secretarios y directores ejecutivos al amparo del INE permitió a casi todos los Ople renegociar sus acuerdos internos y robustecer su autonomía frente a los factores locales de poder.

El caso del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango (IEPCD) merece mención especial. Como en pocos casos, se actualizó la hipótesis de dependencia del Ople de “situaciones preestablecidas”. El problema residía en una serie de deficiencias procedimentales y en la difícil relación del presidente del instituto y algunos consejeros con la secretaría ejecutiva y con los directores. El litigio se concentró al principio en la conducta de la secretaría ejecutiva quien, al igual que todos los directores, había sido ratificada en enero por el Consejo General. El 7 de marzo de 2016, el presidente solicitó a la

---

<sup>24</sup> Los procesos electorales locales empezaron en septiembre de 2015 en Baja California, Sinaloa, Tamaulipas y Zacatecas; en octubre, en Aguascalientes, Durango, Oaxaca y Tlaxcala; en noviembre, en Veracruz; en diciembre, en Chihuahua, Hidalgo y Puebla, y hasta febrero de 2016, en Quintana Roo.

Contraloría interna iniciar un procedimiento administrativo contra la funcionaria, pero el contralor respondió que tal acción no procedía. El 28 de abril, el Consejo General decidió, por mayoría de cuatro votos, removerla del cargo,<sup>25</sup> decisión que ella impugnó; el Tribunal Electoral estatal revocó el acuerdo y ordenó restituirla en sus funciones.

El Consejo General del IEPC acató con reticencias la resolución; sin embargo, el presidente y los consejeros integrantes de la Comisión de Vinculación buscaron apoyo del INE, solicitándole “analizar la designación y el desempeño de los titulares de las áreas ejecutivas”. El 13 de mayo, el Consejo General del INE acordó ejercer la facultad de atracción para “verificar el cumplimiento de los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección”.<sup>26</sup> Los informes que recabó el secretario ejecutivo del INE por medio de la Junta Local de Durango y de los propios directores del IEPED daban cuenta de incumplimientos y bloqueos a la toma de decisiones; también se detectaron influencias políticas externas al organismo.

Todo eso ocurrió en mayo, a escasos veinte días de la jornada electoral del 5 de junio. La crisis interna del IEPC ponía en riesgo seriamente la celebración correcta de las elecciones. Los consejeros electorales del INE reconocieron la necesidad de actuar enérgica y rápidamente. De manera oficiosa, hablaron con los consejeros y funcionarios ejecutivos del IEPED y persuadieron a estos últimos a retirarse de sus cargos. La secretaría ejecutiva presentó su renuncia el 16 de mayo; en seguida lo hicieron también los directores ejecutivos de Administración, Organización Electoral, Capacitación y Educación Cívica y los titulares de la Unidad Jurídica y la Secretaría Técnica. Una depuración casi completa. A los tres consejeros electorales que defendían a la secretaría ejecutiva también les quedó claro hacia dónde se había inclinado la balanza. El 18 de mayo, el Consejo General del INE acordó<sup>27</sup> designar como secretario ejecutivo provisional a un funcionario con larga carrera en el

---

<sup>25</sup> Cabe mencionar que el acuerdo está firmado sólo por el presidente y los tres consejeros que votaron por la remoción. La fractura en el Consejo era evidente (Acuerdo 149).

<sup>26</sup> La resolución se aprobó por ocho votos contra tres (INE/CG365/2016).

<sup>27</sup> El acuerdo se aprobó por nueve votos contra dos (INE/CG402/2016).

IFE y el INE,<sup>28</sup> e instruir a la Junta General Ejecutiva para cubrir temporalmente las vacantes (incluso con miembros del Servicio Profesional Electoral del INE) y “tomar las medidas jurídicas y administrativas que correspondan”.

Ante la duda sobre la autonomía del Ople de Durango y frente a los conflictos internos que pusieron en riesgo el proceso electoral, el INE hizo algo más que “atraer a su conocimiento” un asunto de trascendencia. En realidad, tomó decisiones excepcionales para suplir la incapacidad de los órganos directivos del Ople. De facto, la intervención no estuvo muy lejos de la asunción total prevista en la ley (Legipe, artículo 120, párrafo 2). El consejero presidente y los consejeros del INE actuaron así porque son conscientes de que un fracaso en una sola elección estatal significaría un grave tropiezo de todo el Sistema Nacional Electoral que ellos mismos encabezan.<sup>29</sup>

Esa facultad de asunción fue ejercida por el INE para llevar a cabo la elección extraordinaria de gobernador de Colima, si bien es cierto que fue el TEPJF el que le asignó esa encomienda sin que el INE la pidiera. No obstante que las causas de la nulidad no fueron fallas del Instituto Electoral del Estado de Colima, sino la intromisión de servidores y de recursos públicos a favor del candidato ganador, el TEPJF consideró que era pertinente que el INE se hiciera cargo por completo de la elección extraordinaria (TEPJF 2015b). El INE acató la resolución, aprobó una serie de acuerdos y adoptó las medidas administrativas y operativas necesarias, contando como órganos ejecutores con la Junta Local Ejecutiva y las dos Juntas Distritales del estado, con sus respectivos consejos. Desde el punto de vista normativo y logístico no hubo mayores problemas. La nueva elección se llevó a cabo con un resultado que ratificó al ganador de la elección ordinaria y ya no hubo más

---

<sup>28</sup> El designado es David Arámbula Quiñones, quien para el efecto solicitó al INE licencia sin goce de sueldo.

<sup>29</sup> Una situación similar se observó en Tamaulipas. El 29 de noviembre de 2017, el Consejo General aprobó dejar sin efectos el nombramiento de Alfonso Guadalupe Torres Carrillo, como Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas y designó como encargado de despacho a Miguel Ángel Chávez García. Esto después de corroborar el incumplimiento de Torres Carrillo a los criterios y requisitos de designación como Secretario Ejecutivo, uno de los cuales es no haber ocupado cargo directivo de partido político en los cuatro años previos a su nombramiento (la autoridad corroboró que ocupó cargos partidistas de dirección en el PAN).

impugnaciones. Sin embargo, el desplazamiento del Instituto Electoral Estatal de Colima estableció un precedente que debió preocupar también a otros Ople.

Otro caso en el que el INE asumió las funciones que le corresponden al organismo electoral local ocurrió en 2016 en el Distrito Federal, justamente en su proceso de transición a su nuevo estatus como Ciudad de México. Por decisión del Congreso de la Unión, las elecciones para la Asamblea Constituyente de la que emanó la Constitución de la ciudad capital se encomendaron íntegramente al INE.

En el marco de las elecciones de 2018, el INE realizó la asunción parcial de la implementación, operación y ejecución de los programas de Conteo Rápido correspondientes a las nueve entidades que renovaron gubernaturas (Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco, Veracruz y Yucatán, y Jefatura de Gobierno en la Ciudad de México). Con esta acción, el INE logró obtener estimaciones con altos grados de certeza y precisión, ya que los resultados del Conteo Rápido fueron coincidentes con los obtenidos por el PREP y con los Cómputos Distritales.

Asimismo, el INE aprobó varias resoluciones de atracción para esas mismas elecciones. El 28 de agosto de 2017, el CG resolvió ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano a candidaturas independientes, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con las elecciones federales.

Después, el 12 de septiembre de 2018, el CG también aprobó la emisión de criterios de interpretación para la asignación de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos o alcaldías, con relación al principio de paridad de género. Esta decisión la asumió el INE cuando el Ople de Chiapas solicitó el establecimiento de criterios, con motivo de que al PVEM le habían renunciado todas las mujeres candidatas postuladas como diputadas de representación proporcional, a pesar de que a ese partido político le correspondía una curul por ese principio.

La resolución adoptada por el INE fue impulsar acciones afirmativas para garantizar la paridad de género en la asignación de cargos de representación proporcional, esto es, que las curules que correspon-

den a mujeres no sean asignadas a varones. Así, el INE determinó que los cargos se asignarían a las fórmulas de mujeres que hayan sido postuladas por el principio de mayoría relativa; y cuando no sea posible aplica este criterio, se reasignarían los cargos entre los demás partidos que, teniendo derecho a la asignación, cuenten con fórmulas de mujeres.

## Conclusión

El modelo semicentralizado del Sistema Nacional Electoral presenta ventajas respecto del modelo federal anterior, pero también hace más compleja la conducción y operación de cada componente. La homologación normativa, la rectoría del INE y su supervisión del desempeño de los organismos locales, favorecen la certeza, la eficacia y la calidad de cada uno de los eslabones de los procesos electorales. Así, los Ople están razonablemente blindados frente a intromisiones de poderes locales, lo que abona a su imparcialidad. Entre los costos de esas ventajas hay que contar la sobrecarga de funciones en el INE, el aumento inevitable de su aparato administrativo y operativo, y el riesgo de concentrar demasiado poder en unos cuantos consejeros. A su vez, los Ople experimentan una situación ambigua, pues son cada vez más independientes de los poderes políticos locales, pero más subordinados a las decisiones del INE.

El INE ha avanzado mucho en homologar procedimientos y garantizar resultados confiables en todos los organismos; además, ya emprendió la profesionalización de los servidores públicos electorales locales, lo que a mediano plazo elevará la calidad de su desempeño. Lo que no está logrando es racionalizar el costo financiero global del sistema: cada actividad o función que el INE hace suya, le cuesta más, pero difícilmente se resta del costo de los organismos locales.

Las intervenciones extraordinarias que el INE ha tenido que realizar en algunos Ople han salvado o corregido lo esencial del proceso electoral en juego, pero al precio de hacer aparecer al organismo local como prescindible. En el fondo no lo es, porque de no existir los Ople, la carga operativa y política sobre el INE resultaría inmanejable.

Para el Consejo General del INE, conducir al propio instituto y a todos los Ople representa un reto enorme. Es como si una sola di-

rección musical (en este caso, formada por once cabezas) tuviera que dirigir a la vez a una orquesta enorme y a treinta y dos orquestas de tamaños diferentes, todas con la misma partitura, pero cada una con su estilo, su propio concerto y una tonalidad distinta, producto de su historia particular. La ejecución se escucha portentosa, pero la armonía es muy compleja, y cuando algunos desafinan, la disonancia es grande. ¶



# **Sistema nacional electoral vs. Sistema federal electoral**

**A. Pamela San Martín Ríos y Valles  
y Salvador R. Hernández Cuevas\***

## **Introducción**

La reforma política de 1977, la creación del IFE en 1990, así como las reformas de 1996 y de 2007-2008 representan hitos en el proceso de transición democrática en México (que han dado respuestas a la complejidad política de nuestro país), así como importantes antecedentes al surgimiento del INE y el Sistema Nacional Electoral, en 2014.

La instauración del INE y el nuevo modelo electoral mexicano tuvieron como uno de sus puntos de partida, el reconocimiento de las carencias y deficiencias democráticas que persistían en México; particularmente, en el plano de las elecciones locales.<sup>1</sup> Este nuevo modelo surgió como una respuesta a las insuficiencias del sistema electoral mexicano —en los ámbitos federal y local—, principalmente en el proceso de fiscalización de los recursos públicos y privados que intervienen en las contiendas electorales y en los criterios de equidad

---

\* A. Pamela San Martín Ríos y Valles es abogada por la Escuela Libre de Derecho y fue consejera electoral del INE. Salvador R. Hernández Cuevas es maestro en Políticas Públicas Compartidas por FLACSO-Méjico y es asesor del INE.

<sup>1</sup> Ello, a partir de un reconocimiento y resguardo de valores y prácticas que el IFE ofreció en el tránsito a la democracia de nuestro país —en particular, en lo relativo a la profesionalización de su personal, y en las actividades propias de la capacitación y organización electoral— buscando que lo que el IFE consolidó por más de 20 años, fuera también una práctica para las elecciones de carácter local.

necesarios para determinar la validez de una elección —en particular, por lo que hace al uso excesivo de recursos y a la obtención ilegal de propaganda político-electoral en radio y televisión.

La creación de este nuevo modelo electoral nacional se enmarcó en un debate en torno al federalismo, y a posturas que cuestionaban la “centralización” de la función electoral en el marco de un Estado Federal. La discusión sobre la relación entre la regulación electoral y el federalismo era entonces válida y pertinente (y lo es hoy). Sin embargo, la misma no puede obviar la realidad mexicana, así como las ausencias democráticas y del propio federalismo que han persistido, durante años, en muchas de las entidades del país. Ello derivado de, entre otras cuestiones, la falta de una real división de poderes que, en términos de un esquema federalista tradicional, funcione en sí mismo como un elemento compensatorio o regulador (de equilibrios y contrapesos) del Estado mismo. Pues estas carencias son las que realmente trastocan y ponen en entredicho el principio federalista sobre el que se construyó el país.

Ante este escenario, sorprende que cause extrañeza que haya sido precisamente la función electoral la que, desde distintos ámbitos, se haya buscado centralizar. Porque es a través de ella que se establecen las condiciones de posibilidad para avanzar a una genuina división de poderes en el plano local, a partir de la celebración de elecciones libres y auténticas, en las que el cambio de poder dependa exclusivamente de la decisión de las y los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho a un voto libre, secreto e informado.

A lo largo del capítulo veremos que el llamado “federalismo electoral” es un concepto problemático, ya que la centralización de distintas funciones públicas no es un tema nuevo, ni exclusivo de la materia electoral.<sup>2</sup> Lo que sí resultó novedoso fue la polémica sobre la “vulneración” al federalismo que surgió en el espacio público, precisamente en el marco de este debate.

---

<sup>2</sup> Debemos recordar que, en los últimos años, se han incrementado las competencias conferidas a la federación, “en detrimento” de las atribuciones locales, en diversas materias y no sólo la electoral. De igual forma, ante la incapacidad del Estado de atender problemáticas específicas, se han creado —cada vez con mayor frecuencia— organismos públicos autónomos en distintas materias —principalmente, en aquéllas relacionadas con la protección y garantía del ejercicio de los derechos humanos—; ello, en un esquema contrario al federalismo tradicional —basado en la existencia de tres poderes.

Específicamente en materia electoral, debe recordarse que incluso previo a la creación del INE, algunas de sus actividades fundamentales —en materias tanto del padrón electoral como de la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión— estaban a cargo del IFE —y no de las autoridades locales—, sin que se hablara o se discutiera una intromisión en las atribuciones conferidas a los estados. A pesar de que el derecho a votar se definía a nivel federal, y que uno de los tres criterios de equidad en la contienda reconocidos en la Constitución también era garantizado únicamente por la autoridad electoral federal, llama la atención que fuera hasta que se discutió la creación del INE —que lo que realmente ataca es el control de las autoridades locales sobre los procesos electorales locales y su resultado— que se abriera un debate de esta naturaleza.

Seis<sup>3</sup> años después de la implementación de este nuevo modelo, surge nuevamente una discusión en cuanto a sus fortalezas y debilidades, cuyo punto de partida hoy trasciende el contexto del debate reformista que le dio origen. En este marco, vale la pena hacer una pausa para analizar los avances logrados, así como los pendientes en cuanto a la configuración institucional de las autoridades electorales en nuestro país.

## El federalismo electoral en México

El modelo electoral en México, tanto en lo que respecta al diseño institucional para la organización de los procesos electorales con el objeto de la renovación de los poderes públicos, así como a su normativa específica, ha pasado por diversas etapas. Sin embargo, al ser México una República Federal<sup>4</sup>, el diseño básico y fundamental ha partido, al menos en el plano formal, de una visión federalista.

El régimen federal, como modelo de organización estatal, tiene muchas más implicaciones jurídicas y prácticas que la simple unión de la soberanía de un conjunto de entidades federativas. Sin embargo, no existe un modelo único de federalismo.

---

<sup>3</sup> Nota del editor. El presente capítulo se concluyó en diciembre de 2019.

<sup>4</sup> De acuerdo con el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el país se constituye como una República Federal, integrada por Estados libres y soberanos en su ordenamiento interior y unidos en una Federación a través de la Carta Magna.

La propia conformación de un Estado federal imprime en un país sus propias particularidades legales, institucionales, y hasta socio-culturales. Francisco Fernández Segado lo explica de la siguiente manera: “La estructura móvil y delicada del Estado federal requiere ser comprendida y vivida antes que ser construida teóricamente.” (Fernández 2002, 105). Las particularidades de la evolución federalista se explican a través de su conformación histórica.

En el caso mexicano, el concepto de federalismo es, cuando menos, problemático, pues la conformación del pacto federal tuvo como una de sus peculiaridades que se concretó en sentido opuesto a la forma tradicional; es decir, no se llevó a cabo mediante la unión de entidades o estados libres y soberanos que pactan la conformación de una república federal, sino por el contrario, a partir de la influencia y decisión de un centro político de unir en un solo Estado Federal soberano a las entidades circundantes. De tal forma, el federalismo mexicano surge como una respuesta del centro del poder político para mantener unidas las muy diversas regiones del país, difíciles de integrar como una sola unidad nacional (Peschard 2008).

Como resultado, la naturaleza histórica de nuestro federalismo partió de una lógica de control centralista que concedía ciertos espacios de autonomía y gestión local independiente, con la finalidad última de mantener el control sobre la totalidad del territorio nacional. Ello derivó en la construcción de cacicazgos locales que definieron buena parte de la lógica federalista en México a lo largo de los siglos XIX y XX. Ello evidentemente tuvo su propio reflejo en lo que podríamos denominar el “federalismo electoral”.

En un breve recorrido histórico, vale la pena destacar que, en el plano político-electoral, el siglo XIX se caracterizó por ser “federalista” como una forma de sostener esa misma estrategia. Como lo explica Jacqueline Peschard, las constituciones de 1812 y 1857 garantizaban la descentralización en el plano electoral, al tiempo que permitían la consolidación de élites políticas nacionales que a la postre se subordinaron al poder presidencial durante el Porfirismo (Peschard, 2008). Esta vocación se mantuvo incluso en la Constitución de 1917; no obstante, en los hechos, con la consolidación del partido hegemónico —que creó

un sistema político “estable”, aunque no democrático<sup>5</sup>—, hacia la década de 1940 se comenzó a vivir una transformación inversa de centralización que pronto alcanzó el plano electoral.

En 1946 se aprobó la primera Ley Electoral Federal, en la cual se sentaron las bases para la organización de comicios a nivel federal, dejando esta facultad para el ámbito local en los congresos estatales. Ese modelo concentró las atribuciones de organización electoral en la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, bajo el control del gobierno federal. Si bien el diseño legal otorgaba a los congresos locales la facultad de regular los procesos electorales locales, la consolidación del partido hegemónico permitió el control de este ámbito legal de autonomía de los estados, desde las fuerzas consolidadas del partido en el centro, que a la vez fungía como una extensión del presidente de la República. A lo largo de las siguientes décadas, y hasta 1990, el control sobre las elecciones (federales y locales) estuvo concentrado fundamentalmente en el partido oficial (Magaloni 2006). Así, si bien se crearon instituciones, leyes y prácticas electorales en los distintos niveles, los comicios se llevaban a cabo con muy poca o nula calidad democrática, mediante el uso indiscriminado de recursos a favor del partido en el gobierno.

Traer este contexto a cuenta resulta relevante pues, si bien la conformación política del Estado mexicano atiende formalmente a un régimen federal, en su devenir histórico éste ha sido más bien presidencial —y centralista—, y caracterizado por un fuerte cacicazgo en las 32 entidades federativas. En este sentido, Mauricio Merino ha señalado que el federalismo mexicano puede entenderse “...como la descentralización hacia el gobierno de los Estados” (Merino 2009, 20). Es decir, éste ha sido un fenómeno a la inversa, en el que la búsqueda de un auténtico federalismo ha sido más bien coyuntural y no el reflejo de un proyecto de nación.

De acuerdo con Ignacio Marván Laborde, esta concentración de poder y, por ende, la centralización del modelo federal mexicano no son una consecuencia no deseada, sino que forman parte del diseño cons-

---

<sup>5</sup> Las divisiones al interior del grupo gobernante fueron sofocadas por el uso del aparato político del Estado desde la cooptación hasta la acción disciplinaria y la represión, pasando por recurrir a las elecciones fraudulentas o de dudosa integridad.

titucional. “El federalismo concentrador de decisiones, al igual que el presidencialismo “excesivo” que obstruye la división de poderes, o el régimen electoral no competitivo, han sido el resultado —con frecuencia deseado— de un conjunto de decisiones políticas y preceptos que estuvieron y están asentadas en la Constitución” (Marván 1997, 150).

Es en este marco que debe entenderse el sistema electoral mexicano, su andamiaje institucional y su evolución, para poder hacer un balance comparativo desde la experiencia del nuevo modelo nacional electoral, a partir de 2014. La discusión sobre el federalismo desde la óptica electoral en México debe atender, en primer lugar, que éste no es un concepto abstracto o un tipo ideal, ni un modelo que de origen haya atendido —ni tendido— a un federalismo tradicional respetuoso de la soberanía de sus estados parte. Por el contrario, la federalización más allá de la formalidad ha sido un proceso histórico cargado de intensos movimientos en el ámbito social y político, y que para el tema que nos ocupa, se han concentrado mayoritariamente en la segunda mitad del siglo XX.

Partimos entonces de un modelo federalista caracterizado por ser fuertemente centralista, acompañado de una baja competencia democrático-electoral y un débil sistema de partidos —que no comenzó a crecer y a generar condiciones de competencia sino hasta la década de 1980—, así como por un déficit democrático en la esfera local (la primera alternancia relevante se dio en el ámbito municipal hasta 1983).

Si bien es cierto que podríamos hacer un amplio recorrido sobre la forma de organizar elecciones, tanto a nivel federal como local, en realidad no fue sino hasta 1977 que comenzó un camino de largo aliento para construir un diseño político-electoral que aspiró a convertirse en democrático, impulsado en muchos sentidos desde las propias demandas de una sociedad que había cambiado y que presionaba —a partir de huelgas y movilizaciones de muy distinta naturaleza— por una mayor presencia en el ámbito público, así como una oposición —en muchos casos, no reconocida por el gobierno— que no tenía posibilidades de ocupar ningún espacio en cualquier nivel.

El control gubernamental de los comicios, la negación a la entrada de nuevos partidos a la contienda electoral, la falta de canales de expresión política de la oposición, así como la ausencia de apoyo y financiamiento a partidos distintos al de gobierno (PRI), conformaban un entramado jurídico-político que facilitaba la hegemonía de este partido.

Luego de la elección de 1976, que representó un punto de quiebre en nuestro sistema electoral, se dio lugar a la apertura del sistema de partidos, generando —desde el partido hegemónico— una dinámica para controlar y administrar el conflicto a partir de la cual, después de cada elección federal, se cedía a modificaciones político-electORALES, con miras a continuar en el poder. Así, a diferencia de otros países de la región, la transición democrática no pasó por un movimiento violento, sino por una exigencia gradual a un gobierno que tuvo que ir cediendo espacios poco a poco.

De esta forma, las reformas electorales de 1977 y 1986, tuvieron el objeto de sentar las bases para la apertura del sistema de partidos mediante la flexibilización de las condiciones para su registro, así como la incorporación de incipientes condiciones para la obtención de financiamiento público y acceso a espacios en radio y televisión para la difusión de propaganda y programas políticos (Méndez 2006; Peschard 2008). Las reformas tuvieron un fuerte impacto en el esquema de representación, al menos a nivel federal, al crear la figura de representación proporcional en la Cámara de diputados y aumentando el número de asientos en 200.

Como resultado de estas reformas, la oposición comenzó a ganar espacios, principalmente en el ámbito legislativo federal, y aparecieron las alternancias políticas a nivel subnacional de forma muy diseminada. Estos cambios en el orden social mexicano, aunado a la crisis política derivada de la elección presidencial de 1988, generaron las condiciones que cristalizaron en la reforma electoral de 1990. Ello, pues dichos comicios evidenciaron que las elecciones podían ser realmente competitivas y que la pluralidad del país ya no cabía bajo el manto de una sola opción política, una sola ideología. No obstante, también mostraron que ni las instituciones, ni la legislación, ni los operadores, estaban capacitados para procesar de manera limpia los resultados de esa elección.

Hasta ese momento, el modelo electoral en nuestro país concentraba sus atribuciones en la Secretaría de Gobernación, a través de la Comisión Federal Electoral, para el nivel federal, y para el local, en las comisiones estatales electorales. Con las modificaciones resultantes de las reformas descritas, la tensión derivada del pluralismo político fue en aumento, generando el contexto proclive para el nacimiento de un

moderno diseño institucional en materia electoral. Éste se cristalizó en la creación del IFE, como órgano autónomo y con un perfil técnico para la organización de los comicios, así como el surgimiento de los institutos electorales locales (con diversos niveles de autonomía), para la atención de las elecciones a nivel estatal (Mirón 2011).

Este nuevo diseño institucional implicó de igual forma un nuevo ordenamiento al federalismo electoral. La creación del IFE en 1990 —cuyo diseño fue fortalecido con reformas posteriores— fue el primer paso para poner en manos técnicas y ciudadanas la organización de los comicios federales, si bien no fue sino hasta 1996 que se eliminó la presencia de la Secretaría de Gobernación del órgano electoral. Este nuevo modelo electoral nació con la pretensión de generar las condiciones que garantizaran la certeza, la independencia y la imparcialidad tanto en el órgano electoral, como en las elecciones. Ello, a partir tanto de la creación de un servicio civil de carrera, así como de la incorporación de la ciudadanía en distintos espacios y tareas —tanto en la conformación del Consejo General y los órganos de dirección temporales a nivel desconcentrado, como por la determinación de que los ciudadanos fueran quienes recibieran y contaran los votos—; a ello, se debe sumar la creación del Registro Federal de Electores, para garantizar la generación de un padrón electoral confiable. Asimismo, se dieron pasos hacia la construcción de elecciones más equitativas al introducir, en 1996, un nuevo modelo de financiamiento para los partidos políticos, con el objeto de incentivar la competencia electoral.

Además del surgimiento del IFE, con atribuciones técnicas y media- na autonomía, en 1990 también se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), como órgano del Poder Judicial, encargado de la resolución de controversias en el ámbito electoral.

A partir de entonces, la democratización del sistema político-electoral ha estado asociada, en el imaginario social, mayoritariamente al diseño, conformación y desempeño de los órganos electorales, y sólo en menor medida a los actores y partidos políticos, cuestión relevante para el estudio institucional de los organismos electorales.

Cada uno de estos escalones en el diseño de un andamiaje institucional más sólido fueron una fuente indispensable, en aquel momento, para el desarrollo de elecciones confiables. El carácter técnico del órgano electoral, la autonomía constitucional, su ciudadanización y, por

ende, su actuación libre de la injerencia gubernamental, fueron hitos de la democratización en la década de 1990.

Por ello no resulta extraño que el sistema federal electoral, en ese entonces, si bien respetaba ámbitos diferenciados de autonomía entre sus diversos órganos (federales y locales), irradiaba ya las tensiones y avances logrados en la normativa federal, hacia las entidades federa-tivas. La reforma electoral de 1996 incorporó en la Constitución los principios rectores que debían ser retomados en las leyes locales: cer-teza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad, así como el diseño institucional básico a seguir: administrativo y jurisdiccional (Peschard 2008). Es decir que, si bien consideraba las facultades loca-les en cuanto a las particularidades específicas de la contienda política, los modelos locales, en mayor o menor medida, tendieron a copiar el esquema federal como resultado del acuerdo político y la presión social de ese tiempo.

Bajo esta premisa, y de forma diferenciada, se fueron aprobando códigos electorales locales que adoptaron este modelo. De acuerdo con Jacqueline Peschard, para 1999 todos los estados de la Republica habían reformado sus leyes electorales.<sup>6</sup>

Resulta interesante entonces que el sistema federal electoral a partir de la década de 1990 tendió en realidad a la homologación de la norma-tiva electoral con la federal, como modelo a seguir. Es decir, como he-mos visto, se trató más bien del siguiente escalón en la centralización del sistema electoral iniciado en la década de 1940, a contracorriente de las recientes discusiones que aseguran que la nacionalización electro-ral, producto de la reforma electoral del 2014, es un atentado a la tra-dición federalista en esta materia.

Si bien la normativa y el andamiaje institucional a nivel local —o al menos sus patrones generales—, tendieron en ese periodo a copiar modelos y reglas federales, la ausencia de autonomía en los distintos órganos electorales del país no permitió su aplicación uniforme, en de-trimento del fortalecimiento de los procesos electorales locales.

No obstante, fisuras del antiguo régimen hegémónico comenzaron a emerger en el territorio nacional, generando alternancias que co-

---

<sup>6</sup> Para mayor precisión, revisar el cuadro 1 “Reformas Electorales 1996-2007” (Peschard 2008).

menzaron a cambiar el mapa político nacional. A nivel federal, la reconfiguración normativa e institucional generó las condiciones para que en 1997 el partido hegemónico perdiera por primera ocasión la mayoría en la Cámara de Diputados y, en el 2000, se concretara la primera alternancia presidencial.

En ese nuevo contexto político de división y de ruptura de las antiguas hegemonías, el sistema electoral entró en un *impasse* hasta la siguiente elección presidencial, al menos en el ámbito federal. Frente al escenario de alternancia, no se generaron grandes modificaciones a la legislación electoral federal sino hasta 2007, en el que —producto del conflicto post-electoral que derivó de la elección de 2006— se consideró necesario reconfigurar el modelo de comunicación política para establecer nuevas reglas de acceso a tiempos en radio y televisión, incluyendo normas, prohibiciones y controles sobre la propaganda gubernamental.

En la esfera local, sin embargo, el fenómeno de consolidación de las nuevas élites políticas como resultado de las nuevas condiciones de competencia, generó un desarrollo diferenciado de la esfera electoral en las 32 entidades federativas (Eisenstadt 2004). Si bien continuaron profundizándose las reformas electorales en este nivel, no siempre fueron con el objeto de fortalecer a los órganos electorales o las condiciones de la competencia. Que emergieran nuevas élites políticas no eliminó el espíritu feudalista ni la tendencia a generar cacicazgos locales que garantizaran el control político a largo plazo. Por lo que el desarrollo legislativo en la materia fue desigual, así como el actuar de sus órganos y, por ende, el resultado de sus procesos electorales.

La presencia de elecciones competitidas no fue un punto de llegada definitivo en el proceso de democratización, ni un reflejo exclusivo del proceso de construcción y fortalecimiento de un andamiaje institucional, sino el resultado de un profundo y largo proceso de cambio social que cristalizó y encontró una ruta de desarrollo en el fortalecimiento de organismos electorales en mayor o menor medida autónomos.

Así se consolidó un nuevo federalismo electoral con resultados diferenciados y contrapuestos. Paradójicamente, la competencia electoral, que buscaba dar lugar a los procesos democráticos, fortaleció las prácticas clientelares de las élites políticas para garantizar el control político local, al tiempo que incentivó la presión de la sociedad y de los grupos de oposición por construir nuevas normas que garantizaran elecciones transparentes y confiables.

Conforme se fue estableciendo una nueva configuración de fuerzas políticas —producto, ciertamente, de las nuevas condiciones que en general impulsaba el nuevo sistema electoral, así como de un contexto de hartazgo y exigencia social— se recrudecieron las denuncias del manejo parcial de los órganos locales, así como la intromisión de los gobernadores y las fuerzas locales en las elecciones en ese ámbito. Cada vez con mayor regularidad se comenzaron a presentar denuncias sobre la compra y coacción del voto, el abuso de propaganda gubernamental personalizada y el desequilibrio que generaban los poderes fácticos en las contiendas electorales en el país.

Enfocándonos en el ámbito local existen casos paradigmáticos de problemas enfrentados antes y después de la alternancia, pero en el marco de las nuevas elecciones competitivas resultado del sistema electoral federal de la década de 1990, generándose así un contexto de cuestionamiento permanente a la autonomía de los órganos electorales locales.

Por ejemplo, en la elección local para Gobernador de 2007 en Yucatán, se presentaron denuncias sobre una intensa campaña del gobernador (primer gobernador de la alternancia) para entregar programas sociales durante el proceso electoral, con el objeto de comprar y coaccionar el voto ciudadano (La Jornada 2007; Berlín 2008). Si bien hubo exhortos del órgano electoral para suspender estas dinámicas, es un ejemplo claro de cómo las nuevas hegemonías recurrieron a viejas prácticas para intentar mantener el recién logrado control estatal.

Un caso similar es el de la elección local y concurrente de 2012 en el Estado de México. Si bien en el ejemplo anterior se trata de un uso fáccioso de los programas sociales, en este caso se sumó no sólo la denuncia sobre la operación de la maquinaria del estado, sino el del flujo de dinero en efectivo para la compra directa de los votos. Diversas notas periodísticas dieron cuenta de los reportes de irregularidades durante la jornada electoral en las cercanías de las casillas, sin que ello tuviera efectos sobre el resultado de las elecciones (Sin embargo 2012; El informador 2012; La Jornada del Campo 2012).

Otra forma de intromisión de los gobiernos locales en la vida electoral es el caso de la elección presidencial de 2012, en la que diversos estudios coinciden en la existencia de una estructura de apoyo al candidato priista a partir del desvío de recursos públicos desde las enti-

dades federativas en las que gobernaba dicho partido, como los casos de Tabasco y Veracruz. Si bien estos hechos no fueron denunciados en esos términos en el plano electoral<sup>7</sup>, lo cierto es que ambos exgobernadores enfrentaron procesos penales por malversación de recursos en sus entidades mientras fueron gobernantes (Serra 2016).

El patrón común de los diversos casos señalados es que, ante las denuncias e incluso pruebas de intromisión de los poderes locales en la disputa por el poder público, en muy pocos o nulos casos se impusieron sanciones o tomaron determinaciones que incidieran en el resultado electoral. Es decir, la alta impunidad se convirtió en la generalidad en esta materia, ya sea por deficiencias en la normativa, por carencias estructurales de los órganos facultados para realizar las investigaciones, o por la franca intervención de esos intereses en las decisiones de los institutos electorales.

Pero a los casos de irregularidades, compra y coacción del voto, y desvío de recursos públicos en las campañas electorales, se sumaron demandas de sometimiento y falta de autonomía de los órganos electorales locales que permitieron la persistencia de dichas prácticas. En el caso de Puebla, por ejemplo, se llegó a acusar en 1998, la designación de comisionados electorales a través de sobornos (Anuario E-Consulta 1998). Incluso, entre los señalamientos presentados por el PAN en el marco de la confección de la reforma electoral 2014, referían que los institutos electorales habían sido “colonizados” por los gobernadores y daban cuenta de casos de manipulación en la integración de las mesas directivas de casilla o el conteo de los votos en estados como Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala, Coahuila o Quintana Roo (Castellanos 2016).

En un sentido similar apuntaban recientes estudios académicos. Irma Méndez y Nicolás Loza señalaban, en 2013, que el grado de independencia de los órganos electorales locales en México era en general bajo<sup>8</sup>. Dicho estudio arrojó que solo seis entidades contaban con

<sup>7</sup> Lo que sí se denunció fue la dispersión y uso de recursos vía tarjetas de prepago (Monex), respecto de los cuales no se fincó responsabilidad alguna que tuviera incidencia en el Proceso Electoral.

<sup>8</sup> La estimación sobre el grado de independencia de los órganos electorales se hizo considerando el número de órganos que intervienen en la designación de las y los consejeros electorales, su duración en el cargo y grado de remoción. A partir de estos elementos los autores estimaron el grado de independencia como bajo, medio o alto.

institutos electorales estatales altamente independientes en su diseño —que no necesariamente en su desempeño. El diagnóstico se agrava al incorporar el grado de profesionalización de los institutos electorales. Si bien el propio estudio reconoce las complejidades para caracterizar y definir una funcionalidad efectiva de un Servicio Profesional Electoral (SPE), al menos su existencia marcaba una diferencia debido al grado de desarrollo desigual de los órganos locales. El análisis de Méndez y Loza reconoce, previo a la aprobación de la reforma electoral de 2014, la existencia de 13 entidades con SPE. De ellos, solamente cuatro fueron catalogados como de alto profesionalismo.

Por tales motivos, concluyen que, si bien su diseño garantizaba elecciones libres y justas, “...en la práctica, los procedimientos o decisiones estarían sesgados o manipulados, reflejando la influencia o injerencia de partidos y, más comúnmente, de los poderes ejecutivos locales. El menú de instrumentos abarca desde el control de la independencia de los miembros de los órganos electorales (proceso de designación de consejeros y magistrados), y del presupuesto de esos órganos, hasta decisiones que permiten favorecer a un determinado candidato o partido, lo que se traduce en una ‘cancha desnivelada o inclinada’. Con ello, la naturaleza democrática de las elecciones locales se erosiona.” (Méndez y Loza 2013).

Si bien no se puede hablar de forma generalizada de un déficit electoral en el ámbito local, los estudios y ejemplos previos sí dan cuenta de una evolución diferenciada en el desempeño en las entidades federativas a partir del último modelo electoral federal derivado de la reforma de 1996. Ello, principalmente a la luz de los avances técnicos y normativos alcanzados por el IFE para los comicios federales, aunque también con sus pendientes en materia de equidad de la contienda y el arbitraje electoral.

Si bien las carencias democráticas en este ámbito eran amplias y se nutrían de prácticas antidemocráticas por parte de los actores políticos, así como de contextos socio-económicos diversos, en el 2014 la herencia reformista decidió apostar nuevamente por la vía del diseño institucional electoral como el camino para atender tanto las deficiencias de la democracia a nivel subnacional, como el malestar postelectoral de 2012.

En ese contexto se aprobó la siguiente y más reciente reforma electoral en el país, definida por avanzar en la centralización de las eleccio-

nes a partir de diversas modificaciones aprobadas que “nacionalizaron” el modelo electoral.

## **El modelo nacional de elecciones y el desempeño de los organismos públicos locales electorales**

La elección presidencial de 2012 trajo consigo un conjunto de cuestionamientos al modelo electoral. Si bien significó una segunda alternancia, el contexto en la cual se llevaron a cabo generó profundas y severas críticas en torno a dos cuestiones particulares: 1) la intromisión de los gobiernos de los estados en las elecciones locales; y 2) la exhaustividad y oportunidad de los resultados de la fiscalización de los recursos empleados por los partidos políticos en sus campañas electorales, así como el cumplimiento de los topes de gastos de campaña, considerando el dinero como el parámetro para medir la equidad en la contienda.

Como respuesta a los mismos, la reforma electoral de 2014 estableció un nuevo modelo de elecciones que, reconociendo las carencias y deficiencias democráticas que persisten en México, particularmente en el plano de las elecciones locales, con el objeto de homologar los procedimientos técnicos desarrollados en el antiguo IFE, ahora a nivel nacional, otorgó nuevas atribuciones a la autoridad electoral, para convertirlo en el INE, órgano rector del sistema nacional de elecciones, con la composición de 32 Ople, uno en cada estado. Asimismo, estableció un nuevo modelo nacional de fiscalización, con plazos más cortos, a realizarse de forma simultánea con las campañas electorales y resolverse previo a la determinación de la validez de la elección, a fin de que sus conclusiones pudiesen incidir en la misma.

La reforma constitucional y legal de ese año también buscó atender un conjunto de prácticas que, más allá de la organización electoral, pero con incidencia en las condiciones de competencia, se venían advirtiendo en distintas entidades: i) se previeron parámetros mínimos y máximos de duración de las campañas no solo a nivel federal, sino ahora también a nivel local, a fin de impedir la reducción arbitraria en la duración de las campañas en beneficio de los candidatos del partido

en el gobierno y en detrimento del derecho a la información, necesario para un voto libre; ii) se incorporó la figura de coaliciones flexibles y se posibilitaron las candidaturas comunes a nivel local, ante reglas o prácticas locales que imponían límites y dificultades a la constitución de coaliciones electorales, candidaturas comunes y alianzas, en detrimento de la participación conjunta de distintas fuerzas políticas en un proceso electoral; iii) se dotó al INE de atribuciones para determinar la geografía electoral, tanto a nivel federal como local, con criterios claros e imparciales, para impedir el diseño de distritos locales a partir de criterios políticos, a fin de beneficiar a una fuerza política, derivado de su conformación<sup>9</sup>; e incluso, iv) se establecieron reglas mínimas uniformes para la tramitación de procedimientos sancionadores para evitar la dilación en la resolución de denuncias durante el proceso electoral, acompañada de criterios discrecionales en las resoluciones, dependiendo del partido y del candidato involucrados.

Fueron muchos los aspectos que se vieron modificados a partir de la entrada en vigor de la reforma electoral en abril de 2014; pero la principal modificación que transformó el marco institucional fueron las nuevas atribuciones del INE para la organización de elecciones. La reforma buscó centralizar aún más el sistema electoral, a partir de su nacionalización, con el objeto de constreñir la discrecionalidad que pudiera existir en los congresos e institutos electorales locales.

La discusión en torno al enfoque centralizador del nuevo sistema electoral tuvo dos posturas. Por un lado, se encontraban quienes advertían en el modelo una afectación a la autonomía de los organismos locales que incidía en la lógica del pacto federal de la nación. Por otro, estábamos quienes propugnamos por un modelo nacional electoral que atendiera las debilidades de las elecciones locales y generara condiciones de competencia real que garantizaran el derecho de las y los ciudadanos a que fuera su voto lo único que definiera la conformación de sus representantes y quienes habrían de gobernarlos. Esta postura advertía la centralización como un medio para fortalecer el federalismo mediante la celebración de comicios libres y justos que be-

---

<sup>9</sup> Es decir, para evitar el arreglo arbitrario de escenarios con un sesgo para permitir la manipulación de las fronteras electorales con el fin de beneficiar o afectar a algún partido político.

neficiarán la construcción de contrapesos y favorecerán la verdadera división de poderes, propias de este sistema.

No obstante que la pretensión inicial partía de la creación de una autoridad electoral nacional única que se hiciera cargo de la totalidad de los procesos electorales del país, en el marco de la polémica sobre el federalismo, constitucionalmente se optó por un modelo híbrido en el que el INE coexiste con los 32 Ople, con atribuciones conjuntas para la organización de los procesos electorales locales. En particular, de forma ordinaria se confirieron al INE un conjunto de facultades tanto de ejecución directa, como de regulación de los comicios en el ámbito local; así como la competencia exclusiva para designar y remover a las y los integrantes de los órganos máximos de dirección de los Ople.

Las facultades de ejecución directa se otorgaron en las siguientes materias: i) la capacitación electoral; ii) la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas; iii) el diseño y la determinación la geografía electoral; iv) el padrón y la lista de electores —que el IFE ya desempeñaba, por el movimiento natural de los electores de una entidad a otra; v) la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos; y, vi) la administración de los tiempos del Estado en materia electoral —con la que también contaba el IFE previo a la reforma.

Asimismo, el INE recibió las facultades para la emisión de reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales.

Al INE también se le dotó de diversas facultades extraordinarias para su intervención en las elecciones locales: asunción, atracción y delegación. Esto quiere decir que, de forma extraordinaria y sujeto a una temporalidad y condiciones específicas, el INE puede asumir, previo a su inicio, la organización integral o parcial de un proceso electoral local, ante contextos que pongan en riesgo el sufragio o la imparcialidad; asimismo, puede delegar algunas de sus funciones en los Ople, y puede, finalmente, atraer alguna decisión del órgano local si considera que es trascendente, o necesaria para el establecimiento de un criterio

general. Debe señalarse que su ejercicio no sólo se sujeta al cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, sino que, precisamente por su carácter excepcional, requiere de una mayoría calificada de ocho votos de los integrantes del Consejo General.

Cabe advertir que el ejercicio de las funciones referidas no implica una relación de supra-subordinación entre el INE y los Ople, sino el ejercicio, en ocasiones conjunto, y en otras, más independiente, de las actividades propias de la organización del proceso electoral, en el marco de la rectoría del INE, con base en las facultades y atribuciones conferidas a uno y otro órgano en el nuevo diseño institucional.

El modelo nacional de elecciones ha enfrentado diversos retos y adversidades para su implementación y consolidación; valgan dos ejemplos para evidenciarlo. En primer lugar, la creación de una institución nacional con atribuciones constitucionales para desarrollar algunas de las funciones específicas en los procesos electorales locales, cruciales para la certeza en el desarrollo de éstos —en materia de capacitación y organización electoral—, lo que implicó un trabajo intenso de construcción y coordinación entre los órganos de ambos niveles (concentrados y desconcentrados<sup>10</sup>), así como con los Ople, ante un escenario de facultades compartidas.

En segundo lugar, el establecimiento de previsiones constitucionales que fueron desvirtuadas: i) en sus propios transitorios —al delegar la capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva, hasta en tanto el INE no lo reasumiera—, no obstante que era una de las facultades originarias conferidas al INE desde el texto constitucional; y, ii) en las leyes secundarias, en cuanto al mandato de aprobar Leyes Generales en materia de procedimientos e instituciones electorales, a las que se tendrían que sujetar incluso las regulaciones locales —lo cual en sí mismo implicaba la homologación de los procesos, necesaria para un modelo con atribu-

---

<sup>10</sup> Los órganos concentrados refieren a la estructura central y ejecutiva tanto del INE como de los Ople, mismos que tienen como tarea principal el diseño de las políticas y tareas que deben aplicarse a partir de las atribuciones conferidas en la Ley. Por su parte, los órganos desconcentrados son aquellos que se despliegan en el territorio para la ejecución de las tareas diseñadas por los órganos centrales (en el caso del INE, de forma permanente; en el de los Ople, se instalan con motivo de los procesos electorales).

ciones mixtas entre el INE y los Ople, por lo que hace a los comicios locales—, pero, en los hechos, lo que se aprobó fue una Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que consta de 493 artículos, entre los cuales, únicamente 17 establecen reglas comunes y generales para los procesos electorales federales y locales, sólo uno se refiere a la coordinación entre el INE y los Ople, y otro más prevé las reglas generales que las leyes electorales locales deben considerar respecto de los procedimientos sancionadores.

El resto de la Ley —excepto 21 artículos que regulan a los Ople y las autoridades jurisdiccionales locales, en cuanto a su integración, requisitos de elegibilidad, proceso de elección y remoción y sus atribuciones— se refiere al INE, sus atribuciones y el desarrollo del proceso electoral federal. Sin embargo, no se incluyeron reglas que homologaran el desarrollo de los procesos electorales locales, ni que regularan la participación del INE en los mismos —principalmente en cuanto al ejercicio de sus funciones de capacitación, ubicación de casillas y designación de funcionarios de mesa directiva de casilla.

Este vacío obligó al Consejo General del INE, ahora órgano rector en materia electoral, a confeccionar un conjunto de medidas para orientar no solo la homologación de los procesos electorales en el ámbito local, sino para garantizar —de una forma progresiva— la correcta coordinación con los Ople, cuestión que trascendía la esfera de los comicios en las entidades federativas. Al mismo tiempo, esas lagunas en el nuevo marco normativo, aunadas a las facultades extraordinarias depositadas en el INE, conformaron un diseño que delegó directamente en los integrantes del Consejo General el rumbo e intensidad de esa homologación, es decir, se trata de una ausencia que confirió un alto grado de discrecionalidad a un colegiado, en lugar de definir con certeza las directrices que el INE debía seguir como rector de este nuevo modelo. Esa discrecionalidad, como veremos, se convirtió en un elemento que permitió operar el ejercicio de la llamada rectoría, aunque también favoreció el despliegue de resistencias que definieron una primera fase de la relación INE-Ople.

Las siguientes páginas explicarán el desarrollo cronológico de este nuevo modelo que, por sus resultados, se puede distinguir en tres fases: i) en los procesos electorales de 2014-2015 se tiene una fase de

máxima autonomía, en la que la relación INE-Ople tuvo una mayor desvinculación y carencias de coordinación; ii) entre 2015 y 2018 hubo una fase de rectoría, en el que la lógica imperante fue el de la regulación y el establecimiento de reglas claras para el trabajo conjunto de ambos organismos; y, iii) de 2018 a la actualidad se puede hablar de una fase de estabilización de este modelo.

La primera medida tomada por el INE como autoridad nacional, fue la de reasumir las tareas de capacitación electoral e integración de mesas directivas de casilla, que en el transitorio de la reforma electoral eran delegadas a los Ople hasta en tanto el INE no las reasumiera. El marco de discusión respecto de esta decisión fue muy reducido, considerando que la primera elección que se organizó bajo este modelo fue federal y concurrente, por lo que la delegación de la casilla única habría implicado que los Ople instalaran e integraran las casillas para las elecciones federales. No obstante, esta decisión hizo patente que el núcleo de la confianza en las elecciones pasaba por garantizar que quienes recibieran y contaran los votos fueran ciudadanos y ciudadanas correctamente capacitados, seleccionados de forma aleatoria y mediante los procedimientos acreditados desde el entonces IFE.

Así se arribó al Proceso Electoral Federal y Concurrente de 2014-2015 como el primer acercamiento en este nuevo modelo. En concurrencia con la elección federal se llevaron a cabo 16 elecciones locales concurrentes y una no concurrente (Chiapas), en la que estuvieron en disputa 1,679 cargos de elección popular a nivel local. El desglose por entidad federativa se presenta a continuación:

**Cuadro 1. Procesos Electorales Locales  
2014-2015, por tipo de elección**

Entidad	Gobernador	Congreso Local	Ayuntamiento	Jefe delegacional	Junta Municipal
Baja California Sur	•	•	•		
Campeche	•	•	•		•
Colima	•	•	•		
Distrito Federal		•		•	
Guanajuato		•	•		
Guerrero	•	•	•		
Jalisco		•	•		
México		•	•		
Michoacán	•	•	•		
Morelos		•	•		
Nuevo León	•	•	•		
Querétaro	•	•	•		
San Luis Potosí	•	•	•		
Sonora	•	•	•		
Tabasco		•	•		
Yucatán		•	•		
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>15</b>	<b>1</b>	<b>1</b>

Fuente: Tomado de INE, Numeralia Proceso Electoral 2014-2015.

Disponible en: <https://goo.gl/KxzcdE>

La concurrencia y el vacío normativo generaron que las elecciones locales y las federales siguieran rumbos diferenciados. Si bien se ejercieron las atribuciones mencionadas en el ámbito logístico, principalmente en lo que respecta a la casilla única y la integración de las mesas directivas, se estableció un primer modelo de relación INE-Ople de mayor autonomía y casi reproducción del esquema anterior. La prevalencia de una lógica federalista por parte del Consejo General generó que la rectoría del modelo electoral nacional se ejerciera más bien de forma reducida —como se exemplificará más adelante a partir de los

acuerdos de atracción aprobados en este periodo—, limitando las necesidades de supervisión y coordinación a su mínima expresión. Como resultado de estas decisiones, se advirtieron diversas deficiencias en el ejercicio de las facultades de los Ople, y en los mecanismos de relación —pues los esquemas de coordinación fueron muy reducidos— establecidos a nivel local para el trabajo conjunto de los órganos descentrados de ambas instituciones.

Tan solo un mes después de la elección concurrente del 7 de junio de 2015, se llevó cabo la elección de ayuntamientos y diputaciones locales de Chiapas. Ya sin el cobijo de las elecciones federales, se advirtieron las debilidades estructurales del Ople que afectaron de forma grave, la logística y el desarrollo del proceso electoral, en detrimento del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos. (Vale la pena recordar que a la postre, tras una decisión dividida del Consejo General del INE, el TEPJF ordenó la remoción de la totalidad de los integrantes de dicho órgano de dirección.)

Pocos meses después de concluida esta primera experiencia, el INE tuvo que abocarse a la organización de una nueva elección local, pues por una decisión de la Sala Superior del TEPJF —quien concluyó sobre la injerencia de funcionarios públicos de la Secretaría de Desarrollo Social en estos comicios—, se ordenó la anulación de la elección a la Gobernatura de Colima. Si bien dicha decisión correspondió a irregularidades imputables al gobierno estatal y no a problemas derivados de la conducción del Ople en la entidad, el TEPJF ordenó su reposición y la asunción total de la misma por parte del INE.

Dicha elección extraordinaria significó el primer acto de rectoría clara del modelo electoral en tanto generó la regulación completa de una elección local con los estándares del órgano nacional. Para la organización de esa elección en tan solo tres meses, el INE estableció por primera ocasión un Plan y Calendario para garantizar el correcto seguimiento a una elección local —que ha sido el modelo básico de coordinación y ejecución de actividades en las posteriores elecciones locales—, y para lo cual fue necesaria la aprobación de más de una veintena de acuerdos del Consejo General (INE 2016b).

Como resultado de estas experiencias, y derivado de las carencias —tanto logísticas como de coordinación— advertidas en distintos Ople, y de los problemas identificados en 2014-2015, se comenzaron

a generar cambios en la óptica con la que el propio Consejo General miró el ejercicio de sus facultades nacionales y decidió acercarse a los comicios a nivel local. Así, los procesos electorales locales de 2016 implicaron el inicio del tránsito a una rectoría de corte más centralizado, enfocado principalmente a subsanar las debilidades que se habían detectado en los Ople en el ámbito de la operación electoral. Muestra de ello es que, en ese periodo, se aprobó el mayor número de acuerdos en facultad de atracción (del periodo comprendido entre 2014 y 2019), con el objeto de regular diversos procedimientos locales (Ver cuadro 2), y que su contenido se recogió —en gran medida— en el Reglamento de Elecciones.

**Cuadro 2. Relación de Acuerdos y Resoluciones  
aprobadas por el Consejo General del INE  
en Facultad de Atracción (2014-2019)**

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
1	INE/CG307/2014	Se aprueba la facultad de atracción respecto a las Coaliciones a nivel local para el Proceso Electoral 2014-2015.	10-diciembre-2014	Prerrogativas y partidos políticos	2014-2015
2	INE/CG77/2015	Se aprueba la facultad de atracción respecto del criterio de interpretación relativo a la obligatoriedad de constituir una Asociación Civil para la rendición de cuentas y fiscalización de las campañas electorales de los candidatos independientes en el Distrito Federal, Nuevo León y Querétaro.	01-mar-15	Fiscalización	2014-2015
3	INE/CG79/2015	Se aprueba la facultad de atracción relativa a la interpretación del alcance de los comprobantes fiscales digitales por internet respecto del otorgamiento del financiamiento público local en los estados de Aguascalientes y Tlaxcala.	01-mar-15	Fiscalización	2014-2015

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
4	INE/CG865/2015	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para la designación de los Consejeros Electorales Distritales y Municipales, así como de los Servidores Públicos Titulares de las Áreas Ejecutivas de Dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales.	09-oct-15	Logística y organización electoral	2015-2016
5	INE/CG927/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten Criterios Generales a efecto de garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en elecciones extraordinarias de Legislaturas Federales y Locales, así como de Ayuntamientos y de Órganos Político Administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.	30-oct-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016
6	INE/CG928/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten los “Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los Convenios de Coalición para los Procesos Electorales Locales”.	30-oct-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016
7	INE/CG939/2015	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para el ejercicio del derecho que tienen los otrora Partidos Políticos Nacionales para optar por el registro como Partido Político Local, establecido en el artículo 95, párrafo 5 de la Ley General de Partidos Políticos.	06-nov-15 Terminó el 07-nov-15	Prerrogativas y partidos políticos	2015-2016

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
8	INE/CG951/2015	En ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios que deberán observar los organismos públicos locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral de los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los Procesos Extraordinarios que resulten de los mismos.	11-nov-15	Logística y organización electoral	2015-2016
9	INE/CG1012/2015	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los Lineamientos para el establecimiento y operación de mecanismos de recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral, para los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos y, en su caso, de las diversas formas de participación ciudadana establecidas en las legislaciones estatales.	09-dic-15	Logística y organización electoral	2015-2016
10	INE/CG1070/2015	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los Criterios del Procedimiento de Registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes ante las Mesas Directivas de Casilla y Generales; para regular su actuación en los Procesos Electorales Locales Ordinarios de 2016, así como los extraordinarios que deriven de los mismos; y se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que se acredeite a los mismos.	16-dic-15	Logística y organización electoral	2015-2016

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
11	INE/CG63/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten Criterios Generales a efecto de garantizar el cumplimiento al principio de paridad de género en la postulación de candidaturas para todos los cargos de elección popular a nivel local.	08-feb-16	Prerrequisitivas y partidos políticos	2015-2016
12	INE/CG122/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios para conteo, sellado y agrupamiento de boletas electorales; distribución de la documentación y materiales electorales a Presidentes de Mesas Directivas de Casilla y recepción de paquetes electorales en la sede de los Consejos, al término de la Jornada Electoral, de los Procesos Electorales Locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	16-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016
13	INE/CG174/2016	En ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los Procesos Electorales Locales Ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016
14	INE/CG175/2016	Enejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los Procesos Electorales Ordinarios Locales 2015-2016, así como en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos.	30-mar-16	Logística y organización electoral	2015-2016

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
15	INE/CG365/2016	Se determina ejercer la facultad de atracción para analizar los criterios de designación y el desempeño de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección del Organismo Público Local de Durango designados en cumplimiento al Acuerdo INE/CG865/2015, en el marco del Proceso Electoral Local 2015-2016.	13-may-16	Administrativos e integración de los Ople	2015-2016
16	INE/CG401/2016	En ejercicio de la facultad de atracción se emiten los criterios para regular la emisión del sufragio y el procedimiento del registro de Representantes de Partidos Políticos y Candidatos Independientes ante las Mesas Directivas de Casilla para el cargo de Presidentes de Comunidad en el estado de Tlaxcala.	18-may-16	Logística y organización electoral	2015-2016
17	INE/CG04/2017	Se determina ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales Locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	13-ene-17	Equidad en la contienda	2016-2017
18	INE/CG61/2017	Se ejerce la facultad de atracción y se aprueban los Lineamientos para el cobro de sanciones impuestas por el INE y Autoridades Jurisdiccionales Electorales, del ámbito federal y local; así como para el reintegro o retención de los remanentes no ejercidos del financiamiento público para gastos de campaña.	15-mar-17	Fiscalización	2016-2017

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
19	INE/CG108/2017	Se adicionan diversas disposiciones al Acuerdo INE/CG04/2017 por el que se determinó ejercer la facultad de atracción para establecer mecanismos para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado, así como el uso indebido de programas sociales y la violación a los principios de equidad e imparcialidad, durante los Procesos Electorales Locales 2016-2017 en Coahuila, Estado de México, Nayarit y Veracruz.	05-abr-17	Equidad en la contienda	2016-2017
20	INE/CG122/2017	Se determina procedente la solicitud de los Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de ejercer la facultad de atracción, a fin de ratificar a la ciudadana Patricia González Suárez como encargada del despacho de la Secretaría General del Instituto Estatal Electoral Nayarit.	18-abr-17	Administrativos e integración de los Ople	2016-2017
21	INE/CG338/2017	Se aprueba ejercer la facultad de atracción, a efecto de emitir los Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral.	20-jul-17	Equidad en la contienda	2017-2018
22	INE/CG386/2017	Se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018.	28-agosto-17	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018

*Continuación*

#	Acuerdo	Acuerdo	Fecha aprobación	Tema	Proceso Electoral
23	INE/CG398/2017	Se ejerce la facultad de atracción para fijar los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda para los Procesos Electorales 2017-2018.	05-sep-17	Equidad en la contienda	2017-2018
24	INE/CG478/2017	Se resuelve ejercer la facultad de atracción, a fin de fijar criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes.	24-oct-17	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018
25	INE/CG574/2017	Se determina ejercer la facultad de atracción para verificar el cumplimiento de los criterios y requisitos de designación, del Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral de Tamaulipas.	29-nov-17	Administrativos e integración de los Ople	2017-2018
26	INE/CG1307/2018	Se ejerce facultad de atracción y se emiten criterios de interpretación para la asignación de Diputaciones e integrantes de los Ayuntamientos, en relación con el principio de paridad de género.	12-sep-18	Prerrogativas y partidos políticos	2017-2018
27	INE/CG124/2019	Se ejerce la facultad de atracción y se fijan los criterios tendentes a garantizar los principios de imparcialidad en el uso de recursos públicos y equidad en la contienda, así como para contribuir a evitar acciones que generen presión sobre el electorado durante los Procesos Electorales Locales Ordinarios 2018-2019 en Aguascalientes, Baja California, Durango, Tamaulipas, Quintana Roo y en el Proceso Local Extraordinario de Puebla.	21-mar-19	Equidad en la contienda	2018-2019

Fuente: Elaboración propia con información pública tomada de [www.ine.mx](http://www.ine.mx).

Sin embargo, resulta importante señalar que el nuevo modelo de rectoría no solo derivó de una decisión adoptada a nivel central, sino de que en las elecciones de 2016 y 2017 existieron condiciones propicias para establecer mayores niveles de vigilancia, supervisión y coordinación con los Ople. Lo anterior, debido a que, al tratarse de procesos electorales exclusivamente locales, es decir, sin concurrencia con alguno federal, se tuvieron las condiciones para que la estructura profesional y humana del INE tuviera como su preocupación central la conducción de estas elecciones y la adecuada coordinación con los Ople.

Esto ha requerido un proceso de cambio a nivel institucional que no ha sido superado por completo y que incluso ha mostrado ciertas resistencias en sus distintos niveles, desde el Consejo General, pasando por los trabajos de las direcciones ejecutivas y oficinas centrales del INE, hasta de los directamente involucrados en los trabajos de operación de campo en los órganos desconcentrados. Este esquema de resistencia sin lugar a duda fue también una constante en muchos de los Ople, que vieron en el ejercicio de la rectoría del modelo, un atentado a su autonomía.

En el caso del INE, las resistencias emanaron, en un primer nivel (en el Consejo General), por el debate que se venía arrastrando desde la discusión de la reforma en torno al federalismo, así como las ambigüedades y vacíos legales —que abrían enormes espacios de discrecionalidad, y daban lugar a las más diversas interpretaciones sobre el propósito y alcance del modelo aprobado—. La renuencia al ejercicio de la rectoría derivó, en un segundo nivel, de las áreas directivas del Instituto que, heredadas de la estructura del IFE, concentraron sus labores en el esquema que hasta entonces venían desarrollando. Pero en un tercer nivel, a nivel desconcentrado; es decir, donde se realiza la operación de campo para hacer una elección. Estas resistencias emergieron no solo de la falta de certeza regulatoria, sino de las complejidades y dificultades derivadas de la necesaria coordinación con los órganos desconcentrados de los Ople que, por su carácter temporal, carecen de profesionalización y experiencia.

Por ello, en estos procesos se fue construyendo, a partir de la experiencia, una reglamentación detallada para la adecuada ejecución y supervisión de las funciones de los Ople, y una correcta vinculación

interinstitucional. Ello queda demostrado en el conjunto de materias reglamentadas en este periodo. Para el Proceso Electoral Local 2015-2016 se aprobaron 13 acuerdos en facultad de atracción, de los cuales, ocho correspondieron a temas relacionados con la logística y la organización electoral; cuatro sobre prerrogativas y partidos políticos; y uno más sobre temas administrativos y/o de integración de los Ople.

Así, se ejerció esta facultad para establecer lineamientos en materia de designación de consejeros electorales distritales y municipales de los Ople, así como de sus áreas ejecutivas; criterios para la elaboración, desarrollo y publicidad del Sistema de Seguimiento al Desarrollo de la Jornada Electoral; lineamientos para la operación de mecanismos de recolección; para el registro de representantes de partidos políticos y candidaturas independientes ante mesas directivas de casilla; criterios para el armado de los paquetes, distribución a los presidentes de mesa directiva de casilla (PMDC) y su recepción en las sedes de los consejos correspondientes; para el desarrollo del escrutinio y cómputo en casilla; para la realización de los cómputos municipales, distritales de entidad federativa; así como para la emisión del sufragio de los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes (Ver cuadro 2).

El diagnóstico de las complejidades operativas vividas en 2015 permitió identificar, tanto la fragilidad institucional en un amplio número de los Ople que, por el contrario, era una de las fortalezas y retos superados en el ámbito federal; como una amplia resistencia de ambas instituciones a trabajar conjuntamente. En particular, la carencia de órganos especializados, profesionales y permanentes a nivel local, principalmente en el ámbito desconcentrado (es decir, distrital y municipal), dificultó la realización de actividades que requieren de la mayor precisión y coordinación profesional de sus involucrados. Los procesos electorales son una concatenación de actividades; en ese sentido, en un esquema complejo que requiere la participación y coordinación de dos autoridades, la certeza puede romperse cuando de un lado existe una falla operativa o incluso una dilación.

Por tal razón, buena parte de los esfuerzos del INE para ese proceso electoral y los subsecuentes, se concentraron en limitar los impactos de esos desfases. Por ejemplo, el que se ocasiona cuando existen retrasos en la impresión de la documentación electoral —con independencia de si son imputables a la autoridad administrativa electoral o no—, lo

cual altera los calendarios para que se armen los paquetes electorales que deben ser distribuidos a los PMDC dentro de un plazo legal. El retraso en esas actividades generó casos de renuncias de PMDC ante la incertidumbre de no contar con los materiales necesarios para instalar la casilla el día de la jornada electoral. Otro ejemplo es la falta de una coordinación adecuada, que entorpece los trabajos conjuntos; entre otros, en la falta de certidumbre sobre el destino de los paquetes electorales con los votos de la ciudadanía, la noche de la elección, ante una mala coordinación en la operación de los denominados mecanismos de recolección (Tabasco 2015, Michoacán 2015 y 2018, Morelos 2015 y 2018, Tlaxcala 2016, Coahuila 2017, son algunos ejemplos emblemáticos).

La intensidad reguladora tras la experiencia del 2015 da cuenta de los problemas que comenzaron aemerger en las elecciones locales, como resultado de las complejidades en la coordinación interinstitucional o de algunas debilidades operativas en determinados Ople. La institucionalización de esa nueva lógica cristalizó con la aprobación del Reglamento de Elecciones (RE) el 7 de septiembre de 2016. Dicho cuerpo normativo, intentó llenar el vacío legal de la Legipe en algunos rubros, al tiempo que sistematizó un conjunto de acuerdos, entre ellos, diversos sobre la facultad de atracción que acabamos de mencionar, y buscó generar certeza a todos los involucrados en la organización de una elección federal, local o concurrente, sobre las tareas y actividades a realizar. El RE, compuesto por 443 artículos, ha sido fortalecido con el agregado de más de 20 anexos a diciembre de 2019.

Si bien la emisión del RE permitió que la regulación sobre el ámbito local disminuyera para el Proceso Electoral Local 2016-2017 —en el que fueron aprobados solo cuatro acuerdos en facultad de atracción—, también abrió nuevos desafíos. Las carencias técnicas y ejecutivas del Instituto Estatal Electoral de Nayarit, así como su déficit presupuestal, llevaron a la determinación del Consejo General del INE de aprobar la asunción parcial de la elección ordinaria de 2017 en esa entidad, para efectos de la implementación, operación y ejecución tanto del conteo rápido de la elección de gobernador, como del PREP; así como la designación de secretarios en los consejos municipales de esa entidad, con el objeto de fortalecer los trabajos de su estructura desconcentrada.

Este caso demostró que la apuesta por la profesionalización y el establecimiento de normas de aplicación general, no fueron suficientes para la homologación en la calidad de las elecciones, y que la realidad de los Ople continuaba siendo sumamente diferenciada. Más aún, que los problemas presupuestales de algunos de ellos no solo afectan su desarrollo técnico, sino que permiten suponer que ésta sigue siendo una estrategia de los poderes locales para intentar someter a los órganos electorales locales. Se trató de un caso extremo —aunque no el único<sup>11</sup>— en el que el INE tuvo que directamente ocupar espacios en el Ople para garantizar el desarrollo de una elección local. No obstante, el reemplazo de atribuciones no es ni una solución a largo plazo, ni una estrategia razonable para la homologación de los estándares en la organización de elecciones.

Muestras de esa fragilidad técnica también se presentaron en las elecciones de Coahuila ese mismo año, con un PREP que solo contabilizó el 71.91% de las actas esperadas; informes sobre retrasos excesivos en el escrutinio y cómputo en las casillas; o que se reportaron múltiples inconsistencias en el traslado de los paquetes a las sedes correspondientes la noche y madrugada de la elección, entre las que destacaron la entrega de estos por personas que no estaban facultadas para ello.

La elección federal y concurrente de 2018, necesitó la aprobación de un mayor número de acuerdos de atracción (ocho); sin embargo, estuvieron dirigidos a establecer condiciones de equidad en la contienda en el ámbito nacional, así como a la homologación de plazos de precampaña, campaña y obtención de apoyo ciudadano en el caso de las candidaturas independientes, con fines tanto de organización y capacitación electoral, como de fiscalización.

Para 2019, el caso más relevante fue el de la asunción total del Proceso Electoral Local Extraordinario de Puebla, el cual quedará re-

---

<sup>11</sup> Véase el caso de Durango, el cual implicó la intervención directa del INE para la aprobación de acuerdos en los que se establecieron, primero, los criterios de designación de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas del Ople y, después, las medidas para darle funcionalidad a su estructura, en un contexto en el que, iniciadas las campañas electorales, se advirtieron actos por parte de quien ocupaba el cargo de Secretaria Ejecutiva en dicho Instituto (que irradiaban hacia sus direcciones técnicas), que afectaron los principios de la función electoral, por deficiencias que incluso afectaron una adecuada impartición de justicia. (Acuerdos INE/CG365/2016 e INE/CG402/2016).

gistrado como la primera asunción total del modelo nacional electoral cuya decisión recayó en el INE, debido a las complejidades sociales y políticas que dieron lugar a esta elección, y que dada la experiencia y las capacidades estructurales y humanas del INE, se consideró que era la mejor decisión para concretar una elección sumamente compleja en tiempos recortados.

Hasta aquí se ha expuesto, someramente, la historia cronológica de la implementación del modelo electoral nacional. La experiencia en seis años de ejecución de este modelo da cuenta de que ha tenido resultados diferenciados, pues si bien se ha ido avanzando en contar con elecciones locales con mayores estándares de calidad, esto no forzosamente ha sido como resultado del fortalecimiento de los Ople, ya que se han presentado diversas problemáticas legales, operativas, administrativas y presupuestales que demuestran una deficiencia en el propio diseño institucional y que lo que ha implicado son importantes costos humanos para ambos organismos.

Esto se fortalece a la luz de un vistazo al proceso de consolidación del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN). Hoy, ya sea por problemas presupuestales o falta de voluntad de sus órganos de dirección, la mayoría de los Ople se encuentran rezagados en la ruta para conformar servicios profesionales fuertes que puedan soportar las actividades que implica un proceso electoral. El cuadro 3 muestra el número de puestos adscritos al SPEN en los Ople, por entidad federativa.

**Cuadro 3. Número de cargos en el SPEN por entidad federativa**

Entidad	Número de cargos
Ciudad de México	210
Guanajuato	55
Chiapas	35
Veracruz	35
México	32
Yucatán	30
Nuevo León	27
Guerrero	22
Oaxaca	22
Jalisco	21
Tabasco	20
Baja California Sur	17
Coahuila	16
Zacatecas	16
Durango	15
Michoacán	15
Aguascalientes	14
Hidalgo	14
Baja California	13
Tamaulipas	12
Campeche	11
Tlaxcala	11
Puebla	9
San Luis Potosí	9
Chihuahua	8
Sinaloa	8
Sonora	8
Morelos	7
Querétaro	6

*Continuación*

Entidad	Número de cargos
Quintana Roo	5
Colima	4
Nayarit	3
<b>Total</b>	<b>730</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la DESPEN, INE.

Según se advierte del cuadro anterior, existe una amplia disparidad en el número de miembros del SPEN con los que cuenta cada Ople. De las 32 entidades destacan la Ciudad de México, con 210, y Guanajuato con 55. Si consideramos que el promedio nacional se sitúa en 23 cargos del SPEN por Ople, solamente ocho órganos electorales están por encima de la media. Incluso eliminando el caso de la Ciudad de México que pudiera sesgar el dato, solo 12 entidades tendrían más cargos que la media (situada en 17). Más allá de promedios nacionales, diez Ople no llegan a la decena de cargos profesionalizados, y se tienen casos extremos como el de Nayarit con tres, Colima con cuatro, o Quintana Roo con cinco. Quizás esa sea una primera explicación para los casos de la asunción total de la elección extraordinaria en Colima, o la asunción parcial en Nayarit.

Lo anterior demuestra que si bien no en todos los casos (el Instituto Electoral de la Ciudad de México es una notable excepción), en general los Ople cuentan con importantes deficiencias en su estructura y en la profesionalización de su personal, que responden a debilidades intrínsecas a su propio diseño institucional:

1. Los Ople carecen, por su diseño, de órganos descentrados permanentes, lo cual atenta contra la propia profesionalización que requiere la atención de labores de alta precisión y pulcritud técnica que regularmente se desarrollan en sus consejos distritales y municipales, como lo son el registro de candidaturas, el resguardo de paquetes electorales —con la votación ciudadana—, o los cómputos de las diversas elecciones.
2. El desarrollo de una estructura profesional llevará demasiados años para concretarse, además de que en un número importante de casos se han presentado problemas presupuestales para su crecimiento y sostenimiento.

3. Esta carencia estructural se amplía a la ausencia de sedes fijas, lo que implica una importante inversión para generar adecuaciones y esquemas de capacitación, para que estos órganos temporales operen en un muy corto periodo de tiempo.

Esta problemática se ha ido subsanando con mecanismos de coordinación cada vez más sólidos y centralizados, o en muchos casos, con el despliegue de la estructura desconcentrada del INE en las actividades responsabilidad de los Ople. Por ello, este modelo de rectoría —necesario ante un modelo híbrido como el que tenemos— ha implicado un costo para el recurso humano del INE que ha tenido que modificar sus ciclos trianuales de preparación, implementación y evaluación, sin conocer aún las implicaciones que ello pueda tener en el ámbito federal a largo plazo. Al mismo tiempo, sin desconocer que ha habido avances en los estándares de calidad de las elecciones locales, principalmente en la homologación de normativas y criterios para la logística electoral y la competencia política, también es cierto que en la implementación aún hay rezagos que difícilmente serán atendibles con el actual andamiaje institucional. De igual forma, este recorrido demuestra que las reformas electorales tienen límites diferenciados en tanto se despliegan en contextos institucionales, económicos, políticos, sociales y culturales diversos, que dotan de identidad propia al desempeño de esos diseños constitucionales en la vida local.

## Conclusión

A manera de conclusión general, el tránsito del sistema federal electoral al sistema nacional ha implicado un nuevo paso en la centralización del modelo político-electoral en México. Vale la pena preguntarnos en este punto, ¿este esquema realmente trastoca el federalismo? ¿Una autoridad electoral nacional única lo hubiese trastocado? Consideramos que la respuesta es no. Se trata de un diseño institucional que privilegia la atención de la realidad que se vive en nuestro país, cuyo valor principal reside en contribuir al fortalecimiento del ejercicio de los derechos de las y los ciudadanos, y de esta manera ha sido una forma de consolidar procesos electorales cuyo resultado sí ha sido el fortalecimiento del federalismo.

En relación con el desempeño de los Ople, si bien se ha consolidado una normativa electoral reglamentaria y criterios de aplicación que apuntan a la homologación en ese rubro, los Ople —en su gran mayoría— presentan debilidades estructurales —debido al diseño institucional que conlleva que no cuenten con estructuras desconcentradas permanentes— y deficiencias en su profesionalización, que se han trasladado al ámbito operativo, cuestiones que bajo el modelo actual se advierten como imposibles de resolver a corto o mediano plazo.

Algunas conclusiones específicas. La primera es que la calidad de las elecciones —que no de la democracia—, no recae únicamente en el diseño institucional y normativo en abstracto. Las páginas que anteceden fortalecen las hipótesis de que el contexto importa e incluso define en muchos casos las realidades institucionales. Alcanzar un diseño virtuoso requiere de incentivos políticos y sociales afines para consolidarse (caso IFE). Los problemas de fortaleza técnica y autonomía de los Ople no fueron superados en su totalidad en la medida en que su profesionalización, por ejemplo, depende tanto de la voluntad de sus órganos de dirección de conformar servicios profesionales sólidos, como de la posibilidad material de desarrollarlos, es decir, de contar con la autonomía financiera y presupuestal suficiente para implementarlos.

La segunda es que las facultades extraordinarias de asunción y atracción otorgadas al INE en la reforma electoral de 2014, fueron un mecanismo de salvaguarda para que éste pudiera ejercer la rectoría nacional del modelo en aquellos temas que se requirieron, o bien, para sentar criterios de observación general que tendieron a la homologación de las disparidades en el desarrollo institucional, o debilidades en las normativas electorales locales. Si bien los mismos han cumplido este propósito, la regulación tan general en la que están insertos da un amplio espacio de discrecionalidad al Consejo General del INE en cuanto a su aplicación, por lo que depende —como ocurrió en el caso de la determinación de los alcances de la rectoría del INE— de la visión de la mayoría calificada de las y los consejeros electorales. Son medidas que, si bien han mostrado una gran utilidad para resolver problemáticas inherentes a este modelo híbrido, dependen para su aplicación de la voluntad de sus integrantes y no de un diseño institucional claramente establecido.

La tercera conclusión es que el proceso de consolidación de este modelo ha tenido claras definiciones temporales y temáticas. En el plano temporal se identifican tres etapas: autonomía, rectoría y estabilización.

1. La fase de mayor autonomía (2014-2015) se caracterizó por una visión que derivó en que la rectoría del modelo electoral nacional se ejerciera más bien de forma reducida, limitando las necesidades de supervisión y coordinación a su mínima expresión. La premisa era preservar la lógica federalista de respeto a la autonomía y a las atribuciones locales de los Ople. La realidad fue el desconocimiento del desarrollo técnico a nivel local y de sus impactos en el nuevo modelo; vacío normativo que afectó directamente el primer acercamiento interinstitucional; y la resistencia inicial a adoptar las nuevas atribuciones nacionales en la materia.
2. La fase de rectoría (2015-2018) está definida por una lógica de regulación y establecimiento de criterios generales para las elecciones locales, así como del establecimiento de marcos más claros para la vinculación y coordinación INE-Ople. Esta fase encuentra un momento cúspide en la aprobación del RE como cuerpo normativo que institucionaliza el modelo nacional en la organización de elecciones tanto federales, locales, como concurrentes.
3. La fase de estabilización (2018-actualidad) comienza a aparecer tras la segunda elección concurrente bajo este nuevo modelo, como resultado de una mayor certeza normativa y a partir de los aprendizajes de las primeras elecciones desarrolladas conjuntamente.

En la arena temática, del cuadro 2 que incorpora en forma cronológica los 27 acuerdos aprobados por el Consejo General a través de la facultad de atracción, y que los categoriza en cinco temáticas principales, se desprende que las áreas en que el INE ha ejercido mayoritariamente la rectoría nacional son el de la logística y organización electoral (ocho acuerdos), y el de las prerrogativas y partidos políticos (ocho acuerdos); en menor medida en garantizar la equidad en la contienda (cinco acuerdos); y, por último, en las nuevas atribuciones de la

fiscalización (tres acuerdos), así como en temas asociados a la administración y/o integración de los Ople (tres acuerdos).

Lo anterior resulta esclarecedor ya que si partimos de la hipótesis de que el ejercicio de estas facultades es muestra del ejercicio de la rectoría del modelo electoral —ante los vacíos y ambigüedades normativas—, y que la rectoría ha sido utilizada como una vía para la homologación en la calidad de las elecciones, entonces sería válido suponer que, en cuestión de temas, el nuevo modelo ha seguido una ruta similar al proceso de consolidación del IFE. Se ha dado prioridad a construir certezas técnicas en el plano de la organización de la elección, para después pasar a la aprobación de criterios que regulen la vida partidista y, finalmente, concentrarse en la equidad de la contienda.

Sin embargo, vale señalar que derivado de las características normativas y de diseño institucional tan endebles a nivel legal, el estado actual de la relación de coordinación y vinculación INE-Ople no genera una garantía de que en adelante se continúe fortaleciendo esta lógica de rectoría —que a nuestro parecer resulta indispensable para el adecuado funcionamiento del modelo híbrido que tenemos—, puesto que como ha ocurrido desde su implementación —según se advierte en las definiciones temporales referidas—, depende no de la fortaleza institucional, sino de las visiones y decisiones con las que el modelo se adopte desde el máximo órgano de dirección del INE.

Por otra parte, si bien a lo largo de los últimos seis años se ha evitado que una adecuada coordinación posibilita que un modelo como el que hoy está vigente sea funcional, y que las debilidades expuestas a lo largo de estas páginas pueden ser reducidas, difícilmente éstas podrán ser resueltas en tanto su origen se encuentra en un diseño deficiente, y a que éste se encuentra sujeto al contexto local para poder prosperar. Si bien se han establecido mecanismos que han permitido incrementar la funcionalidad del sistema INE-Ople, lo cierto es que éste dista de conseguir los objetivos de homologación de los estándares, profesionalización del personal y de las labores técnicas de organización electoral, y autonomía de los órganos para los cuales fue concebido. Un avance sustantivo en esa dirección requeriría de una nueva reforma que se hiciera cargo de la realidad que —incluso con este modelo— aún se vive en distintas entidades federativas del país.

Aceptando que no se trata, quizás, de una reforma urgente en la medida en que el actual esquema “funciona”, y partiendo de que no existe una solución única o definitiva para mejorar el ejercicio de la función electoral con una visión nacional como la que en su momento motivó —más allá de sus ambigüedades— la reforma de 2014, ahora se presenta una alternativa posible para avanzar en la mejora de la calidad electoral a nivel subnacional.

Como punto de partida —y más allá de la solución específica que en su momento se adopte— se debe partir que, para lograr ser efectiva, cualquier propuesta debe hacerse cargo de esa debilidad estructural del actual modelo. La alternativa más viable desde el punto de vista operativo y de la organización de las elecciones, posiblemente sea el tránsito hacia la nacionalización completa del modelo, con la consequente desaparición de los órganos locales. Si bien ello implicaría una importante reingeniería del INE para poder atender la totalidad de las elecciones estatales —pues un órgano nacional con las características, diseño y estructura con las que actualmente cuenta el INE no podría hacerse cargo de las mismas—, cuya complejidad aumenta conforme se desciende en el nivel territorial (estado, distrito, municipio), la vía de la nacionalización se establece como una ruta para subsanar las debilidades de los Ople y enfrentar la intromisión de los poderes locales en los procesos electorales de dicho ámbito.

Partiendo precisamente de que dicho modelo implicaría un rediseño importante del propio INE, el tránsito hacia una autoridad electoral nacional única implicaría, al menos, cuatro elementos irrenunciables:

1. La existencia de una ley electoral única. Ello implicaría la construcción de una Ley Nacional que regule los aspectos operativos de las elecciones federales y locales, bajo los mismos estándares en las 32 entidades. Lo anterior, sin demérito de que en cada una de las entidades se establecieran las normas políticas, de requisitos y de integración de sus órganos de gobierno y representación.
2. La existencia de un órgano jurisdiccional único que permita la revisión de los actos de la autoridad administrativa bajo criterios uniformes y en un marco temporal apropiado.
3. La permanencia de los consejos locales y distritales temporales en cada una de las entidades federativas con el diseño, estructura y lógica

actual de designación. Es decir, que la dirección y supervisión de las elecciones a nivel descentralizado esté a cargo de un órgano temporal, presidido por la o el Vocal Ejecutivo del INE en la entidad —quien es miembro del SPEN—, integrado por consejeras y consejeros ciudadanos —que son personas de reconocido prestigio en sus comunidades—, elegidas por el Consejo General del INE. Con ello, se garantizaría que fueran los dos pilares que han dado solidez al trabajo del IFE/INE por casi tres décadas —la profesionalización y la ciudadanización—, lo que continuara siendo el eje de la certeza y la transparencia para las elecciones tanto federales como locales.

4. Las rutas específicas para transitar a la nacionalización completa del modelo deben hacerse sobre la base de la estructura profesional del Instituto, no fuera de ella, ni debilitando las características que hoy tiene el servicio profesional; por el contrario, fortaleciendo esta estructura para asumir las tareas que hoy corresponden a los Ople bajo los principios de autonomía y certeza que rigen nuestros procesos electorales. Las nuevas funciones que serían encomendadas al INE tendrían que desarrollarse sobre la base del personal profesional, perteneciente al SPEN, con la incorporación de nuevas figuras para atenderlas.

Aunado a estas medidas, que atienden exclusivamente a preocupaciones técnicas y operativas para hacer un modelo nacional viable, se requeriría también de una reingeniería de procesos, precisamente para poder atender las funciones inherentes a las elecciones locales, con los estándares de calidad exigibles al INE.

Sin embargo, en el nuevo contexto que vive el país y la preocupación por tener procesos electorales que cuesten menos, debe tenerse presente que, si bien toda institución del Estado está obligada a eficientar sus procesos, la austeridad no puede ser el punto de partida de ninguna reforma electoral. Ésta debe partir siempre del fortalecimiento de las instituciones, los procesos y las condiciones de competencia, precisamente para lograr el propósito último de cualquier proceso electoral, que sean las y los ciudadanos, mediante el ejercicio libre e informado de su derecho al voto, quienes definan quién les ha de gobernar y quién les ha de representar. ¶



# **El sistema electoral mixto en las entidades federativas**

**Karolina M. Gilas  
Mikaela Christiansson  
Verónica Méndez Pacheco  
Rafael Caballero Álvarez y  
Ángel M. Sebastián Barajas\***

## **Introducción**

El sistema electoral es el conjunto de reglas que establece cómo convertir votos en escaños.<sup>1</sup> Es un elemento central de toda democracia, ya que afecta directamente la representatividad, la gobernabilidad, el nivel de pluralismo e, incluso, la rendición de cuentas. El diseño de los sistemas electorales refleja entonces las prioridades del sistema político; por ejemplo, favorecer la representatividad, generar mayorías o reducir el número efectivo de partidos. Las normas pueden definirse también para favorecer a ciertos grupos o perjudicar a otros. Ya Sartori señalaba que las reglas electorales son los instrumentos específicos de la política más manipulables (Sartori 1986, 273). De ahí que, incluso ante el mismo resultado, y dependiendo del diseño del sistema electoral y del procedimiento de asignación específico, la integración de los órganos de representación varíe drásticamente.

En México, el sistema electoral federal está establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es un arreglo mixto que combina los principios de mayoría relativa (MR) y de represen-

\* Los autores son profesores-investigadores en la Escuela Judicial Electoral del TEPJE.

<sup>1</sup> Este capítulo es una versión actualizada, hasta noviembre de 2018, del capítulo del mismo título publicado por Ugalde y Hernández (2017).

tación proporcional (RP); fue introducido por reformas consecutivas no para construir un sistema de representación democrática, sino como instrumento para mantener el régimen de partido hegemónico y un particular equilibrio en el cual se permitía la existencia de la oposición, pero sin llegar a ser un verdadero desafío al sistema (Crespo 2004; Lujambio 2000). El primer antecedente del sistema mixto en el ámbito federal es la figura de los “diputados de partido”, introducidos en 1963: se otorgaban hasta veinte escaños a cada partido minoritario. Con la reforma electoral de 1977 se crearon cien escaños plurinominales en la Cámara de Diputados, número que se incrementó a doscientos con la reforma de 1988.

Ese número de escaños de RP no ha cambiado desde entonces, pero se han creado reglas para limitar la sobrerepresentación en la Cámara de Diputados y para introducir el sistema electoral mixto en el orden local. Sin embargo, las entidades federativas gozan de amplio margen de libertad para regular sus sistemas electorales. Aunque la reforma de 2014 limitó esa libertad —en un intento por homologar los arreglos electorales de las entidades federativas—, sigue habiendo diferencias importantes. Este capítulo busca explicar esa gran variedad.

El texto se divide en cinco secciones: la primera describe la evolución histórica de los sistemas electorales en las entidades federativas; la segunda estudia el impacto de la reforma electoral de 2014 en esos sistemas; la tercera clasifica y agrupa los sistemas electorales según las similitudes en sus procedimientos de asignación de los escaños de representación proporcional (RP); la cuarta examina los factores que determinan la proporcionalidad de los sistemas electorales en las entidades federativas y; la quinta compara las regulaciones introducidas en algunas entidades que permiten usar los escaños de RP para fortalecer la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados (mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad).

## **Desarrollo histórico de los sistemas electorales locales**

Los sistemas electorales estatales han evolucionado de manera entrelazada entre lo que establece la norma federal y la libertad legislati-

va de cada entidad, por lo que han surgido diferencias pronunciadas. Conviene recordar que fue hasta 1996 cuando se estableció la representación proporcional como principio obligatorio para integrar los congresos locales. El entonces nuevo texto del artículo 116 constitucional obligó a las entidades federativas a adecuar sus sistemas electorales a fin de incluir “diputados elegidos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional”, dando libertad para establecer las reglas específicas de elección y asignación. Ante tal exigencia, se presentaron varias acciones de inconstitucionalidad en contra de las reglas electorales de las entidades federativas, incluyendo las relacionadas con la representación proporcional. Tras revisar los casos, la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció algunas reglas generales para organizar la aplicación del principio de representación proporcional.<sup>2</sup>

Las legislaturas locales y las autoridades electorales interpretaron la jurisprudencia con bastante amplitud. De ahí que se diseñaran sistemas tan distintos en temas centrales —umbrales, proporción de escaños de RP frente a mayoría relativa (MR), rangos muy amplios para los límites de sobrerepresentación (Gillas y Medina 2012)—.<sup>3</sup>

Por ejemplo, hubo gran variedad de fórmulas de distribución de escaños de representación proporcional. Algunas entidades (Oaxaca, el entonces Distrito Federal y Chiapas, entre otras) emplearon la cuota de Hare —como en el congreso federal—; otras optaron por porcentaje mínimo (Coahuila), asignación por rondas (Chihuahua) o un pro-

---

<sup>2</sup> 1) Condicionar el registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale; 2) establecer un porcentaje mínimo de la votación estatal para la asignación de diputados; 3) asignar diputados, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido, de acuerdo con su votación; 4) precisar el orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes; 5) el tope máximo de diputados que puede alcanzar un partido por ambos principios debe ser igual al número de distritos electorales; 6) establecer un límite a la sobrerepresentación; 7) elaborar reglas para asignar diputados conforme a los resultados electorales (Acción de Inconstitucionalidad 6/96; Jurisprudencia P.J. 69/98).

<sup>3</sup> Para darse una idea, considérense los siguientes intervalos: para la proporción de escaños de RP, de un mínimo de 23.8% (Baja California Sur) hasta 48.7% (Jalisco); para el umbral mínimo de representación, desde 1.5% (Tamaulipas, Oaxaca, Nuevo León, Nayarit y Estado de México) hasta 4% (Baja California); para el umbral de sobrerepresentación, desde 3% (entonces Distrito Federal) hasta 16% (Quintana Roo y Oaxaca).

cedimiento que toma en cuenta los escaños de MR para lograr mayor proporcionalidad (Baja California). Las diferencias aparecieron también en aspectos muy técnicos de los procedimientos de asignación, como la votación base para calcular el límite de sobrerepresentación o el cociente.

## **Los sistemas electorales locales a partir de la reforma de 2014**

La reforma electoral de 2014 constituyó el primer intento legislativo por disminuir la complejidad de los sistemas electorales locales, al unificar sus procedimientos de asignación bajo reglas comunes;<sup>4</sup> sin embargo, quedan en pie sólo las normas de sobre y subrepresentación.<sup>5</sup> La Suprema Corte declaró inconstitucional la obligación de asignar escaños de manera directa, al estimar que la legislación general en la materia no está autorizada para determinar algún aspecto de ese procedimiento, por ser competencia de las legislaturas locales (Acción de Inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014). Aun así, la mayoría de los estados incorporó en sus leyes electorales la asignación directa por porcentaje mínimo, como se explica más adelante.

Sobre los límites constitucionales de representación, se observan algunos criterios generales en las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF, relativas a la asignación de diputados locales de representación proporcional en el periodo de 2015 a 2018. Primer criterio: tanto la SCJN como el TEPJF coinciden en que los límites de representación deben calcularse a partir de una votación depurada que exclusivamente contemple los votos de los partidos políticos que tienen derecho a par-

<sup>4</sup> Límite de sobrerepresentación y de subrepresentación de 8% (Constitución, artículo 116, fracción II); asignación de un escaño a cada partido que obtenga por lo menos 3% de los votos (Ley General de Partidos Políticos, artículo 9, fracciones I y II, inciso c; Legipe, artículo 28.2, incisos a y b).

<sup>5</sup> Cuando en el texto se lea “representación”, va implícito que se habla siempre tanto de sobrerepresentación como de subrepresentación (salvo indicación en contrario). Se procede así para evitar el uso extenuante de los términos.

ticipar en la asignación de diputaciones de RP, excluyendo los votos nulos, votos para candidatos no registrados y votos para candidaturas independientes (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros). La Sala Superior ha agregado a este criterio que si, en el caso concreto, existen partidos que no alcanzaron el umbral, pero que tienen escaños de MR, su votación debe incluirse también para garantizar la efectividad del principio de RP (Tesis XXIII/2016; SUP-REC-986/2018 y acumulados, entre otros).

Segundo principio: no hay excepción alguna a los límites constitucionales de sobrerepresentación. Por ejemplo, aunque en varios estados la ley establece que, sin importar sus triunfos en distritos uninominales, todos los partidos que alcanzan el umbral tienen derecho a un escaño de asignación directa, el TEPJF ha determinado que si un partido alcanza su límite de sobrerepresentación por sus triunfos en distritos uninominales no puede recibir ningún escaño adicional por RP (SUP-REC-724/2015 y acumulados; SUP-REC-1090/2018 y acumulados; SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Tercero: en los casos de sobre o subrepresentación fuera de los límites constitucionales, el TEPJF ha señalado que se debe realizar solamente el ajuste mínimo necesario para subsanar la irregularidad, sin arreglos adicionales para minimizar la representación excesiva (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados; SUP-REC-1102/2018 y acumulados; SUP-REC-1176/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados; SUP-REC-1755/2018 y acumulados).<sup>6</sup>

Finalmente, en el caso que la normatividad local no establece cómo ajustar situaciones de subrepresentación fuera del límite constitucional, la integración actual de la Sala Superior ha determinado que, cuando es posible, la compensación debe realizarse utilizando los es-

---

<sup>6</sup> La única excepción en ese sentido es la asignación de diputaciones de RP en Ciudad de México en 2015, en cuyo caso el Tribunal determinó que el principio de representación pura entonces establecido en la legislación local implicaba que se debían hacer ajustes adicionales para guardar el mayor equilibrio posible entre sobre y subrepresentación (SUP-REC-666/2015 y acumulados). Sin embargo, la normatividad local actualmente vigente no prevé este principio y, en 2018, el TEPJF determinó que el sistema electoral mixto de Ciudad de México no tiene como objetivo la proporcionalidad pura (SUP-REC-1176/2018).

caños de cociente y resto mayor, ya que el descuento de los escaños de asignación directa puede afectar el principio de pluralismo político (SUP-REC-1320/2018 y acumulados).

Ya que la reforma electoral de 2014 se ocupó sólo de los límites de representación de los sistemas electorales locales, las entidades federativas conservaron amplia libertad para configurar sus sistemas electorales, lo que mantuvo la diversidad. Sin embargo, es importante reconocer que esos arreglos comparten ciertas características básicas. En primer lugar, todos son sistemas mixtos ya que emplean, para la elección de un solo órgano y de manera traslapada, dos principios electivos. Segundo, la vía dominante generalmente es la mayoritaria.<sup>7</sup> Tercero, conforme a la tipología ya clásica de Shugart y Wattenberg (2001), los sistemas empleados en México son mixtos mayoritarios (paralelos). Esto, ya que no existe vinculación entre ambas vías electivas, por lo que los escaños de RP no tienen función compensatoria por la desproporcionalidad generada en la vía mayoritaria.<sup>8</sup> Por las características segunda y tercera, los sistemas electorales del país tienen un sesgo mayoritario importante, como se verá más adelante.

## **Clasificación de los sistemas electorales locales después de la reforma de 2014**

Pese a la gran variedad de sus sistemas electorales, es posible identificar entidades con procedimientos similares para asignar los escaños de RP. Esto es así, sobre todo, porque antes de que la SCJN declarara inconstitucional la obligación de establecer la asignación directa como primer paso al atribuir los escaños de RP, muchos estados ya habían incorporado ese procedimiento en sus constituciones y/o en sus leyes

<sup>7</sup> La Suprema Corte originalmente obligaba a los congresos locales a mantener la proporción 60-40 entre las curules de vía uninominal y plurinominal. Sin embargo, en años recientes la Corte ha determinado que el legislador no tiene que respetar esta proporción, siempre y cuando no se haga nugatorio ninguno de los principios de mayoría relativa o de representación proporcional (Acción de Inconstitucionalidad 15/2017).

<sup>8</sup> La única excepción es Baja California, donde se usa la expectativa máxima para asignar los escaños de RP.

electorales. Ello favoreció la homogenización de los sistemas electorales, ya que, a partir de la libertad de configuración legislativa reconocida por la Corte, la mayoría de las entidades optó por adoptar el modelo de asignación directa, aunque algunas la han eliminado en los últimos años<sup>9</sup> (hoy, veinticuatro estados emplean esa fórmula).

Esa estandarización y la inclusión obligatoria de límites de sobre y subrepresentación de 8% —ambas, producto de la reforma de 2014— volvieron clave tres variables para organizar los sistemas electorales estatales: 1) si el procedimiento de asignación incluye, como primer paso, la asignación directa; 2) los momentos del procedimiento de asignación cuando se comprueban los límites de representación (la comprobación puede hacerse en cada paso del procedimiento de asignación o al inicio y al final del mismo);<sup>10</sup> y 3) el método para ajustar la asignación y así cumplir con los límites de representación, en caso de ser necesario.<sup>11</sup>

Cabe señalar que si una ley electoral local omite establecer cuándo comprobar los límites de representación, el Tribunal ha determinado de manera consistente que esa verificación debe realizarse por pasos.<sup>12</sup> En el caso de una omisión para establecer el procedimiento de ajuste, se debe proceder a un ajuste simple (SUP-REC-741/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados; SUP-REC-841/2015 y acumulados).

---

<sup>9</sup> Esto es el caso de Ciudad de México, Michoacán y Quintana Roo.

<sup>10</sup> Durante los procesos electorales 2017-2018, la Sala Superior determinó que incluso en las entidades federativas en las que la legislación electoral señala que la verificación debe realizarse al final de la asignación, es necesario hacer una verificación al inicio también para garantizar la economía procedural, así como para no distorsionar la relación votación-escaños de los partidos que tienen derecho a participar en la asignación (SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-941/2018 y acumulados).

<sup>11</sup> El ajuste puede hacerse: i) quitando los escaños necesarios a un partido sobrerepresentado para asignárselos directamente al más subrepresentado y viceversa (ajuste simple); ii) reiniciando el procedimiento para asignar de nuevo todos los escaños (reinicio). Aunque algunas leyes electorales locales señalan que deben reasignarse sólo los escaños excedentes mediante un cociente ajustado (reajuste), la Sala Superior ha determinado que este método distorsiona el procedimiento de asignación, motivo por el cual procede reiniciar la asignación (SUP-REC-1041/2018 y acumulados).

<sup>12</sup> Por ejemplo, al resolver sobre la asignación de diputaciones de RP en Baja California Sur, la Sala Superior señaló: “con independencia de las normas que dan contenido y desarrollo al principio de representación proporcional en el congreso local, lo cierto es que las reglas de orden constitucional que imponen límites a la sobre y subrepresentación deben ser observadas en todo momento” (SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados).

Así, los sistemas electorales estatales pueden agruparse en dos familias —asignación directa (AD) y cociente— y ocho grupos. Cuando la legislación no especifica alguna parte del procedimiento de asignación, se aplican los criterios de la Sala Superior para permitir la agrupación de los sistemas (tabla 1).

**Tabla 1. Sistemas electorales en las entidades federativas**

Familia	Modelos	Comprobación	Ajuste	Integrantes
	AD, cociente, RM	Por pasos	Simple	Aguascalientes Baja California Sur Coahuila Colima Morelos Nuevo León Querétaro Sonora Yucatán
		Al inicio y al final	Simple	Jalisco Puebla Tamaulipas
AD		Al inicio y al final	Reinicio	Campeche Chiapas Estado de México Guanajuato Guerrero Hidalgo Nayarit San Luis Potosí Sinaloa Tabasco
	AD, expectativa, RM	Por pasos	Simple	Baja California
	AD, rondas	Por pasos	Simple	Chihuahua
	Cociente, RM	Por pasos	Simple	Michoacán Tlaxcala
		Al inicio y al final	Simple	Zacatecas
Cociente		Al inicio y al final	Reinicio	Ciudad de México Durango Oaxaca Quintana Roo Veracruz

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

RM = Restos mayores.

Actualmente, veinticuatro estados pertenecen a la familia de asignación directa (AD), es decir, para repartir los escaños de RP aplican como primer paso la asignación directa de un escaño a cada partido que llega al umbral, empezando por el más votado.<sup>13</sup> Cabe señalar que, en Jalisco, el primer paso consiste en asignar los escaños necesarios al partido más votado, para que alcance el límite constitucional de sobre-representación. Los escaños restantes se distribuyen entre los demás partidos con derecho a participar en el reparto. Sin embargo, durante el proceso electoral 2014-2015, la Sala Superior decidió dejar sin aplicación esa parte del procedimiento de asignación por considerarla desproporcional (SUP-REC-841/2015 y acumulados). Lo mismo ocurrió en 2018, cuando el Tribunal local de Jalisco determinó que era necesario inaplicar tal disposición para no atentar contra el pluralismo político (JIN-070/2018 y acumulados), decisión que no fue materia de impugnación ante el TEPJE.

El siguiente paso es, casi siempre, usar la asignación por cociente y, de quedar escaños disponibles, distribuirlos por resto mayor (RM). Las excepciones son Baja California y Chihuahua.<sup>14</sup>

En la familia de asignación directa, las entidades federativas con métodos de asignación directa, cociente y resto mayor se dividen a su vez en tres grupos según sus procedimientos de comprobación y ajuste de los límites constitucionales de representación, con lo que la familia suma cinco grupos.

En la segunda familia (ocho estados), la distribución de escaños de RP se realiza por cociente y, si quedaran escaños, por resto mayor. Hay tres variantes de este modelo, de acuerdo con el momento en el que se

---

<sup>13</sup> En Nuevo León se otorga un escaño a cada partido que haya obtenido 3% de la votación válida y dos escaños a los partidos que alcancen 6% de esa votación.

<sup>14</sup> En Baja California, en vez de aplicar el cociente, se calcula el número de escaños esperado de cada partido a partir de su porcentaje de votación y del número de escaños en el congreso local, que se compara con el número de escaños que tiene cada partido por MR y asignación directa. En Chihuahua, la asignación se realiza por rondas, otorgando escaños a los partidos que hayan alcanzado 3% de la votación válida emitida; después, a los que hayan logrado 5%, luego 10% y, si quedasen escaños, 20% de la votación. Por consiguiente, el procedimiento consiste en rondas de asignación directa.

comprueban los límites de representación y el método que se usa para realizar algún ajuste.<sup>15</sup>

Es cierto que la tipología propuesta no captura toda la variedad existente; otros factores característicos de cada sistema electoral influyen en su funcionamiento y proporcionalidad. Por ejemplo, el tamaño de la asamblea condiciona la viabilidad del sistema en su conjunto, ya que, en los congresos pequeños, la cantidad de escaños a distribuir pudiera ser insuficiente para llevar a todos los partidos dentro de los mínimos constitucionales, respetando al mismo tiempo el procedimiento de asignación directa.<sup>16</sup> En el mismo escenario, cada escaño corresponde a un porcentaje de votos mayor en comparación con un congreso más grande, por lo que es más difícil asignar escaños proporcionalmente. Otra variable importante es la proporción entre los escaños de RP y MR. Los estados nunca cumplieron completamente con la obligación de mantener la proporción 60-40 entre ambas vías y, desde que la SCJN flexibilizó su criterio al respecto, hay incluso más variación en esta proporción. Lo que es una constante es que a menor número de escaños de RP es más difícil realizar la asignación conforme con los límites constitucionales y lograr una integración proporcional.

Además, hay variaciones técnicas que permiten identificar diferencias entre los procedimientos de asignación aparentemente similares. Estas incluyen el umbral (porcentaje de la votación) que se requiere para tener derecho a participar en la asignación de RP, cómo se calculan las distintas votaciones que se usan para la asignación y qué votación se emplea para cada paso de la asignación. Sin embargo, aunque estas variaciones siguen existiendo en las legislaciones electorales locales, en los

<sup>15</sup> En Zacatecas, por ejemplo, la comprobación de subrepresentación se hace antes de iniciar el procedimiento; al finalizarlo, se verifican ambos límites de representación. La legislación del estado preveía como primer paso asignar directamente el número máximo permitido de escaños al partido más votado, pero la regla fue declarada inconstitucional por la SCJN antes de las elecciones locales de 2016. Se esgrimieron dos argumentos: distorsionar la proporcionalidad que debe haber entre el número de votos obtenido y la representatividad al interior del órgano legislativo, y favorecer sin justificación al partido político que hubiese obtenido la mayoría de la votación estatal emitida (Acción de Inconstitucionalidad 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015). El estado se vio obligado a modificar su ley electoral.

<sup>16</sup> En casos de este tipo, la actual integración de la Sala Superior del TEPJF ha determinado que debe prevalecer la asignación directa como garantía del pluralismo político sobre los límites de representación (SUP-REC-1320/2018 y acumulados), criterio opuesto al sostenido por la integración anterior de esta Sala (SUP-REC-936/2014 y acumulados).

últimos años la SCJN y el TEPJF han realizado interpretaciones que tienden a homogenizarlas. Han determinado que para verificar el umbral deben contemplarse todos los votos válidos, mientras que para la asignación únicamente deben ser tomados en cuenta los votos de los partidos políticos con derecho a participar en la misma. Asimismo, si un sistema electoral local prevé la asignación directa, los votos utilizados en este paso deben descontarse antes de realizar la asignación por cociente y resto mayor (Acción de Inconstitucionalidad 83/2017 y acumuladas; SUP-REC-1317/2018 y acumulados; SUP-REC-1629/2018 y acumulados).

## Proporcionalidad de los sistemas electorales locales

Todos los sistemas electorales favorecen sistemáticamente a los partidos grandes, lo que lleva a su sobrerepresentación y a la subrepresentación del resto. La explicación es que cualquier arreglo genera resultados desproporcionales, reduce el número efectivo de partidos parlamentarios en comparación al de partidos electorales, y da mayoría legislativa a partidos que no recibieron el respaldo mayoritario de los votantes (Lijphart 2001, 165-7). Según Lijphart, esas tres tendencias son mucho más fuertes en los sistemas de mayoría que en los de representación proporcional. De ahí que la Constitución federal obligue a los estados a tener sistemas electorales mixtos: se busca encontrar un equilibrio entre construir mayorías capaces de gobernar y reflejar las preferencias del electorado.

Recuérdese que uno de los objetivos de la reforma de 2014 fue homologar los procedimientos de asignación para integrar los congresos locales, aplicando los límites de representación (superior e inferior) de 8%; se quería minimizar la desproporcionalidad en la composición de esos órganos. Sin embargo, ya que las entidades federativas mantuvieron libertad para configurar sus sistemas electorales, dentro de los límites establecidos por la Constitución federal, hay una variedad considerable de procedimientos de asignación. La tipología arriba presentada establece ocho grupos de procedimientos; al interior de cada uno, la variación es importante, lo mismo, en consecuencia, que la proporcionalidad de cada sistema.

Para comparar la proporcionalidad de los sistemas estatales, se realizó una asignación hipotética de cada entidad según los procedimientos específicos establecidos en la legislación correspondiente y los criterios del TEPJF. El ejercicio se realizó usando los mismos resultados electorales —número de partidos y su votación— y la misma distribución porcentual de los triunfos de MR, ya que el número de distritos por ese principio depende del estado (los resultados electorales utilizados pueden consultarse en Gilas *et al.* 2016, anexo 1). Al controlar el impacto de los resultados electorales y de las diferencias derivadas de los sistemas de partidos y coyuntura política, este ejercicio hipotético permite analizar el impacto de las fórmulas electorales y otras variables relevantes.

Para medir la proporcionalidad de cada sistema electoral se usó el Índice de Gallagher, que expresa la relación entre el porcentaje de votos obtenido y la proporción de escaños distribuidos entre las fuerzas políticas en competencia.<sup>17</sup> El valor del índice va de cero a cien; obtener un valor bajo (más cercano al cero) supone una mayor proporcionalidad y, en consecuencia, un valor más cercano al cien implica una mayor desproporcionalidad.

La tabla 2 presenta el índice de proporcionalidad para cada estado en orden ascendente, de las asignaciones más proporcionales a las más desproporcionales. Es de destacar que la proporcionalidad de los sistemas electorales locales ha cambiado desde la primera versión de esta investigación (marzo de 2016 a noviembre de 2018). A partir de las reformas legislativas, pero sobre todo como resultado de las interpretaciones de la SCJN y el TEPJF, entre otras, sobre la votación utilizada para cada paso de la asignación y el método de comprobación y ajuste de los límites de representación, por lo que los sistemas electorales se han vuelto más proporcionales: el promedio del índice de proporcionalidad de las 32 entidades federativas era 7.02 en 2016 (Gilas *et al.* 2017, 68-9), mientras que hasta noviembre de 2018 es 6.28.

---

<sup>17</sup> El índice es producto de la sumatoria del cuadrado de la diferencia del porcentaje de escaños menos el porcentaje de votos que obtuvo cada partido (en valores absolutos), dividida entre dos, para después calcular la raíz cuadrada de ese valor. Ello según la siguiente fórmula:

$$\text{Proporcionalidad} = \sqrt{\frac{\sum (\% \text{ de escaños} - \% \text{ de votos})^2}{2}} = \sqrt{\frac{\sum (\text{diferencia})^2}{2}}$$

En la tabla aparecen también otras variables relevantes: número de escaños de los cuerpos legislativos, porcentaje de escaños de RP, si el procedimiento empieza por asignación directa (AD), si la comprobación se hace por pasos o al inicio y al final, y si se hace un ajuste simple o se reinicia el procedimiento en caso de detectar partidos sobrerepresentados o subrepresentados.

**Tabla 2. Proporcionalidad en las entidades federativas**

Congreso	Proporcionalidad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Zacatecas	<b>4.21</b>	30	40.0%	No	Al inicio y al final	Simple
Morelos	<b>4.49</b>	20	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Tamaulipas	<b>4.57</b>	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Simple
San Luis Potosí	<b>4.91</b>	27	44.4%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Jalisco	<b>5.07</b>	38	47.4%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Hidalgo	<b>5.29</b>	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Nayarit	<b>5.29</b>	30	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Puebla	<b>5.34</b>	41	36.6%	Sí	Al inicio y al final	Simple
Nuevo León	<b>5.56</b>	42	38.1%	Sí	Por pasos	Simple
Oaxaca	<b>5.76</b>	42	40.5%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Veracruz	<b>5.93</b>	50	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Querétaro	<b>5.96</b>	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Colima	<b>5.96</b>	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Coahuila	<b>5.96</b>	25	36.0%	Sí	Por pasos	Simple
Guanajuato	<b>6.01</b>	36	38.9%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Ciudad de México	<b>6.02</b>	66	50.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tabasco	<b>6.24</b>	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Campeche	<b>6.24</b>	35	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Quintana Roo	<b>6.30</b>	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Durango	<b>6.30</b>	25	40.0%	No	Al inicio y al final	Reinicio
Tlaxcala	<b>6.30</b>	25	40.0%	No	Por pasos	Simple
Chiapas	<b>6.34</b>	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Michoacán	<b>6.34</b>	40	40.0%	No	Por pasos	Simple

*Continuación*

Congreso	Proporcionaldad	Escaños	Escaños RP (%)	AD	Comprobación	Ajuste
Guerrero	<b>6.41</b>	46	39.1%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Estado de México	<b>6.59</b>	75	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Sonora	<b>7.13</b>	33	36.4%	Sí	Por pasos	Simple
Sinaloa	<b>7.36</b>	40	40.0%	Sí	Al inicio y al final	Reinicio
Aguascalientes	<b>7.49</b>	27	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Yucatán	<b>7.65</b>	25	40.0%	Sí	Por pasos	Simple
Chihuahua	<b>7.95</b>	33	33.3%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California	<b>8.83</b>	25	32.0%	Sí	Por pasos	Simple
Baja California Sur	<b>11.23</b>	21	23.8%	Sí	Por pasos	Simple

Fuente: Elaboración propia, datos a noviembre de 2018.

AD = Asignación Directa; RP = Representación Proporcional.

Es preciso apuntar que el sistema más proporcional —Zacatecas— es un caso excepcional. Tiene un procedimiento de asignación único, que implica hacer un ajuste de subrepresentación como primer paso de la asignación, pero permitiendo que los partidos anteriormente subrepresentados sigan participando en la asignación. Con ello, se suele evitar que algún partido esté cerca de su límite de subrepresentación. Asimismo, para efectos de la asignación, se descuentan de la votación de cada partido los votos que corresponden a un triunfo por MR.

A su vez, el congreso con mayor desproporcionalidad es Baja California Sur, nada sorprendente considerando que es la asamblea legislativa más pequeña y la que presenta el porcentaje de escaños de RP más bajo.

¿Qué variables afectan entonces la proporcionalidad de los procedimientos? De la tabla 2 se desprenden algunas tendencias generales. Dos elementos parecen estar correlacionados con un índice de proporcionalidad menor, ergo, un sistema más proporcional: un mayor porcentaje de escaños de RP y comprobar los límites de representación al inicio y al final en vez de por pasos.

Para verificar si se dan esas correlaciones, se realizó un análisis de regresión multivariable. Se escogió la proporcionalidad de cada sistema como variable dependiente; como independientes, las siguientes cinco variables: número total de escaños en el congreso, porcentaje de

escaños de RP, si la asignación directa es el primer paso, si la comprobación de los límites de representación es por pasos o sólo al inicio y al final, y si se hace ajuste simple o reinicio en el caso de partidos fuera de los límites constitucionales.

Los resultados muestran que dos de estas variables no tienen impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad, ya que su valor *p* excede por mucho el nivel de significancia de 0.05. Esto fue el caso del número total de escaños (0.16) y la asignación directa como primer paso (0.74). Por lo tanto, esas variables fueron excluidas, con lo que el modelo final quedó como se muestra en la tabla 3.

**Tabla 3. Análisis de regresión de la proporcionalidad**

Variables	Coeficiente	Valor <i>p</i>
Intercepción	14.28	0.000***
% Escaños RP	-20.10	0.000***
Comprobación por pasos	1.26	0.033**
Ajuste simple	-1.30	0.018**
N	32	
R2 ajustado	0.55	

Fuente: Elaboración propia.

De la tabla se desprende que las tres variables tienen un impacto estadísticamente significativo en la proporcionalidad de un sistema: dos (si la comprobación es por pasos y si es ajuste simple) tienen significancia estadística en un nivel de cinco por ciento; la otra (el porcentaje de escaños RP) lo tiene incluso en uno por ciento. Las conclusiones del análisis de regresión son:

1. A mayor porcentaje de escaños de RP, el sistema electoral es más proporcional. Este fenómeno coincide con lo previsto por Lijphart (2001), en el sentido de que los sistemas de representación proporcional son más proporcionales —valga la redundancia— que los sistemas de mayoría.
2. La comprobación por pasos resulta en una asignación más desproporcional. De hecho, en las entidades federativas que la usan, el índice de proporcionalidad promedio es 1.26 más alto.

3. Las entidades federativas que aplican el ajuste simple en vez del reinicio tienden a tener sistemas más proporcionales. Concretamente, donde se realiza el ajuste simple el índice de proporcionalidad en promedio es 1.30 más bajo.

Esos tres hallazgos explican en conjunto 54.7% de la variación en la proporcionalidad de los resultados generados por los diferentes sistemas electorales. Dada la gran significancia de las variables y el valor explicativo relativamente elevado del modelo, las conclusiones derivan en reglas generales, que deberían ser consideradas por los legisladores al diseñar sistemas electorales, y por las autoridades al aplicar e interpretar las reglas en la materia.

## **Representación proporcional y grupos subrepresentados**

Los escaños de RP sirven para incrementar la representación política de grupos tradicionalmente subrepresentados, como mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes y personas con discapacidad. Incluso, varios estados han establecido acciones afirmativas específicas para facilitar la representación de estos grupos a través de las curules de RP.

En cuanto a la representación de las mujeres, a partir de la reforma de 2014 los partidos políticos están obligados a garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular locales, no sólo en las candidaturas de MR sino también en las listas de RP (Constitución, artículo 41, base I; Legipe, artículo 232.3; Jurisprudencia 6/2015).

Sin embargo, algunas legislaciones locales, en vez de utilizar listas cerradas y bloqueadas de RP, introdujeron otro tipo de postulaciones, las llamadas “listas de mejores perdedores”. El término se refiere a un tipo particular de lista de candidatos por el principio de representación proporcional que se integra, parcial o completamente, con candidatos que no ganaron su distrito por vía de mayoría relativa, pero obtuvieron el mayor porcentaje de votación (aparte del ganador). El problema es que, al no poder predecir ni controlar la distribución de las preferencias electorales entre los candidatos en los distritos uninominales,

minales, es imposible garantizar la paridad en la integración de la lista final de candidatos sin intervención de las autoridades electorales.

En catorce estados se aplican las listas de mejores perdedores;<sup>18</sup> sólo en tres (Aguascalientes, Ciudad de México e Hidalgo) es obligatorio integrarlas respetando los principios de paridad y alternancia de género. Conforme a los criterios emitidos por el TEPJF durante los procesos electorales locales de 2015, cuando la disposición está expresamente en la legislación debe ser respetada, elaborando la lista conforme a los criterios de mayores porcentajes de votación y de paridad y alternancia de género. Sin embargo, cuando la ley no especifica la aplicación de paridad en las listas de mejores perdedores, prevalecerá la decisión de los votantes. Esto es así porque el principio de paridad de género surte plenos efectos cuando se registran las candidaturas y trasciende la integración de los congresos al observar el orden de prelación de la lista y el principio de alternancia que la rige; ello, considerando que la paridad implica el derecho de las mujeres a competir en igualdad de condiciones (SUP-JDC-1236/2015 y acumulados; SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados).

Independientemente del tipo de lista de RP que se emplea en una entidad federativa, el Tribunal Electoral también reconoce la facultad de las legislaturas y los institutos electorales locales para establecer reglas que permitan modificar el orden de prelación para garantizar la integración paritaria de los congresos locales (SUP-REC-930/2018 y acumulados; SUP-REC-1036/2018 y acumulados). Además, ha señalado que no se viola el principio de igualdad si alguna acción afirmativa resulta en la integración mayoritariamente femenina de un congreso, ya que la paridad no es un techo (SUP-REC-986/2018 y acumulados; SUP-REC-1052/2018 y acumulados).

Al respecto de la representación de los pueblos y comunidades indígenas, en la legislación electoral de Oaxaca se establece que mientras los partidos deben obtener 3% de la votación válida emitida para poder participar en la asignación de diputaciones de RP, los partidos políticos locales con registro estatal y reconocimiento indígena deben obtener sólo

---

<sup>18</sup> Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo y Yucatán.

2% de la misma votación.<sup>19</sup> En cambio, la ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos deben procurar incluir entre sus candidaturas a una persona perteneciente a pueblos y barrios originarios, así como a comunidades indígenas residentes de la entidad.

Por su parte, en Guerrero, Zacatecas y Ciudad de México los migrantes pueden postularse como candidatos. En Guerrero se incluye un diputado migrante o binacional entre los dieciocho diputados electos por el principio de RP, que pertenecerá al partido político que obtenga el mayor número de diputaciones por ese principio. El diputado migrante ocupará la última fórmula que se asigne a ese partido y, para garantizar el principio de paridad, la fórmula deberá ser de género distinto al que le anteceda en la asignación de la lista del partido político.<sup>20</sup>

En Zacatecas, de los doce diputados electos por el principio de RP, dos deben ser migrantes o binacionales al día de la elección.<sup>21</sup> La asignación de las diputaciones migrantes corresponderá a los dos partidos con los porcentajes más altos de la votación estatal emitida. En caso de que un partido gane los dieciocho distritos electorales uninominales (es decir, por mayoría relativa) y por ello no participa en la asignación de escaños de RP, los diputados que tengan el carácter de migrantes o binacionales se deberán asignar a la primera y segunda minorías. Destaca que la legislación zacatecana extiende el alcance de las candidaturas migrantes a los ayuntamientos.

En Ciudad de México, a partir de las elecciones de 2021, los ciudadanos de la entidad que residan en el extranjero podrán votar por un diputado migrante por el principio de MR.

Por lo que hace a los jóvenes, Zacatecas y Ciudad de México son las únicas entidades que han establecido una suerte de cuota a favor del grupo. En Zacatecas, para distribuir las doce diputaciones de re-

<sup>19</sup> El Tribunal Electoral ha determinado que en el caso de Oaxaca se justifica la existencia de un umbral diferenciado porque ello promueve y facilita la representación de las comunidades indígenas en el congreso local (SUP-REC-1597/2018).

<sup>20</sup> Para poder ser postulado como diputado migrante, el candidato tiene que acreditar su residencia binacional, ser miembro activo de clubes o asociaciones de migrantes y participar a favor de la expedición de leyes o propuestas de defensa de los derechos de los migrantes, entre otros.

<sup>21</sup> Es candidato migrante una persona que posee ciudadanía zacatecana y residencia binacional.

presentación proporcional, los partidos deben elaborar una lista de candidatos, de la que veinte por ciento tiene que ser gente joven — ciudadanos de entre 18 y 29 años, 11 meses, cumplidos al día de la elección—. En Ciudad de México, cada partido debe incluir entre sus candidaturas por el principio de MR siete fórmulas de personas jóvenes entre 18 y 35 años de edad y cuatro fórmulas de jóvenes en la lista de candidaturas de RP.

Las mismas entidades han implementado medidas para promover la representación política de personas con discapacidad. La ley electoral de Ciudad de México señala que los partidos políticos procurarán incluir entre sus candidatos a una persona con discapacidad. En Zacatecas, existe en el orden local una protección reforzada en favor de las personas con discapacidad, ya que la normatividad obliga a las autoridades competentes a proteger el derecho de estas personas a votar y a presentarse efectivamente como candidatas en las elecciones, ejercer cargos y desempeñar cualquier función pública en todos los órdenes de gobierno.<sup>22</sup>

## Conclusión

La reforma de 2014 impactó significativamente los mecanismos de integración de los órganos de representación política en las entidades federativas. Sobresale haber establecido en la Constitución federal límites de sobrerepresentación y subrepresentación a los partidos políticos, que favorecen una correlación más fiel entre la fuerza electoral y la representación parlamentaria de cada partido, es decir, entre los votos emitidos a su favor y los escaños que obtienen en los congresos.

Sin embargo, aun cuando esa regla representa un elemento uniformador en todos los sistemas electorales del país, hay otros que alteran

---

<sup>22</sup> En el caso concreto de un candidato de RP con discapacidad cuyo escaño fue revocado y asignado a una mujer para garantizar la integración paritaria del congreso local, el TEPJF determinó que la protección reforzada en favor de las personas con discapacidad que existe en el orden local de Zacatecas implica que el principio de paridad puede ponderarse para garantizar la representación de otro sector de la población (SUP-REC-1150/2018).

la proporcionalidad anhelada, como el tamaño de la asamblea o la proporción entre el número de escaños de mayoría relativa y de representación proporcional. Otro factor es la configuración que adoptan en cada estado los límites a la representación pues, aunque hay elementos comunes, lo cierto es que, con la figura de la “libertad de configuración legislativa”, cada congreso imprimió rasgos distintivos al mecanismo de asignación.

La diversidad de reglas, agravada por las imprecisiones implícitas, repercuten en la funcionalidad de los sistemas. Es frecuente que las legislaciones no definan elementos como votación base, cálculo de cociente o procedimientos de ajuste, o que cuando sí lo hacen se contradigan. Ello conlleva un margen más amplio de interpretación de las normas por parte de las autoridades electorales (administrativas y jurisdiccionales). A pesar de que el TEPJF ha seguido consistentemente ciertos criterios al resolver controversias relativas a la aplicación de las fórmulas de representación —contribuyendo así a homologar las fórmulas de asignación de diputaciones de RP— la heterogeneidad en las reglas ha llevado a resolver más bien de manera casuística, esto es, dependiendo de las características de cada asunto. Además, el hecho que el Tribunal no se pueda pronunciar sobre fórmulas no impugnadas, permite que se sigan aplicando configuraciones no idóneas. Todo ello lleva a concluir que es menester homologar las fórmulas para brindar mayor seguridad y certeza a la asignación de escaños.

La diversidad de reglas implica también que la proporcionalidad de los sistemas electorales varíe mucho. De un análisis estadístico se desprendió que los sistemas más proporcionales tienden a tener un mayor porcentaje de escaños de RP, comprobación al inicio y al final y ajuste simple, cuando sea necesario para cumplir con los límites constitucionales de representación.

Vale la pena resaltar las legislaciones que han incorporado medidas afirmativas para asegurar la representación política de algunos colectivos sociales marginados. Es el caso de las mujeres, para quienes la reforma constitucional incorporó el principio de paridad como una condición *sine qua non*. Por otra parte, la figura del diputado migrante o binacional, o la cuota porcentual para jóvenes en la postulación de candidaturas en Zacatecas, se inscriben en este rubro de empoderamiento.

miento social y levantan expectativas sobre renovación generacional e incluyente de la clase política.

En general, los mecanismos de representación empleados para integrar los congresos locales en México son complicados en exceso, incluyen muchas excepciones y demandan un amplio esfuerzo de interpretación jurisdiccional, lo que los vuelve discretionales y poco capaces de dar seguridad y claridad acerca de los resultados electorales. ¶



# **Participación ciudadana y partidos políticos**



# **Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018**

**Ludwig Van Bedolla\***

## **Introducción**

Los partidos políticos son parte fundamental de una democracia, promueven la participación ciudadana y dan acceso a los ciudadanos al poder público mediante el sistema de elecciones. Algunos consideran que la creación y pronta desaparición de partidos políticos son características de democracias jóvenes o poco desarrolladas, mientras que un sistema de partidos estable es muestra de un sistema democrático consolidado, México es parte de los primeros. El siguiente texto estudia la formación de nuevos partidos nacionales y estatales y reflexiona sobre las implicaciones que tiene una alta rotación de nuevos partidos para la democracia mexicana.

¿Qué determina la formación de nuevos partidos políticos en México? En la versión previa de este estudio se analizó esta pregunta desde la perspectiva institucional y se evaluaron los requisitos legales para crear partidos en diferentes países, particularmente con régimen presidencial (Bedolla 2014). La conclusión de aquel estudio era que en México había importantes barreras a la entrada para que una organización

---

\* ExAsesor en el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos. Egresado de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

obtuviera registro como partido político: presentar tanto documentos constitutivos básicos como un umbral mínimo de afiliados, así como realizar asambleas (distritales o estatales). Esos obstáculos protegen a los partidos con registro de la competencia electoral, pues se reducen los incentivos para crear nuevos partidos.

En este capítulo se analiza el impacto del grado de competencia electoral en la formación de partidos. Las variables que se analizan son: número de puestos a elegir (magnitud de distrito), cantidad de partidos existentes, participación de partidos locales y porcentaje de participación ciudadana en la elección previa. Para el análisis se construyó una base de datos de las elecciones de diputados locales en todo el país realizadas entre 1990 y 2016; con esa información se comparó la formación de partidos en México.

Diversos autores han estudiado la relación entre la competencia electoral y los incentivos para formar partidos políticos (Cox y Amorim 1997; Duverger 2000; Lago 2009; Lago y Martínez 2009; Tavits 2008). Los resultados de estas investigaciones no coinciden al explicar la importancia que tiene la competencia electoral sobre la formación de partidos, ya que cada uno considera distintos factores explicativos. Este capítulo se suma a la discusión del tema y analiza la creación de partidos en los treinta y dos estados del país durante más de veinticinco años.

La competencia electoral importa al momento de formar un partido político. Si bien los requisitos para obtener registro impactan en el número de partidos nuevos, la percepción que tienen las organizaciones políticas sobre el grado de apertura y el nivel de competencia del sistema de partidos afecta su decisión de formar o no su propia organización para competir en las elecciones. Ésta es la hipótesis que se pone a prueba en las siguientes páginas.

Para demostrar el argumento, el capítulo se divide en cinco partes. La primera describe brevemente los requisitos de formación de partidos políticos nacionales vigentes en 2017. La segunda compara las reglas de formación de partidos estatales antes y después de 2014, en este año se aprobó la reforma electoral que armonizó las legislaciones locales con la federal. La tercera contiene los datos descriptivos de formación de partidos: partidos nuevos formados en el periodo de estudio, promedio de partidos que compitieron en las elecciones locales, partidos lo-

cales que se crearon y las elecciones en que participaron, entre otros. Asimismo, se presenta un modelo estadístico de conteo de eventos para determinar el impacto que tienen diferentes variables asociadas con la competencia electoral en la formación de nuevos partidos. Se espera que entre mayor sea la competencia menor será el número de partidos nuevos. La cuarta parte ofrece conclusiones y los temas pendientes para un estudio futuro. Finalmente, se enlistan algunas recomendaciones para fortalecer la calidad de la democracia desde la creación de partidos nuevos.

## **Requisitos de formación de partidos políticos nacionales**

Los partidos políticos fueron legalmente reconocidos como tales en 1946, aunque ya había un antecedente legal en la ley electoral maderista de 1911 (Chuayffet 2002). En 1977 se incluyó en la Constitución la figura de los partidos políticos como entidades de interés público. En 1990, año en que inicia este estudio, se promulgó el Cofipe, que sentó las bases para formar partidos políticos y que se han mantenido por más de 25 años con algunas modificaciones menores (Díaz 2008).

En 2014 se aprobó la reforma político-electoral que abrogó el Cofipe y creó la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Antes, el Cofipe y las legislaciones electorales estatales establecían los requisitos y procedimientos para formar un partido nuevo, pero con la reforma se creó una norma específica para regularlos: la Ley General de Partidos Políticos. Ésta desarrolla las disposiciones constitucionales aplicables a los partidos políticos nacionales y locales y establece los siguientes requisitos para formar un partido político:

- Presentar una declaración de principios, un programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades.
- Los partidos políticos nacionales deberán contar con tres mil militantes en por lo menos veinte entidades federativas, o bien, tener trescientos militantes en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales. Asimismo, el número total de militantes debe

ser mayor a 0.26% del padrón electoral federal de la elección inmediata anterior.

- Los partidos políticos locales deberán acreditar militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad. El número total de militantes en la entidad deberá ser mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior (LGPP 2014, Artículo 10).

La regulación vigente hasta 2018 distingue entre los procesos y requisitos para obtener registro como partido nacional y local. Los primeros son atendidos por el INE y los segundos por los Ople. Hay que señalar que las reglas de formación de partidos las establece la federación, pero los congresos estatales conservan las facultades para determinar las “reglas de salida”, es decir, las causales que llevan a un partido local a perder su registro. A pesar de ello, la Ley General de Partidos Políticos incluye las siguientes directrices básicas sobre el tema:

- No participar en un proceso electoral ordinario.
- No obtener por lo menos 3% de la votación válida emitida en la elección en que participó, ya sea que participe solo o en coalición.
- Dejar de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro.
- El incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones establecidas en la normatividad electoral.
- Que sus miembros lo declaren disuelto conforme a los estatutos del partido.
- Que se fusione con otro partido político (LGPP 2014, Artículo 94).

Asimismo, los congresos estatales conservaron la facultad de legislar el proceso para que un partido político nacional que pierda su registro por no alcanzar el umbral de votación (3% de los sufragios válidos) se convierta en un partido local si es que cubre el mínimo de votación requerido en la entidad.

**Tabla 1. Requisitos de formación  
de partidos a partir de 2014**

Requisito	Nacional	Local
Institución ante la que se hace la solicitud	Instituto Nacional Electoral	Organismo Público Local correspondiente
Celebración de Asambleas	20 estados o 200 distritos electorales	2/3 de los municipios
Número de afiliados que participan en cada asamblea	Mayor a 3,000 o 300 dependiendo de la modalidad de las asambleas que se realicen	Mayor a 0.26% del padrón electoral del distrito, municipio o delegación
Celebración de asamblea constitutiva	Asamblea nacional constitutiva	Asamblea local constitutiva

Fuente: Elaboración propia, con información de la LGPP (2014, artículos 12 y 13).

## Requisitos de formación de partidos en el ámbito local

Antes de la reforma de 2014, cada estado establecía en sus reglas los requisitos para formar nuevos partidos, los elementos mínimos que debían contener sus documentos básicos, el número de afiliados a acreditar o el tipo y número de asambleas por realizar. También establecía las “reglas de salida”, entre ellas, el umbral de votación para conservar el registro y las causales de pérdida de éste. Sin embargo, con la reforma se establecieron criterios comunes que adoptaron los congresos estatales al momento de armonizar su legislación electoral.

Para analizar los cambios que sufrió dicha legislación es necesario concentrarse en los aspectos relevantes que compartían las leyes estatales. En este estudio se comparan las leyes vigentes en 2018 con la legislación inmediata anterior y se analizan los requisitos centrales para crear un partido local: documentos básicos, umbral de afiliados y número y tipo de asambleas que deben realizar. Asimismo, se estudian dos aspectos centrales para la supervivencia de los partidos políticos: el financiamiento público y las causales de pérdida de registro.

Antes de la reforma de 2014, las reglas estatales compartían el requisito de que cualquier organización que quisiera obtener registro como partido debía formular tres documentos básicos: declaración de principios, programa de acción y estatutos. El resto de las condiciones

legales variaba considerablemente de estado a estado, desde el mínimo de afiliados necesarios hasta el tipo de asambleas que debían celebrarse. La obligación de formular y presentar documentos básicos fue el único que se conservó idéntico en la reforma de 2014. La tabla 2 resume los requisitos de formación de partidos, vigentes hasta 2014 en el ámbito local.

Antes de que la legislación electoral estatal se homologara con la reforma de 2014, la mayoría de los estados establecía como requisito para formar un partido que la organización interesada acreditara un mínimo de afiliados (umbral de afiliados), salvo Aguascalientes, cuya legislación sólo contemplaba la participación de los partidos nacionales acreditados ante el Instituto Electoral Estatal (IEE). En todo el país había tres modalidades para comprobar el umbral de afiliados: municipal, distrital y mixta (se podía elegir entre ellas). La primera implicaba acreditar cierto número de afiliados en un número de municipios determinado por ley, lo mismo sucedía con el distrital. Antes de la reforma, el modelo municipal era el más común: se presentaba en diecinueve entidades (59%), mientras que los modelos distrital y mixto predominaban en seis (19%) y cinco (16%) estados, respectivamente.

Otro requisito para obtener el registro como partido local era acreditar la realización de cierto número de asambleas en los municipios o distritos de la entidad. Cada estado definió un número o porcentaje distinto, de modo que había variaciones importantes. Al igual que con la comprobación de afiliados, había tres modelos de asamblea que se podían realizar: municipal, distrital y mixto. En diecisiete estados (53% del total) se optó por el modelo de asamblea municipal; en seis (19%) por el distrital; en cinco (16%) por el mixto. En los cuatro restantes, las particularidades impiden colocarlos en alguna categoría específica.

Con la reforma de 2014 se homologó la mayoría de los requisitos para formar un partido político local. La Ley General de Partidos Políticos estableció obligaciones generales como acreditar militantes en dos terceras partes de los municipios de la entidad y que el número de militantes fuera mayor o igual a 0.26% del padrón electoral de la elección local inmediata anterior. Con estas directrices básicas se armonizó la normativa local, aunque algunos congresos estatales como el de

Coahuila, San Luis Potosí y Tabasco establecieron umbrales de afiliados superiores a los que exige la ley federal.

Además de los requisitos de formación, la reforma modificó dos variables que influyen directamente en la supervivencia de los partidos: el umbral para conservar el registro y las fórmulas para calcular y repartir el financiamiento público. Antes de 2014, el umbral de votación para conservar el registro variaba significativamente de estado a estado; había entidades en las que era de 1% y otras donde era de 3%. La reforma de 2014 lo fijó en 3% (LGPP 2014, Artículo 85, fracción 4).

El umbral de votación mínima cobró relevancia en 2007, cuando la ley prohibió a los partidos nuevos formar frentes, coaliciones o fusiones en sus primeros comicios. Ese mismo año se decidió que los partidos coaligados debían aparecer en la boleta electoral de forma independiente y con su propio emblema. Esto para distinguir entre los votos de los partidos que forman la coalición, facilitar el conteo independiente de cada voto y determinar qué partidos alcanzaron el umbral de votación para conservar su registro (Cofipe 2008, Artículo 95, fracción 9). Ambas restricciones redujeron las probabilidades de que los nuevos partidos conserven su registro.

**Tabla 2. Requisitos de formación de partidos vigentes hasta 2014**

<b>Estado</b>	<b>Umbral de afiliados total</b>	<b>Municipios mínimos</b>	<b>Umbral municipal</b>	<b>Distritos mínimos</b>	<b>Umbral distrital</b>	<b>Número mínimo de asambleas a celebrar</b>
Aguascalientes	-	-	-	-	-	-
Baja California	3,000	20	2,500	3	400	Asamblea constitutiva
Baja California Sur	0.50%	3	0.20%	-	-	3 municipios
Campeche	6,000	6	1,000	10	600	6 municipios o 10 distritos electorales
Chiapas	3%	33%	3%	-	-	33% de los municipios
Chihuahua	0.5%	15	150	-	-	15 municipios
Coahuila	1.5%	-	-	9	1.50%	9 distritos electorales
Colima	0.5%	-	-	-	-	50% +1 distritos electorales en 6 municipios
Distrito Federal	1.8%	66%	1.80%	-	-	66% de las delegaciones
Durango	2%	66%	2%	-	-	66% de los municipios
Guanajuato	11,500	50%	500	50%	500	50% municipios o distritos electorales
Guerrero	6,000	30	200	-	-	30 municipios
Hidalgo	25,000	66%	250	-	-	66% municipios o distritos electorales
Jalisco	1%	33%	1%	-	-	33% municipios
México	10,600	50% + 1	200	-	-	50% +1 de los municipios
Michoacán	11,200	50%	200	-	-	50% de municipios

*Continuación*

Estado	Umbral de afiliados total	Municipios mínimos	Umbral municipal	Distritos mínimos	Umbral distrital	Número mínimo de asambleas a celebrar
Morelos	2%	66%	2%	-	-	66% de municipios
Nayarit	2%	-	-	50% +1	2%	50% +1 de los distritos electorales
Nuevo León	4,000	15	30	-	-	15 municipios
Oaxaca	1.5%	-	-	13	3%	13 municipios
Puebla	0.11%	-	-	100%	0.11%	100% distritos electorales
Querétaro	1.5%	10	1.50%	-	-	10 municipios
Quintana Roo	15,000	-	-	10	1,500	10 distritos electorales
San Luis Potosí	2%	66%	1%	-	-	No especifica
Sinaloa	1%	10	1%	-	-	10 municipios
Sonora	15,000	50% +1	100	-	-	50% +1 de los municipios
Tabasco	21,000	12	1,750	12	1,500	12 municipios o 14 distritos electorales
Tamaulipas	5,000	50% +1	200	50% +1	400	50% +1 municipio
Tlaxcala	6,000	40	100	-	-	Asamblea constitutiva
Veracruz	1%	66%	1%	-	-	66% municipios
Yucatán	2,500	-	-	10	250	10 distritos electorales
Zacatecas	1%	30	1%	-	-	30 municipios
<b>Cofipe</b>	<b>3000</b>	<b>20</b>	<b>0.26%</b>	<b>200</b>	<b>300</b>	<b>Nacional o local</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Además del umbral de votación, hay otras causales para cancelar el registro de un partido político. Previo a la reforma de 2014, los códigos o leyes electorales estatales determinaban esas razones, lo que generó que las reglas variaran considerablemente de un estado a otro, a pesar de que el código electoral federal establecía los siguientes puntos mínimos:

- No participar en una elección ordinaria.
- Obtener menos de 2% de la votación (solo o coaligado).
- Dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Incumplir grave y sistemáticamente sus obligaciones legales.
- Ser disuelto por sus miembros.
- Fusionarse con otro partido.

La mayoría de los estados adoptó esos puntos como base, pero sólo ocho conservaron idénticos los requisitos que establecía el Cofipe; el resto los modificó o agregó otros. La diferencia más común entre estados era el umbral de votación necesario para conservar el registro. Las variantes de cada estado se detallan en el anexo II.

**Tabla 3. Estados con diferentes umbrales para conservar registro como partido hasta 2014**

Umbral (%)	Número de estados	Porcentaje	Estados
1.5	6	19	Estado de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Tamaulipas, y Yucatán.
2.0	18	56	Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Veracruz.
2.5	3	9	Aguascalientes, Baja California y Zacatecas.
3.0	5	16	Guerrero, Jalisco, Morelos, Querétaro y Tlaxcala.

Fuente: Elaboración propia con datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

Las reglas de financiamiento de partidos políticos también se homologaron con la reforma de 2014, pues antes cada entidad determinaba estas reglas. Del total de entidades, veintisiete calculaban el

monto total de financiamiento para actividades ordinarias con base en la fórmula que establecía el Cofipe:

$$\text{Financiamiento total} = \text{Padrón electoral} \times 0.65 \text{ (salario mínimo en el Distrito Federal)}$$

Fuente: Cofipe 2008, artículo 78 .

Había múltiples variantes de esta fórmula en los estados. El cambio más común era en el porcentaje de salario mínimo por el que se multiplicaba el padrón electoral o la fecha de corte del padrón. Era tal la diferencia entre fórmulas que sólo cuatro estados conservaron la que establecía el Cofipe, el resto desarrolló variantes de la misma. Sucedió lo contrario con la fórmula para distribuir el financiamiento entre los partidos, ya que la mayoría de las entidades conservaron la misma fórmula del Cofipe.

*Distribución del financiamiento (Copife)*

$$\begin{aligned} &= (30\% \text{ igualitario entre los partidos con representación en el Congreso} \\ &+ (70\% \text{ según el porcentaje de votación recibida}) \end{aligned}$$

Fuente: (*ídem*)

Veintidós estados (62.5%) se apegaron a esta fórmula, mientras que el resto modificó el porcentaje de recursos a repartir de forma igualitaria. Sin embargo, hay que resaltar que todos conservaron un sistema de distribución mixto para repartir los recursos entre los partidos políticos de forma más proporcional. Esto significa que un porcentaje se asignaba de forma igualitaria entre todos los partidos con registro y el resto se asignaba de acuerdo con los votos que obtuviera cada uno en la elección previa. El anexo I resume los diferentes modelos de financiamiento que tenían los estados previos a la reforma de 2014.

Es importante entender los cambios que sufrió el umbral para conservar el registro y el financiamiento público, ya que ambos afectan las probabilidades de supervivencia de los partidos. Por un lado, el financiamiento público establece un límite a la cantidad de recursos legales a los que puede acceder un partido, pues la ley establece que este tipo de financiamiento prevalece sobre el resto. Por otro lado, entre 1990 y 2018, la principal causa por la que perdieron su registro los partidos

fue no alcanzar el umbral de votación exigido. De modo que la fórmula de financiamiento impacta el total de recursos disponibles para los nuevos partidos y, por tanto, sus probabilidades de alcanzar el límite necesario para conservar su registro.

Como prueba, baste decir que entre 1990 y 2018 ciento dos organizaciones notificaron a las autoridades electorales su intención de formar un partido político nacional. Veinticuatro lo lograron (algunas habían perdido registro y lo solicitaron de nuevo); de entre ellas, veinte perdieron su registro por no alcanzar el umbral de votos establecido. Los cuatro restantes mantenían su registro hasta 2018: PT, PVEM, MC (antes Convergencia) y Morena. Esto demuestra que el umbral es determinante en la supervivencia de los partidos. Hay que resaltar que, del total de partidos nacionales formados en ese periodo, catorce perdieron su registro después de participar en su primera elección.

**Tabla 4. Partidos que perdieron su registro entre 1990 y 2016**

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1990	1991	1.03
Partido Revolucionario de los Trabajadores	PRT	1991	1991	0.56
Partido del Trabajo	PT	1991	1991	1.07
Partido Ecologista de México	PEM	1991	1991	1.37
Partido Popular Socialista	PPS	1948	1994	0.67
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1954	1994	0.82
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.01
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1979	1994	0.00
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1987	1994	1.09
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1993	1994	0.43
Partido Popular Socialista	PPS	1996	1997	0.33
Partido Demócrata Mexicano	PDM	1996	1997	0.64
Partido Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional	PFCRN	1997	1998	0.01

*Continuación*

Partido	Siglas	Año de registro	Pérdida de registro	Votación de diputados
Partido Centro Democrático	PCD	1999	2000	1.39
Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	PARM	1999	2000	0.73
Democracia Social	DS	1999	2000	1.88
Partido de la Sociedad Nacionalista	PSN	1999	2003	0.27
Partido Alianza Social	PAS	1999	2003	0.74
México Posible	MP	2002	2003	0.91
Partido Liberal Mexicano	PLM	2002	2003	0.41
Fuerza Ciudadana	FC	2002	2003	0.46
Partido Socialdemócrata	PS	2005	2009	1.03
Partido Humanista	PH	2014	2015	2.25
Partido Encuentro Social	PES	2014	2018	2.51
Partido Nueva Alianza	Panal	2005	2018	2.58
Partido Revolucionario Institucional	PRI	1929	Activo	-
Partido Acción Nacional	PAN	1939	Activo	-
Partido de la Revolución Democrática	PRD	1989	Activo	-
Partido del Trabajo	PT	1990	Activo	-
Partido Verde Ecologista de México	PVEM	1993	Activo	-
Movimiento Ciudadano	MC	1999	Activo	-
Movimiento de Regeneración Nacional	Morena	2014	Activo	-

Fuente: INE, “Partidos Políticos Nacionales que han perdido su registro en el periodo 1991-2016”. Disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_sobre\\_perdida\\_de\\_registro/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_sobre_perdida_de_registro/).

## Modelo explicativo

Entre 1990 y 2016 se realizaron 287 elecciones para diputado local en los 31 estados de la República y el entonces Distrito Federal.<sup>1</sup> En 47% de esas elecciones participó al menos un partido nuevo.<sup>2</sup> De ese porcentaje, sólo en una de cada cuatro votaciones (11% del total) un partido nuevo ganó al menos un escaño del congreso local. La mayoría de éstos fueron partidos que se escindieron de otros, por lo que se presume que conservaron parte importante de sus redes y fuentes de apoyo, lo que les ayudó a conseguir la cantidad suficiente de votos para ganar una curul y conservar su registro.

En cada elección local participaron en promedio 1.16 partidos nuevos y había 7.02 partidos existentes. Esto significa que, entre 1990 y 2016, compitieron en promedio 8.2 partidos políticos en cada elección local. Por un lado, esto favoreció a los partidos grandes —PRI, PAN y PRD— en las elecciones de mayoría relativa, ya que el voto se fragmentaba entre más contendientes y éstos requerían un número menor de votos para ganar la elección. Por otra parte, los partidos pequeños se beneficiaron de la asignación de escaños de representación proporcional, pues la mayoría de las primeras curules que obtuvieron fue mediante esa modalidad. Hay que recordar que México tiene un sistema mixto en el que un porcentaje de las curules se asigna por mayoría y el resto de forma proporcional a los votos que obtuvo cada partido, lo que ayuda a que partidos nuevos o pequeños aumenten sus posibilidades de ganar puestos en el Congreso.

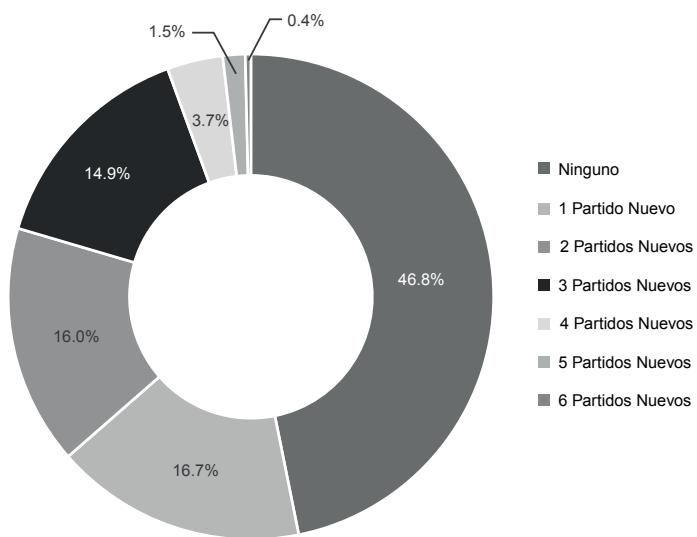
Como se mencionó, durante el periodo de estudio participaron en promedio 1.16 partidos nuevos en cada elección local; los años que

<sup>1</sup> Para el análisis cuantitativo se utilizaron sólo 239 elecciones, ya que no se encontró información para el total de elecciones realizadas, particularmente aquéllas ocurridas durante los primeros años de la década de 1990. Por su parte, el entonces Distrito Federal eligió diputados locales por primera vez en 1997, como resultado de las modificaciones constitucionales aprobadas en 1996 (Mirón 2003).

<sup>2</sup> La unidad de medida de este estudio son las elecciones locales para el congreso estatal, ya que en ellas están representadas todas las fuerzas políticas que compiten en dicha elección. Se contabilizó como un partido nuevo cada vez que participó uno por primera vez en una elección de diputados locales, sin importar cuándo obtuvo el registro dicho partido. Un partido nuevo es aquél que surge de la separación de otro o que es genuinamente nuevo en el sentido de que no obtuvo ayuda de los miembros de otro partido (Tavits 2008).

registran mayor afluencia son 2000 y 2015. Si se analiza la distribución de partidos nuevos por entidad, se encuentra que los estados con mayor número de partidos nuevos fueron Estado de México, Jalisco y Morelos. Por su parte, Tamaulipas, Oaxaca y Chiapas presentaron el menor número de nuevos partidos. En total se registraron trescientos doce partidos nuevos a competir en una elección local durante el periodo de estudio, treinta y nueve eran locales (13%) y doscientos setenta y tres nacionales (87%). Ello sugiere que la competencia electoral real se concentró mayoritariamente en los partidos nacionales, mismos que decidieron competir en las elecciones locales aprovechando sus recursos y redes de apoyo.

**Gráfica 1. Porcentaje de elecciones locales en el que participaron partidos nuevos\***



Fuente: Institutos electorales locales, Resultados electorales, 1990-2016.

\* Porcentaje con respecto al total de 269 elecciones locales analizadas.

En 2008, Margit Tavits publicó un estudio en el que afirmaba que la creación y supervivencia de nuevos partidos son más frecuentes en democracias nuevas; por el contrario, las democracias consolidadas suelen ser más estables y dan menos espacio a la creación de nuevas organizaciones. Tavits encontró que la formación de partidos depende de las “barreras a la entrada” que enfrentan los nuevos com-

petidores, los beneficios de obtener un puesto de elección popular y la probabilidad de que los nuevos partidos ganen apoyo electoral. La autora identificó dos tipos de “barreras a la entrada”: dificultad para registrar un nuevo partido político y dificultad para ganar una curul (Tavits 2008).

Aquí se analiza el papel de estas barreras a la entrada en el sistema electoral mexicano. Los modelos propuestos analizan 239 elecciones para diputados locales en México, realizadas entre 1990 y 2016. Todos ellos estudian el efecto de la competencia electoral en la formación de partidos, considerando constantes el resto de las variables que podrían explicar el fenómeno. Esto incluye las reglas de formación de partidos, los cambios en la legislación electoral, las pugnas y dinámicas internas de los partidos, entre otros.

Para este capítulo se desarrollaron tres modelos de conteo de eventos con base en diferentes variables dependientes. El primero está ajustado por el conteo excesivo de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*, ZIP) y mide el efecto de las variables independientes, detalladas más adelante, sobre el total de partidos nuevos que compiten por primera vez en una elección local. El segundo modelo replica el anterior pero sólo para evaluar la formación de partidos políticos nacionales. El tercer modelo está ajustado por la sobredispersión de la variable dependiente (*Negative Binomial Regression*) y mide el efecto de las variables independientes en la formación de partidos locales. Se decidió hacer tres modelos para distinguir entre los partidos políticos nacionales que presumiblemente tienen más recursos, redes, apoyos y probabilidades de conseguir y conservar su registro que los partidos locales. Cada modelo se eligió cuidando que se ajustara a los datos recolectados.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Se corrieron las pruebas *countfit* para determinar qué modelo se ajustaba mejor al análisis propuesto, el resultado de las pruebas arroja que el modelo *Zero-Inflated Poisson Regression* es el más adecuado para analizar las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, el modelo *Negative Binomial Regression* se ajusta mejor a los datos del tercer modelo que tienen como variable dependiente el número de “Partidos locales nuevos”.

Tabla 5. Modelos utilizados para cada variable

Variable dependiente	Modelo seleccionado
Total de partidos nuevos <sup>4</sup>	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos nacionales nuevos	Zero-inflated Poisson Regression
Partidos locales nuevos	Negative Binomial Regression

Fuente: Elaboración propia.

La base de datos integrada para realizar el análisis estadístico contabilizó a todos los partidos, sin importar el porcentaje de la votación que consiguieron. Esto evita que salgan de la muestra aquéllos que perdieron su registro en su primera elección por no cubrir el umbral de votación necesario. Ésta es una diferencia importante entre este estudio y otros similares que analizan la formación de partidos políticos en diferentes países. Estos últimos suelen establecer un umbral de votación para contabilizar sólo a los partidos que obtengan un porcentaje superior (Tavits 2006; Tavits 2008).

Las variables independientes que se incluyeron en el análisis son las siguientes:

1. *Partidos existentes*. Número de partidos que compitieron la elección previa y sobrevivieron para participar otra vez.
2. *Magnitud de distrito*. El número de curules del congreso estatal.
3. *Victoria previa de partido nuevo*. Toma el valor 1 si al menos uno de los partidos nuevos ganó alguna curul en la elección inmediata anterior.
4. *Participación electoral previa*. El porcentaje de participación ciudadana de la elección previa.
5. *Elección concurrente con gobernador*. Toma el valor 1 si la elección de diputados locales y la de gobernador ocurren simultáneamente.
6. *Independientes*. Toma el valor 1 si se presenta en la competencia al menos un candidato independiente.

<sup>4</sup> En el caso de coaliciones electorales, se contabilizó cada partido por separado, pero no se distingue si un partido nuevo ganó solo o en coalición.

7. *Partidos locales.* Toma el valor 1 si participa al menos un partido local.<sup>5</sup>

Las variables independientes están alineadas al concepto de competitividad electoral y tratan de probar la hipótesis de que, sin importar los requisitos legales, entre más competido sea el sistema local de partidos, menores serán los incentivos para formar uno nuevo y, por tanto, habrá un menor número de éstos. Así, se incluyó el número de partidos existentes considerando que entre mayor sea el número de partidos compitiendo, menos incentivos tienen las organizaciones de formar uno nuevo.

La magnitud de distrito afecta directamente la probabilidad de que un partido nuevo obtenga una curul y, por tanto, reduce o aumenta los incentivos para formar uno. Se espera que entre más espacios se elijan, habrá más partidos nuevos compitiendo en la elección. Se incluye la variable “victoria previa de partido nuevo”, que mide cuando un partido de reciente creación fue exitoso y obtuvo al menos una curul en los comicios anteriores. Se espera que entre más exitosos hayan sido, menos incentivos para crear nuevos, ya que habrá más competencia en los comicios siguientes.

El modelo también incluye la participación electoral como variable explicativa. Se espera que entre más alta sea, más impulse la formación de nuevos partidos. Asimismo, es previsible que la concurrencia entre las elecciones de gobernador y diputado local aumenten los incentivos a formar nuevos partidos. Esto considerando que las organizaciones que busquen obtener su registro como partido buscarán favorecerse del “efecto arrastre” que puede generar un candidato a gobernador para conseguir la cantidad de votos necesarios para obtener su registro y, posteriormente, conservarlo.

Se evaluó también el efecto que tienen la presencia y participación de candidatos independientes en la elección local. Es importante precisar que estos candidatos aparecieron hasta que la reforma constitucional de 2012 permitió a los ciudadanos mexicanos registrarse para competir en una elección sin el apoyo de un partido político. Por lo tanto, los candi-

---

<sup>5</sup> En las elecciones locales en las que solamente participó un partido local, que además es de reciente creación, el valor de esta variable y de la variable dependiente “Nuevos partidos locales” coinciden exactamente. Esto sucede por la estructura de los datos, pero dado que se prevén pocas observaciones de este tipo, no se considera un riesgo para el modelo.

datos independientes aparecieron hasta 2013. Sin embargo, se corrieron los modelos sin incluir esta variable para probar si había alguna distorsión importante y se concluyó que no, por lo que se conservó en los tres modelos. Por último, se incluyó la participación de partidos políticos locales considerando que las organizaciones que quieran formar un partido verán su existencia como prueba de que los requisitos para obtener el registro son razonables, pueden cumplirse y que el sistema de partidos no tiene un nivel de competencia tan alto que impida a los partidos pequeños sobrevivir.

Como se mencionó, se utilizaron modelos de conteo de eventos ajustado por la presencia excesiva de ceros en la muestra (*Zero-Inflated Poisson Regression*) para las variables dependientes “Total de partidos nuevos” y “Partidos nacionales nuevos”. Por su parte, al evaluar la variable dependiente “Partidos locales nuevos”, se utilizó un modelo ajustado por la sobre dispersión de los datos (*Negative Binomial Regression*). Los resultados se presentan en la tabla 6.

**Tabla 6. Formación de partidos políticos en elecciones locales**

Concepto	Modelo 1 (ZIP)	Modelo 2 (ZIP)	Modelo 3 (NBREG)
Variable dependiente	Total de partidos nuevos	Partidos nacionales	Partidos locales
Partidos existentes	-0.101 (1.68)*	-0.056 (0.88)	0.025 (0.16)
Magnitud de distrito	0.007 (1.22)	0.010 (1.74)*	0.008 (0.51)
Victoria previa de partido nuevo (base=0)	0.000	0.000	0.000
Victoria previa de partido nuevo (1)	-0.633 (2.98)***	-0.683 (2.72)***	-0.524 (1.23)
Participación electoral previa	1.280 (2.04)**	1.291 (2.02)**	-0.514 (0.29)
Elección concurrente con gobernador	0.028 (0.22)	0.026 (0.19)	0.014 (0.04)

*Continuación*

<b>Concepto</b>	<b>Modelo 1 (ZIP)</b>	<b>Modelo 2 (ZIP)</b>	<b>Modelo 3 (NBREG)</b>
Independientes	0.504 (3.80)***	0.474 (3.93)***	0.389 (0.60)
Partidos locales (Binaria)	0.183 (1.32)	-0.066 (0.45)	18.469 (94.33)***
Constante	-2.109 (1.75)*	-3.152 (2.22)**	-19.538 (15.28)***
Lnalpha			-2.336 (0.68)
Inflate. Partidos existentes	0.157 (0.92)	0.350 (1.82)*	
Pseudo R <sup>2</sup>			0.3127
Wald	27.26	29.27	
Prob > chi	0.0002	0.0001	0.0000
Observaciones	239	239	239

Fuente: Elaboración propia.

\* p<0.1; \*\* p<0.05; \*\*\* p<0.01

Los tres modelos se corrieron con errores estándar robustos, como lo recomienda Cameron y Trivendi (2008, cap. 16) para modelos con distribuciones de Poisson. Los tres resultaron significativos en su conjunto (Prob > chi) y se ajustaron adecuadamente a los datos recolectados. Los resultados de los modelos 1 y 2 muestran que hay tres factores relevantes en la formación de nuevos partidos: el éxito de un partido nuevo en la elección local previa, la participación electoral de los comicios pasados y la participación de candidatos independientes.

Por su parte, el análisis postestimatorio arrojó resultados interesantes. Al mantener todas las variables en su media en el modelo 1, cuando un partido nuevo ganó una curul en la elección pasada habrá 0.7 partidos nuevos participando en los comicios locales. Por el contrario, si ningún partido nuevo gana una curul, se espera que haya 1.13 partidos nuevos. Ese resultado apoya la hipótesis de que, a mayor competencia electoral, menores son los incentivos para crear un nuevo partido.

Es importante señalar que no todos los resultados soportan la hipótesis de este estudio, por ejemplo, la variable de partidos existentes no resultó significativa, salvo en uno de los modelos. Sin embargo, el sentido de esta variable apunta hacia la dirección prevista, es decir, entre más partidos hayan competido en un territorio, menor es el número de partidos nuevos.

La presencia de candidatos independientes en las elecciones locales parece tener un efecto positivo en la aparición de nuevos partidos nacionales. Esto se explica porque la presencia de figuras como los independientes muestra a las organizaciones que hay más espacios de participación política en el sistema electoral, lo que los motiva a formar su propio partido para incrementar sus probabilidades de ganar una elección. Sin embargo, este resultado debe tomarse con cautela, pues los primeros candidatos independientes en participar en elecciones locales surgieron en 2013, en los estados de Zacatecas y Quintana Roo (Ugalde y Bedolla 2013). Este evento fue muy cercano a la formación de tres nuevos partidos nacionales en 2014, que participaron en la mayoría de las elecciones locales ocurridas entre 2014 y 2016. Lo anterior genera una concentración anormal de datos en estos años que podría explicar que los modelos estadísticos arrojan esta variable como significativa, sin que realmente lo sea. Sólo el tiempo puede aclarar esta relación.<sup>6</sup>

Asimismo, es importante señalar que el modelo 3, que explora la variable dependiente de partidos locales nuevos, arroja un resultado interesante que debe tomarse con reserva: señala que la presencia de otros partidos locales en el estado tiene una influencia positiva y significativa sobre la creación de nuevos partidos políticos locales. Sin embargo, la explicación de este resultado no está alineada con el resto de los modelos en los que la competencia electoral influye en la formación de nuevos partidos. Para obtener un resultado más certero de este modelo se requiere incluir variables adicionales que escapan al objetivo de este estudio, tales como: la regulación local histórica de formación de partidos, la presencia de liderazgos locales que for-

---

<sup>6</sup> Los partidos nacionales que obtuvieron registro fueron Morena, PES y PH.

maron o intentaron formar los partidos, la presencia de fuentes de financiamiento ilegal para partidos locales, entre otros. Sin duda, debe explorarse este fenómeno para entender mejor el papel de los grupos clientelares e incluso criminales en la formación de partidos políticos.

## Conclusión

Es objeto de debate qué debe privilegiarse: la gobernabilidad de un país o la representación de minorías. Para ello, es importante comprender el papel que tienen los nuevos partidos políticos: ¿son jugadores que representan los intereses de ciudadanos que no veían atendidas sus preocupaciones? ¿Se trata de grupos que ven en un partido político una forma de hacerse de recursos públicos? ¿Son estrategias electorales impulsadas por partidos ya existentes? La investigación presentada en este capítulo apunta a que la creación de partidos políticos responde a los típicos incentivos de mercado, en este caso a la presencia de una demanda no atendida, ciudadanos que no ven representados sus intereses, y a la oferta de mercado representada por los bajos costos a la entrada del sistema electoral. En tal caso dichos costos están reflejados por la expectativa que tienen las organizaciones de ser exitosas en la formación de un nuevo partido y a la competencia que enfrentarán en el “mercado de partidos”.

La evidencia aquí aportada sugiere que la competencia electoral es un factor importante en la formación de nuevos partidos en México; sin embargo, el efecto es diferenciado: contribuye más a formar nuevas organizaciones nacionales que locales. En cualquier caso, a mayor competencia electoral, menor probabilidad de que se cree un partido nuevo. Por su parte, en los estados, la existencia de partidos locales aumenta los incentivos para formar nuevos partidos. Una explicación tentativa de este fenómeno es que un porcentaje importante de los partidos locales en México surge como parte de un sistema clientelar o corporativo, más que como respuesta a un vacío de representación electoral. Esta pregunta queda pendiente para una investigación futura; contestarla adecuadamente requiere información detallada de cada partido local creado en el periodo de estudio.

El modelo general presentado aquí provee evidencia de que la formación de nuevos partidos se explica, en parte, por la percepción que tienen las organizaciones políticas de la competencia electoral. De modo que surgen más partidos nuevos cuando las organizaciones políticas observan la apertura de espacios para la participación electoral y cuando perciben que la competencia es baja. En cuanto aumenta, se reduce sensiblemente la formación de nuevos partidos. Ello coincide con los resultados de Margit Tavits y con la afirmación de que la creación y supervivencia de nuevos partidos son parte integral de la competencia electoral en las democracias nuevas, mientras que las democracias consolidadas suelen ser más estables y generan menos espacio para formar partidos nuevos.

Los resultados no son concluyentes. Si bien se evidenció el impacto de la competencia electoral, se esperaba que aquellas variables explicativas que no resultaron significativas propiciaran mayor competencia. Por ejemplo, se preveía que la magnitud de distrito fuese un factor clave para explicar la formación de nuevos partidos. No fue así; tal vez porque las organizaciones que buscan obtener registro descuentan o minimizan el impacto de las instituciones cuando calculan los beneficios de formar un nuevo partido. Es decir, no contemplan la probabilidad que tienen de ganar de acuerdo con el número de asientos a distribuirse; tampoco consideran que el efecto arrastre de un candidato a gobernador sea una herramienta útil para ganar votos. Esto puede deberse a falta de información o a que los líderes simplemente omiten esta información en sus cálculos.

Por su parte, el análisis estadístico genera nuevas preguntas para investigaciones futuras: ¿qué factores pesan más en la formación de partidos políticos, los requisitos legales o la competencia electoral? ¿Qué peso real tienen los partidos nuevos que ganan representación en el congreso local sólo para perder su registro en la siguiente elección? ¿Cómo afectará la centralización de las reglas de formación de partidos a la competencia electoral en los próximos años? ¿Qué efecto tendrán los candidatos independientes en la formación de nuevos partidos?

Los estudios previos sobre el tema afirman que la consolidación democrática reduce los espacios para formar partidos políticos nuevos. La democracia mexicana es relativamente joven comparada con sus

pares occidentales y, hasta ahora, ha seguido la tendencia de cualquier democracia en desarrollo: múltiples cambios en la legislación electoral, surgimiento de nuevos partidos que, a pesar de su paso fugaz, generan inestabilidad en el sistema de partidos, reducen la calidad de la representación electoral y distorsionan la asignación de recursos durante los procesos electorales. Habrá que esperar algunos años para saber si las reglas vigentes impulsan o ralentizan la consolidación de la democracia mexicana.

## Recomendaciones

A continuación, se proponen algunas iniciativas para mejorar la calidad tanto de los partidos de reciente creación como de la competencia democrática.

Primero, incrementar los costos de salida para los partidos que pierdan su registro después de participar en su primera elección ayudaría a desincentivar la formación de partidos que no tengan el apoyo necesario para ser competitivos en el largo plazo. Para lograrlo, se recomienda modificar la estructura de financiamiento de campañas de los partidos nuevos:

- Los partidos nuevos podrán elegir entre recibir financiamiento público o privado para realizar sus campañas.
- En caso de que elijan recibir financiamiento del erario, los partidos nuevos que pierdan su registro después de su primera elección deberán regresar total o parcialmente los recursos públicos que recibieron para su campaña.

Esta regulación permitirá la creación de nuevos partidos, pero obligará a sus líderes a evaluar si pueden conservar el registro por más de una elección; de lo contrario, tendrán que buscar financiamiento privado o regresar una parte de los recursos públicos que hayan recibido. Tales modificaciones pueden disuadir a grupos políticos de formar partidos esporádicos que no representen los intereses de un mínimo de electores. El porcentaje de recursos a regresar dependerá de qué tan

permisivo desee ser el legislador, pero se recomienda que sea al menos 50% para generar el efecto deseado.

Segundo, si se generan alternativas viables de representación popular, adicionales a los partidos, es posible que los ciudadanos voten por ellas en lugar de organizarse en nuevos partidos. Figuras como los candidatos independientes o los modelos de representación directa —plebiscito o referéndum— pueden ser “válvulas de escape” para agendas políticas específicas defendidas por un porcentaje de la población que, si bien es grande, no alcanza la masa crítica para crear un partido político competitivo en el largo plazo. Es importante señalar que, en los modelos estadísticos desarrollados, la presencia de candidatos independientes tuvo un efecto positivo y significativo en la formación de nuevos partidos. Sin embargo, la normalización de esta figura puede capturar parte de la “demanda de representación” que no haya absorbido alguno de los partidos existentes y así reducir los incentivos de forma un nuevo partido.

Por último, es importante reducir la influencia de los mecanismos clientelares, como movilización y compra del voto, que aún persisten en el sistema electoral mexicano. A pesar de que no existen estudios concluyentes sobre el tema, varios expertos han demostrado la presencia y efectividad de la movilización social en las elecciones mexicanas (Castro 2014; Mercado 2014). Por lo que hace a la formación de partidos, es complicado erradicar la influencia de organizaciones clientelares; algunas, como los grandes sindicatos, tienen los agremiados necesarios para formar un partido competitivo y los medios para influir en el voto de esos ciudadanos. Sin embargo, es posible reducir los espacios de participación de estos grupos o limitar su transformación en partidos políticos. La calidad de la democracia mexicana se ve comprometida con la existencia de distorsiones como éstas en el sistema de elección de representantes. ¶



# Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018

J. Esteban Manteca Melgarejo\*

## Introducción

La selección de candidatos es un momento clave para cualquier partido político; en esa decisión recae buena parte de las posibilidades que tiene para ganar elecciones. Hay un amplio abanico de opciones para que los partidos seleccionen a sus candidatos. Pueden hacerlo como resultado de un “dedazo” de sus líderes, mediante la designación por consenso entre los grupos de poder dentro del partido, por medio de consultas a las bases de militantes, mediante elecciones abiertas a toda la ciudadanía e incluso vía insaculación y sorteos.

Los motivos para adoptar un método sobre otro son múltiples. En lugares donde tengan mayor raigambre popular, los partidos pueden elegir un proceso más abierto; en donde no cuenten con una base amplia, los partidos pueden optar por un proceso entre las distintas facciones (Bruhn 2013) o colocar a sus candidatos ante la opinión pública (Carey y Polga-Hecimovich 2006). Los partidos también pueden decidir por un método excluyente a fin de evitar conflictos internos, o precisamente por la razón contraria, abrir las elecciones internas a las bases o a la ciudadanía a fin de evitar mayores enfrentamientos entre sus facciones (Bruhn 2013; Freidenberg 2013).

---

\* El autor es politólogo e internacionalista (CIDE). Cuenta con estudios de maestría en ciencia política por la Universidad de Notre Dame. Socio de GEA desde 2014.

Razones institucionales y del contexto nacional que influyen también en esta decisión son: las características legales del sistema electoral, las reglas internas (formales e informales) de los partidos políticos, además de aspectos de carácter estratégico en la lucha electoral (Freidenberg 2013, 165). Entre las características legales destaca el método de representación de los distintos distritos (representación proporcional o mayoría relativa para las candidaturas a puestos legislativos). Sobre las reglas internas importa, por ejemplo, el papel que desempeñan los liderazgos políticos locales (gobernadores, líderes de partido), así como las funciones de las facciones y de los órganos de dirección. Los aspectos de carácter estratégico se refieren, sobre todo, al nivel de competencia en los distritos y al grado de división interna en los partidos (Freidenberg 2013). Por último, importa también si hay o no una obligación legal mayor (constitucional, por ejemplo), que dicte, como en México, estándares mínimos que debe cumplir un partido político en la selección de sus candidatos (Sánchez 2014; Serra 2016, 12).

En México, los partidos han utilizado casi todos los métodos para seleccionar a sus candidatos. Al incrementarse la competitividad electoral después de 1988, los partidos optaron —al menos estatutariamente— por abrir los procesos de selección a sus bases y, en algunos casos, a la ciudadanía. Sin embargo, en los hechos los partidos han incrementado su control sobre la nominación de candidatos, en detrimento de las bases y de la ciudadanía (Martínez 2013).

Este capítulo discute, en primer lugar, los distintos métodos de selección de candidatos que hay en México. En segundo lugar, analiza la legislación electoral relacionada con la selección de candidatos, y el papel que ha desempeñado el TEPJF en la defensa de los derechos de los militantes. En tercer lugar, revisa los métodos de selección utilizados por el PAN, el PRI y el PRD, de 1994 hasta 2017 con particular atención en la selección de candidatos presidenciales y para gobernador. Se incluye también un comentario sobre Morena, partido de reciente creación (2014) que con solo dos elecciones federales en su haber se ha convertido, tras los comicios de julio de 2018, en la principal fuerza política del país. Por último, se plantean algunas hipótesis sobre la variación de los métodos de selección de candidatos y el incremento del control de los partidos en detrimento de métodos de participación ciudadana más abiertos.

## Métodos de selección de candidatos

La selección de candidatos se puede definir como “los mecanismos, generalmente no estandarizados y predominantemente no regulados, mediante los cuales los partidos políticos escogen a sus candidatos para las elecciones generales” (Hazan y Rahat 2010, 5). Estos procesos pueden analizarse mediante un continuo que mida qué tan incluyentes son los métodos en relación con la participación de los militantes y la ciudadanía. De acuerdo con Hazan y Rahat (2006), el método más incluyente es una primaria abierta a toda la población, seguido por las primarias cerradas a los militantes del partido y la convención de delegados. Esta última, si bien permite la participación de las bases, es un método indirecto en el que un grupo pequeño es responsable de la selección final. En último lugar está la nominación directa por parte de los líderes del partido.

Esta tipología es muy útil y abarca casi todas las alternativas. Sin embargo, para entender el caso mexicano hay que agregar otros cuatro métodos: una encuesta representativa de toda la ciudadanía; una encuesta representativa de los militantes; el “dedazo” (Langston 2006); y, por último, una innovación por parte de Morena (en el caso de los candidatos a diputados plurinominales), la insaculación. Dado que este sorteo tiene como única restricción la de ser militante, es más incluyente que la convención de delegados, lo que deja al “dedazo” como el método menos incluyente. Todos estos métodos pueden observarse en la tabla 1.

Este capítulo describe los métodos de selección de candidatos con base en su grado de inclusión. El análisis se basa en las categorías de Hazan y Rahat (2010), Wuhs (2008), Langston (2006) y Freidenberg y Došek (2016).

Steven Wuhs (2008) hace una distinción basada exclusivamente en los estatutos de los partidos. La escala de Wuhs tiene ocho niveles de inclusión, de menor a mayor: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso serían adherentes y mi-

litantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población. Wuhs separa el nombramiento de las dirigencias partidistas en dos (élites locales y élites nacionales), siendo más incluyente la selección de candidatos locales por parte de las élites locales, pues dichas dirigencias están, en principio, más cerca de la gente.

Freidenberg y Došek (2016) proponen una nueva manera de medir la democracia interna de los partidos políticos mediante la construcción de un “Índice de Democracia Interna” basado en “tres dimensiones: competitividad, descentralización e inclusión” (365). La competitividad de las elecciones internas se mide de acuerdo con el número de los candidatos a presentarse, las posibilidades de éxito de cada uno de los registrados y la equidad en la distribución de los recursos (371). La descentralización tiene que ver con el número de actores (institucionales y personales) que intervienen en la nominación de un candidato, así como la territorialidad de la toma de decisiones (372). Una competencia no es descentralizada si quien elige es solo el líder del partido o el presidente de la república. La inclusión se refiere a las personas que pueden ser elegibles para competir por una nominación, así como a quienes elegirán al candidato (un pequeño grupo, una convención, entre otros) (373).

Se propone una escala que va de 1 a 10 en materia de inclusión de la ciudadanía. Todos estos métodos están resumidos y explicados en la tabla 1, y su grado de inclusión del electorado está representado en paréntesis.

**Tabla 1. Métodos de selección de candidatos por nivel de inclusión de la ciudadanía**

Método	Descripción
Dedazo (1)	Designación de un candidato por decisión exclusiva del presidente de la república, o de un líder único dentro del partido. No hay diálogo ni negociación. Es la voluntad de un individuo.
Nominación directa de los líderes partidistas. (Consejo político nacional: 2) (Consejo político estatal: 3) (Negociación de los distintos liderazgos locales —líderes partidistas que no necesariamente ocupan un lugar en la dirigencia del partido: 4)	Negociación cerrada a las bases, los líderes del partido nombran directamente a la persona que competirá en las elecciones. Aunque hay negociación, ni los militantes ni el resto de la población tienen voz o voto.

*Continuación*

Método	Descripción
Insaculación (5)	Sorteo entre los militantes. Aquellos que ganen un lugar en el sorteo, serán los candidatos.
Convención de delegados (6)	Método indirecto de selección de candidatos. Miembros del partido eligen representantes quienes, a su vez, se presentan en una convención a fin de elegir candidatos (altos costos de entrada), o donde los miembros con cargos en la dirección del partido o de representación nacional también participan. Otra modalidad es cuando los militantes se presentan en la convención, cumpliendo requisitos como un mínimo de años de militancia.
Encuesta a militantes (7)	Una muestra representativa de los militantes da su opinión a una encuestadora contratada por el partido, y el candidato con mayor aceptación entre los encuestados obtiene la nominación. Si bien la muestra es representativa, está sujeta a errores estadísticos (mínimos) y no permite que todos los militantes participen, sino aquellos que sean elegidos mediante un procedimiento aleatorio.
Encuesta a la población (8)	Mismo principio que la encuesta de militantes, pero abierta a toda la población. Militantes de otros partidos son seleccionados en la muestra de la encuesta, y su opinión “vale” lo mismo que la de los militantes o simpatizantes seleccionados en la muestra estadística.
Primaria cerrada a militantes (9)	Militantes registrados en el partido participan en la nominación de los candidatos. El voto de los dirigentes partidistas y los de la base militante tienen el mismo valor. En este capítulo se considera que una primaria a militantes es más incluyente que una encuesta a la población, pues en esta última muchos militantes quedarán fuera de la decisión como resultado del mismo método estadístico.
Primaria abierta a la ciudadanía (10)	Toda la ciudadanía puede participar en la toma de decisiones del partido, y votar por el candidato que desea ver en la boleta en las elecciones generales.

Fuente: Elaboración propia con base en datos de Wuhs (2008), Langston (2006) y Hazan y Rahat (2006).

Esta tipología sigue principalmente la dimensión de “inclusión” de Freidenberg y Došek (2016), y en menor medida la de “descentralización”. La tercera dimensión, “competencia”, no se puede incluir en este listado, pues depende de cada uno de los procesos internos de los partidos.

## **El marco legal de los procesos de selección interna de los partidos políticos y los juicios de protección de derechos políticos en el TEPJF**

A diferencia de otros países en América Latina, en México no hay obligación legal para que los partidos adopten métodos de selección de candidatos abiertos a su militancia, ni mucho menos a la ciudadanía (LeDuc 2001; Gallo 2010, Serra 2016). Adoptar estos métodos es potestad de los partidos. Sin embargo, Sánchez (2014) apunta que la Constitución establece como fines de los partidos políticos, entre otros, “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, hacer posible el acceso de los ciudadanos mediante el ejercicio del poder público” (13). Como ningún lineamiento interno de los partidos puede contravenir la Constitución, Sánchez concluye que hay una obligación legal para que existan procedimientos democráticos de selección de candidatos.

En ese sentido, las tesis del Tribunal Electoral han avanzado en la protección del carácter democrático y el apego a los principios estatutarios en los procesos internos de selección de candidatos. Entonces, aunque no abiertamente, hay restricciones legales que fomentarían la realización de ejercicios de designación de candidatos más democráticos. No obstante que, según Sánchez (2014), el marco jurídico nacional propugna por este último camino, la legislación electoral se ha decantado por ampliar el margen de acción de los liderazgos y las estructuras del partido por encima de los militantes.

Hasta mayo de 2014, el Cofipe regía la vida de los partidos y definía su relación con las instituciones que los regulan y auditán. Desde sus orígenes en 1990, el principal objetivo del Cofipe fue establecer reglas claras para la competencia electoral. Sin embargo, no incluía reglamentación alguna relativa a la selección de candidatos, ni “regulación expresa, a nivel constitucional y legal, acerca de la democracia interna de los partidos políticos”. (García 2008, 121).

Esta redacción permaneció hasta la reforma política de 2008, que por primera vez se ocupó de los métodos de selección interna (Frei-

denberg 2013, 172). Sin embargo, el objetivo de su inclusión en el Cofipe no fue para regular la participación ciudadana o de la militancia, sino para normar las precampañas de los partidos (fondos, contenido de las campañas, tiempos en medios de comunicación). El Código permitía a los partidos definir sus métodos de selección interna, e incluso condicionaba las apelaciones o reclamos sobre el particular a haber agotado los recursos de apelación dentro del partido. Ello reducía la fuerza de los militantes, pues no garantizaba velocidad en la atención a sus demandas, ni aseguraba la imparcialidad de los órganos internos partidistas responsables de resolverlas.

El Cofipe regulaba las elecciones internas vaga y procedimentalmente, con margen amplio para los partidos. No requería que la selección fuera abierta a la militancia o la ciudadanía, sino únicamente que cumpliera con los estándares democráticos y las reglas internas de cada partido. Las reformas de 2008 debilitaron aún más los controles ciudadanos sobre los partidos (Langston 2009b), y ampliaron el margen de control partidario sobre la nominación de sus candidatos.

La reforma política de 2014 transformó el Cofipe de Código a Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es decir, de observancia obligatoria en toda la República Mexicana, federación y estados. Sin embargo, la regulación sobre los procedimientos de selección de candidatos casi no cambió (TEPJF 2014, 23-54).

El artículo 226 de la Legipe establece: “Los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular son el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los aspirantes a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en esta Ley, en los estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”. Queda claro que la selección de candidatos es una prerrogativa de los partidos y que lo relevante es que cumplan (además de la ley) con sus estatutos, aprobados por sus órganos de dirección. Los lineamientos generales que deben cubrir los partidos en lo que respecta a sus procesos de selección de candidatos pueden verse en el cuadro 1.

**Cuadro 1. Lineamientos de los partidos en los procesos de selección de candidatos (Legipe, 2014)**

- 
- Comunicar al INE el método de selección de candidatos y la fecha de la elección interna.
  - La Ley limita la duración, actividades, características y financiamiento de las precampañas.
  - Medios de comunicación; material proselitista; etc.
  - Los ciudadanos sólo pueden inscribirse en un solo proceso de selección (un solo partido).
  - Todos los partidos deben contar con mecanismos internos de solución de controversias.
- 

Fuente: Legipe (artículos 226 y 228).

En contraste con lo poco restrictiva que ha sido la ley en materia de observancia y vigilancia de los procesos de selección de candidatos y la protección de los derechos de los militantes, la justicia electoral ha sido más activa en su defensa. El número de demandas recibidas por violación a derechos de los militantes ha crecido de manera constante durante los últimos años (García 2008). Sin embargo, los obstáculos que la propia legislación impone para salvaguardar los derechos de la militancia desincentivan a acudir ante los órganos de justicia electoral, pues requiere que se agoten los mecanismos partidistas antes de recurrir a los órganos del Estado, dejando vulnerables a los militantes ante vaivenes políticos.

La reforma política y constitucional introdujo nuevas formas de participación para los ciudadanos, como las candidaturas independientes: la ley amplió la posibilidad de participación a fin de que un ciudadano pueda ser votado. De acuerdo con la Constitución, los ciudadanos interesados en ser candidatos deberán reunir cierto número de firmas, a fin de obtener su registro y el acceso a recursos que les permitan hacer campaña. La ley no restringe la participación de ciudadano alguno (en plenitud de derechos políticos) en cuanto a ser candidato. Sin embargo, amplía la restricción a los militantes para no participar en más de una contienda interna, pues prohíbe a los ciudadanos entregar firmas a distintos candidatos. La ley limita la libertad de elección en una contienda interna “independiente” a los ciudadanos, mas no la posibilidad de participación en la búsqueda de una candidatura.

La ley también protege a los militantes en la selección de candidatos en materia de equidad de género. Los partidos están obligados a presentar candidaturas que tengan paridad de género. La ley permite al INE y al tribunal rechazar los resultados de un proceso de selección de candidatos que no cumpla con dichos requisitos.

En contraste, a pesar de las reformas a la Legipe, ésta aún no define con claridad los requisitos para seleccionar a los candidatos cuando hay coaliciones entre dos o más partidos. El artículo 227 solo prohíbe a los ciudadanos participar en más de un proceso interno, a menos de que lo haga en procedimientos de dos partidos en coalición y exista un convenio entre ambos partidos que permita la participación del militante en los dos procesos. Sin embargo, lo que ha sucedido en realidad durante los últimos años es que los acuerdos definitarios de la alianza prevalecen sobre los estatutos de los partidos. Por tanto, las dirigencias de los partidos pueden pasar por encima de decisiones alcanzadas mediante la participación de la militancia. Las alianzas son responsables de elegir el método de selección de su candidato, aunque cada partido debe definir cómo lo nombrará de manera independiente, pero dentro del marco de la alianza. Podría darse el caso, por ejemplo, de que algún partido tenga ya un candidato electo mediante un método participativo y que, antes de ser registrado ante el instituto electoral, el partido firme una alianza con un candidato distinto, que haga perder la candidatura a quien la ganó democráticamente.

Ante esta redacción y aparentes vacíos legales, el TEPJF ha sido el actor fundamental en la protección de los derechos políticos de los militantes de los partidos. “Los límites a las decisiones de los partidos políticos [en cuanto a la designación de candidatos] no surgieron de forma inmediata desde que se originaron los institutos políticos, sino que su construcción fue paulatina, principalmente por decisiones del TEPJF” (Sánchez 2014, 16).

El TEPJF ha asumido un papel más activo en la protección de los derechos de los militantes en cuanto a los procesos de selección de candidatos. A pesar de que la procedencia de los juicios de protección de derechos político-electorales no especifica estos procedimientos internos de los partidos, la interpretación del TEPJF ha sido en ese sentido, al aceptar como una violación los hechos denunciados durante la realización de procesos de selección, sin importar si los querellantes son candidatos o simplemente militantes (García 2008, 121).

Itzel García Muñoz (2008) identifica tres momentos importantes que han ampliado el margen de acción del TEPJF en favor de los militantes. El primero ocurrió en 2000, cuando juzgó que los registros de los candidatos eran impugnables si la elección de estos no había sido apegada a los estatutos del partido. Este fallo garantizó que los estatutos partidistas se apegaran a la exigencia del Cofipe de designar a sus contendientes mediante procedimientos democráticos. Es decir, el TEPJF no se manifestó respecto del proceso de nominación de candidatos, sino sobre la violación estatutaria (para mayor detalle, véase Sánchez 2014, 25-26).

El segundo momento fue delimitar claramente cuáles son las características democráticas mínimas que deben observar los procesos internos de los partidos. El TEPJF definió que parte de los elementos mínimos incluyen “la protección de los derechos fundamentales de los afiliados, que garanticen el mayor grado de participación posible, como son el voto activo y pasivo en condiciones de igualdad, el derecho a la información, libertad de expresión, libre acceso y salida de los aliados del partido” (García 2008, 123).

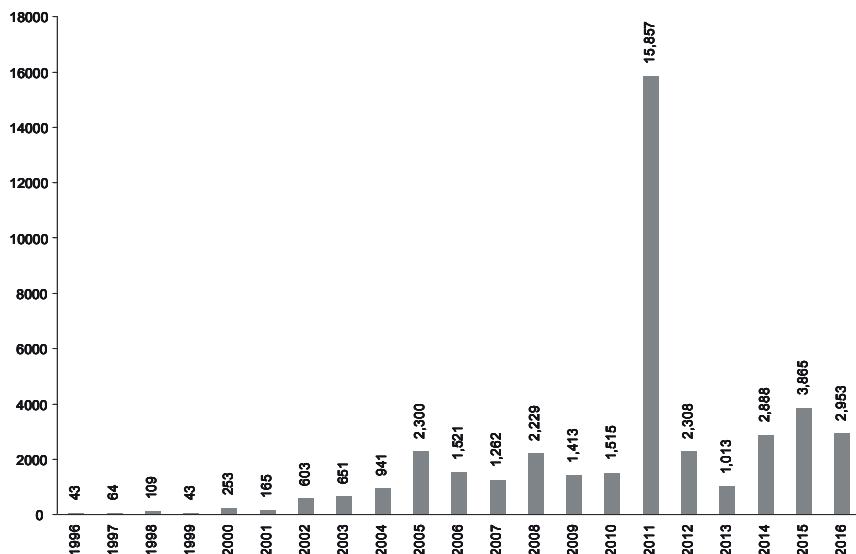
El tercer momento, el último aspecto que definió el Tribunal Electoral ocurrió en 2003, al decidir que proceden los casos “contra los actos o resoluciones definitivas de los partidos políticos que sean susceptibles de vulnerar irreparablemente los derechos político-electorales *de sus militantes o de otros ciudadanos vinculados directamente con ellos*” (García 2008, 123; cursivas propias). Es decir, que una vez que los militantes agoten los mecanismos que tienen disponibles en sus propios partidos para impugnar los resultados o características de los procesos internos, pueden presentar quejas respecto de los procesos internos. Para Sánchez (2014, 28) esto constituye “el punto de quiebre para [...] la procedencia del juicio ciudadano en contra de las determinaciones de los partidos políticos”. Esto abrió la puerta a los militantes, fueran precandidatos en el proceso interno de sus partidos o no, a reclamar por características antidemocráticas en la selección de candidatos en su propio partido.

Entre los antecedentes que llevaron al Tribunal a ser más activo en la protección de los derechos de los militantes, destacan dos. Por un lado, la decisión del Tribunal Electoral en 2003 de declarar ilegales los estatutos del PVEM, pues no garantizaban la participación de los

militantes en la toma de decisiones del partido, y porque el presidente del partido y su Comité Ejecutivo Nacional (nombrado en su mayoría por el presidente mismo), “son los que deciden, sin tomar en consideración a los miembros del partido, quiénes serán los integrantes de los órganos de dirección así como a quiénes se postulará para contender en las elecciones” (TEPJF, 2003). Por otro lado, la jurisprudencia sentada por diversos juicios en contra del PRI que permitieron que los ciudadanos acudieran al Tribunal una vez agotados los recursos internos dentro de su partido y que concluyeron que el Tribunal tenía la última palabra respecto de la protección de los derechos ciudadanos, y no los órganos partidistas (TEPJF 2013, 733-735).

Después de estas decisiones, las violaciones a derechos político-electorales denunciadas ante el Tribunal aumentaron de manera constante, con incrementos significativos durante los procesos electorales federales 2005-2006, 2008-2009 y 2014-2015 (gráfica 2). Al analizar la gráfica 2 es patente también que el motivo de las querellas fue la elección presidencial de 2006. A partir de 2005-2006, los juicios se han mantenido entre mil quinientos y dos mil por año, con un pico evidente en 2011. Tras las elecciones de 2012, los juicios relacionados con la defensa de derechos político-electorales han mantenido el promedio observado durante el sexenio anterior. Sin embargo, 2015 es el año en que, sin elección presidencial en puerta, se ha alcanzado el volumen más elevado de juicios de esta naturaleza. Esta tendencia se presenta a pesar de que la obligación de agotar los mecanismos internos para presentar juicios contra los procedimientos partidistas de selección de candidatos desincentiva a los militantes a presentar querellas y da un poder desigual a las burocracias partidistas frente a la militancia (Freidenberg 2013, 172). Este requisito no fue modificado en la redacción de la nueva Legipe.

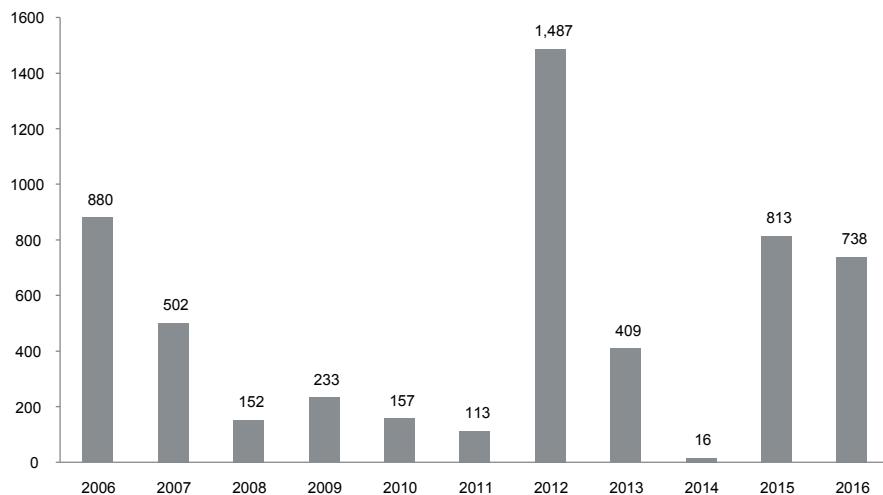
Gráfica 1. Número de juicios para la protección de derechos políticos del ciudadano, 1996-2016



Fuente: García (2008, 128) para 1996-2000, y para 2001-2011 el informe anual 2012 (TEPJF 2013, 26). Para el resto, los informes anuales 2013, 2014, 2015 y 2016 del Tribunal Electoral.

Los juicios de protección a derechos político-electORALES abarcan muy diversos asuntos. Uno de ellos es el de los procesos de selección de candidatos. En ese sentido, la capacidad de protección de derechos por parte del TEPJF ha sido de enorme trascendencia, y los ciudadanos también han recurrido al Tribunal cada vez con mayor frecuencia en estos asuntos. En estas querellas se nota también una tendencia creciente en años con elecciones federales. No sorprende que las elecciones federales sean las que concentren el mayor número de querellas, pues es en estos momentos donde recurren múltiples elecciones, no solo a nivel federal, sino local.

**Gráfica 2. Juicios ante el TEPJF por procesos de selección de candidatos**



Fuente: Informes de labores 2005-2016 del Tribunal Electoral.

En el informe 2017-2018, el Tribunal Electoral presentó de forma distinta a los informes anteriores, los números de los juicios de protección de derechos políticos. Sin embargo, en 2017 se notó también la tendencia observada en años previos que no tienen comicios, menor a años anteriores, aunque superior a 5,000 casos (TEPJF 2018). De estos, 13.1% se centraron en asuntos relacionados con la vida interna de los partidos políticos, los cuales incluyen la selección de candidatos.

## **Métodos de selección de los principales partidos en México**

Esta sección da cuenta de los métodos de selección de candidatos empleados por el PAN, PRI y PRD desde 1994 hasta 2018. También incluye la selección de candidatos de Morena para las elecciones a gobernador de 2016 a 2018 y su selección de candidato presidencial. La sección se divide por tipo de candidatura: presidencial, gubernatura y legisladores de mayoría relativa. Morena se incluye en las elecciones presidenciales de 2018, las primeras en las que participa después de la obtención de su registro como partido político nacional en 2014.

## **Elecciones presidenciales**

La selección de candidatos en los comicios presidenciales es la más importante para los principales partidos, por la relevancia del puesto en competencia. En las fases previas a la definición de los precandidatos, el trabajo de cabildeo y negociaciones internas se acelera, y todos los actores con intereses en la candidatura juegan sus cartas.

Tras el incremento de la competencia electoral en 1988 y la fundación del PRD en 1989, los tres principales partidos —PRI, PAN y PRD— diseñaron métodos para parecer más democráticos ante la ciudadanía y ante sus propios miembros, sobre todo en elecciones presidenciales.

## **Partido Acción Nacional**

El PAN ha establecido a lo largo de su historia condiciones restrictivas de afiliación y participación de sus miembros en los procesos internos. Sin embargo, desde sus orígenes, “sus líderes y activistas pusieron gran énfasis en la integridad de sus reglas internas —su condición democrática y la manera en que dichos procedimientos demandaban de los militantes devoción hacia el partido” (Wuhs 2013, 193).

El tránsito hacia un partido de masas comenzó tras las reformas electorales de 1977 y el distanciamiento de la clase empresarial del gobierno de Luis Echeverría (1970-1976). Los empresarios, que antes apoyaban al PAN exclusivamente con dinero para sus campañas, comenzaron a afiliarse al partido. El PAN dejó de ser un partido “exclusivo” y comenzó su transformación hacia un partido de masas. Llegaron entonces al partido los “neopanistas”, “militantes provenientes de organizaciones empresariales” (Loaeza 2002, 362). Este grupo consolidó su poder y afianzó su control con los primeros triunfos en elecciones para gobernador en Baja California (1989), Guanajuato (1991) y Chihuahua (1992).

En las elecciones internas para escoger candidatos a la presidencia de la república, el PAN —en contraste con los otros partidos— ha sido fiel a sus estatutos. El método siempre ha sido organizar convenciones de delegados, aunque recientemente las barreras de participa-

ción en ellas se han reducido,<sup>1</sup> si bien los órganos centrales del partido han sido factores importantes en sus decisiones (Reveles 1996, 96). En tres de las cinco últimas elecciones presidenciales la decisión sobre el abanderado del partido ha involucrado la participación activa de los militantes.

El primer candidato electo de esta manera fue Diego Fernández de Cevallos, quien venció a otros tres precandidatos en 1994. Se realizaron dos debates y en la convención Fernández de Cevallos ganó 64.7% de los votos, por 24.6% de Javier Livas y 10.4% de Adalberto Rosas. El cuarto candidato fue Eduardo López, quien declinó a favor de Fernández de Cevallos (Reveles 1996, 74).

La elección de Vicente Fox en 2000 fue distinta. A diferencia de Fernández de Cevallos, quien arrancó su campaña un año antes de las elecciones, Fox manifestó claramente su intención de competir por la candidatura presidencial desde años atrás. En 1997, Fox creó un mecanismo de financiamiento alternativo al partido, los “Amigos de Fox”, que funcionó como un brazo de su campaña tres años antes de que ésta iniciara (Shirk 2000, 25-32). Los estatutos estipulaban una elección abierta a militantes y adherentes (figura creada en 1999 que permitía a nuevos simpatizantes participar en las decisiones internas del partido, con menos derechos, y sin los filtros que necesitaba un militante activo), cuyo resultado sería confirmado por una convención de delegados. En la elección de 1999 participaron ciento ocho mil doscientos cuarenta y un votantes en todo el territorio nacional. Vicente Fox fue el único precandidato y ganó sin problemas la candidatura (Alarcón y Freidenberg 2007, 741).

Para la elección interna de 2005 el país se dividió en tres regiones, a fin de igualar el número de adherentes y militantes. En el proceso participaron doscientos quince mil militantes y novecientos mil adherentes (Alarcón y Freidenberg 2007, 746). Así, el partido evitaba un cisma entre afiliados antiguos y recientes, aunque el número de votantes en

---

<sup>1</sup> Las reglas varían por tipo de candidatura. En las elecciones presidenciales, antes de la reforma de 2000 era necesario el voto de tres quintas partes de la convención de delegados (que a su vez eran elegidos en las asambleas locales del partido). Posteriormente, las reglas han venido cambiando para incluir a más militantes y adherentes, aunque se ha mantenido siempre un carácter más indirecto en la elección.

cada región fuera distinto, reflejo de la diversa distribución geográfica de los militantes del PAN.

Las reglas preveían una segunda vuelta en caso de que ningún candidato obtuviera 50% más un voto. Se registraron cuatro candidatos: Santiago Creel, exsecretario de Gobernación (2000-2005); Felipe Calderón, expresidente del PAN (1996-1999) y exsecretario de Energía (2003-2004); Francisco Barrio y Alberto Cárdenas, exgobernadores de Chihuahua (1992-1998) y Jalisco (1995-2001), respectivamente.

La contienda final fue entre Calderón, Cárdenas y Creel, (Barrio declinó a favor de Calderón). La división de los comicios en tres etapas fue contraproducente para Creel, pues a pesar de contar con el apoyo popular hacia fuera del partido, la militancia percibía que era débil internamente, lo que acabó por retirarle simpatías no solo internas sino de la ciudadanía. Felipe Calderón fue el elegido: ganó 24 estados; Santiago Creel, siete; Alberto Cárdenas, uno. Votó únicamente 30% de militantes y adherentes.

La elección de 2011 fue similar a la de 2005. Se abandonó la división en tres regiones. Los contendientes fueron Josefina Vázquez Mota, exsecretaria de Desarrollo Social (2000-2006) y de Educación (2006-2009); Ernesto Cordero, exsecretario de Desarrollo Social (2008-2009) y de Hacienda (2009-2011); y una vez más Santiago Creel. En una campaña que reveló profundas diferencias internas, en la que solo militantes y adherentes podían participar, Vázquez Mota ganó más de doscientos veinticinco mil votos (más de 55%) del total. Cordero quedó atrás con ciento cincuenta y siete mil votos (38%) y Creel apenas consiguió veinticinco mil votos (6%). La participación fue muy baja (alrededor de 22% del padrón de militantes).

La selección del candidato panista para las elecciones presidenciales de 2018 fue un proceso interno con elevados costos para la unidad del partido. Tres eran los precandidatos interesados en ser los abanderados del PAN: el presidente del partido, Ricardo Anaya; Margarita Zavala, exdiputada federal y esposa del expresidente Felipe Calderón; y el exgobernador de Puebla, Rafael Moreno Valle.

Tras una contienda interna con señalamientos de inequidad en contra de Ricardo Anaya por parte de los otros dos candidatos, Margarita Zavala renunció al partido para lanzarse como la primera candidata independiente que tuviera registro en la boleta electoral. Rafael More-

no Valle renunció a buscar la candidatura en enero de 2018. Así, Ricardo Anaya fue, al igual que Vicente Fox en 2000, el único candidato en la boleta para las elecciones internas de candidato presidencial.

En la elección, a la que estuvieron convocados más de 280 mil militantes panistas, Anaya oficializó su victoria con 72% de los votos.

El PAN, entonces, recurre a elecciones internas con amplia convocatoria de militantes y adherentes para elegir a sus candidatos a la presidencia. Sin embargo, permanece como un club demandante y exclusivo, al que solo algunos pueden entrar, y donde muchos menos pueden alzar la voz (Lawson 2007).

La elección de 2018 tuvo una particularidad: todos los partidos se coaligaron en alianzas electorales, lo que modificó de raíz la dinámica electoral: las negociaciones políticas entre los distintos partidos de las coaliciones fueron más importantes que la voz de los miembros de sus partidos en la elección de candidatos. El PAN, con Ricardo Anaya como candidato, estableció alianzas con el PRD y MC, de quien también fue abanderado presidencial.

## **Partido Revolucionario Institucional**

Un rasgo definitorio del PRI, y un pilar esencial de su prolongado mandato (1929-2000), fue que la selección del candidato presidencial dependía de la voluntad del presidente de la República en turno. El “de-dazo” fue característico del sistema político mexicano del siglo XX y se mantuvo vigente hasta 1994. Las reglas (informales) de sucesión del presidente y de muchos otros candidatos se basaban en la voluntad del presidente en turno. Bajo estas reglas, “ni los votantes, ni los perdedores en la batalla sucesoria podían cambiar la decisión del presidente” (Langston 2006, 146).

El presidente designaba directamente candidatos a gobernador y a la propia presidencia. Podía vetar a cualquier candidato que le presentara el partido para las listas locales, que elaboraba el secretario de Gobernación o los liderazgos nacionales o locales del PRI (también nombrados por el presidente), por lo que el control era vertical y sólido (Langston 2001, 487).

Tras el asesinato de Luis Donald Colosio, candidato a la presidencia en 1994, Ernesto Zedillo fue electo presidente con 48.7% de la votación total. Durante su mandato, Zedillo condujo un esfuerzo democratizador dentro del priísmo, al manifestar que guardaría una “sana distancia” con el partido, y que trataría de mantenerse a raya de las decisiones internas del PRI (Hernández 2009, 39-70). Esa posición restó poder a los liderazgos internos y a las confederaciones del partido, lo que generó conflictos que permitieron a varios priistas rebelarse contra el reciente posicionamiento de los tecnócratas dentro del partido. De hecho, en medio de las reformas internas que promovió Zedillo, los grupos más duros del PRI (opuestos a los tecnócratas) consiguieron que el nuevo candidato a la presidencia fuera elegido mediante una elección primaria, abierta a toda la ciudadanía, en los trescientos distritos uninominales del país (Langston 2006; González 2000, 636-70).

En aquellas elecciones el PRI instaló 64,500 casillas a lo largo del país. Más de 258,000 representantes del partido y sus candidatos estuvieron presentes en los centros de votación. Se registraron cuatro candidatos: Humberto Roque Villanueva, exdiputado federal (1994-1997); Manuel Bartlett Díaz, exgobernador de Puebla (1993-1999); Roberto Madrazo Pintado, exgobernador de Tabasco (1995-1999); y Francisco Labastida, exsecretario de Gobernación (1998-1999).

Cada candidato era responsable de financiar su campaña, aunque todos recibieron la oportunidad de presentarse en televisión nacional utilizando los tiempos asignados al PRI en radio y televisión. Las reglas fueron claras: el candidato que más distritos obtuviera, ganaría (aunque perdiera en el número total de votos) (McCann 2004a, 157-83; González 2000).

La participación ciudadana en las elecciones primarias del PRI fue notable. Considerando que en las elecciones presidenciales de 2000 votaron poco más de 37 millones de ciudadanos, en la primaria del PRI lo hicieron más de 10 millones. El ganador fue Francisco Labastida, quien obtuvo 272 distritos y 5.3 millones de votos; el segundo lugar fue para Roberto Madrazo con 2.76 millones de votos y 21 distritos (González 2000, 636).

La selección de candidato presidencial en 2005 fue también mediante una elección abierta, precedida por un intenso conflicto interno

entre Roberto Madrazo (entonces presidente del PRI) y un conjunto de exgobernadores y Enrique Jacskon, el líder del PRI en el Senado, quienes conformaron el grupo Tucom (Todos Unidos contra Madrazo). Este grupo eligió a Arturo Montiel, exgobernador del Estado de México (1999-2005), como su precandidato frente a Madrazo. Sin embargo, antes de la elección se dieron a conocer escándalos de enriquecimiento ilícito de Montiel que lo forzaron a renunciar. Madrazo intentó llevar a cabo una designación por parte del Consejo Político Nacional, al ser el único candidato. Sin embargo, a última hora se registró Everardo Moreno, un político de menor rango, lo que forzó una elección nacional. Se registró una participación muy baja, comparada con la registrada seis años atrás (Langston 2007; Shirk 2009, 129-51), con Madrazo como el obvio ganador.

En 2011, el cabildeo interno fue intenso para nombrar al siguiente candidato a la presidencia. En la vieja tradición priista, la negociación entre sectores y confederaciones, así como la negociación entre los grupos políticos al interior del partido, concluyeron con el registro de Enrique Peña Nieto como candidato de unidad. No hubo participación alguna de las bases en esta elección. Fue un proceso cupular, entre las élites del partido.

La elección de 2018 trajo de regreso uno de los rasgos característicos de la selección de candidatos en el PRI antes de que sostuviera elecciones internas en 2000: el *dedazo*. La selección del candidato, aunque seguiría todas las formas jurídicas establecidas en la legislación interna del partido y de la ley, sería una decisión del presidente de la República, Enrique Peña Nieto. Así, el PRI modificó sus estatutos para que un candidato que no militara en el partido pudiera ser su candidato. José Antonio Meade Kuribreña, exsecretario de Hacienda y Energía en el gobierno de Felipe Calderón, y de Relaciones Exteriores, Desarrollo Social y Hacienda en el de Enrique Peña Nieto, fue ungido por los distintos sectores del PRI como candidato. No fue necesaria una asamblea. Fue el precandidato único.

## Partido de la Revolución Democrática

El PRD obtuvo su registro en 1989 con estatutos expresamente democráticos para dirigir su vida interna. La participación de los miembros del partido, y de los ciudadanos en general era uno de los pilares del PRD. Sin embargo, esa misma apertura ha generado múltiples conflictos en cada proceso de selección de candidatos (Bruhn 1997).

Por un lado, el PRD surgió como un partido formado por distintas facciones de izquierda, como el Partido Mexicano Socialista, y otras que se afiliaron al Frente Democrático Nacional, que postuló a Cuauhtémoc Cárdenas a la presidencia en 1988. El papel de Cárdenas como líder del partido, al igual que el de Porfirio Muñoz Ledo —ambos expriístas, miembros de la cismática Corriente Democrática—, marcaron de modo particular los primeros años del PRD, dando al líder histórico un peso enorme sobre las decisiones del partido. El método de selección de candidatos a la presidencia en el PRD es una mezcla de estos dos aspectos: por un lado, una tendencia al conflicto entre las distintas facciones; por otro, un marcado caudillismo en las nominaciones.

En 1994 y 2000 el partido no celebró elecciones internas abiertas a toda la población, como en el caso de varias candidaturas a gobernador. En cambio, realizó convenciones de delegados y una elección interna cerrada, lo que redujo costos y permitió más negociaciones entre las facciones. Esto explica que, en ambos procesos, las corrientes llegaran a la convención de delegados con un candidato único: Cuauhtémoc Cárdenas (Bruhn 1997).

En 2000, Cárdenas ya no era la única figura nacional reconocida; de ahí que previo a la elección interna se barajaran dos precandidatos. Por un lado, el mismo Cárdenas, quien había pedido licencia como jefe de Gobierno del Distrito Federal (1997-1999) —la victoria electoral más importante del PRD hasta entonces—, y Porfirio Muñoz Ledo, quien había sido el segundo presidente del PRD (1993-1996). Ambos manifestaron abiertamente su interés en ser los abanderados; sin embargo, ante el mayor poder de convocatoria y arrastre de Cárdenas, así como su figura como “caudillo” del partido, fue él quien ganó la candidatura.

La selección de candidato presidencial para 2006 fue también su géneris, entre dos candidatos. Por un lado, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), y por el otro, el líder histórico, Cuauhtémoc Cárdenas, quien en varias ocasiones sugirió la posibilidad de buscar la candidatura. A pesar de los llamados para realizar una elección interna entre ambos, Cuauhtémoc Cárdenas retiró su candidatura (Shirk 2009). No hubo contienda interna y López Obrador fue el candidato. “El proceso de nominación del PRD en 2005, a pesar de su inicio muy diferente [al de 2000], parecía notablemente familiar: un candidato caudillo llegaba sin oposición a ser nominado por el partido” (Wuhs 2009, 69).

La elección de 2012 trajo una nueva oportunidad para López Obrador. Su oponente en las elecciones internas era Marcelo Ebrard, el entonces jefe de Gobierno del Distrito Federal (2006-2012). Tras varios debates sobre la modalidad de la elección, el PRD adoptó un método inédito: para evitar una confrontación entre las corrientes del partido, ambos aspirantes negociaron la realización de tres encuestas nacionales, abiertas a la ciudadanía. Cada candidato eligió una casa encuestadora; a su vez, los resultados de ambas serían supervisados por una tercera encuestadora (Hernández 2011). Se realizarían cinco preguntas. Quien ganara más, sería el candidato.

La metodología de las encuestas nunca fue publicada. En una rueda de prensa, Marcelo Ebrard reconoció que él ganaba dos preguntas, mientras López Obrador ganaba tres. Así, el PRD tenía candidato y evitaba un conflicto por parte del derrotado.

Para 2018, el PRD había sufrido un fuerte éxodo de militantes y cuadros relevantes tras la fundación de Morena, en 2014. En esa condición, el PRD optó por buscar la consolidación de un frente opositor que pudiera enfrentarse, por un lado, al PRI, y por otro, a Morena. El resultado fue la coalición Por México al Frente, que aglutinaba al partido del sol azteca con MC y PAN. En cuanto a la selección de su candidato presidencial, el Consejo Político Nacional del PRD eligió a Ricardo Anaya como el abanderado del partido. No hubo consulta a la militancia en la forma de una encuesta o asamblea.

## **Movimiento de Regeneración Nacional**

Morena enfrentó en 2018 la primera elección presidencial en su historia. En 2015 se presentó por primera vez a las elecciones federales de diputados, y en 2017 había presentado candidatos a gobernador en las pocas entidades que tuvieron comicios. Sin embargo, aunque 2018 era su primera elección presidencial como partido, era también la tercera contienda para su candidato, Andrés Manuel López Obrador (AMLO).

Morena surgió como una escisión del PRD, convocada por Andrés Manuel López Obrador en 2012. En palabras de Rosendo Bolívar, “la trayectoria de Morena se encuentra indisolublemente ligada a Andrés Manuel López Obrador, su líder fundador” (2017, 112). Su candidatura presidencial fue siempre un objetivo detrás de la consolidación del movimiento como partido político. El 18 de febrero, en una asamblea electiva, AMLO fue electo candidato a la presidencia a mano alzada, como el único precandidato registrado.

## **Elecciones para gobernador y legisladores de mayoría relativa**

La selección de candidatos al Congreso —diputados o senadores— ha sido más incluyente desde 1994. Si bien los partidos tienen profundas diferencias en el tema, los estatutos del PAN, PRI, PRD y Morena han buscado incrementar la participación en sus procesos internos. Sin embargo, los consejos políticos nacionales de los partidos mantienen un alto grado de control e influencia, por encima de las decisiones de los militantes.

La apertura en las elecciones de candidatos al Congreso varía sobre todo por dos razones. Primera, influye si el puesto en competencia es de mayoría relativa (MR) o de representación proporcional (RP). Dado que el partido controla las listas de candidatos de RP, tanto los nombres como el orden en el que aparecen, es menos probable que dichas elecciones se abran a la militancia. En contraste, en los distritos de mayoría relativa, donde los votos de la ciudadanía son indispensables para alcanzar el triunfo, los partidos tienden a abrir sus candidaturas

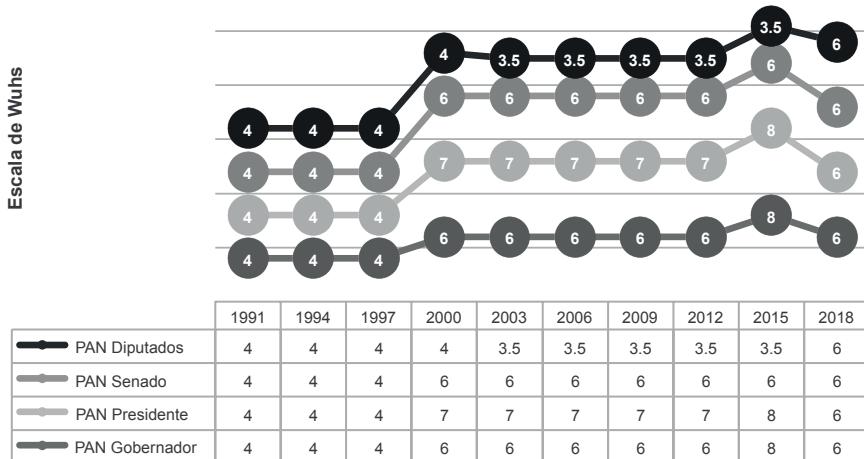
a fin de probar que cuentan con el respaldo político necesario. En estos distritos, si los partidos cuentan con presencia y respaldo, distintos precandidatos pueden competir y así evitar conflictos derivados de negociaciones internas. Sin embargo, como se verá, los partidos han seguido rutas muy distintas.

En general, los partidos tienden a elegir sus métodos de selección basados en tres aspectos: “factores legales”, como la dimensión del distrito, o si la candidatura en disputa está en una circunscripción de RP o un distrito de MR; “factores partidistas”, como los estatutos del partido, o el papel de los distintos líderes partidarios, que pueden decantar la balanza en favor de uno u otro de los candidatos, y “factores electorales”, como la fuerza del partido en las distintas regiones o distritos (Freidenberg 2013, 166; Bruhn y Wuhs 2016).

## **Partido Acción Nacional**

Los estatutos del PAN han privilegiado poco a poco mayor inclusión, no solo de la base militante, sino de los adherentes. Ello es evidente después de 1997 (Wuhs 2006). Como se observa en la gráfica 3, los métodos más abiertos se dan para los cargos de elección popular que requieren mayor número de votos absolutos para conseguir la victoria. De acuerdo con Carey y Polga-Hecimovich (2006), las primarias y otros métodos abiertos funcionan para que los candidatos tengan mayor exposición frente a los ciudadanos. No es casualidad entonces que los candidatos presidenciales y a las gubernaturas sean seleccionados por métodos con mayor participación de adherentes y militantes. En contraste, los candidatos a diputados, que requieren ganar un distrito más pequeño, y que dependen más de negociaciones con los líderes partidistas, se seleccionan con métodos más excluyentes.

**Gráfica 3. PAN. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008, 50) y PAN (2008; 2013, 2018).

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población.

Sin embargo, a pesar de que los estatutos del PAN muestran una mayor apertura que los del PRI y PRD, la realidad es distinta. El control de los líderes partidistas aún es fuerte y las esferas de interacción con los militantes se han reducido.

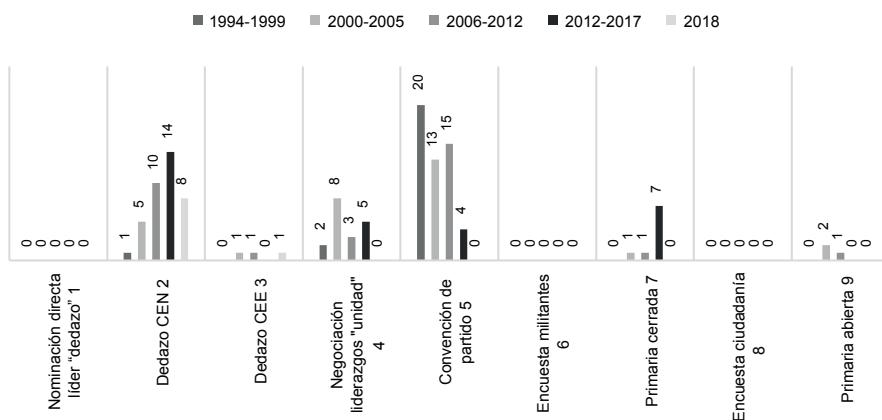
Flavia Freidenberg (2013) realizó una investigación en cinco estados (el entonces Distrito Federal, Yucatán, Coahuila, San Luis Potosí y Estado de México) para comparar el nivel de apertura en los procesos de selección de candidatos para diputados federales. Los cinco estados tienen características distintas en cuanto a preferencias electorales. Freidenberg encontró que el PAN utiliza distintos métodos en los diferentes estados, debido sobre todo a la fortaleza del partido en cada entidad. En su investigación, Freidenberg encontró que el PAN opta por métodos cerrados en estados donde no controla la gubernatura (Coahuila en 2009) o donde no tiene una base amplia de votantes (DF, en 2006), y por métodos más abiertos donde hay una presencia más fuerte (Yucatán, San Luis Potosí, Estado de México, 2006).

La selección de candidatos a gobernador no siempre ha sido mediante métodos abiertos. Si bien el PAN es el partido con mayor número de convenciones para elegir a sus candidatos, la tendencia a concentrar las decisiones en los consejos políticos se ha incrementado en los últimos años. En los procesos electorales entre 2012 y 2017, el PAN combinó métodos participativos con concentración en el Comité Ejecutivo Nacional, con la centralización como el método más empleado: de los 30 procesos para renovar gubernaturas, 47% fueron decididos mediante designación del Comité Ejecutivo Nacional. Uno de cada cuatro (23%) tuvo como método una primaria cerrada a militantes, y 17% fueron por nominación de candidatos “de unidad” y otro 13% en convenciones del partido.

Para 2018, ocho de los nueve candidatos del PAN fueron electos por el Consejo Político Nacional. El restante fue electo por el Comité Estatal.

La escala presentada en la gráfica 4, muestra que el PAN ha tendido a centralizar las decisiones para seleccionar candidatos. Sin embargo, mantiene un elevado porcentaje de convenciones y primarias internas en comparación con los otros partidos.

**Gráfica 4. PAN. Métodos de selección de candidatos a gobernador 1994-2018**



Fuente: Prensa nacional. Múltiples números (disponible a solicitud).

Como estos principios cumplen con los estatutos, y éstos a su vez con el principio democrático (pues no eliminan de tajo la participación de las bases), las posibilidades para que los militantes o adherentes objeten dichas decisiones son muy pequeñas. Sin embargo, durante las elecciones de 2018, la centralización de las decisiones en el Comité Nacional generó la salida de connivados panistas, tanto a nivel nacional como a nivel local.

## **Partido Revolucionario Institucional**

Las reglas no escritas para nominar candidatos tenían dos grandes características. Por un lado, cada sector del partido accedía a ciertas cuotas en la asignación de candidatos. El PRI, organizado en tres sectores (obrero, campesino y popular), cada uno con su confederación, debía garantizar para cada uno cierta representación política. Esos grupos influían en los líderes locales, así como en la nominación de candidatos a diputaciones y senadurías de mayoría relativa y de representación proporcional.

Los liderazgos de las confederaciones también debían contar con el aval del presidente. Sin embargo, dado que aquéllas aglutinaban a millones de militantes (que votaban de acuerdo con los lineamientos de sus líderes), las confederaciones no solo garantizaban el triunfo electoral, sino que también constituían un valioso elemento para contener conflictos sociales y políticos.

Uno de los privilegios de las confederaciones era nominar a los candidatos a diputaciones, senadurías y presidencias municipales, aunque siempre con el aval del presidente de la República. Joy Langston (2002) ha analizado a detalle el control que tenían las confederaciones sobre las nominaciones de candidatos entre 1988 y 2000.

**Tabla 2. Control partidista sobre las nominaciones de candidatos (Porcentaje sobre el total de las candidaturas)**

Sector	1985-1988	1991-1994	1997-2000*
Obrero	24.5	15	50
Campesino	17.5	14	11
Popular	58	71	37.8
Indefinido	-	-	1.2

Fuente: Langston (2002, 422-429).

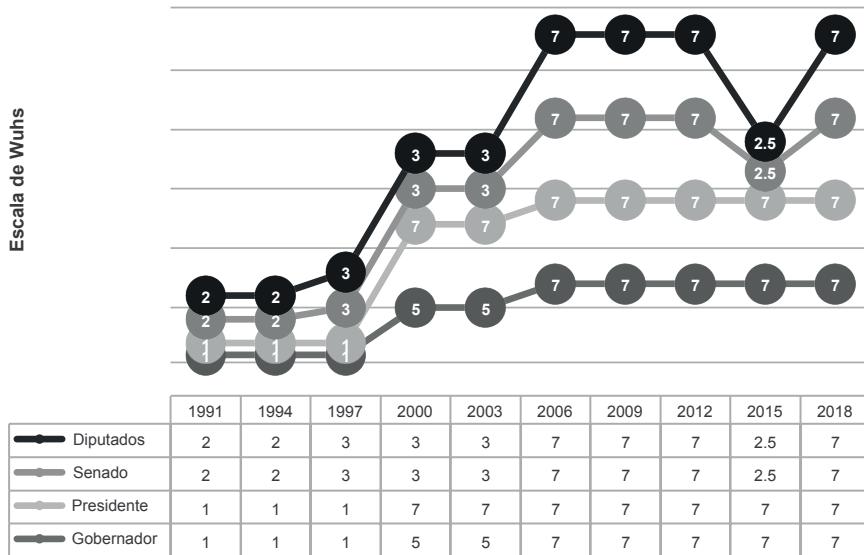
\* Mayoría Relativa.

Las reglas cambiaron ante la exigencia de mayor democracia y de una cara más moderna ante la sociedad. Por ejemplo, Carlos Salinas (designado mediante el dedazo presidencial de Miguel de la Madrid), quitó a las confederaciones el control oficial de las nominaciones a diputados y senadores. Las reformas de 1991, cuando el partido era liderado por Luis Donaldo Colosio, dieron más peso a los comités estatales para designar a sus candidatos. Así, el PRI, previendo una mayor competencia electoral, favoreció la presencia territorial del partido sobre el control corporativo de sus sectores (Langston 2001).

Sin embargo, el control presidencial sobre todo el proceso electoral se modificó muy poco. En 1994, el ejecutivo federal y los sectores del partido eran los únicos participantes en la nominación de candidatos. Más adelante se dio paso a nominaciones de los consejos estatales, directamente por parte de los militantes e incluso de la ciudadanía en general.

Al reconstruir la escala de Wuhs (2006) para los métodos de selección del PRI, podría describirse la nominación de sus candidatos a partir de la representación de la gráfica 5.

**Gráfica 5. PRI. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018 (estatutos)**



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008) y los estatutos del PRI 2010-2015.

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población.

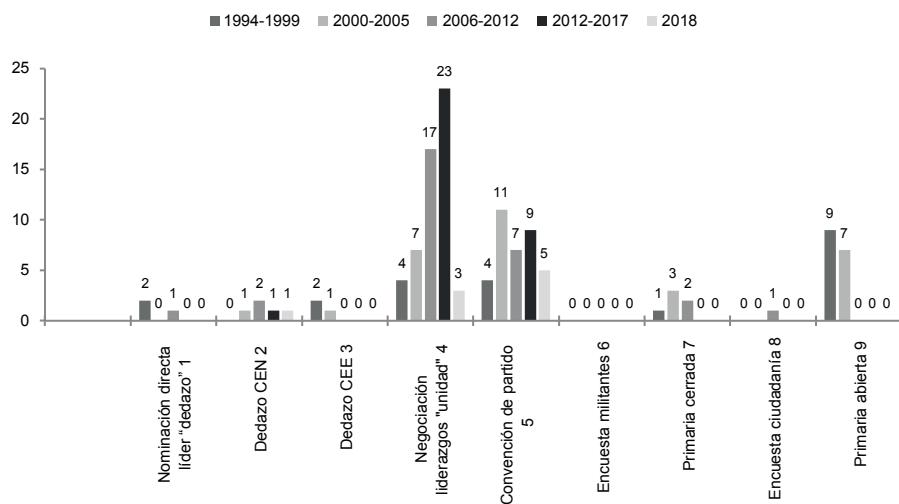
Como se observa en la gráfica 6, los estatutos del PRI han mantenido una tendencia hacia la apertura, salvo en la más reciente modificación, que da mayor peso a las decisiones del Comité Ejecutivo Nacional. En realidad, sin embargo, el partido recurre cada vez más a métodos cerrados para elegir a sus candidatos. Las potestades de los líderes locales, los gobernadores y el dirigente nacional del partido siguen siendo amplias, y aún controlan numerosos procesos de nominación. Flavia Freidenberg (2013), documenta cómo en el caso de Coahuila y de Yucatán en 2006, el PRI recurrió al dedazo del gobernador para definir candidatos a diputados federales de mayoría relativa. Asimismo, se muestra que en San Luis Potosí todos los candidatos fueron designados por los liderazgos locales del PRI, mientras que en el Estado de México los candidatos a diputados surgieron de una com-

binación entre encuestas y nominaciones directas del Consejo Político Nacional. El PRI eligió a sus candidatos mediante la votación de sus militantes en el entonces Distrito Federal en 2006 y en Coahuila en 2009.

Algo similar ocurre con las candidaturas a gobernador. El poder del Consejo Político Nacional y de los gobernadores salientes sigue siendo definitorio. Los estatutos establecen claramente la posibilidad de que el Consejo Político nombre candidatos, pero únicamente en casos extraordinarios, donde los consejos estatales no se pongan de acuerdo, o cuando el conflicto entre facciones locales sea tal que el Consejo Político Nacional tenga que intervenir.

No sorprende entonces que la figura más empleada en el PRI durante los últimos veinte años y cada vez más sea la candidatura de “unidad”. Se trata de que los distintos candidatos y grupos políticos pacten antes de la realización de las elecciones internas a fin de evitar rispideces y posicionar al partido. Los militantes no tienen oportunidad de participar en estos procesos.

**Gráfica 6. PRI. Métodos de selección de candidatos 1994-2018**



Fuente: Prensa nacional. Diversos números. (Disponible a solicitud).

Tan solo en la última década, el “candidato de unidad” ha sido el método de selección del abanderado del partido en más de la mitad de

los procesos electorales en los que ha participado el PRI. Aunque ello contiene los conflictos internos y da la impresión de control y cohesión dentro del partido, los procesos de “unidad” han dejado rencillas profundas que han llegado a provocar la salida de militantes históricos en busca de candidaturas por otros institutos políticos (Martínez 2006).

Para las elecciones de 2018 la selección de candidatos priistas también se caracterizó por negociaciones previas y un peso importante de la decisión del presidente de la República. De las nueve elecciones de gobernador, el PRI realizó cinco convenciones de delegados, en donde ya había negociaciones previas para evitar conflictos internos. Asimismo, en tres de las candidaturas hubo negociaciones previas en el Consejo Estatal.

## **Partido de la Revolución Democrática**

De acuerdo con la escala de Wuhs (2008), el PRD es el partido con los estatutos más abiertos a la participación de la ciudadanía. Sin embargo, debido a las malas experiencias en varias elecciones internas, el Consejo Político Nacional sigue conservando muchos privilegios para nombrar candidatos.

Uno de los problemas originales del PRD es el peso político de las distintas corrientes internas. Debido a su súbita entrada al juego electoral y a su naturaleza como un partido que conglomeraba a distintas fuerzas políticas, el PRD se vio forzado a buscar triunfos electorales rápidamente, y a consolidar la fuerza que había ganado el Frente Democrático Nacional en 1988. En vez de apostar por una estrategia más lenta, que le permitiera consolidar las reglas internas de la organización, el partido adoptó una estrategia de lucha electoral en que las distintas facciones tuvieron como interés principal acceder a posiciones de poder público (con dinero y capacidad de decisión) en vez de fortalecer al partido internamente (Hilgers 2008, 124).

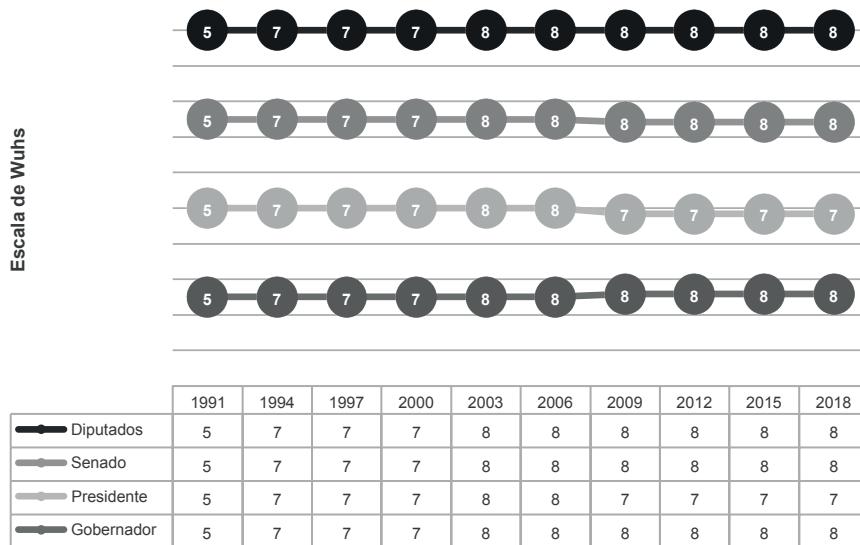
La lucha de las facciones o “tribus” se ha evidenciado en el reparto de candidaturas a gobernador y a puestos en el Congreso. Por obvias razones, la disputa entre facciones ha sido más encarnizada en los estados donde el partido cuenta con mayor arrastre electoral (Freiden-

berg 2013). En los comicios de esas entidades, las facciones movilizan a su base para demostrar “músculo” político, así como para que el partido solucione en la calle los conflictos que no quiere dirimir en negociaciones internas, las que podrían resultar más costosas.

En el resto de las elecciones, el poder de los consejos estatales o del Consejo Político Nacional sigue siendo grande e influye directamente en la nominación de candidatos. Ello se debe, también, a que ambas instancias son foros de negociación y debate entre las distintas facciones (los actores más poderosos dentro del partido). El caso más evidente es el de las candidaturas de representación proporcional, en cuya determinación la *nomenklatura* del partido sigue siendo hegemónica (Wuhs 2008, 57).

Con base en la escala de Wuhs (2008, 52), el PRD cuenta con métodos abiertos para seleccionar a sus candidatos. Según información del propio partido, ese carácter inclusivo se ha fortalecido en años recientes. Sin embargo, el partido ha recurrido crecientemente a alianzas electorales, lo que da mayor margen de acción a las dirigencias nacionales en la nominación de candidatos, pues al registrar la alianza ante el INE, los mecanismos de elección cambian según lo acuerden los partidos coaligados.

**Gráfica 7. PRD. Apertura de métodos de selección de candidatos 1991-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008) y los estatutos del PRD.

La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población

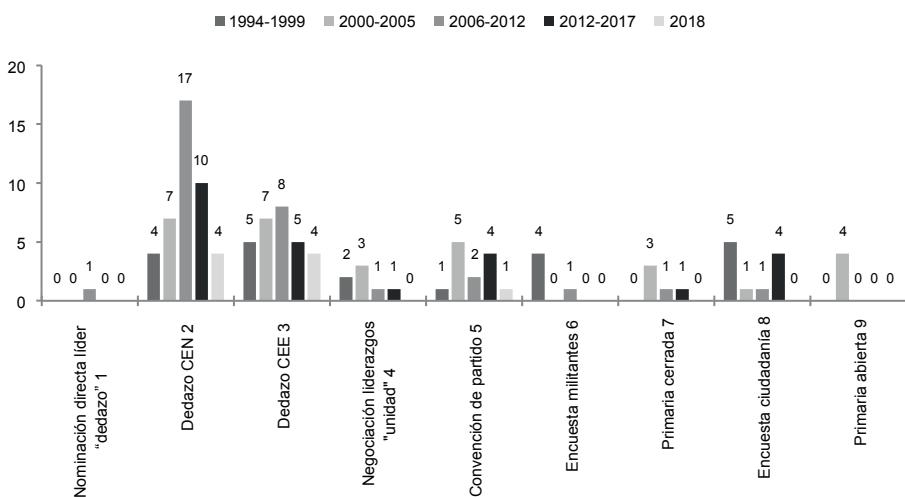
La selección de candidatos del PRD a gobernador y a diputados de mayoría ha variado mucho durante los últimos doce años. En muchas ocasiones, los consejos políticos estatales y el Consejo Político Nacional han nombrado mediante designación directa a los candidatos. Lo mismo ocurre con los candidatos a diputados de mayoría en algunos estados, en particular en aquellos con muy poca presencia electoral, o donde hay un conflicto interno grave (Freidenberg 2013).

En el caso de las elecciones a gobernador, también puede verse la tendencia hacia la centralización en la toma de decisiones. Los métodos de selección empleados durante los últimos veinte años han sido variados, aunque en los hechos apuntan a mayor control de los liderazgos partidistas en detrimento de la militancia.

Dicha tendencia se hizo más evidente durante el proceso electoral de 2018. La creación de la coalición Por México al Frente, la negocia-

ción de candidaturas entre PAN, PRD y MC redujo la participación de la militancia al mínimo, concentrando todo el poder de decisión en los liderazgos nacionales y estatales del partido. Si bien en algunos estados se rompió la alianza, como en el caso de Morelos y Jalisco, el proceso de selección de candidatos se concentró en los grupos de poder del partido en vez de en convocatorias a la participación de la militancia.

**Gráfica 8. PRD. Métodos de selección de candidatos 1994-2018**



Fuente: Prensa nacional (disponible a solicitud).

## Movimiento de Regeneración Nacional

Morena se fundó oficialmente el 20 de noviembre de 2012 y en 2014 obtuvo su registro como partido nacional. Junto con el PES, logró mantener su registro en su primera elección federal (2015) y ha venido consolidando su presencia en varias entidades de la República (De la Peña 2014).

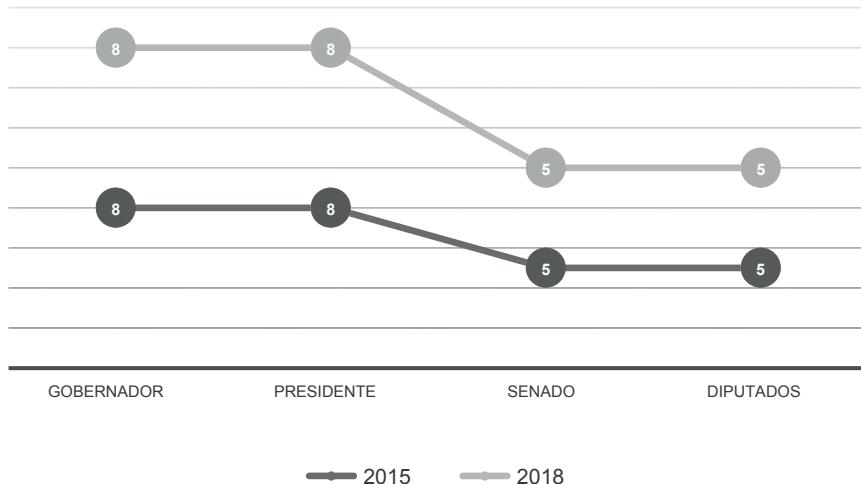
No es fácil catalogar a Morena en cuanto a la apertura de sus procesos de selección de candidatos. Por un lado, sus estatutos son innovadores, pues introducen la idea de seleccionar candidatos mediante insaculación y encuestas. Por otro, "Morena se encuentra a merced del

liderazgo personalizado de López Obrador, pues prevalece más la postura del líder que del propio partido, ya que su autoridad se basa en el reconocimiento que le dan los miembros de su comunidad tanto a su rol de dirigente como a su persona” (Bolívar Meza 2014, 74). Por tanto, la opinión y las decisiones de López Obrador pueden ser de enorme influencia en el partido e inclinar la balanza de los procesos internos de selección.

Morena ha participado en cuatro procesos electorales desde su fundación. El primero, en 2015, en la renovación de diputados federales, así como presidencias municipales, delegaciones en el entonces Distrito Federal y diputaciones locales en diversos estados. Sus resultados fueron positivos para ser una fuerza de reciente registro. Ganó dieciocho diputados de mayoría relativa en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y cinco delegaciones políticas. Asimismo, ganó dos distritos locales en Tabasco, dos en el Estado de México, dos en Campeche y dos en Veracruz. Ganó también una alcaldía en Tabasco, otra en el Estado de México, una en Michoacán, una en Campeche y una en Yucatán (Ortuño y Ureste 2015).

Morena combinó métodos para seleccionar a sus candidatos a diputados federales. Para las listas de candidatos de representación proporcional, empleó el sorteo de candidaturas entre militantes registrados, así como la designación del Comité Ejecutivo Nacional de candidaturas externas (ciudadanos no afiliados al partido). Para las candidaturas a distritos de mayoría relativa, se realizaron convenciones de delegados en los estados.

**Gráfica 9. Morena: Apertura de métodos de selección de candidatos 2015-2018**



Fuente: Elaboración propia con base en Wuhs (2008)

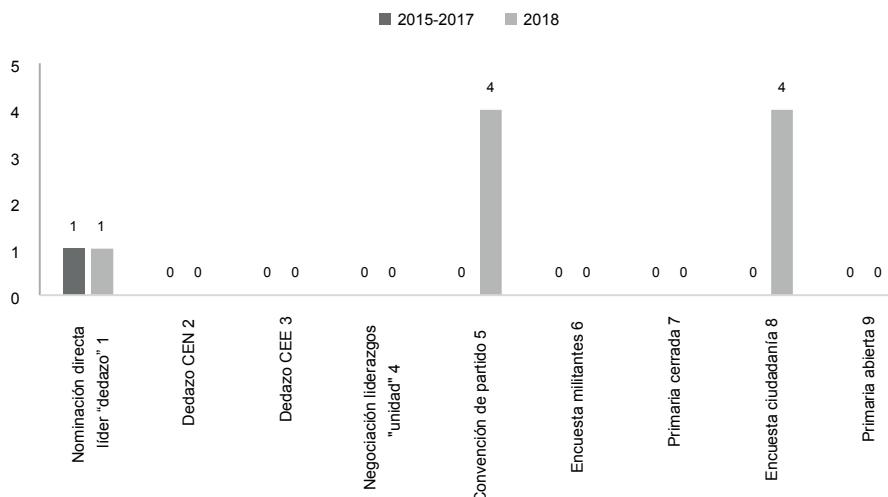
La gráfica parte de una escala de 1 a 8, del método menos incluyente al más incluyente: 1) dedazo; 2) decisión de la élite del partido; 3) decisión del partido local; 4) convención de delegados cerrada y con altas restricciones de participación; 5) convención de delegados cerrada y con pocas restricciones de participación; 6) elección primaria cerrada a militantes; 7) elección primaria con pocas restricciones de participación (en este caso, adherentes y militantes, por ejemplo); y 8) elección primaria abierta a toda la población

La insaculación es un método abierto, aunque limitado a los militantes. Puede verse como un método justo que evita las contiendas internas y las precampañas. Evita la desigualdad en los gastos de precampaña y pone un piso más parejo para todos los candidatos. Sin embargo, también acota el poder de selección de los militantes que quisieran apoyar a un solo candidato y que, por cuestiones del azar, no lograrían verlo como abanderado suyo.

Por otro lado, la designación de candidatos por el Comité Ejecutivo Nacional es un método profundamente antidemocrático, similar al que utilizan otros partidos. Aunque incorporar simpatizantes que no militan en el partido puede considerarse un símbolo de apertura y democracia, que sean designados por un cuerpo colegiado y con representación, pero donde los liderazgos tienen un peso preponderante, vulnera las posibilidades de los militantes de decidir y participar en los procesos internos de su partido.

En las elecciones de 2016 y en las de 2017, los reportes oficiales de Morena anunciaron que los nombramientos de los candidatos a gobernador se realizaron mediante encuestas (cuyos resultados no se dieron a conocer) para posteriormente ser refrendados en asambleas estatales, o tras la renuncia de contrincantes a la candidatura, como en el caso de Coahuila en 2017. Sin embargo, en muchos casos, AMLO nombraba “promotores de la soberanía nacional” a los posibles precandidatos, antes del arranque de las precampañas. Cabe resaltar que solo había un promotor de la soberanía nacional por estado. Todos ellos fueron nombrados eventualmente los candidatos a la gubernatura.

**Gráfica 10. Morena. Métodos de selección de candidatos 2015-2018**



Fuente: Prensa nacional. Disponible a petición.

Así, Morena, a pesar de tener estatutos que apuestan por la apertura y la democracia, ha quedado lejos de esos objetivos en sus candidaturas para gobernador. De los 15 comicios en que participó, el candidato contendiente fue nombrado directamente por el comité estatal en 42% de las ocasiones, mientras que en 25% fue una designación directa del líder nacional del partido.

Con solo cuatro años de haberse formado, Morena se convirtió en la fuerza política más importante del país. Ganó la elección presidencial

de 2018 y las gubernaturas de Chiapas, Morelos, Tabasco, Veracruz y Ciudad de México; y en 2019, Baja California y Puebla. La selección de candidatos de Morena tuvo una mezcla interesante de métodos, como encuestas y asambleas estatales. En todos los casos, el peso específico de AMLO en la nominación fue muy importante para decidir las selecciones del partido.

## **Dos incógnitas: candidaturas independientes y reelección**

La reforma constitucional de 2013 dio origen a la Legipe (2014). La reforma introdujo dos cambios muy importantes en la selección de candidatos. Por un lado, permitió la reelección consecutiva en diputaciones, senadurías y presidencias municipales (y puestos del cabildo). Por otro, autorizó la figura de las candidaturas ciudadanas independientes a nivel estatal (ya habían sido aprobadas a nivel federal en 2012); es decir, que ciudadanos que no militan en un partido puedan recolectar firmas y participar como candidatos a puestos de elección popular.

En el primer caso, la ley establece algunos requisitos. Destaca el tener que presentarse por el mismo partido que postuló al candidato en primer lugar. En otras palabras, es imposible que un representante electo renuncie a su partido e intente mantenerse en el cargo con apoyo ciudadano. De igual manera, la nominación de los candidatos debe hacerse según las reglas contenidas en los estatutos de cada partido.

La segunda innovación de la reforma constitucional fue introducir las candidaturas independientes para toda la República (es decir, incluyó a los estados y municipios) (Campos 2014). En este caso, la legislación establece un largo y complicado listado de requisitos para los ciudadanos que quieran participar en esa categoría (ver cuadro 2).

### Cuadro 2. Requisitos para registrar candidaturas independientes

- Registrarse ante el INE para ser reconocidos como aspirantes.
- Buscar el apoyo ciudadano (sin hacer campaña) a fin de recolectar firmas.
- Para presidente, 1% del total del padrón electoral.
- Senado: 2% del padrón estatal, ser de por lo menos la mitad de los distritos, y sumar por lo menos 1% del padrón en cada distrito
- Diputados: 2% del padrón del distrito, de por lo menos la mitad de las secciones electorales que sumen cuando menos 1% de los ciudadanos que figuren en la lista nominal de cada una de ellas.
- No pueden hacer actos anticipados de campaña.
- Tienen límites de financiamiento público y de gastos de campaña.
- Deben cumplir con todos los requisitos de reporte de gastos (sin el aparato burocrático de un partido).
- Los ciudadanos sólo pueden dar la firma a un solo candidato independiente.

Como es evidente, la reforma constitucional abrió más alternativas para la participación ciudadana, pero restringió la selección de candidatos por parte de los ciudadanos. Dejó la reelección en manos de los partidos políticos. Las candidaturas independientes quedaron constreñidas con la limitante expresa a los ciudadanos de poder apoyar a un solo candidato independiente en la fase previa a las nominaciones.

No sorprende, entonces, que los candidatos independientes que participaron en las elecciones de 2016 fueron escasos y aún más aquellos que ganaron. Solo Jaime Rodríguez, en Nuevo León, ganó una gubernatura con una plataforma independiente. Un solo diputado federal independiente ganó su curul en 2015. En 2017 ningún candidato independiente llegó a la gubernatura. Son pocas las alcaldías y diputaciones locales que cumplen con esa característica. Los partidos siguen teniendo la sartén por el mango.

En las elecciones de 2018, por primera vez se presentaron candidatos a la reelección. Este fenómeno comenzó en las presidencias municipales de algunos estados, y se presentará de nuevo en las próximas elecciones federales de 2021 de manera más general. De acuerdo con cálculos de Éric Magar (2018), aproximadamente uno de cada cinco candidatos que se presentó a la reelección la logró. En ese mismo aná-

lisis, Magar subraya cómo la reelección brindó buenos frutos para los partidos que presentaron esos candidatos, “Hay evidencia contundente de que los partidos fueron sustancialmente más capaces de evitar la zozobra ante la formidable ola morenista cuando el alcalde saliente buscó la reelección que cuando no lo hizo”. El PRI ganó 17% de las presidencias municipales en las que presentó candidatos a la reelección y perdió 18%; el PAN ganó 27%, perdió 15%; el PRD ganó 19%, perdió 16%. MC al igual que el PAN, ganó 27%, perdió 15%; Morena, por su parte, ganó 40% de los municipios donde presentó candidatos a la reelección. No perdió ninguno.

En contraste, los candidatos independientes fueron los grandes perdedores de la contienda de 2018, pues ninguno de los que contendieron ganó su elección. Incluso el caso de Pedro Kumamoto, el candidato independiente a la senaduría de Jalisco, quien fue el candidato individual más votado del proceso electoral en su estado, terminó sin escaño debido a que todos los partidos fueron coaligados y lograron la victoria.

## **Balance**

El grado de inclusión en la selección de candidatos al Congreso varía por dos razones. Primera, influye si el puesto en competencia es de mayoría relativa o de representación proporcional. Para esta última, dado que el partido controla las listas (nombres y orden), es menos probable que en dichas elecciones participe la militancia. Incluso en el caso de Morena, en que buena parte de esa lista se somete a insaculación, no hay realmente un proceso que involucre la suma de decisiones de la militancia; además, un porcentaje de las candidaturas sigue siendo nombrado por el CEN del partido. En contraste, en los distritos de mayoría relativa, los partidos tienden a permitir la participación de la militancia, e incluso de la ciudadanía, para definir sus candidaturas. Cuando los partidos cuentan con presencia y respaldo en esos distritos, se observa que varios precandidatos compiten para evitar conflictos derivados de negociaciones internas.

En general, los partidos también tienden a elegir distintos métodos de selección basados en tres aspectos:

1. Factores legales: dimensión del distrito (cuántos escaños se disputan), o si la candidatura es de mayoría relativa o de representación proporcional.
2. Factores partidistas: estatutos del partido; liderazgos que pueden inclinar la balanza hacia un candidato u otro.
3. Factores electorales: competencia con otros partidos, grado de fuerza del partido en la entidad o el distrito, o la relevancia de los candidatos en términos de conocimiento o popularidad (Freidenberg 2013, 165).
4. En el caso de las gubernaturas, los partidos tienden a variar su método de selección de candidatos según el riesgo de generar división dentro del partido, así como del grado de fuerza de cada partido en la entidad. Algo similar ocurre en el nombramiento de los candidatos presidenciales: los partidos buscan el método que menos confronte al partido. El caso del PAN es la excepción, pues en las elecciones de 2006 y 2012, sus procesos internos generaron divisiones internas. Sin embargo, los procesos de elección interna buscaron generar una base de legitimidad para los candidatos dentro del partido.

## Conclusión

Entre 1994 y 2018 los partidos políticos mexicanos pasaron de la euforia a la cautela en la adopción de métodos de selección de candidatos abiertos a la ciudadanía o a la militancia. La revisión de la literatura y las tendencias que aquí se observan, permiten generar las siguientes hipótesis:

- Los partidos políticos pueden utilizar métodos de selección abiertos en lugares donde las facciones que los integran están en clara competencia. De este modo, los liderazgos partidistas solucionan conflictos internos en donde todos sus miembros apoyarían al ganador.
- Sin embargo, los partidos también pueden recurrir a nombramiento directo de los candidatos precisamente para evitar mayores confrontaciones entre sus bases.

- Los métodos más incluyentes suceden en lugares con menor conocimiento ciudadano de los candidatos, lo que permite a los partidos posicionarlos desde las precampañas.
- Las dirigencias también suelen participar directamente en la selección de candidatos en aquellas entidades o contiendas donde hay un alto nivel de competencia con otros partidos (Martínez 2013, 83).
- Como sugiere Flavia Freidenberg (2013), en algunos estados los partidos recurren a métodos abiertos en los lugares donde tienen buena presencia y arraigo social.
- La selección ciudadana de las candidaturas independientes no es la variable que impulsa a que haya más alternativas de esta característica. Ello se debe no solo a las restricciones legales, sino a la inequidad de la competencia en contra de los partidos políticos.

Los métodos de selección de candidatos que son abiertos a la ciudadanía abren otra puerta a la rendición de cuentas de los partidos hacia sus miembros y hacia los votantes en general. Además, pueden ser un elemento que fortalezca la participación ciudadana y no solo la constriñe a las elecciones estatales o federales. La concentración de poder en los liderazgos partidistas puede debilitar la democracia mexicana, y funcionar como un desincentivo a la ciudadanía para involucrarse más en las decisiones de su comunidad. Abrir los métodos de selección de candidatos puede ser una buena manera de incentivar mayor involucramiento político de la ciudadanía y mejor rendición de cuentas.

Aunque la ley mantiene la prerrogativa de elegir el método de selección de candidatos a los partidos políticos y no existe una obligación expresa para que dichos métodos sean más democráticos, sería recomendable seguir la interpretación de Sánchez (2014) postulada al principio de este capítulo: dado que es responsabilidad de los partidos promover la participación democrática de la ciudadanía, la participación ciudadana en la selección de candidatos cabe dentro de esa responsabilidad y, por tanto, debería ser obligatorio para los partidos abrir los procesos de selección.

Las elecciones primarias abiertas a la ciudadanía son un buen filtro para partidos y candidatos. Obligan a ambos a someterse, por lo menos en dos ocasiones, a evaluaciones de la ciudadanía. Así, los incentivos pa-

ra transparentar agendas políticas, planes de gobierno e historias políticas y personales de los candidatos se incrementa. La obligatoriedad de elecciones primarias abiertas podría ser un paso valiente de los partidos políticos para someterse, voluntariamente (ellos y sus candidatos), a mayor escrutinio público. ♦

# **Coaliciones y candidaturas comunes: regulación, importancia y retos\***

**Reyes Rodríguez Mondragón\*\***

## **Introducción**

La coalición es un ejercicio de coordinación entre, al menos, dos actores políticos, para lograr una meta compartida. Pactar una coalición implica precisar los costos y la distribución de funciones entre sus integrantes. Esta noción supone la negociación de acuerdos, compromisos, beneficios y riesgos para cada una de las partes y para el conjunto (Clerici 2016).

Las coaliciones políticas pueden ser clasificadas como electorales y de gobierno. Las primeras, así como las candidaturas comunes, son mecanismos de participación política con fines electorales mediante las cuales dos o más partidos políticos deciden postular a los mismos candidatos.

Las segundas tienen una finalidad más amplia. Los partidos acuerdan alianzas estratégicas para garantizar que el partido encargado del Poder Ejecutivo tenga el apoyo de la mayoría del Poder Legislativo. Estas coaliciones tienen por objetivo garantizar la gobernabilidad y la estabilidad política.

---

\* Colaboraron Gabriela Alejandra Leyva Orozco, Ana Cecilia López Dávila, Paula Davoglio Goes, María Paula Acosta Vázquez, Oscar Blanco González y Jimena Álvarez Martínez.

\*\* Magistrado de la Sala Superior del TEPJF desde noviembre de 2016.

Las coaliciones han sido objeto de estudio de la ciencia política, particularmente desde la perspectiva de la elección racional. La racionalidad postula que todos los comportamientos están dirigidos a la utilización de ciertos medios para alcanzar los fines deseados. Al considerar que el comportamiento del ser humano se basa en las expectativas de las consecuencias de sus acciones, puede entenderse como un comportamiento instrumental (McCubbins y Thies 1996).

El presente trabajo tiene el propósito de analizar los diversos problemas que se han enfrentado cuando se concretan estas figuras de participación política. Primero, me referiré a las distintas modalidades de coalición, sus conceptos y problematización. Segundo, describiré la evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana. Tercero, profundizaré en el análisis del principio de uniformidad en las coaliciones electorales. Cuarto, analizaré tres problemas relevantes que se han presentado sobre este tema en la Sala Superior del TEPJF. Finalmente, presentaré una serie de conclusiones y recomendaciones sobre estas figuras de participación en México.

## **Coaliciones políticas: conceptos y problemas**

### **Coaliciones de gobierno en sistemas presidencialistas y multipartidistas latinoamericanos**

Con los procesos de redemocratización de las últimas décadas del siglo XX, muchos países latinoamericanos se inclinaron hacia el sistema político presidencialista y multipartidista. A pesar de que es evidente que los partidos son actores clave para la operación de cualquier sistema político democrático, su proliferación también puede generar inestabilidad. En especial si se toma en cuenta que una herencia común de las dictaduras latinoamericanas fue la desideologización y la despolitización de la sociedad (Skigin 2015): como la población se alejó de los asuntos e instituciones políticas, los nuevos sistemas se enfrentaron a un reto todavía mayor de legitimación y estabilidad.

La combinación del presidencialismo con un sistema multipartidario puede favorecer *impasses* que inmovilicen la actividad ejecuti-

va y legislativa, por la inexistencia de mecanismos que garanticen que el presidente tenga la mayoría legislativa (Mainwaring 1993, 200). Los gobiernos en los que esto sucede están más susceptibles a fracturarse, así como a desarrollar una crisis constitucional, la cual puede tener su máxima expresión con el juicio político del presidente (Altman 2000, 260).

Las coaliciones de gobierno se han convertido en un importante mecanismo para hacer frente al reto de estabilizar un sistema democrático multipartidista. Estas alianzas tienen por finalidad viabilizar que el partido en el poder pueda gobernar y tomar decisiones públicas. Así, las coaliciones han sido una solución a los problemas derivados de la combinación de un sistema que es a la vez presidencialista y multipartidista (Chasquetti 2001, 320).

En lo que corresponde a la gobernabilidad, se estima que en los sistemas multipartidistas algunos gobiernos latinoamericanos (especialmente los sudamericanos) han usado a las coaliciones para garantizar mayorías legislativas estables y para brindarle cierto grado de seguridad y previsibilidad a la ciudadanía (Clerici y Scherlis 2014, 86).

En Brasil, por ejemplo, después del proceso de redemocratización y de la formalización de las nuevas reglas electorales en la Constitución Federal de 1988, se logró la estabilización de su sistema. En este contexto, la coalición parlamentaria asumió un papel central en la definición de los cuadros partidarios estatales. Además, la lógica presidencial contribuyó a que las coaliciones se volvieran un recurso poderoso para la sobrevivencia partidaria en los distintos niveles de disputa electoral. La acción de este recurso se da al ampliar el potencial de representación parlamentaria o visibilizando a las mayorías necesarias para que los gobiernos implementen sus políticas y programas (Meneguelo 2010, 11).

En Chile también sucedió algo similar. En el contexto de redemocratización, los gobiernos de coalición lograron generar una competencia centrípeta, con posiciones más pragmáticas y menos dogmáticas. Así se desarrollaron gobiernos estables mayoritarios, estructurados y homogéneos de formación preelectoral pero duradera, lo que generó estabilidad política y social (Skigin 2015).

Ante este escenario, la figura de la coalición de gobierno se entiende como un instrumento capaz de estabilizar y fortalecer el sistema democrático y, por tanto, garantizar una mayor gobernabilidad.

## Coaliciones electorales y candidaturas comunes: ¿qué son y de qué derecho derivan?

De manera distinta a las coaliciones de gobierno, las electorales tienen una finalidad más acotada; se forman durante los procesos electorales y tienen como finalidad ganar las elecciones (Skigin 2015). Su objetivo central es permitir que dos o más partidos políticos acuerden la postulación de candidatos a distintos puestos de elección popular bajo una plataforma o programa común (Astudillo 2018, 158).

En México esta modalidad de coalición tiene dos formas: la coalición y la candidatura común. Las coaliciones electorales se distinguen de las candidaturas comunes esencialmente por dos razones: a) es requisito para las coaliciones suscribir una misma plataforma política; y b) por la cantidad de candidaturas a postular (una candidatura común puede presentar solo una candidatura; para la coalición, se debe postular al menos el 25 por ciento de las candidaturas<sup>1</sup>).

La posibilidad de que los institutos políticos se asocien entre sí deriva del derecho a la libertad de asociación en materia política<sup>2</sup>. Este derecho cuenta con una dimensión colectiva que implica la libertad de autoorganización para alcanzar los objetivos establecidos por quienes formaron cada partido político. Así, la posibilidad de formar coaliciones y candidaturas comunes se encuentra reconocida como una prerrogativa de los partidos políticos (LGPP 2014, Artículo 23, párrafo 1).

Lo anterior no supone que los partidos políticos puedan participar conjuntamente sin atender procedimientos y requisitos definidos le-

<sup>1</sup> En la reforma constitucional en materia político-electoral del 10 de febrero de 2014 se establecieron las definiciones de los tres tipos de coaliciones, las cuales se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral. Estas son las siguientes:

- i.* Coalición total, en esta se postulan la totalidad de los candidatos.
- ii.* Coalición parcial, es aquella en la que se postulen al menos 50 por ciento de las candidaturas.
- iii.* Coalición flexible, en la cual se postulen al menos 25 por ciento de las candidaturas.

Los tipos de coaliciones también se definen en el artículo 88 de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>2</sup> En los artículos 9 y 35 constitucionales se reconoce el derecho de los ciudadanos de asociarse libremente para tomar parte, en forma pacífica, en los asuntos políticos del país. También, en los artículos 16 de la Convención Americana y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se identifica la dimensión política del ejercicio del derecho de asociación.

galmente; exige que la regulación de las condiciones para participar en alianzas sea objetiva y razonable. Aunque sean los partidos los que decidirán su estrategia aliancista, es el marco regulatorio lo que determinará las reglas generales de esa alianza. Por ejemplo, es la ley la que define si los partidos poseen una organización tendiente a la nacionalización (el partido nacional es quien determina las estrategias de alianza) o a la territorialización (los partidos subnacionales están habilitados para definir alianzas de acuerdo con las coyunturas locales) (Clerici 2016).

## **Evolución de las coaliciones y candidaturas comunes en la legislación electoral mexicana**

La evolución institucional en materia electoral ha sido una constante en la historia de México. Ante un sistema de partido hegemónico, los actores políticos encontraron incentivos suficientes, aunque marginales, para establecer una serie de reformas electorales graduales para equilibrar el poder político.

Esta serie de reformas comenzó en 1946 con la reglamentación de los artículos 34 y 35 de la Ley Electoral Federal (Decreto 1946), en los cuales se establecían plazos y objetivos para formar una coalición electoral. Posteriormente, con las reformas de 1951 (Decreto 1951) y 1973 (Decreto 1973), se estableció la obligación de registrar las coaliciones ante la Secretaría de Gobernación, por lo menos, 90 días antes del día de la elección.

Este *collage* institucional de reformas culminó con la reforma electoral de 1977 (Decreto 1977). La nueva Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) sería, a la postre, un parteaguas de la historia política del país. Esta reforma permitió “liberalizar” el sistema político-electoral ante la creciente insatisfacción ciudadana por la ausencia de un régimen democrático y la enorme dificultad de los partidos políticos de oposición para tener representación efectiva en el Congreso.

La LFOPPE estableció por primera vez en los artículos 60, 61, 62 y 63 que podrían existir convenios de coalición entre dos o más partidos políticos para elecciones de presidente, senadores y diputados, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional. La ley estableció que las coaliciones se debían presentar bajo un solo registro y emblema. También se estableció el reparto de votos entre los partidos políticos coaligados.

Otros cambios sustanciales producto de la efervescencia social y política ocurrieron en la década de 1980 y de 1990. El Código Federal de 1987 (Decreto 1987) introdujo por primera ocasión una regulación especial para los frentes, coaliciones y fusiones, en el que se hacía explícito el derecho de los partidos políticos a formar coaliciones a fin de postular candidatos en las elecciones federales, y de contar con una plataforma ideológica electoral mínima común; así como la necesidad de que los candidatos de las coaliciones se presentaran bajo el registro y emblema o emblemas del partido político o partidos políticos coaligados.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 (Decreto 1990) abundó sobre las características institucionales de las coaliciones electorales y sus efectos: las condiciones en que tendrían acceso a las prerrogativas de radio y televisión, el emblema de los partidos políticos coaligados, la forma de repartir la votación entre los partidos políticos y la necesidad de establecer el registro del convenio de coalición ante la autoridad electoral.

Las reformas electorales sucesivas desde 1993, 1994, 1996 hasta 2007-2008, ayudaron a fortalecer e institucionalizar el nuevo sistema de partidos, al mismo tiempo que otorgaron mayor transparencia al proceso electoral.

El 10 de febrero de 2014 (Decreto 2014), con la Ley General de Partidos Políticos, se llevó a cabo la última reforma electoral que estableció tres tipos de coaliciones (total, parcial y flexible). Estos tipos de coaliciones se distinguen por la cantidad de candidaturas que los partidos políticos decidan registrar para un mismo proceso electoral (federal o local) y de forma conjunta, bajo una misma plataforma electoral.

También se precisaron las características que debía reunir una candidatura común, la cual se distingue porque los partidos políticos que la conforman no postulan una plataforma en común, sino que cada uno

de los integrantes conserva su identidad, prerrogativas y, en su caso, los sufragios emitidos en su favor, el día de la jornada electoral. Asimismo, cada partido mantiene su personalidad jurídica, obligaciones y derechos de manera individual.

La cantidad y la magnitud de las reformas electorales que ocurrieron en estos años, dieron cuenta de la necesidad de establecer un marco regulatorio confiable para todos los actores involucrados. Se debía brindar certeza respecto de las “reglas del juego”. Esto implica que se conozcan con antelación todas las normas que regulan el proceso electoral y que la única incertidumbre posible sea el resultado final de la elección (Przeworski 1995, 26).

Un rasgo distintivo de este periodo fue el cuestionamiento reiterado de los actores políticos inconformes con la regulación electoral, de ahí que las reglas estuvieron en constante evolución.

Las coaliciones electorales no fueron ajenas a este proceso, sobre todo, en la forma de contar los votos y asignar los recursos entre los partidos políticos coaligados. El tope de gastos de campaña y la asignación de tiempos en radio y televisión, por ejemplo, son dos rubros en los cuales, los partidos políticos hacen cálculos estratégicos sobre la conveniencia de formar parte de una coalición o de una candidatura común.

## **Coaliciones y candidaturas comunes en la actualidad mexicana**

De 1990 a 2010 se puede apreciar que la conformación de coaliciones entre partidos ha sido una constante en la realidad electoral mexicana, pues todos los partidos políticos, excepto el PRI y el PRD, habían formado durante ese periodo una coalición con el resto de los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015). Esta constante en esa forma de participación política se ha concentrado en México en torno a las elecciones federales, cargos ejecutivos a nivel subnacional y elecciones legislativas subnacionales (Cruz y Martín 2019, 300).

Las coaliciones han sido un esquema útil de participación para algunos partidos políticos que buscan el objetivo de mejorar su capaci-

dad de obtener curules en el Congreso de la Unión. Esto es visible a través de las diversas coaliciones que se han formado para contender por los cargos de representación en la Cámara de Diputados durante los últimos procesos electorales de 2011-2012, 2014-2015 y 2017-2018. La preferencia de los partidos por esta forma de participación se puede entender al analizar el significado que tienen las 1,482 candidaturas en coalición durante los últimos tres procesos electorales.

### **Coaliciones electorales en el proceso electoral 2011-2012**

Durante el proceso electoral 2011-2012 se presentaron dos coaliciones: (1) la coalición parcial “Compromiso por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal, que presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 124 distritos uninominales y, (2) la coalición total “Movimiento Progresista” entre el PRD, el MC y el PT que presentó candidaturas para los 300 distritos<sup>3</sup>.

Durante este proceso electoral se puede ver cómo además de que la participación de los partidos en coaliciones ha sido una constante en el tiempo, su tasa de éxito ha ido en incremento. En el proceso electoral de 2000-2001 solo un 30% de los distritos fueron ganados por una coalición, mientras que para el proceso electoral de 2011-2012 este porcentaje subió a un 84% (Cruz y Martín 2019, 301).

### **Coaliciones electorales en el proceso electoral 2014-2015**

Para el proceso electoral 2014-2015 se presentaron dos coaliciones encabezadas nuevamente por el PRI y el PRD: (1) la coalición parcial entre el PRI y el PVEM con el eslogan “Trabajando por lo que Más Quieres”, que postuló 250 candidaturas de mayoría relativa para la Cámara de Diputados, y (2) la coalición flexible “Izquierda Progresista” entre el PRD y el PT que postuló candidaturas en 100 distritos uninominales<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Véanse los acuerdos de coalición de los partidos publicados por el INE y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en [http://sitllxii.diputados.gob.mx/listado\\_diputados\\_gppn.php?tipot=TOTAL](http://sitllxii.diputados.gob.mx/listado_diputados_gppn.php?tipot=TOTAL).

<sup>4</sup> Véase numeralia del INE de las elecciones 2014-2015 y los arreglos de grupos parlamentarios disponibles en la página de la Cámara de Diputados en [http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info\\_diputados.php](http://sitllxiii.diputados.gob.mx/info_diputados.php).

Este proceso electoral sirve para ejemplificar tres de los incentivos que tienen los partidos al momento de postular candidaturas en coalición: aprovecharse de vacíos en la normativa electoral, ganar mayor representación política<sup>5</sup> e ir más allá del límite constitucional de 8% de sobre y subrepresentación.

Para 2015, la alianza entre el PRI y el PVEM era la quinta coalición federal consecutiva que representaba a su vez un uso estratégico para maximizar el uso de prerrogativas en campañas electorales. Uno de los riesgos que se preveía en ese entonces era que existía un incentivo a registrar una coalición parcial entre dos partidos, ya que el sistema de financiamiento y el esquema de comunicación política de las campañas electorales permitía fusionar sus recursos financieros y el tiempo aire en la misma fórmula, dándoles la oportunidad de poder acordar el reparto preferido entre los partidos (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra forma de ver a las coaliciones de los partidos puede ser en función de lo que representan fuera de la maximización de recursos o de obtención de curules en el Congreso. Para el PVEM, la formación de alianzas con diferentes partidos significa una manera de garantizar el umbral mínimo necesario para ganar representación en los órganos legislativos, conservar el registro y obtener financiamiento público (Estrada y Ruiz-Funes 2015).

Otra cara del uso estratégico de las coaliciones se puede ver en la manera en la que postulan a sus candidatos. Para la elección del 2015, la coalición del PRI-PVEM usó una estrategia en la que se iba en coalición para los distritos en los que el PAN representaba la principal fuerza política e iban separados para aquellos distritos que eran bastión del PRI o del PVEM (Estrada y Ruiz-Funes 2015). De esta manera, se puede hacer un uso estratégico de los candidatos que se tiene según las probabilidades de ganar en solitario y en coalición.

Además, en ese proceso electoral se puede percibir el problema de sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados tal como se ve hoy con la sobrerrepresentación de Morena. Para la conformación de la Cámara de Diputados, existieron varias quejas encabezadas por el representante del PRD, Pablo Gómez, debido a que existían 7 diputados

---

<sup>5</sup> Este incentivo es más fuerte para los partidos pequeños que corren el riesgo de perder el registro por un porcentaje menor al del 3% necesario para conservar el registro.

priistas que compitieron por el PVEM. Al ser asignados como parte de la bancada del PVEM se lograba que el PRI no sobrepasara el límite constitucional de 8% de sobrerepresentación, ganando el acceso a la asignación de diputados por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015).

### **Coaliciones electorales en el proceso electoral 2017-2018**

La estructura binaria de coaliciones del PRI por una parte y el PRD por otra cambió para el proceso electoral de 2017-2018, presentando tres coaliciones: (1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” entre Morena, el PT y el PES, (2) la coalición parcial “Por México al Frente” entre el PAN, el PRD y el MC y, (3) la coalición flexible “Todos por México” entre el PRI, el PVEM y el Panal.

Para este proceso, la coalición “Juntos Haremos Historia” presentó candidaturas para la Cámara de Diputados en 292 distritos uninominales, mientras que la coalición “Por México al Frente” postuló candidatos a 283 distritos y “Todos por México” un total de 133 candidaturas<sup>6</sup>.

### **Reflexión sobre las coaliciones en la última década**

Al analizar estos tres procesos electorales en México, se puede concluir que la estrategia de ir o no en coalición electoral puede tener diversos objetivos además de la maximización de curules. Estos objetivos pueden variar en función del tamaño del partido, así como las estructuras legales e institucionales del momento en que conforma la coalición.

---

<sup>6</sup> Véase información disponible en los acuerdos de coalición publicados por el INE, las curules otorgadas por el INE a cada partido en Cámara de Diputados, así como la integración de bancadas reportada en la página oficial de la Cámara de Diputados actualizada al 29 de febrero de 2020.

## ¿Qué es el principio de uniformidad y cuáles son sus fines?

Una de las reglas más comunes que deben cumplir los partidos para que las autoridades administrativas electorales avalen la coalición, es la obligación de que las coaliciones sean uniformes.

En los países en los que existen diferentes niveles de gobierno y de competencia electoral, las funciones y la organización partidaria presentan un nivel de complejidad elevado. En este contexto hay que coordinar la actividad de los partidos políticos a nivel local, estatal y federal, y aunque se suponga que dentro del mismo partido hay objetivos y estrategias comunes, la prioridad a nivel local no siempre será la misma a nivel federal. Esta cuestión se torna especialmente complicada cuando se analiza la toma de decisiones sobre las coaliciones electorales.

El principio de la uniformidad prohíbe a los partidos políticos la participación en más de una coalición y los obliga a integrarse con los mismos partidos para cada tipo de elección. Su objetivo es fortalecer y, por ende, estabilizar el sistema democrático. Se debe buscar que las coaliciones y las candidaturas comunes se utilicen efectivamente como medio para lograr sus propios fines, que son el fortalecimiento y la estabilidad del sistema democrático, particularmente desde la perspectiva de representatividad y gobernabilidad.

Para respetar la uniformidad, hay que tener claro cómo será el procedimiento de la toma de decisiones partidarias. En los países en donde el poder político y los recursos fiscales están más centralizados, los partidos adoptarán un carácter más nacionalizado. En cambio, en donde el gobierno y los recursos están más descentralizados, se incrementa el poder de decisión del gobierno subnacional. La heterogeneidad étnica o cultural de la población también puede afectar la integración vertical de los partidos (Clerici y Scherlis 2014, 82).

En América Latina existen distintas formas de organización partidaria y diversidad en la regulación del principio de la uniformidad en las coaliciones, incluso en países en donde las coaliciones no están orientadas en función del principio de la uniformidad, como es el caso de Brasil y Argentina (Clerici y Scherlis 2014, 86). En estos países la regla general es que el nivel subnacional del partido tiene plena auto-

nomía para definir no sólo las alianzas para los cargos subnacionales, sino también las que se conforman para acceder al cargo de diputado federal.

Ecuador y Paraguay se encuentran en el otro extremo. En ambos países el marco regulatorio de las alianzas está orientado a la naciona- lización y el principio de la uniformidad debe ser observado en todas las coaliciones. Bolivia, Chile, Colombia y Perú se encuentran en una posición intermedia, en la que el partido nacional continúa teniendo las mayores prerrogativas, pero están en equilibrio con las de las ramas subnacionales (Clerici y Scherlis 2014, 86).

### **¿Cómo está regulado el principio de uniformidad en las coaliciones mexicanas y cuál es su problemática?**

En México la literalidad del artículo que establece la uniformidad como un requisito para registrar coaliciones, no ha cambiado desde que entró en vigor. La Ley General de Partidos Políticos establece los diver- sos requisitos<sup>7</sup> que los partidos deben cumplir para participar mediante la figura de coaliciones, según la cantidad de candidaturas que deseen registrar, o a través de candidaturas comunes<sup>8</sup>. Dicha ley y el artículo transitorio segundo del decreto de reforma constitucional en materia político-electoral del 2014 establecen un sistema uniforme de coalicio- nes para los procesos electorales federales y locales.

La Ley prioriza la congruencia de las coaliciones; esto es, los parti- dos aliados en una categoría de cargo no compiten entre sí en las elec- ciones para otros cargos. Sin embargo, para profundizar el análisis del caso mexicano debemos tener en cuenta lo que implica el principio de uniformidad en la práctica. ¿Se pueden formar diferentes coaliciones siempre que haya una mínima coincidencia en los partidos, para cada cargo a competir, en una sola elección? ¿Pueden coexistir candidatu- ras comunes y coaliciones formadas por los mismos partidos políticos

<sup>7</sup> Véanse los artículos 85, párrafos 2, 4 y 6; 87, 89, 90, 91 y 92, de la Ley General de Partidos Políticos.

<sup>8</sup> En el párrafo 5, del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos se señala que “será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidaturas”.

en una misma elección? ¿Esto implicaría alguna limitante para la formación de candidaturas comunes?

La problemática respecto de las distintas formas de participación política conjunta propuestas por los partidos surge de las distintas interpretaciones del principio de uniformidad y, a partir de ello, se ha cuestionado si ese mismo principio le es aplicable a las candidaturas comunes. Si bien han surgido diversos escenarios a partir de las diferentes interpretaciones del principio, esta problemática se puede clasificar bajo dos grandes temas: a) la viabilidad de las coaliciones dinámicas; y b) los límites de las candidaturas comunes ante la coexistencia de coaliciones.

William Riker (1962) señala que los partidos buscarán formar una coalición mínima ganadora<sup>9</sup>, es decir, no se agregarán miembros excedentes a una coalición debido a que, cuando se forma una coalición más grande, los pagos o puestos en el gobierno deben ser distribuidos entre una cantidad mayor de actores de lo necesario, disminuyendo la ganancia de los partidos (Riker 1962).

Aplicando esta teoría a la realidad mexicana, se podría decir que los partidos que formaron las coaliciones limitan la participación de otros integrantes solamente al número necesario de partidos. Dicha limitación tiene por objetivo asegurar el triunfo en la mayoría de los ayuntamientos o distritos, así como para —en las elecciones de diputaciones— lograr la mayoría de los escaños posibles para el partido más fuerte, *integrante de la coalición*. Esta dinámica combinada con la territorialización de las coaliciones en los distintos tipos de elecciones puede generar grandes incongruencias.

Las coaliciones son procesos de negociación distintos, para los cuales no existe una normativa clara que especifique los límites, por lo que es probable que los partidos políticos en ventaja -aquellos con las mejores posibilidades de ganar una elección- ignoren las directrices políticas y actúen con base en lo que más les conviene para ganar el proceso electoral al menor costo posible.

---

<sup>9</sup> Los comportamientos de negociación pueden ser modelados a partir de supuestos *a priori*; los supuestos son la existencia de al menos dos actores; la condición de suma-cero, es decir, que los intereses de los participantes se encuentren en conflicto directo y absoluto para que las ganancias de uno sean exactamente iguales al total de las pérdidas del otro; la condición de conocimiento, en otras palabras, que se conozcan las posibilidades de acción y las recompensas para los participantes; y la condición de racionalidad.

Este comportamiento genera una situación de inequidad para los partidos en desventaja y, al mismo tiempo, puede causar confusión en el electorado sobre las plataformas políticas.

A continuación, presento cómo es que surgieron estos problemas y la forma en la que el TEPJF ha buscado evitar que esas formas de participación política conjunta se utilicen para eludir las reglas, ya sea de financiamiento o de fiscalización, así como el uso de las prerrogativas de radio y televisión. Igualmente discuto cómo es que se ha tratado de evitar que se formen facciones que no tengan como objetivo fortalecer el estado democrático.

## **Problemas derivados de la participación conjunta en México**

### **a) ¿Qué son las coaliciones dinámicas? ¿Son jurídicamente viables?**

Se puede afirmar que el TEPJF ha tenido dos posturas distintas respecto del principio de uniformidad en el contexto de las coaliciones.

Por un lado, hay quienes sostienen que del principio de uniformidad se extrae la viabilidad jurídica de formar coaliciones dinámicas. Es decir, aquellas en las que dos o más partidos pueden contender de manera diferenciada, pero sólo de entre los partidos que suscribieron el convenio de coalición, respecto de los distintos cargos a elegir: diputaciones, ayuntamientos y la gubernatura<sup>10</sup>.

Por otro lado, hay quienes sostienen que las coaliciones deben participar como una unidad fija por lo que sería normativamente insostenible la participación dinámica o diferenciada, pues podría considerarse que se está formando más de una coalición para un proceso electoral, situación que está prohibida por la norma.

Esta última postura es la que actualmente cuenta con mayoría en la Sala Superior del TEPJF pues se considera que garantiza la funciona-

<sup>10</sup> La Sala Superior sostuvo esta postura en el SUP-JRC-49/2017, aprobado por mayoría en la sesión pública del 16 de marzo de 2017. Dicho criterio también se encuentra en los juicios SUP-JRC-457/2014 y SUP-JRC-106/2016.

lidad de las coaliciones, así como la certeza del electorado respecto de las alternativas políticas existentes a elegir en una determinada elección y, a su vez, no introduce reglas arbitrarias que anulen el derecho de autoorganización de los partidos políticos<sup>11</sup>.

Lo anterior encuentra una explicación desde el estudio formal de coaliciones en la ciencia política, particularmente desde las perspectivas de representatividad y gobernabilidad.

Desde la perspectiva de la representatividad, los partidos políticos están obligados a representar a las personas que votan por ellos (Cain, Ferejohn y Fiorina 1987, 50-76). Por lo que, si en una misma coalición se establecen diferentes formas de participación entre los partidos que la conforman, se podría considerar que muchos ciudadanos tendrían poca información y certeza sobre la posición de sus representantes. Habría una mayor fragilidad en el vínculo representativo. En ese sentido, el criterio que permite la formación de coaliciones dinámicas podría propiciar que los votantes enfrenten dificultades para identificar una plataforma política coherente (Budge y Keman 1993).

Al permitir coaliciones dinámicas se abre la posibilidad de que los partidos políticos celebren un número indefinido de coaliciones y, por tanto, de posibilidades electorales. Esto puede generar un escenario en donde haya muchas opciones políticas y, por tanto, los efectos serían similares a un sistema multipartidista que tiende a fragmentar y debilitar el sistema democrático.

El TEPJF ha optado por una lectura del principio de uniformidad que comprende a las coaliciones como una unidad fija, pues considera que —según lo anterior— ello contribuye a garantizar la representatividad, la gobernabilidad eficaz y, además, facilita la revisión de dichas asociaciones frente al cumplimiento de las normas, particularmente respecto del uso de prerrogativas en radio y televisión, así como de fiscalización.

---

<sup>11</sup> Esta posición se encuentra visible en la sentencia del recurso SUP-REC-84/2018, mismo que se aprobó por mayoría en la sesión pública del 20 de marzo de 2018; y el SUP-RAP-718/2017 que se aprobó en la sesión del 29 de noviembre de 2017.

**b) Con la posibilidad de que coexistan en un mismo proceso electoral, convenios de coalición y de candidatura común, ¿cuál sería el límite para las candidaturas comunes?**

La postura del TEPJF ha sido que sí es jurídicamente viable la coexistencia de convenios de coalición y de candidaturas comunes por los mismos partidos; sin embargo, existen posiciones divididas respecto a los requisitos que las candidaturas comunes deben cumplir en los casos en que se configura esa simultaneidad.

La diferencia de posturas radica principalmente en dos cuestiones: *i)* ¿Existe algún límite en la cantidad de candidaturas comunes a convenir ante la coexistencia de una coalición?; y *ii)* ¿El principio de uniformidad es también aplicable para las candidaturas comunes?

El TEPJF ha tenido que analizar, según el sistema normativo existente, los límites a la libertad de asociación en materia electoral. Esto a raíz de una serie de asuntos en los que un mismo grupo de partidos políticos formó de manera simultánea una coalición y diversas candidaturas comunes (véase SUP-REC-23/2018 aprobado por mayoría en marzo 22 de 2018).

La postura mayoritaria sobre el tema fue declarar que es viable la simultaneidad entre una coalición y varias candidaturas comunes entre los mismos partidos políticos, ya que no está prohibido en el sistema normativo existente. Por el contrario, la minoría argumentó que esta situación sobrepasa al ejercicio de la libre autodeterminación de los partidos políticos y de la participación política permitida por la ley. Ello debido a que en esta situación (a) existían candidaturas comunes para todos los cargos de la elección, y (b) estas candidaturas comunes no estaban reguladas bajo el régimen de las coaliciones totales.

En ese sentido, la minoría consideró que es necesario armonizar las regulaciones para los casos en que se presenten de manera simultánea coaliciones y candidaturas comunes para todos los cargos electorales. Ello con el objetivo de evitar que esta simultaneidad permita que los partidos políticos aprovechen el uso de las candidaturas comunes para manipular el régimen en materia de coaliciones con el fin de eludir sus responsabilidades.

Una propuesta de límite para evitar que los partidos aprovechen las candidaturas comunes para evitar el régimen de las coaliciones sería

que, si estos partidos quieren participar de manera conjunta en todas las candidaturas de una elección, deben hacerlo bajo la figura de coalición total. De esta manera se entiende que, si bien las dos formas de participación conjunta pueden coincidir, no se debe registrar un número tan grande de candidaturas comunes que terminen por ser igual a una coalición total, pero fuera de su régimen normativo.

De esta segunda posición derivó el criterio relativo a que el principio de uniformidad debe irradiar a todos los demás cargos que pretendan postular esos partidos coaligados, aun cuando se haga mediante la figura de la candidatura común (criterio empleado en el juicio SUP-REC-24/2018).

**c) ¿Los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar tomando en cuenta la militancia efectiva o lo determinado en el convenio de coalición?**

Otro problema relacionado con las participaciones conjuntas es la forma en que se deben determinar los límites de sobrerrepresentación cuando los candidatos de mayoría relativa se consideraron de un partido político que participa en la coalición correspondiente, pero tiene militancia activa en otro partido también miembro de esa coalición.

Una constante crítica al gobierno hegemónico priista del siglo pasado fue la amplia mayoría del partido del gobierno que integraba al Poder Legislativo. En las elecciones de 2018, este acontecimiento se repitió: a pesar de que los partidos de la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena, PT y PES) no reunieron la mayoría de los votos del Congreso, cuentan con la mayoría en ambas cámaras (Murayama 2019)<sup>12</sup>. En ese sentido, el estudio de este asunto cumple un papel de problematizar la interacción de la coalición frente a las reglas de integración del Congreso.

En México, el modelo mixto de mayoría relativa y representación proporcional busca suavizar las distorsiones sobre la pluralidad que pueden surgir a raíz de la conversión de votos a escaños por el principio de mayoría relativa. Sin embargo, en 2018 el factor que terminó

---

<sup>12</sup> La votación recibida por la coalición fue de un 43.6 por ciento y ésta se convirtió en 61.6 por ciento de los curules de Cámara de Diputados y 53.9 por ciento de los del Senado.

por incrementar la sobrerrepresentación por encima del límite constitucional del 8 por ciento fue la asignación de los candidatos a diputados de representación proporcional (Murayama 2019).

Este fenómeno se une a la posibilidad que ofrecen las coaliciones para que los triunfos de mayoría relativa sean adjudicados al partido que se señaló en el convenio de coalición y no al que la gente votó en mayoría.

Esta distorsión ya se había visto en la elección de 2015 en la cual, al momento de hacer la asignación de los diputados por representación proporcional, había siete candidatos priistas que contendieron por el PVEM. De esta manera, la coalición entre el PRI y el PVEM, había logrado que el PRI no pasara el límite constitucional de ocho por ciento de sobrerrepresentación, dándole acceso a la asignación de candidatos por representación proporcional (Herrera y Urrutia 2015)<sup>13</sup>.

En 2018 existieron tres coaliciones a nivel nacional: 1) la coalición parcial “Juntos Haremos Historia” de Morena, el PT y el PES, 2) la coalición parcial “Por México al Frente” de el PAN, el PRD y el MC, y 3) la coalición flexible “Todos por México” del PRI, PVEM y Panal. La coalición Morena-PES-PT se consolidó mediante el acuerdo de coalición parcial para 292 distritos uninominales de diputación federal. Las candidaturas a estos distritos se distribuyeron entre los partidos de la siguiente manera: 142 para Morena, 75 para el PT y 75 para el PES<sup>14</sup>.

Los curules por mayoría relativa (MR) para la Cámara de Diputados que fueron aprobados por el INE fueron: 106 para Morena, 56 para el PES y 58 para el PT (INE 2015). Sin embargo, la conformación actualizada de los grupos parlamentarios al 29 de febrero de 2020 muestra un cambio en la conformación de los diputados de MR de la coalición: ahora 164 diputados son parte de Morena, 33 del PT y 26 del PES. De esta forma, ha ocurrido un cambio significativo entre el número de candidatos postulados por cada partido, el número de quienes ganaron un cargo y el número actual de diputados que mantienen el vínculo con el partido que los postuló.

<sup>13</sup> Véase la asignación de diputados por representación proporcional 2014-2015. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/node/5973>.

<sup>14</sup> Convenio modificado integrado de la coalición “JUNTOS HAREMOS HISTORIA” aprobado el 23 de marzo de 2018 por el Consejo General del INE. Accesible en: <https://www.ine.mx/convenios-de-coalicione/> (consulta: 27 mayo 2020).

De haberse reconocido todos los 220 triunfos que Morena obtuvo de votos hacia el partido, es decir, aquellos del PT y del PES en adición a los registrados por el partido, se habría permitido una asignación de diputaciones de representación proporcional más baja (26 curules). Sin embargo, a Morena solo se le reconocieron las 106 diputaciones que ganó por mayoría relativa, permitiendo que se le otorgaran 85 diputaciones por representación proporcional (Murayama 2019).

Debido a la distribución inicial de curules por representación proporcional (RP), diferentes partidos<sup>15</sup>, candidatos a diputaciones federales por RP y ciudadanos presentaron demandas en contra del acuerdo de asignación del INE para esos cargos. Las demandas reclamaron que la forma en que se asignaron los curules por RP no correspondía con los votos recibidos por cada fuerza política de la coalición “Juntos Haremos Historia”. Esto debido a que existía una distorsión entre lo votado y los representantes asignados, pasando el límite constitucional de sobrerrepresentación del ocho por ciento (SUP-REC-934/2018 y acumulados).

En este sentido, la discusión sobre las coaliciones también debe tener en cuenta sus implicaciones en relación con otros límites legales. Por lo tanto, resulta imperativo armonizar el dinamismo de las coaliciones con el principio constitucional en torno a la sobrerrepresentación con el fin de evitar una planeación estratégica de los partidos para darle la vuelta a los límites planteados por las leyes.

Como ese problema surge necesariamente de forma posterior a la jornada electoral, la Sala Superior determinó, en términos generales, que para la asignación de curules por representación proporcional ya no puede verificar la militancia efectiva de candidaturas ganadoras por mayoría relativa, pues únicamente debe limitarse a observar lo que se acordó en el convenio de coalición correspondiente (SUP-REC-934/2018 y acumulado).

En la posición minoritaria que sostuve, afirmé que los triunfos de mayoría relativa se deben contabilizar en favor del partido de origen de los candidatos, tomando en cuenta su militancia efectiva y, posteriormente, verificar el límite de sobrerrepresentación. Sugerí esta

---

<sup>15</sup> En las demandas figuraron como actores: el PRI, el PAN, el PVEM, el PRD, el partido MC y el PT.

alternativa esencialmente por tres razones: a) no implicaría una modificación indebida al convenio de coalición, sino impedir que se cometan fraudes de ley; b) se respetarían los límites legalmente definidos de sobrerrepresentación; y c) la asignación es el momento procesal oportuno para revisar la militancia de las personas postuladas por una coalición, pues es necesario determinar el número de curules de mayoría que corresponden a cada partido coaligado, para efectos de establecer el límite de curules que le corresponden a cada partido por representación proporcional.

## Conclusión

Quiero hacer una reflexión final sobre los retos que las coaliciones y las candidaturas comunes, como figuras de participación política, presentan a los órganos electorales. El fin último que deben perseguir es el de generar vías de participación política que mejoren la calidad democrática, que a su vez generen pesos y contrapesos en los órganos de elección popular de composición colectiva y plural. Sin embargo, como lo he argumentado en este capítulo, la figura de la coalición y la de candidatura común también pueden ser utilizadas con la única finalidad de atender beneficios particularistas.

Las instituciones y tribunales electorales juegan un papel clave en el logro de este fin, el cual va de la mano de un desafío. El reto institucional respecto de las coaliciones y las candidaturas comunes consiste en delimitar con claridad el marco en el que se podrá ejercer este derecho y establecer las reglas de forma concisa que deberán ser cumplidas por los partidos que utilicen estas figuras. El reto es que las coaliciones y las candidaturas comunes velen por el fortalecimiento y la mayor estabilidad del sistema democrático desde la perspectiva imperativa de representatividad y gobernabilidad.

El desafío que plantean para los tribunales e instituciones electorales está ligado al rol de estos organismos en la democracia mexicana. El objetivo en este tema electoral es claro: asegurar la funcionalidad de las coaliciones y las candidaturas comunes con una flexibilidad que no restrinja la estrategia político-electoral, mientras se vigila que no se cometan fraudes a la ley y se garantiza la certeza del electorado so-

bre las alternativas políticas de una elección. La Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, como Tribunal Constitucional, tiene el reto que ha señalado Aharon Barak (2011, 633): “La principal preocupación del tribunal constitucional es la más amplia acción correctiva de todo el sistema. Esa acción correctiva se debería enfocar en dos problemas principales: cerrar la brecha entre el derecho y la sociedad y proteger a la democracia.”

## Recomendaciones

En este apartado se presentan algunas recomendaciones para dar continuidad a la reflexión sobre los objetivos de las coaliciones, así como las diferentes áreas de fortalecimiento que tiene para mejorar al sistema democrático mexicano.

1. La principal manera de fortalecer esta forma de participación es que los partidos respeten de manera integral los requisitos y procedimientos definidos legalmente y que estos a su vez sean fortalecidos con las resoluciones de la justicia electoral.
2. Tanto las definiciones legales como las resoluciones judiciales deben velar siempre por que las coaliciones se usen de forma efectiva para el fortalecimiento y estabilidad del sistema democrático.
3. Es imperativo continuar el debate sobre las diferentes lecturas del principio de uniformidad que tengan en cuenta el fortalecimiento de los principios de representatividad de la ciudadanía, la necesidad de preservar una gobernabilidad eficaz, así como de profundizar la facilidad para revisar el cumplimiento que las coaliciones den sobre las normas.
4. La discusión futura sobre coaliciones y candidaturas comunes debe velar por una armonización de esta forma de participación política en relación con otros principios constitucionales como el de los límites a la sobre y subrepresentación. Este enfoque permite proteger las condiciones de igualdad y equidad que deben existir entre todas las formas de participación que los partidos políticos decidan ejercer. ¶



# **Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México**

**Said Hernández Quintana\***

## **Introducción**

El 9 de agosto de 2012, el titular del Poder Ejecutivo Federal publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma constitucional al artículo 35, fracción II, para introducir el derecho de los ciudadanos a registrar candidaturas de forma independiente.<sup>1</sup> De acuerdo con el régimen transitorio de la reforma, las entidades federativas tenían la obligación de ajustar su legislación electoral en el plazo de un año. Zacatecas y Quintana Roo fueron las únicas entidades que adecuaron su legislación e implementaron la figura de candidaturas independientes en sus respectivos procesos electorales locales de 2013. Sin embargo, la reforma contenía una incongruencia que la hacía inoperante, pues el artículo 116 constitucional establecía que sólo los partidos tenían derecho de solicitar el registro de candidatos, en lugar de reconocer que también los ciudadanos podían hacerlo. La reforma de 2012 también omitió ajustar el artículo 41 constitucional, para otorgar a los candidatos in-

---

\* Polítólogo y Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Es colaborador en Integralia Consultores. Se ha desempeñado como coordinador de asesores del Consejo General del INE y director del Servicio Profesional Electoral en el entonces IFE. Contacto: @said\_hq001.

<sup>1</sup> Las candidaturas ciudadanas ya habían estado vigentes en el país; fue la reforma electoral de 1946 que otorgó a los partidos la potestad exclusiva de postular candidatos. Regla que estuvo en pie hasta 2012.

dependientes derechos y prerrogativas congruentes con los que se otorgan a los partidos (por ejemplo, financiamiento público y tiempos en radio y televisión). Tales descuidos fueron resueltos en la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014.

Casi cinco meses después (el 6 de julio de 2014), Coahuila y Nayarit fueron los primeros estados que tuvieron elecciones locales en las que participaron candidatos independientes en el marco de las reformas mencionadas.<sup>2</sup> El resto de las legislaturas estatales y el congreso federal armonizaron paulatinamente sus normas electorales, lo que permitió que las candidaturas independientes operaran en todas las elecciones federales y locales realizadas de 2015 en adelante.

El presente estudio tiene tres apartados. El primero contiene un análisis comparado de la legislación electoral vigente al mes de noviembre de 2018 en los ámbitos federal y local. La investigación se centra en las barreras de entrada para obtener el registro de una candidatura independiente. El segundo apartado desglosa los resultados estadísticos sobre la experiencia de las candidaturas independientes en las elecciones realizadas después de 2012, cuando se introdujo la figura en el sistema electoral mexicano. También se presenta evidencia empírica sobre el desempeño electoral de los ciudadanos que, sin tener respaldo de algún partido político, tuvieron participación comicial. El último apartado ofrece las conclusiones del estudio y recomendaciones para fortalecer el régimen legal y político de las candidaturas independientes en México.

<sup>2</sup> Mientras Nayarit armonizó su legislación electoral y pudieron registrarse candidaturas independientes, Coahuila no lo hizo; sin embargo, por diversas resoluciones del TEPJF, varios ciudadanos pudieron participar en el proceso electoral local sin respaldo de partidos políticos. Consultar Jurisprudencia TEPJF 15/2011 donde indica que el plazo para impugnar omisiones no vence (aplica porque el Congreso de Coahuila omitió armonizar la legislación local con la federal), así como las resoluciones SUP-JDC-357/2014, SM-JDC-040/2014 y SM-JDC/41/2014, favorables a Luis Alberto Zavala Díaz, Marco Antonio Villarreal Izaguirre y Reyes Flores Hurtado, quienes obtuvieron el registro correspondiente. Además, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila, expediente 11/2014, resolvió a favor de Roberto Quezada Aguayo, quien también pudo obtener su candidatura independiente. En resumen, las cuatro candidaturas independientes que participaron en las elecciones locales de Coahuila en 2014 fueron obtenidas por la vía jurisdiccional.

## Análisis comparativo de la legislación federal y local que reglamenta las candidaturas independientes

La candidatura independiente es un mecanismo de participación ciudadana que se reimplantó en México apenas en 2012 y comenzó su funcionamiento en el ámbito local (Zacatecas y Quintana Roo, en 2013).

La característica que define al independiente es que su candidatura no está afiliada a un partido político; lo que constituye un obstáculo importante para su éxito electoral, ya que los partidos reducen los costos del voto; permiten que los candidatos se beneficien electoralmente de la asociación con los demás miembros del partido; y proporcionan a los candidatos un apoyo organizativo y financiero significativos (Brancati 2008).

Manuel González Oropeza (2010) equipara la figura de candidato independiente a la de candidato ciudadano, al definirlo como aquél a quien le está permitido participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad establecidos en las leyes electorales. Asimismo, al registrarlo como candidato, la autoridad electoral reconoce al ciudadano un estatus legal que implica la obtención de ciertos derechos y obligaciones.

Antes de incorporar la candidatura ciudadana en la legislación electoral, se consideraba que la obligación de ser postulado por un partido para aspirar a competir por un cargo de elección no era una restricción de los derechos políticos, sino únicamente un requisito que debían cumplir los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados.<sup>3</sup> El impedimento se relacionaba, además, con el régimen de prerrogativas de los partidos, a los que, desde la reforma electoral de 1996, se les entrega financiamiento público para actividades de campaña y, a partir de 2008, se les otorgan tiempos oficiales para la difusión de sus mensajes de campaña en radio y televisión (IFE 2009).

---

<sup>3</sup> La Sala Superior del TEPJF aprobó la Tesis S3EL 048/2002, declarando que “la negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la constitución federal ni los tratados internacionales”.

La prohibición para competir bajo una candidatura independiente no se consideraba una restricción, sino una condición necesaria para mantener la contienda electoral dentro de los cauces de la competencia partidista equitativa, que en el régimen electoral mexicano no se podía lograr sin los mecanismos que establecen una base mínima de competitividad (por medio del financiamiento público y las prerrogativas en radio y televisión). Cabe adicionar que la reforma electoral de 1946 estuvo condicionada por la irrupción de caudillos locales en las elecciones presidenciales. Otorgar el monopolio exclusivo a los partidos para postular candidatos buscaba cerrar la puerta a esos personalismos.

Así, el procedimiento general previsto en la legislación federal de 2014 y que los congresos estatales replicaron para regular el registro de candidatos independientes, se compone de cuatro etapas: emisión de convocatoria, actos previos a la solicitud de registro, obtención de apoyo ciudadano y aprobación formal del registro. La tabla 1 presenta la descripción de cada etapa.

**Tabla 1. Procedimiento genérico vigente en 2018 para solicitar el registro de una candidatura independiente en los procesos electorales federales y locales**

Etapa	Descripción
1. Convocatoria	<p>La emite el Consejo General correspondiente. Contiene los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cargos de elección sujetos a una candidatura independiente.</li> <li>• Requisitos para cumplir.</li> <li>• Documentación comprobatoria requerida.</li> <li>• Plazos para recabar apoyo ciudadano.</li> <li>• Topes de gasto por financiamiento privado.</li> </ul>
2. Actos previos al registro	<p>El ciudadano que pretenda postular su candidatura independiente deberá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Presentar manifestación de intención por escrito.</li> <li>• Proporcionar la documentación que acredite la creación de una Asociación Civil (tendrá tratamiento como partido político en el régimen fiscal y la autoridad establecerá el modelo único de estatuto).</li> <li>• Anexar los datos de la cuenta bancaria a nombre de la persona moral para recibir el financiamiento público y privado correspondiente.</li> <li>• Al término de esta etapa, el ciudadano recibe la constancia que le otorga la calidad de “aspirante”.</li> </ul>

*Continuación*

Etapa	Descripción
3. Obtención del apoyo ciudadano	Los aspirantes podrán realizar actos para recabar el apoyo ciudadano requerido, que consiste en reunir la firma de una determinada cantidad de ciudadanos empadronados (no puede utilizar la radio y la televisión y no puede realizar actos anticipados de campaña). Los actos se financiarán con recursos privados y estarán sujetos al tope de gasto que determine el instituto electoral respectivo.
4. Registro	<p>El Consejo General que corresponda, previa verificación del cumplimiento de requisitos, aprobará el registro de candidatura independiente. Con esta calidad, los ciudadanos podrán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral.</li> <li>• Acceder a los tiempos de radio y televisión.</li> <li>• Obtener financiamiento público y privado.</li> <li>• Designar representantes ante los órganos colegiados de los institutos correspondientes.</li> <li>• Figurar en la misma boleta para los candidatos de los partidos políticos y coaliciones.</li> </ul> <p>Los candidatos independientes están sujetos a las obligaciones de fiscalización y regulaciones que aplican para los partidos políticos.</p>

Fuente: Elaboración propia con información de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y de las legislaciones electorales de los estados vigentes en 2018.

\* La Sala Superior del TEPJF aprobó el 8 de mayo de 2013, la Tesis VIII/2013, declarando que es inconstitucional exigir escrito de intención para el registro. Es un requisito no contemplado en la ley, lo cual se traduce en una restricción al derecho fundamental de ser votado.

En general, los ciudadanos avisan a la autoridad electoral sobre su interés de solicitar el registro. Despues de acreditar el cumplimiento de los requisitos, el aspirante está obligado a recabar determinado número de firmas de respaldo ciudadano según la elección de que se trate. Superadas esas barreras, la autoridad electoral verifica el cumplimiento de requisitos y aprueba el registro de los aspirantes como candidatos, lo que les permite acceder al financiamiento público y demás prerrogativas para participar en las campañas del proceso electoral.

## Modelos de postulación

De acuerdo con los diseños normativos vigentes en 2018, hay tres modelos de postulación de candidaturas independientes: el abierto, el abierto limitado y el cerrado. El *modelo abierto* consiste en que la autoridad electoral otorga el registro a todos los solicitantes que hayan

acreditado los requisitos legales. La mayoría de los estados (veinticinco y el ámbito federal) funcionan así (véase anexo I).

La principal ventaja de este modelo de postulación es que alienta la participación ciudadana. Todos los aspirantes que cumplan con los requisitos obtienen su registro. Sin embargo, tiene la doble desventaja de que, por un lado, profundiza la de por sí fragmentada contienda electoral, donde ya participan muchos partidos (diluye el voto); por el otro, hace que los candidatos independientes reciban menos financiamiento público y menos prerrogativas en radio y televisión al preverse una bolsa con prerrogativas que se mantiene constante y autónoma del número de candidatos registrados —esto es, acentúa la inequidad de éstos frente a los candidatos de partido.

El *modelo cerrado*, por su parte, es el régimen de postulación en el que tiene derecho a registrarse como candidato independiente únicamente aquél que, de manera individual, por fórmula o planilla, haya obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo ciudadano válidas.<sup>4</sup>

Colima, Guerrero, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Tabasco (seis entidades) adoptaron este modelo, que mejora las condiciones de competencia independiente frente a la estructura partidista. Los ciudadanos reciben más recursos y prerrogativas para sus campañas, en comparación con el esquema abierto, donde la misma bolsa debe repartirse entre un mayor número de candidatos independientes. No obstante, tiene la desventaja de ser un mecanismo que limita las oportunidades para que los ciudadanos sin partido puedan registrarse como candidatos.

El *modelo abierto limitado* es un mecanismo híbrido, en el cual, de todos los aspirantes registrados a un mismo cargo de elección popular, solamente tendrá derecho a registrarse como candidato independiente un número determinado de aspirantes que hayan obtenido el mayor número de manifestaciones de apoyo válidos. Chiapas cuenta con la única legislación electoral que introdujo este modelo de postulación en el sistema electoral mexicano, al señalar que pueden obtener el registro los tres aspirantes con más respaldo ciudadano.

<sup>4</sup> Las disposiciones legales que permiten el registro de un candidato independiente por cada cargo de elección es constitucional. Ver jurisprudencial número 20/2013 (10a.), aprobada el 24 de junio de 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## Restricciones a la militancia partidista

Con el propósito de evitar el transfuguismo,<sup>5</sup> e impedir que partidos políticos influyeran en candidatos independientes, en varios estados se preveían plazos de separación o renuncia a dirigentes y a la militancia de un partido para poder ser candidato independiente. Según las legislaciones electorales vigentes en 2018, los casos más notables fueron Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Jalisco y Estado de México, donde se exigían tres años de separación (véase anexo I).<sup>6</sup>

Había entidades donde se requería, además, no haber participado como candidato por algún partido en elecciones previas (Chihuahua, Hidalgo, Estado de México y Puebla; así como en las elecciones federales). Durango y Jalisco, por ejemplo, exigían que el ciudadano no haya sido registrado como candidato por algún partido político tres años anteriores a la postulación como candidato independiente; Quintana Roo, por su parte, solicitaba dos años.<sup>7</sup>

Michoacán es el único estado en el que su legislación establecía que podían aspirar al registro, aquellos que hubieran renunciado al cargo por el que fueron electos, antes de la mitad de su mandato.

En el resto de los estados no se establecieron requisitos de esta naturaleza, aunque sí se estipulaban que los aspirantes a candidaturas independientes no podían ser miembros de partidos o candidatos al momento de solicitar su registro.

---

<sup>5</sup> La Real Academia Española lo define como “actitud y comportamiento de quien se convierte en tránsfuga”; es decir, “persona que pasa de una ideología o colectividad a otra”. Véase <http://dle.rae.es/?id=aJozdBn>.

<sup>6</sup> El 22 de junio de 2016, el TEPJF aprobó la Tesis LIV/2016, que señala que no podrán ser candidatos independientes quienes hayan desempeñado cargo de dirigencia nacional, estatal o municipal en algún partido político, a menos que hayan renunciado al partido un año antes del día de la jornada electoral.

<sup>7</sup> El 15 de junio de 2016, el TEPJF aprobó la Tesis XLI/2016, de la que se desprende que para poder ser postulado como candidato independiente a diputado de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, es necesario no estar registrado en los padrones de afiliados de los partidos políticos, ni haber participado como precandidato o candidato a cargos de elección popular por algún partido político o coalición, en las elecciones federales o locales inmediatas anteriores a la elección.

## Obtención del apoyo ciudadano

De acuerdo con las normas electorales, los requisitos de elegibilidad para candidatos independientes y de partido son semejantes; constituyen los atributos mínimos para el cumplimiento satisfactorio de las funciones de algún cargo (*v. gr.*, edad, residencia, nacionalidad u origen), así como condiciones especiales para cumplir con prohibiciones legales (*v. gr.*, ministros de culto no podrán desempeñar cargos públicos). Sin embargo, la legislación electoral establece requisitos exclusivos para aspirantes independientes, como el de exigir que la candidatura cuente con cierto respaldo ciudadano.

El principal requisito de quienes aspiran a una candidatura sin aval de algún partido es contar con firmas de apoyo ciudadano que respalden su candidatura; éstas pueden oscilar entre 0.25 y 15% de la lista nominal de electores según la adscripción de que se trate (en Campeche, Nayarit, Quintana Roo y Tabasco, el porcentaje es con relación al padrón electoral).<sup>8</sup> En términos absolutos, el rango varía de unas cuantas firmas (no más de veinte) para el caso de algunas presidencias municipales en Coahuila, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora (elecciones 2018), a 866,593 firmas para el cargo de Presidente de la República (también elección 2018).

La exigencia legal de acreditar un porcentaje mínimo de electores se sustenta básicamente en tres argumentos, resumidos en la tabla 2.

<sup>8</sup> ¿Cuál es el porcentaje óptimo? Según las buenas prácticas en materia electoral, la ley no debería exigir las firmas de más de 1% del electorado de la circunscripción en cuestión (Comisión de Venecia, 2011); 3% es el criterio que han adoptado la Suprema Corte de Justicia de la Nación en acciones de inconstitucionalidad (38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; 49/2014; y 65/2014 y su acumulada 81/2014) y el TEPJF en casos concretos (SUP-JDC-33/2016 y acumulados).

**Tabla 2. Argumentos que justifican el requisito de acreditar respaldo ciudadano a candidaturas independientes en México**

Necesidad	Idoneidad	Proporcionalidad
<p><i>“al igual que los ciudadanos que son postulados por un partido político, quienes aspiran a ser registrados como independientes, deben demostrar que cuentan con respaldo ciudadano y, por ende, tienen la capacidad para contender y obtener la mayoría de votos para acceder al cargo público que se pretende”.</i></p>	<p><i>“permite inferir que quien lo cumple, es una auténtica opción política en una contienda electiva y, por tanto, puede aspirar a obtener una mayoría significativa de votos y con ello, ocupar un puesto de elección popular”.</i></p>	<p><i>“evita la proliferación de candidaturas que no tengan viabilidad de competir en una contienda electoral y obtener el apoyo de la ciudadanía”.</i></p>

Fuente: Elaboración propia. TEPJF, Tesis II/2015 (énfasis propio).

El requisito de demostrar que se cuenta con el apoyo de cierto número de ciudadanos es un mecanismo de contención para moderar la intensidad con la que podrían participar los ciudadanos en una competencia donde concurren varios contrincantes. Más por razones funcionales que por cuestiones doctrinarias relacionadas con el ejercicio de derechos políticos, el requisito de acreditar un respaldo ciudadano evita que los independientes pierdan relevancia electoral al multiplicarse sin control.

A continuación se presentan datos relativos al acreditamiento de respaldo ciudadano, por tipo de elección.

Por cuestiones de método, el estudio comparado que se presenta comprende las entidades que han tenido elecciones de 2013 a 2018 y han implementado las candidaturas independientes. La comparación se agrupa según el tipo de cargo, esto es, gubernaturas, diputaciones locales y presidencias municipales.

## Gobernaturas

De acuerdo con los resultados de las elecciones locales celebradas de 2013 a 2018, todas las entidades renovaron al poder ejecutivo (faltaba Baja California, pero en 2019 celebró sus elecciones); en todas ellas se implementó la figura de la candidatura independiente. Colima, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí y Sonora (once entidades) publicaron convocatorias, pero los aspirantes no lograron acreditar los requisitos para acceder al registro oficial.

El porcentaje de firmas requerido por las legislaciones electorales vigentes es de 0.25 a 3% de la lista nominal de electores o padrón electoral, según corresponda. En términos absolutos, Chiapas requirió el menor número de firmas (8,537) y Estado de México el mayor (328,740) (véase gráfica 1).

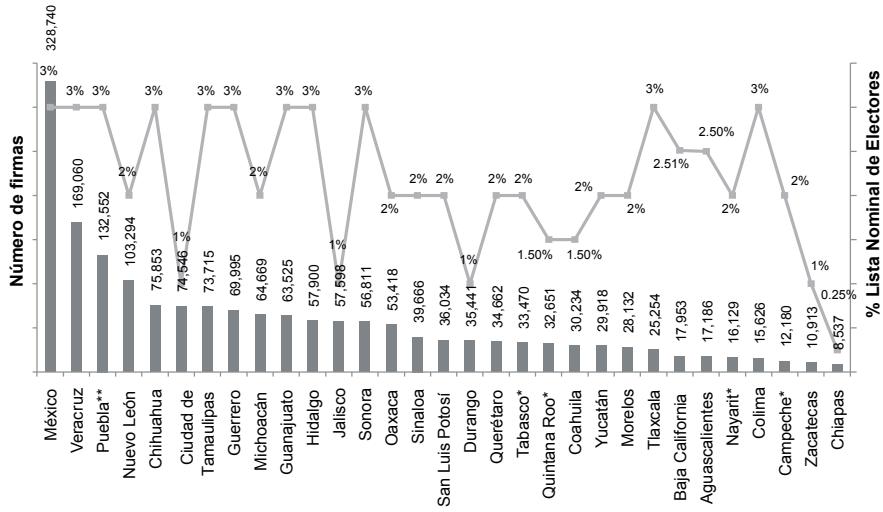
El tiempo promedio previsto en las distintas legislaciones para recaudar las firmas es de cuarenta y cuatro días. Ciudad de México contempla el plazo más largo (ciento veinte días), mientras que el estado que menos tiempo da es Chiapas (veinticinco días). En términos comparados, los aspirantes independientes a la gubernatura del Estado de México tuvieron el mayor reto para cumplir con el requisito de respaldo ciudadano. De acuerdo con la tabla 3, el aspirante del Estado de México tuvo que reunir 5,479 firmas diarias, mientras que el de Zacatecas sólo 273.

Por regla general, todos los estados prevén que los actos para recaudar el apoyo ciudadano se financien con recursos privados y estén sujetos al tope de gastos que determine el consejo general del instituto electoral correspondiente. La mayoría de los estados (24 de 31) dispone que el tope de gastos sea equivalente al 10% del establecido para la campaña inmediata anterior. Estado de México (50%), Chihuahua (30%), San Luis Potosí (25%), Nuevo León (20%), Ciudad de México (20%), Quintana Roo (20%) y Tlaxcala (15%) permiten un porcentaje más generoso (véase gráfica 2).

En términos absolutos, Chiapas, Estado de México y Nuevo León tuvieron el tope de gasto más alto con 23.62, 20.39 y 8.88 millones de pesos, respectivamente. Sin embargo, la erogación más alta permitida, por firma, fue en Chiapas y Zacatecas con 2,767 y 245 pesos, respectivamente. Esto significa que se otorgaron las mayores facilidades al aspirante.

te cuando éste pudo gastar más por cada firma que le exige la ley. Cabe señalar que ningún estado (tampoco a nivel federal) prevé financiamiento público para esta etapa del trámite independiente.

**Gráfica 1. Porcentaje de la lista nominal de electores y su equivalente en firmas para acreditar el apoyo ciudadano a una candidatura independiente.  
Elección de gubernaturas 2013 a 2018**



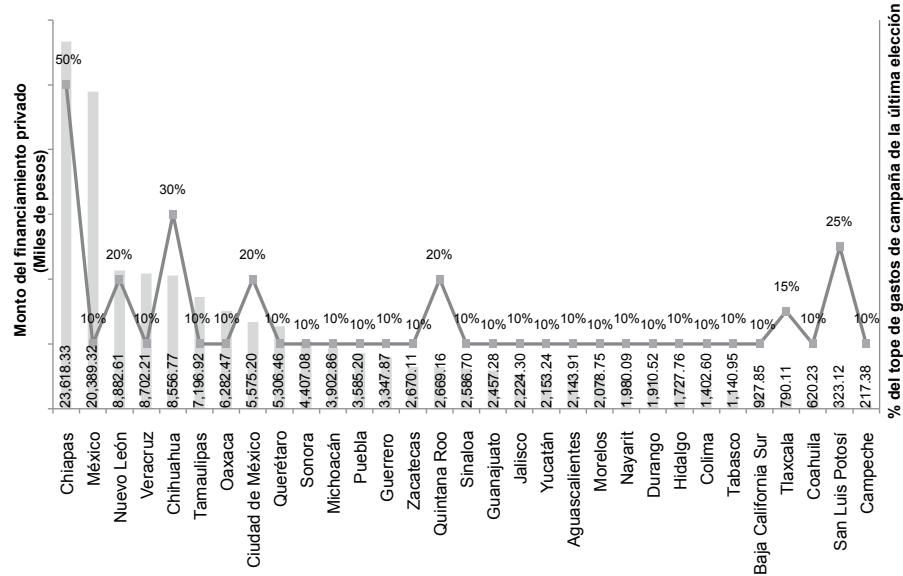
Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California es la única entidad que no ha llevado a cabo elecciones para renovar gubernatura. Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas han tenido dos procesos electorales para renovar gubernaturas. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

\* La ley electoral del estado señala porcentaje del Padrón Electoral.

\*\* El 26 de febrero de 2018, la Sala Superior del TEPJF resolvió el expediente SUP-JDC-44/2018 y acumulados, por el que aprobó la inaplicación del artículo 201 Ter, apartado C, fracción IV, inciso b) de la Ley Electoral Local, dejando el 1% del listado nominal. Sin embargo, la ley no había sido modificada al momento de consultarla para los efectos del presente análisis.

**Gráfica 2. Tope de financiamiento privado para recabar firmas de apoyo ciudadano a una candidatura independiente  
Elección de gubernaturas 2013 a 2018**



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California es la única entidad que no ha llevado a cabo elecciones para renovar gubernatura. Puebla, Quintana Roo, Veracruz y Zacatecas han tenido dos procesos electorales para renovar gubernaturas. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

**Tabla 3. Firmas que deben recabarse  
por día y financiamiento privado por firma  
para acreditar el requisito de apoyo ciudadano**

Entidad	Apoyo ciudadano			Entidad	Financiamiento privado	
	Días (A)	Número de firmas (B)	Firmas por día (B/A)		Tope máximo, pesos corrientes (C)	Gasto por firma (C/B)
México	60	328,740	5,479	Chiapas	23,618,334	2,767
Puebla	30	132,552	4,418	Zacatecas	2,670,112	245
Nuevo León	30	103,294	3,443	Querétaro	5,306,463	153
Veracruz	60	169,060	2,818	Aguascalientes	2,143,907	125
Michoacán	30	64,669	2,156	Nayarit	1,980,092	123
Chihuahua	40	75,853	1,896	Oaxaca	6,282,471	118
Tamaulipas	40	73,715	1,843	Chihuahua	8,556,765	113
Sonora	40	56,811	1,420	Tamaulipas	7,196,919	98
Guerrero	60	69,995	1,167	Colima	1,402,603	90
Querétaro	30	34,662	1,155	Nuevo León	8,882,614	86
Guanajuato	60	63,525	1,059	Quintana Roo	2,669,155	82
Sinaloa	40	39,666	992	Sonora	4,407,081	78
Hidalgo	60	57,900	965	Ciudad de México	5,575,200	75
Jalisco	60	57,598	960	Morelos	2,078,750	74
Oaxaca	60	53,418	890	Yucatán	2,153,244	72
Durango	40	35,441	886	Sinaloa	2,586,702	65
Coahuila*	40	30,234	756	México	20,389,321	62
Tabasco	50	33,470	669	Michoacán	3,902,857	60
Tlaxcala	40	25,254	631	Durango	1,910,522	54
Morelos	45	28,132	625	Baja California Sur	927,855	52
Ciudad de México	120	74,546	621	Veracruz	8,702,214	51
San Luis Potosí	60	36,034	601	Guerrero	3,347,866	48
Quintana Roo	60	32,651	544	Guanajuato	2,457,280	39

*Continuación*

Entidad	Apoyo ciudadano			Entidad	Financiamiento privado	
	Días (A)	Número de firmas (B)	Firmas por día (B/A)		Tope máximo, pesos corrientes (C)	Gasto por firma (C/B)
Colima	30	15,626	521	Jalisco	2,224,299	39
Yucatán	60	29,918	499	Tabasco	1,140,952	34
Aguascalientes	40	17,186	430	Tlaxcala	790,112	31
Nayarit	40	16,129	403	Hidalgo	1,727,756	30
Chiapas	25	8,537	341	Puebla	3,585,195	27
Campeche	40	12,180	305	Coahuila	620,227	21
Baja California Sur	60	17,953	299	Campeche	217,384	18
Zacatecas	40	10,913	273	San Luis Potosí	323,115	9
<b>Promedios</b>	<b>48</b>	<b>58,247</b>	<b>1,260</b>	<b>Promedios</b>	<b>4,508,947</b>	<b>159</b>

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

\* Cuando es elección intermedia, 20 días.

## Diputaciones locales

Los candidatos independientes sólo pueden contender por diputaciones locales de mayoría relativa (mismo criterio para diputados federales). De las 1,113 curules que integran los 32 congresos estatales, 60.5% corresponde a diputados de mayoría (equivalente a 673 cargos). El resto de los legisladores —de representación proporcional (440)— fueron exclusivamente candidatos de partido.

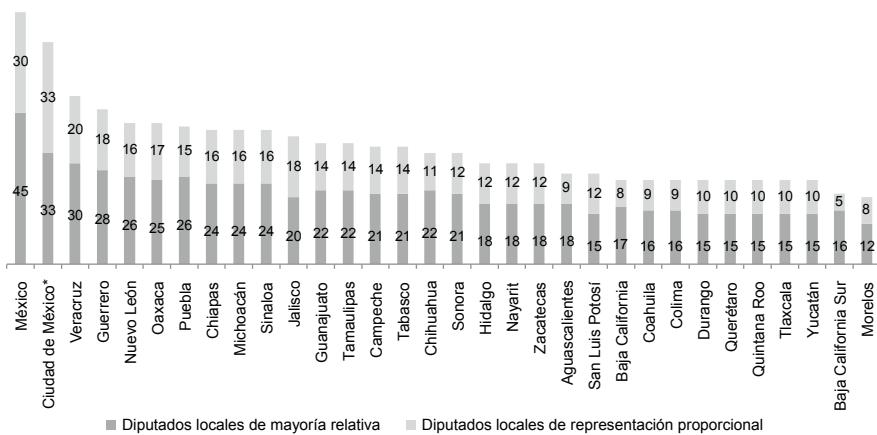
Entre 2013 y 2018, todos los estados tuvieron elecciones para renovar congresos locales. En consecuencia, en todos ellos el instituto electoral local emitió convocatorias para ciudadanos interesados en obtener el registro como independientes. Sin embargo, en entidades como Hidalgo y Puebla, los aspirantes, cuando los hubo, no lograron cumplir con los requisitos, por lo que en dichos estados no participaron candidatos independientes.

De acuerdo con las legislaciones electorales en 2018, los aspirantes tuvieron en promedio 33 días para cumplir con la entrega de fir-

mas que acreditaran el respaldo ciudadano a su candidatura. El plazo legal osciló entre 15 (Chiapas) y 60 días (Baja California Sur y Ciudad de México).

Hay cuatro entidades que se distinguieron por establecer plazos distintos según el tipo de elección. Aguascalientes, Coahuila, Nuevo León y Sinaloa previeron en sus normas 40 días para cumplir con el requisito de firmas (30, en el caso de Nuevo León), esto en elecciones concurrentes; pero en elecciones intermedias (cuando no se elige gobernador y únicamente se renuevan congreso local y ayuntamientos) sólo se disponen de 20 (Coahuila), 30 (Aguascalientes y Sinaloa), y 45 (Nuevo León). Es una diferenciación que afecta a los postulantes, ya que el porcentaje de firmas para acreditar el respaldo ciudadano es constante, no dependiente del tipo de elección; es decir, en elecciones intermedias los interesados tendrán menos tiempos para recopilar el mismo porcentaje de firmas. Esta regla no aplica para Nuevo León, ya que contrariamente a la regla general, se otorga más tiempo en la elección intermedia que en la concurrente.

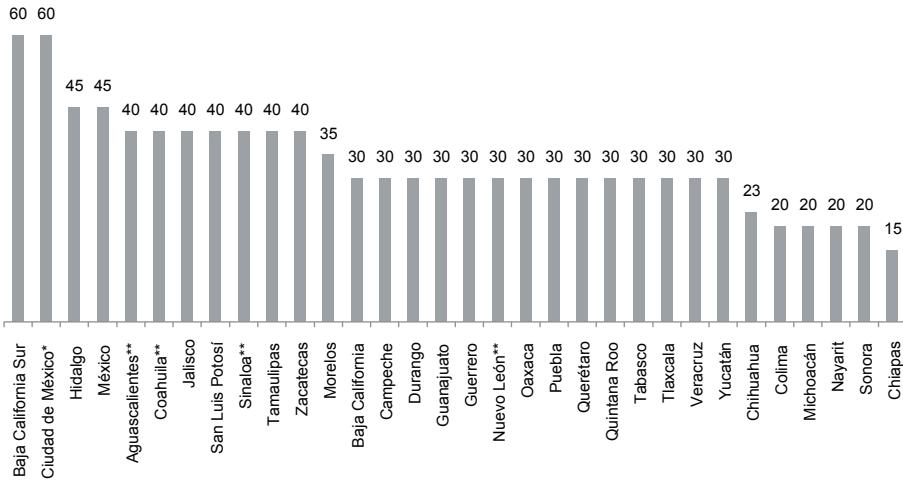
**Gráfica 3. Número de diputados locales de mayoría relativa que pueden disputar los ciudadanos mediante la candidatura independiente**



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

\* En 2016, la Ciudad de México tuvo elecciones para integrar, por única ocasión, la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México. Se eligieron sesenta representantes (reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 enero 2016). Dado el objetivo de la gráfica, no se contempló este dato.

**Gráfica 4. Días para recabar apoyo ciudadano, diputados locales de mayoría relativa**



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California, Puebla y Tamaulipas han tenido dos procesos electorales para renovar congresos estatales. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

\* Se excluye de la gráfica la elección de 2016 para elegir diputados constituyentes (proceso electoral que se organizó por única ocasión). Ahí se concedieron 30 días.

\*\* La legislación electoral local de Aguascalientes y Sinaloa dispone 30 días cuando son elecciones intermedias (20, en el caso de Coahuila; y 45 en Nuevo León).

Mientras los partidos en México pueden usar recursos públicos para organizar elecciones internas y seleccionar a sus candidatos, los aspirantes independientes no cuentan con esa posibilidad y tienen que recurrir al financiamiento privado.

Las leyes estatales vigentes en 2018 previeron como tope de financiamiento privado entre 10 y 50% de lo establecido para el tope de gasto de campaña de la última elección en cuestión. Chiapas fue la entidad que mejor margen de financiamiento privado concedió a los aspirantes independientes (50%); pero fue el Estado de Chiapas el que tuvo, en términos absolutos, el límite de gasto más alto de financiamiento privado para una diputación independiente, al disponer un tope de hasta 4.76 millones de pesos (que corresponde al Distrito 15, con cabecera en Villaflor). En contraste, Campeche sólo permitió gastar

hasta 10,518 pesos (monto que aplicó para todos los distritos de la entidad sin importar su tamaño) (véase tabla 4).

De acuerdo con la legislación estatal, hay dos formas para calcular el tope de financiamiento privado: uno, el más común, es fijar límites en proporción al tamaño de cada distrito que divide a la entidad (cada distrito, de acuerdo con su cantidad de electores, tiene su propio tope de gasto). Otra modalidad, empleada en siete estados (Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Estado de México, Jalisco, Querétaro y San Luis Potosí), consiste en el cálculo de un solo tope que aplica para todos los distritos. La primera fórmula es más justa por su naturaleza de proporcionalidad, lo que favorece a los aspirantes independientes.

**Tabla 4. Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas**

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del distrito)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del distrito)
Aguascalientes	2018	2.5	1,109 a 1,364	10	90,608 a 126,153
Baja California	2016	2.5	2,416 a 12,515	10	59,230 a 362,579
Baja California Sur	2018	5	706 a 1,109	10	53,262 a 85,235
Campeche*	2018	3	788 a 952	10	10,518
Chiapas	2018	2	2,435 a 3,353	50	3,142,229 a 4,763,438
Chihuahua	2018	3	3,084 a 4,180	30	503,915 a 782,543
Ciudad de México	2018	1	1,890 a 2,679	20	162,874 a 257,371
Ciudad de México**	2016	1	73,792	-	304,496
Coahuila	2017	1.5	1,601 a 2,080	10	42,698
Colima	2018	3	814 a 1,130	10	208,793 a 236,460
Durango	2018	1	723 a 954	10	182,573 a 352,368
Guanajuato	2018	3	2,476 a 3,725	10	99,420 a 135,919
Guerrero	2018	3	2,225 a 3,079	10	62,243 a 87,888
Hidalgo	2018	3	3,037 a 3,697	10	93,189 a 149,107
Jalisco	2018	1	2,473 a 3,230	10	123,553
México	2018	3	6,414 a 9,273	10	568,012

*Continuación*

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del distrito)	% tope gastos de campaña respectiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del distrito)
Michoacán	2018	2	2,300 a 3,227	10	113,382 a 171,616
Morelos	2018	2	2,153 a 2,517	10	142,717 a 172,793
Nayarit*	2017	2	754 a 965	10	105,510 a 422,356
Nuevo León	2018	1	1,179 a 1,862	20	146,824 a 580,982
Oaxaca	2018	2	1,826 a 2,510	10	152,835 a 251,086
Puebla	2018	3	4,480 a 6,396	10	24,771 a 308,643
Querétaro	2018	2	1,691 a 2,243	10	201,429
Quintana Roo*	2016	1.5	1,757 a 3,295	20	142,799 a 267,449
San Luis Potosí	2018	2	2,219 a 2,763	25	286,405
Sinaloa	2018	2	1,536 a 2,002	10	140,554 a 188,890
Sonora	2018	3	2,569 a 3,295	10	139,143 a 208,390
Tabasco***	2018	6	4,220 a 5,622	10	42,631 a 56,731
Tamaulipas	2016	3	2,943 a 3,760	10	315,271 a 486,996
Tlaxcala	2018	6	3,118 a 4,283	15	42,021 a 58,507
Veracruz	2018	3	4,913 a 6,774	10	98,373 a 130,438
Yucatán	2018	5	4,390 a 5,713	10	149,642 a 192,447
Zacatecas	2018	2	1,118 a 1,442	10	125,244 a 161,115

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2015 a 2018.

Nota: Durante el periodo 2013-2018, Baja California, Puebla y Tamaulipas han tenido dos procesos electorales para renovar congresos estatales. Para efectos de la tabla, se utilizaron cifras correspondientes a la última elección.

\* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

\*\* Se excluye de la tabla la elección de 2016 para elegir diputados constituyentes (proceso electoral único). En ella se exigieron 73,792 firmas (1% de la lista nominal) y se estableció la cantidad de 304,496 pesos como tope de financiamiento privado para recabar las firmas.

\*\*\* El 10 de abril de 2018, el Tribunal Electoral de Tabasco resolvió el expediente TET-JDC-22/2018-I, en el que aprobó la inaplicación del artículo 290, párrafo segundo de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco. Se estableció disminuir el requisito de apoyo ciudadano para diputaciones locales, a 2% del padrón electoral.

## Ayuntamientos (presidencias municipales)

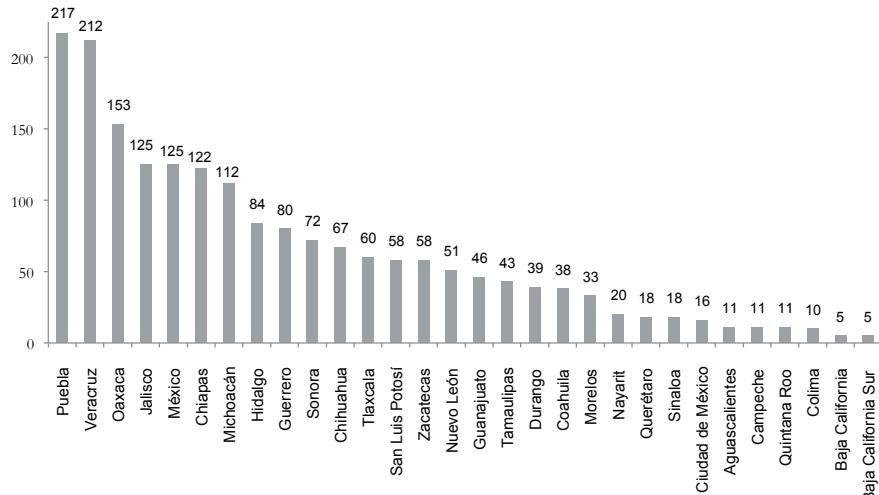
Los independientes pueden disputar a los partidos hasta 1,920 de 2,464 presidencias municipales en que se divide el territorio nacional (421 municipios se rigen por usos y costumbres; y 17 presidencias de Tabasco y 106 de Yucatán no prevén la participación de independientes). Esto significa que los ciudadanos pueden postularse para el 77.9% de las presidencias municipales del país.<sup>9</sup>

Los municipios de las 32 entidades (se incluyen las 16 demarcaciones territoriales de la Ciudad de México) han tenido elecciones en los últimos seis años para renovar total o parcialmente ayuntamientos; en ellas ha habido candidatos independientes. Según datos, los aspirantes tuvieron 33 días en promedio para recabar las firmas necesarias de respaldo ciudadano. Baja California Sur y Ciudad de México ofrecen el mayor plazo con 60 días, mientras Chiapas concede el más breve, 15 días.

---

<sup>9</sup> Aquí se analizan las presidencias municipales, pero es una práctica común que las legislaciones electorales locales permitan la participación independiente en los cargos municipales de mayoría relativa (presidente, síndico y regidor). Incluso existen estados como Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas que se distinguen por permitir el registro de candidaturas independientes en regidurías y sindicaturas de representación proporcional.

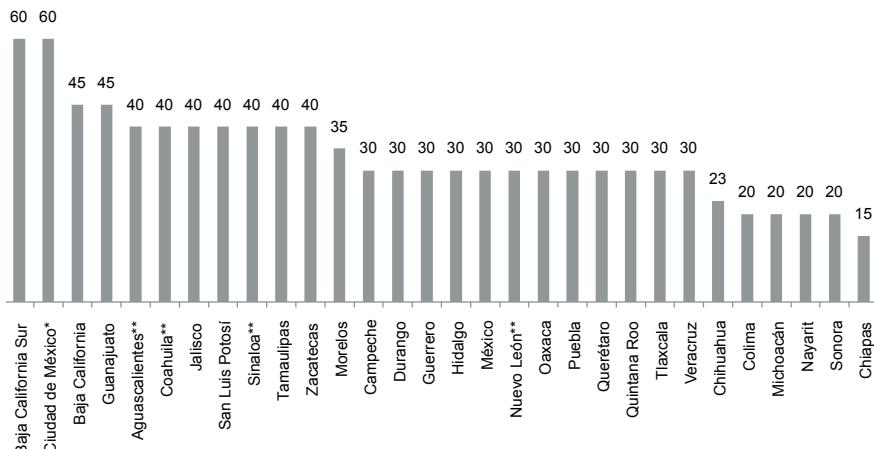
**Gráfica 5. Número de ayuntamientos que pueden disputar los ciudadanos con candidaturas independientes**



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Nota: Cabe recordar que Oaxaca lo integran 570 municipios (417 se rigen por sistemas normativos internos y 153 por régimen de partidos políticos). Chiapas (2), Michoacán (1) y Guerrero (1) suman, en conjunto, cuatro municipios que también se rigen por sistemas normativos internos.

Gráfica 6. Días para recabar apoyo ciudadano



Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes en 2018.

Notas: 1) Campeche cuenta con 20 Juntas Municipales y Tlaxcala con 298 Comunidades. En ambas figuras también operan las candidaturas independientes; 2) Tabasco y Yucatán tienen normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentran en la gráfica).

\* Se equiparán las delegaciones de la Ciudad de México con los ayuntamientos, tal como sucede de hecho en la constitución local.

\*\* La legislación electoral local de Coahuila dispone 20 días cuando son elecciones intermedias; 30 en Aguascalientes y Sinaloa; y 45 en Nuevo León.

La mayoría de los estados tiene normas que disponen porcentajes únicos para determinar las firmas que deben acreditar los ciudadanos que buscan una candidatura independiente. La excepción la marcan Chiapas, Chihuahua y Nuevo León, que registran porcentajes diferenciados según el tamaño del municipio (tabla 5). En Chiapas, por ejemplo, para municipios con más de 100,000 habitantes, la norma exige la firma de una cantidad de ciudadanos equivalente al 1% de la lista nominal; en municipios con población de 50,001 a 100,000 habitantes, el 1.5%; en demarcaciones de 30,001 a 50,000 habitantes, el 2%; de 10,001 a 30,000 habitantes, el 2.5%; y donde haya hasta 10,000 personas, se establece el 3%.

Algunas entidades federativas tienen municipios tan pequeños que no exigen más de 30 firmas de apoyo; es el caso de Coahuila, Durango, Jalisco, Oaxaca, Puebla y Sonora. A los comicios en esos municipios

también les corresponden reducidos topes de financiamiento privado para cubrir los gastos por actividades para la recopilación de firmas. En el extremo contrario sobresalen Chiapas (Tuxtla Gutiérrez) y Chihuahua (Juárez), donde se presentan los mayores topes previstos para presidencias municipales con 9.54 y 5.61 millones de pesos, respectivamente.

San Luis Potosí tiene una peculiaridad: es el único estado en el que se emite un solo tope de financiamiento privado para recabar apoyo ciudadano (tabla 5).

**Tabla 5. Número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas**

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del municipio)	% tope gastos de campaña respec- tiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del municipio)
Aguascalientes	2016	2.5	525 a 29,157	10	2,9216 a 885,214
Baja California	2016	2.5	2,012 a 10,429	10	201,035 a 1,005,175
Baja California Sur	2018	5	351 a 5,973	10	26,733 a 445,953
Campeche*	2018	3	205 a 6,036	10	10,518 a 63,111
Chiapas**	2018	1 a 3	50 a 4,276	50	44,533 a 9,542,294
Chihuahua**	2018	3 a 10	124 a 31,008	30	43,824 a 5,612,118
Ciudad de México	2018	1	1,558 a 14,370	20	85,620 a 1,279,970
Coahuila	2018	1.5	15 a 8,369	10	10,956 a 505,820
Colima	2018	3	147 a 4,044	10	47,684 a 874,847
Durango	2016	1	43 a 13,055	10	3,146 a 832,923
Guanajuato	2018	3	62 a 16,181	10	16,606 a 544,297
Guerrero	2018	3	119 a 17,172	10	2,192 a 336,100
Hidalgo	2016	3	2,214 a 205,595	10	2,861.54 a 150,220
Jalisco	2018	1	19 a 12,390	10	6,729 a 588,754
Méjico	2018	3	112 a 36,516	10	19,935 a 2,820,228
Michoacán	2018	2	53 a 11,880	10	13,209 a 331,439

*Continuación*

Entidad	Año última elección	Respaldo ciudadano		Financiamiento privado	
		% lista nominal de electores	Número de firmas (según tamaño del municipio)	% tope gastos de campaña respec- tiva	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes (según tamaño del municipio)
Morelos	2018	3	49 a 3,066	10	26,580 a 420,091
Nayarit*	2017	2	124 a 5,763	10	15,834 a 629,906
Nuevo León**	2018	1 a 10	173 a 13,843	20	10,587 a 1,618,757
Oaxaca	2018	2	8 a 4,343	10	730 a 396,388
Puebla	2018	3	15 a 37,786	10	3,983 a 173,398
Querétaro	2018	2	127 a 13,958	10	19,150 a 2,082,208
Quintana Roo*	2018	1.5	242 a 8,457	20	33,772 a 1,165,997
San Luis Potosí	2018	2	71 a 11,981	25	1,432,025
Sinaloa	2018	2	237 a 13,216	10	40,000 a 1,194,656
Sonora	2018	3	14 a 17,437	10	23,508 a 2,590,736
Tamaulipas	2018	3	33 a 14,831	10	4,716 a 1,973,738
Tlaxcala	2016	8	61 a 2031	15	1,460 a 49,224
Veracruz	2017	3	42 a 12,777	10	2,311 a 542,077
Zacatecas	2018	2	32 a 3,172	10	3,759 a 353,205

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales locales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por los institutos electorales locales durante los procesos electorales de 2013 a 2018.

\* La ley electoral del estado señala porcentaje con relación al Padrón Electoral.

\*\* El porcentaje depende de la población del municipio.

Nota: Tabasco y Yucatán tienen normas electorales que sólo permiten candidaturas independientes para regidurías (no se encuentran en la gráfica). Sin embargo, el primero emitió en 2015 y 2018 convocatorias para el registro de planillas completas (presidente, síndico y regidores).

## Elecciones federales

En el ámbito federal, de 2013 a 2018, el INE organizó cuatro elecciones con la participación de candidatos independientes (en 2015 para renovar la Cámara de Diputados y en 2018 para elegir Presidente de la República, Senadores y Diputados). Las principales características del procedimiento para solicitar el registro fueron acreditar 1 ó 2% de la lista nominal con firmas ciudadanas que impulsen la candidatura correspondiente (tabla 6). En términos absolutos, para Presidente de la República fueron 866,593 firmas; para Senador, osciló entre 10,013 a 229,185 firmas, según tamaño de la entidad; y para Diputados de 4,436 a 7,394 firmas, dependiendo del distrito. En las elecciones de 2018, los aspirantes pudieron gastar hasta 33.6 millones de pesos (Presidente), de 224 mil a 2.2 millones (Senador) y 126,004 pesos (Diputado) para recabar dichas firmas.

**Tabla 6. Cargos de elección federal, número de firmas de respaldo ciudadano y tope de financiamiento privado para acreditarlas (2018)**

Cargos	Cargos a elegir	Días para apoyo ciudadano	% lista nominal de electores	% tope gastos de campaña respectiva	Número de firmas	Tope de financiamiento privado, pesos corrientes
Presidente de la República	1	120	1	10	866,593	33,611,208
Senador de mayoría relativa	64	90	2	10	10,013 a 229,185	224,075 a 2,240,747
Diputado Federal de mayoría relativa	300	60	2	10	4,436 a 7,394	126,004

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales generales vigentes en 2018 y en las convocatorias emitidas por el INE durante los procesos electorales de 2018.

## Mecanismo para acreditar apoyo ciudadano

La experiencia normativa registrada en los estados y en la federación configura dos mecanismos distintos para que los aspirantes acrediten el requisito de respaldo ciudadano. Uno de ellos es la *cédula por escrito*. Se trata de un formato en papel que contiene nombre, firma y clave de elector de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo a un aspirante. 30 entidades federativas, además del INE, han utilizado este mecanismo (véase anexo I).

Algunas ventajas de este procedimiento son la portabilidad (permite obtener y trasladar firmas sin restricciones), la accesibilidad (facilita la movilización para recabar firmas) y la economía (reduce costos de transportación y logística) para reunir el respaldo que necesita un aspirante. Sin embargo, tiene las desventajas de permitir posibles actos que vulneran la certeza por la falsificación de documentos (usurpación de identidad o suplantación de documentos oficiales) y elevar la complejidad para verificar aleatoriamente el cumplimiento del apoyo ciudadano requerido a los aspirantes.<sup>10</sup>

El segundo mecanismo es la *comparecencia personal*. Michoacán y Querétaro disponen que los ciudadanos que decidan apoyar a un aspirante a candidato independiente, deberán comparecer personalmente en los domicilios que indique la autoridad electoral y, en algunos casos, hacerlo frente a funcionarios electorales y representantes de partidos políticos.

Este requisito genera una afectación al ciudadano que apoya a un aspirante, y con ello establece una exigencia que resulta de difícil cumplimiento; además, perjudica al aspirante por ser una barrera restrictiva que complica la obtención de apoyo ciudadano y, en consecuencia, la obtención del registro.

---

<sup>10</sup> El INE desarrolló, para las elecciones de 2018, una aplicación móvil que facilitó recabar el apoyo ciudadano y la verificación del estado registral de los ciudadanos que respaldaron a algún aspirante. La solución tecnológica fue un mecanismo que sustituyó el mecanismo tradicional de recolección de las cédulas de respaldo y la copia de la credencial para votar exigidas en la normativa electoral. El 25 de septiembre de 2017, la Sala Superior del TEPJF -mediante sentencia identificada SUP-JDC-841/2017 y acumulados- confirmó los Lineamientos de Verificación aprobados por el Consejo General mediante el Acuerdo INE/CG387/2017.

Es un mecanismo que tiende a desaparecer. Con base en el criterio del TEPJF,<sup>11</sup> los estados de Chiapas, Colima, Nuevo León, San Luis Potosí y Quintana Roo reformaron sus legislaciones electorales para adoptar la cédula en lugar de la comparecencia personal.

## Desempeño electoral de los independientes<sup>12</sup>

### Perfil general

Entre 2013 y 2018 se realizaron elecciones federales para integrar la LXIII Legislatura (2015-2018) y la LXIV Legislatura (2018-2021) de la Cámara de Diputados; la LXIV Legislatura de la Cámara de Senadores (2018-2024); y la renovación de la Presidencia de la República (2018-2024), mientras que en todos los estados hubo elecciones para renovar gubernaturas, congresos locales y/o ayuntamientos (en varios estados hubo más de una elección con participación de los independientes). Véase anexo II que contiene una estadística desagregada por entidad y cargo.<sup>13</sup>

En los últimos dos procesos electorales federales se registraron 69 candidatos independientes, que representan 5% de todos los independientes participantes (1,387), así como 1,318 en los procesos electorales locales, equivalente al 95% restante.

El mayor número de independientes se registró en 2018 (630); no obstante, la tasa de crecimiento más alta se observó de 2017 a 2018, cuando la tasa de participación se disparó 136.8%.

<sup>11</sup> El 12 de mayo de 2015, el TEPJF resolvió no aplicar parte del artículo 550 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que imponía a los ciudadanos que pretendieran apoyar alguna candidatura independiente, presentarse personalmente ante la autoridad electoral para llenar la cedula de apoyo (expediente SX-JDC-393/2015).

<sup>12</sup> El análisis estadístico de este apartado considera a los candidatos independientes propietarios (se omite a los suplentes) y contabiliza los registros que encabezan planillas para renovar ayuntamientos (se computa presidentes municipales, sin considerar a síndicos y regidores, salvo que éstos deban registrarse por separado).

<sup>13</sup> Es importante aclarar que, para efectos del presente estudio, sólo se analizaron elecciones ordinarias. No fueron consideradas las elecciones extraordinarias de los ámbitos federal y local.

Después de que se reintrodujera en 2012 la candidatura independiente en el sistema electoral mexicano, para 2018 todas las entidades ya habían celebrado elecciones federales y locales con candidatos independientes. Nayarit tuvo la mayor concurrencia con 207 de ellos, 14.9% de las 1,387 candidaturas independientes que aprobaron los institutos electorales durante el periodo de 2013 a 2018 (tabla 8).

La presencia de independientes fue más numerosa en las elecciones locales de 2018. Entre los cargos disputados, la presidencia municipal fue la que más participación suscitó de ciudadanos sin partido: 58.3% de las 1,387 candidaturas independientes registradas correspondieron a dicho cargo. Las postulaciones menos numerosas fueron para la Presidencia de la República, que representó sólo 0.1% del total.

**Tabla 7. Candidaturas independientes con registro oficial, por tipo de elección 2013-2018**

Año	Elección federal	Elección local	Total	% respecto del total	Tasa de crecimiento porcentual
2013	-	23	23	23	-
2014	-	26	26	26	13.0
2015	22	112	112	134	415.4
2016	-	308	308	308	129.9
2017	-	266	266	266	-13.6
2018	47	582	583	630	136.8
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>1,317</b>	<b>1,318</b>	<b>1,387</b>	-
<b>%</b>	<b>5.0</b>	<b>95.0</b>	<b>100.00</b>	-	-

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

En la mayoría de los estados es condición que, para las elecciones municipales, los independientes registren sus candidaturas en planilla, esto es, que el registro de candidatos sea ordenado y en forma progresiva, iniciando con el presidente municipal, el síndico y luego los regidores por el principio de mayoría relativa. Un tercio de las entidades (11): Aguascalientes, Ciudad de México, Coahuila, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala y Zacatecas también contemplaron la planilla para las regidurías por el principio de representación proporcional.

Sin embargo, tres estados se distinguen:<sup>14</sup> Chihuahua contempló que ciudadanos participen con registro para presidencias municipales y sindicaturas, en planillas separas (en 2016 se registraron 13 para presidencias municipales, ninguno para regidurías; pero en 2018 contendieron 16 para presidencias y tres para regidurías). Nayarit debió registrar candidatos independientes municipales por separado (en 2014 registró tres contendientes para presidencias municipales, 15 para regidores y tres para síndicos; en 2017 se registraron 24 planillas conformadas por presidente municipal y síndico, y 123 para regidores); y en Yucatán sólo una parte del ayuntamiento estuvo sujeta en 2015 a elección mediante candidaturas independientes (regidores de mayoría relativa y de representación proporcional). Se excluyeron los cargos de presidente municipal y síndicos.

---

<sup>14</sup> Las normas electorales de Morelos, Tabasco y Yucatán acotan las candidaturas independientes para determinados cargos municipales. Sin embargo, con base en criterios del TEPJF, sus convocatorias contemplaron el registro de planillas completas para integrar ayuntamientos.

Tabla 8. Candidaturas independientes registradas en los estados, por cargo 2013-2018

Entidad	Elecciones federales				Elecciones locales				Regidor	Síndico	Otros	Total	%
	Presidente de la República	Senador Federal	Diputado Federal	Gobernador/J. De gobierno	Diputado Local	Presidente Municipal/J. Delegacional o Alcalde							
Aguascalientes	0	0	0	1	10	8		0	0	0	0	19	1.4
Baja California	0	0	0	0	7	8		0	0	0	0	15	1.1
Baja California Sur	0	1	0	1	10	3		0	0	0	0	15	1.1
Campesche	0	0	0	1	8	2		0	0	4*	4*	15	1.1
Chiapas	0	1	1	1	7	49		0	0	0	0	59	4.3
Chihuahua	0	0	5	1	8	29		0	3	0	46		3.3
Ciudad de México	1	0	1	1	14	12		0	0	21**	50		3.6
Coahuila	0	0	0	2	7	24		0	0	0	0	33	2.4
Colima	0	0	0	0	4	2		0	0	0	0	6	0.4
Durango	0	0	0	1	10	14		0	0	0	0	25	1.8
Estado de México	0	0	0	1	3	27		0	0	0	0	31	2.2
Guanajuato	0	0	1	0	2	27		0	0	0	0	30	2.2
Guerrero	0	1	3	0	2	10		0	0	0	0	16	1.2
Hidalgo	0	0	2	0	0	38		0	0	0	0	40	2.9
Jalisco	0	1	4	0	20	42		0	0	0	0	67	4.8
Michoacán	0	0	2	0	6	46		0	0	0	0	54	3.9
Morelos	0	0	2	1	7	32		0	0	0	0	42	3.0
Nayarit	0	0	1	3	35	27		138	3	0	207		14.9
Nuevo León	1	1	11	1	51	63		0	0	0	0	128	9.2

Continuación

Entidad	Elecciones federales					Elecciones locales				Total	%
	Presidente de la República	Senador Federal	Diputado Federal	Gobernador J. De gobierno Local	Diputado Local	Presidente Municipal/ J. Delegacional o Alcalde	Regidor	Síndico	Otros		
Oaxaca	0	0	1	0	6	65	0	0	0	72	5.2
Puebla	0	0	2	1	0	17	0	0	0	20	1.4
Querétaro	0	0	0	0	7	30	0	0	0	37	2.7
Quintana Roo	0	0	1	0	10	12	0	0	0	23	1.7
San Luis Potosí	0	0	0	0	2	14	0	0	0	16	1.2
Sinaloa	0	1	7	1	23	15	0	0	0	47	3.4
Sonora	0	0	1	0	8	17	0	0	0	26	1.9
Tabasco	0	0	5	1	9	14	0	0	0	29	2.1
Tamaulipas	0	0	5	1	1	37	0	0	0	44	3.2
Tlaxcala	0	1	1	1	9	24	0	0	4***	40	2.9
Veracruz	0	0	4	1	20	62	0	0	0	87	6.3
Yucatán	0	0	0	0	1	5	2	0	0	8	0.6
Zacatecas	0	0	0	2	5	33	0	0	0	40	2.9
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>60</b>	<b>23</b>	<b>312</b>	<b>808</b>	<b>140</b>	<b>6</b>	<b>29</b>	<b>1,387</b>	<b>100.0</b>
<b>%</b>	<b>0.1</b>	<b>0.5</b>	<b>4.3</b>	<b>1.7</b>	<b>22.5</b>	<b>58.3</b>	<b>10.1</b>	<b>0.4</b>	<b>2.1</b>	<b>100.0</b>	

Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

\* Presidente de Junta Municipal.

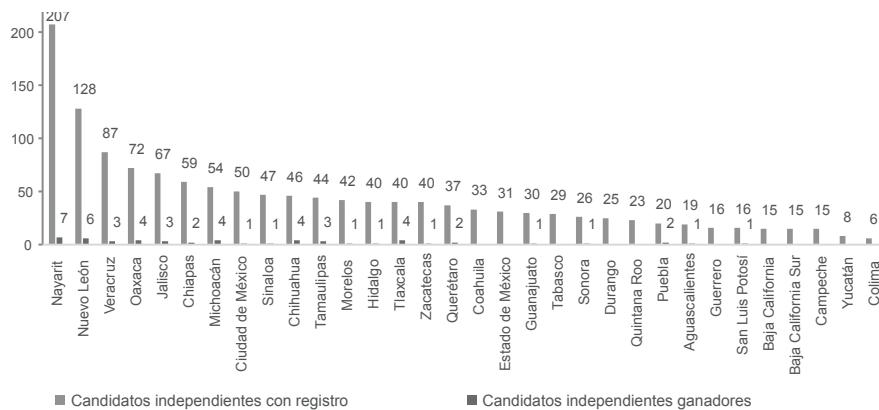
\*\* Diputado Constituyente

\*\*\* Presidente de Comunidad

Los candidatos independientes consiguieron ganar en varias entidades federativas: han participado y ganado en elecciones federales y locales de 21 estados. Esto significa que en 34.4% de los estados (es decir, 11 de 32 entidades) los independientes no han ganado elecciones.

Nayarit y Nuevo León tienen el mayor número de triunfos independientes (siete y seis, respectivamente); Oaxaca, Michoacán, Chihuahua y Tlaxcala registraron, cada uno, cuatro triunfos. En nueve estados sólo ha ganado uno (gráfica 7).

**Gráfica 7. Candidaturas independientes con registro oficial, por entidad 2013-2018**



Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

\* Se considera la elección de 2016, que se organizó por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

La experiencia nacional muestra que hay interés creciente de los ciudadanos en postular candidaturas independientes. Desde esta perspectiva, las reformas constitucionales han sido un éxito. Del total de registros aprobados por los órganos electorales (1,387), 45.4% participó en las elecciones locales de 2018, mientras que en 2013 sólo fue el 1.7%. Cabe aclarar que mientras en 2018 las 32 entidades tuvieron elecciones, en 2013 sólo hubo comicios en dos.

Sin embargo, cuando el éxito se mide por el número de triunfos electorales, el avance ya no es tan claro. En los seis años estudiados, sólo 53 candidatos independientes han ganado la elección en que parti-

ciparon, es decir, 3.8% del total de registros aprobados. Aun cuando el entorno de los independientes es adverso con respecto a los candidatos postulados por partidos políticos (no cuentan con estructuras territoriales de apoyo, deben conseguir su registro con recursos propios y no disponen de las mismas oportunidades para divulgar su plataforma política en medios electrónicos), tampoco se observa en el electorado un gran interés por favorecer estas alternativas políticas.

**Tabla 9. Evolución de las candidaturas independientes en el registro oficial por año 2013-2018**

Año de la elección	Elección Federal			Elección Local			Total global	%
	Ganador	Perdedor	Subtotal	Ganador	Perdedor	Subtotal		
2013	-	-	-	1	22	23	23	1.7
2014	-	-	-	4	22	26	26	1.9
2015	1	21	22	5	107	112	134	9.7
2016*	-	-	-	13	295	308	308	22.2
2017	-	-	-	6	260	266	266	19.2
2018	-	47	47	23	560	583	630	45.4
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>68</b>	<b>69</b>	<b>52</b>	<b>1,266</b>	<b>1,318</b>	<b>1,387</b>	<b>100.0</b>
<b>%</b>	<b>1.4</b>	<b>98.6</b>	<b>100.0</b>	<b>3.9</b>	<b>96.1</b>	<b>100.0</b>		

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

\* Se considera la elección de 2016, que se organizó por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Después de seis años de operación, los independientes ya tienen presencia en todo el territorio nacional y para competir por todos los cargos de elección. En el ámbito federal, por ejemplo, han participado 69 candidatos con un solo ganador (0.33% de las 300 diputaciones federales en disputa en 2015): dos para Presidente de la República, siete para Senador y 60 para Diputado. En el ámbito local les va un poco mejor. De las 31 gubernaturas que se disputaron en los últimos seis años (para 2018, sólo faltaba Baja California), los institutos electorales aprobaron 23 candidaturas independientes; de ellas, una ganó (3.2% de los estados que renovaron gubernaturas).

En términos absolutos, los independientes han triunfado más en las presidencias municipales, pues han ganado 41; esto puede explicarse por ser el grupo de cargos más grande, y también porque los requisitos a nivel municipal son menos exigentes. Sin embargo, en términos relativos, esas victorias representan sólo 1.3% de los 3,212 municipios que estuvieron en disputa (entre 2013 y 2018, 23 entidades celebraron elecciones municipales en dos ocasiones).

Tabla 10. Candidaturas independientes con registro oficial, por cargo 2013-2018

Año	Ganador/ Perdedor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador/ J. de gobierno	Diputado Local /1	Municipal /. Delegacional o Alcalde	Presidente de Comuni- dad /2	Presidente de Junta Municipal	Regidor	Síndico	Total
2013	G	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1
	P	0	0	0	0	10	12	0	0	0	0	22
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>23</b>
2014	G	0	0	0	0	0	1	0	0	2	1	4
	P	0	0	0	0	5	2	0	0	13	2	22
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>26</b>
2015	G	0	0	1	1	1	3	0	0	0	0	6
	P	0	0	21	2	29	74	0	0	2	0	128
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>77</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>134</b>
2016	G	0	0	0	0	1	10	2	0	0	0	13
	P	0	0	0	0	10	91	192	2	0	0	295
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>92</b>	<b>202</b>	<b>4</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>308</b>
2017	G	0	0	0	0	0	3	0	0	3	0	6
	P	0	0	0	6	37	97	0	0	120	0	260
	<b>Subtotal</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>123</b>	<b>0</b>	<b>266</b>

*Continuación*

	Año elección	Ganador/ Perdedor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador/ J. de gobierno	Diputado Local /1	Presidente Municipal /. Delegacional o Alcalde	Presidente de Comuni- dad /2	Presidente Municipal	Regidor	Síndico	Total
2018	G	0	0	0	0	0	0	23	0	0	0	0	23
	P	2	7	38	4	159	390	0	4	0	4	3	607
	Subtotal	2	7	38	4	159	413	0	4	0	4	3	630
	<b>Total G</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>41</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>1</b>	<b>53</b>	
	<b>Total P</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>59</b>	<b>22</b>	<b>331</b>	<b>767</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>135</b>	<b>5</b>	<b>1,334</b>	
	<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>60</b>	<b>23</b>	<b>333</b>	<b>807</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>140</b>	<b>6</b>	<b>1,387</b>	

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

1. Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

2. Es una figura de gobierno que sólo existe en Tlaxcala. Además de los ayuntamientos, en la elección local de 2016 se renovaron 392 presidencias de comunidad (298 por voto universal y 94 por usos y costumbres).

G=Ganador; P=Perdedor.

Con relación al desempeño de los independientes, desde un enfoque de género, también se detectan escasos rendimientos. El 16% de las candidaturas independientes son mujeres (222) y el restante 84% corresponde a los hombres (1,165). Esto significa que por casi cada dos mujeres que participaron en las elecciones sin el respaldo de un partido, hubo ocho hombres que también lo hicieron.

Al analizar el indicador de género desde el punto de vista de los ganadores, el panorama es todavía más crítico. De los 53 triunfos independientes registrados desde 2013, sólo cinco fueron mujeres (que equivale al 0.4% de las 1,387 candidaturas registradas). Los hombres ganaron 48 posiciones, aun así, esta cifra representa apenas 3.5% de todas las candidaturas autorizadas por la autoridad electoral respectiva.

**Tabla 11. Candidaturas independientes con registro oficial por género 2013-2018**

Cargo	Elección	Hombre			Mujer			Total
		G	P	Subtotal	G	P	Subtotal	
Presidente de la República	Federal	0	1	1	0	1	1	2
Senador	Federal	0	6	6	0	1	1	7
Diputado Federal	Federal	1	47	48	0	12	12	60
Gobernador	Local	1	18	19	0	4	4	23
Diputado Local*	Local	2	258	260	0	73	73	333
Pdte. Municipal/ Jefe Delegacional/Alcalde	Local	38	688	726	3	79	82	808
Presidente de Comunidad	Local	2	2	4	0	0	0	4
Presidente de Junta Municipal	Local	0	4	4	0	0	0	4
Regidor	Local	4	91	95	1	44	45	140
Síndico	Local	0	2	2	1	3	4	6
<b>Total</b>		<b>48</b>	<b>1,117</b>	<b>1,165</b>	<b>5</b>	<b>217</b>	<b>222</b>	<b>1,387</b>
<b>% ganador/perdedor</b>		<b>4.1</b>	<b>95.9</b>	<b>100.0</b>	<b>2.3</b>	<b>97.7</b>	<b>100.0</b>	
<b>% género</b>				<b>84.0</b>		<b>16.0</b>		<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales.

\* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

G=Ganador; P=Perdedor.

## Resultados electorales

De acuerdo con los resultados electorales, la tendencia a registrar candidaturas independientes es creciente. Sin embargo, ese incremento no se tradujo en mayor votación. En 2018 se aprobaron 630 candidaturas y la votación para los candidatos independientes fue de 7.29 millones de sufragios (11,583 por candidato); en 2015 participaron 134, casi una quinta parte menos, pero el respaldo electoral fue mayor, al alcanzar 1.75 millones de votos (cada independiente obtuvo 13,115 votos).

A partir de los resultados electorales de las elecciones federales y locales ordinarias celebradas durante el periodo 2013-2018, los 1,387 candidatos independientes con registro obtuvieron, en promedio, 7.8% de la votación total correspondiente a la elección en la que participaron. Para tener una referencia comparativa, en las elecciones con participación de independientes, los votos emitidos para candidatos no registrados representaron, en promedio, 0.2%; y la votación nula tuvo, en promedio, 3.6% de la votación total. Esto significa que la votación más alta después de los partidos, que obtuvieron 88.3% de la votación total, fue la de los candidatos independientes (tabla 13).

**Tabla 12. Resultados electorales agregados por año, elecciones federales y locales 2013-2018**

Año	Elecciones federales					Elecciones locales			
	Candidaturas independientes (a)	Votos para cand. ind. (b)	Votos por candidato (b/a)	Promedio % votación cand. ind. Con relación votación total	Candidaturas independientes (a)	Votos para cand. ind. (b)	Votos por candidato (b/a)	Promedio % votación cand. ind. Con relación votación total	
2013	-	-	-	-	23	27,003	1,174	6.9	
2014	-	-	-	-	26	31,962	1,229	15.2	
2015	22	225,029	10,229	9.3	112	1,532,349	13,682	8.1	
2016	-	-	-	-	308	1,637,579	5,317	6.6	
2017	-	-	-	-	266	669,486	2,517	7.5	
2018	47	4,606,320	98,007	7.7	583	2,690,847	4,616	8.2	
<b>Total</b>	<b>69</b>	<b>4,831,349</b>	<b>70,020</b>	<b>9.3</b>	<b>1,318</b>	<b>6,589,226</b>	<b>4,999</b>	<b>7.8</b>	

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

En promedio, la votación más alta la obtuvieron los candidatos independientes a presidentes de comunidad, con 31.8% de la votación total. Le siguieron los independientes que disputaron el cargo de síndico, al recibir, en promedio, 15.4% de la votación. En el extremo opuesto, los candidatos independientes con menor votación promedio fueron los que buscaban la Presidencia de la República, al recibir sólo 2.6% de la votación total. Le siguieron los aspirantes a una jefatura delegacional (después alcaldías), quienes obtuvieron, en promedio, 3.6% de la votación.

No se considera la votación independiente para integrar la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México; al ser una elección única tiene poco sentido compararla con el resto de los cargos regulares, pero llama la atención que los candidatos ciudadanos obtuvieron, en promedio, sólo 0.4% de la votación total.

Para las elecciones federales, la actuación de los independientes fue de cierta relevancia, ya que alcanzaron en promedio 8.2% de la votación total. En las elecciones locales, el desempeño independiente fue más bajo: sólo 7.8% de los electores apoyó con su voto a candidatos independientes.

**Tabla 13. Promedios porcentuales de la votación independientes en elecciones federales y locales, por cargo 2013-2018**

Cargo	Tipo de elección	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Presidente de la República	Federal	2.6	0.1	2.8	94.5	2.6	-0.2
Senador	Federal	6.7	0.1	4.3	88.9	6.6	2.3
Diputado Federal	Federal	8.5	0.1	4.3	87.1	8.4	4.3
Gobernador	Local	5.4	0.1	2.9	91.6	5.3	2.5
Diputado Local	Local	5.5	0.2	3.8	90.5	5.3	1.8
Diputado Constituyente*	Local	0.4	0.0	8.1	91.6	0.4	-7.7
Presidente Municipal	Local	8.6	0.1	3.5	87.7	8.5	5.2

*Continuación*

Cargo	Tipo de elección	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Jefe Delegacional/Alcalde	Local	3.6	0.2	3.6	92.6	3.4	0.0
Presidente de Comunidad	Local	31.8	10.1	3.8	54.3	21.7	28.1
Presidente de Junta Municipal	Local	4.0	0.7	5.0	90.3	3.3	-1.0
Regidor	Local	9.1	0.3	3.6	87.0	8.8	5.5
Síndico	Local	15.4	0.1	4.7	79.8	15.3	10.8
<b>Promedios globales</b>		<b>7.8</b>	<b>0.2</b>	<b>3.6</b>	<b>88.3</b>	<b>7.6</b>	<b>4.2</b>

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según el cargo. El promedio total se calculó promediando la totalidad de los datos que contiene la base de datos (no es un promedio de promedios).

\* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

CNR = Candidatos no registrados.

VN = Notos nulos.

Chihuahua y Sonora tuvieron la votación promedio más alta a favor de los candidatos independientes, con 14.3 y 12.4%, respectivamente. En cambio, Ciudad de México, Tabasco y Campeche presentaron las votaciones más bajas. En estas entidades, los independientes lograron votaciones que, en promedio, no superaron 3% de los sufragios.

En algunas entidades la votación independiente resultó tan baja que incluso fue superada por el voto nulo. Cuatro estados mostraron este fenómeno: en la Ciudad de México el voto nulo fue mayor que el voto a favor de ciudadanos sin aval de partidos por 3.6 puntos de diferencia; Campeche guardó una distancia de 1.2 puntos; Tabasco, 1.2; y Quintana Roo, 0.7.

Al comparar la votación de independientes contra la de partidos, las cifras son elocuentes; mientras los independientes consiguieron, en promedio, 7.8% de los votos, los partidos obtuvieron 88.3%.

**Tabla 14. Promedios porcentuales  
de la votación por independientes en elecciones  
fедерales y locales, por entidad 2013-2018**

Entidad	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Chihuahua	<b>14.3</b>	0.1	4.1	81.5	14.2	10.2
Sonora	<b>12.4</b>	0.1	2.7	84.8	12.3	9.7
Michoacán	<b>11.0</b>	0.2	5.3	83.4	10.8	5.7
Tlaxcala	<b>9.7</b>	1.6	3.6	85.1	8.1	6.0
Jalisco	<b>9.6</b>	0.1	3.5	86.7	9.5	6.1
Guanajuato	<b>9.3</b>	0.1	4.1	86.5	9.2	5.2
Nuevo León	<b>9.1</b>	0.1	3.1	87.7	9.1	6.0
Puebla	<b>9.0</b>	0.1	4.9	86.0	8.9	4.1
Morelos	<b>9.0</b>	0.1	3.4	87.6	8.9	5.6
Hidalgo	<b>8.7</b>	0.1	3.0	88.2	8.6	5.6
Nayarit	<b>8.5</b>	0.3	3.6	87.6	8.2	4.9
Tamaulipas	<b>8.4</b>	0.1	2.5	89.0	8.3	5.9
San Luis Potosí	<b>8.2</b>	0.0	4.2	87.5	8.2	4.0
Oaxaca	<b>8.1</b>	0.1	3.4	88.4	8.0	4.7
Colima	<b>8.0</b>	0.1	3.4	88.6	7.9	4.6
Zacatecas	<b>7.9</b>	0.0	3.2	88.9	7.8	4.7
Querétaro	<b>7.5</b>	0.1	4.0	88.5	7.4	3.5
Baja California	<b>6.8</b>	0.1	3.4	89.7	6.7	3.3
Aguascalientes	<b>6.4</b>	0.1	3.2	90.2	6.3	3.2
Veracruz	<b>6.4</b>	0.2	3.2	90.3	6.1	3.2
Estado de México	<b>5.9</b>	0.2	2.9	91.0	5.8	3.0
Sinaloa	<b>5.9</b>	0.1	3.3	90.7	5.7	2.6
Baja California Sur	<b>5.7</b>	0.1	3.7	90.6	5.6	2.0
Durango	<b>5.5</b>	0.1	2.7	91.7	5.5	2.8
Yucatán	<b>5.5</b>	0.0	2.1	92.4	5.5	3.4
Chiapas	<b>5.4</b>	0.1	5.3	87.5	5.3	0.2
Guerrero	<b>5.3</b>	0.0	5.0	89.7	5.3	0.3

*Continuación*

Entidad	% votación cand. ind. (a)	% CNR (b)	% VN (c)	% votación partidos	Diferencia con CNR (a-b)	Diferencia con VN (a-c)
Coahuila	<b>5.1</b>	0.0	2.2	92.7	5.1	3.0
Quintana Roo	<b>3.5</b>	0.0	4.2	92.3	3.4	-0.7
Campeche	<b>2.9</b>	0.3	4.1	92.7	2.5	-1.2
Tabasco	<b>2.8</b>	0.1	3.9	93.2	2.7	-1.2
Ciudad de México	<b>2.1</b>	0.1	5.8	92.0	2.0	-3.6
<b>Total</b>	<b>7.8</b>	<b>0.2</b>	<b>3.7</b>	<b>88.3</b>	<b>7.6</b>	<b>4.2</b>

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según la entidad. El promedio total se calculó promediando la totalidad de los datos que contiene la base de datos.

\* Se considera la elección de 2016, que se organiza por única ocasión, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

CNR = Candidatos no registrados.

VN = Notos nulos.

Sobre el desempeño de los independientes desde la perspectiva de género, las mujeres recibieron menos apoyo electoral que los hombres. En términos absolutos, ellas captaron 1,086,377 votos, mientras ellos lograron 10.33 millones de votos. Al dividir los votos de cada género entre las candidaturas registradas, persiste la desigualdad electoral: cada candidata consiguió 4,894 votos, por 8,871 de cada candidato.

**Tabla 15. Resultados electorales obtenidos por candidaturas en elecciones federales y locales, por género 2013-2018**

Género	Candidatos registrados (a)	Votos (b)	Votos por candidato (b/a)
Mujeres	222	1,086,377	4,894
Hombre	1,164	10,334,198	8,871
<b>Total</b>	<b>1,386</b>	<b>11,420,575</b>	<b>8,234</b>

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Al comparar el desempeño electoral de los independientes, por género y cargo, se observa que, en general, los hombres tuvieron, en promedio, resultados más altos que las mujeres. Algunas excepciones fueron: en 2014, al competir por regidurías y sindicaturas; en 2015, para diputaciones locales; en 2016, elecciones para presidencias municipales y diputaciones constituyentes de la Ciudad de México; y en 2018, nuevamente para diputaciones locales. En todas ellas, las mujeres lograron la delantera (tabla 16).

Mientras que los hombres participaron en casi todas las contiendas (no lo hicieron en 2014 para disputar sindicaturas), las mujeres no compitieron en 2014 para diputaciones locales y presidencias municipales; en 2015 para gubernaturas y regidurías; en 2016 para las presidencias de comunidad; y en 2018 para alcaldías en la Ciudad de México y presidentes de junta municipal. En el ámbito de las candidaturas independientes, hay un claro déficit en la presencia electoral de las mujeres.

**Tabla 16. Promedios de resultados electorales obtenidos por candidatos independientes en elecciones federales y locales, por cargo y género 2013-2018**

Cargo	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Presidente de la República	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5.2	0.0
Senador	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7.6	1.3
Diputado Federal	-	-	-	-	9.5	7.6	-	-	-	-	8.3	7.5
Gobernador	-	-	-	-	17.1	-	3.9	2.5	4.7	2.1	3.1	1.2
Diputado Local	1.6	1.5	5.5	-	6.2	8.7	4.2	2.4	5.0	4.0	6.0	8.1
Diputado Constituyente*	-	-	-	-	-	-	0.4	0.5	-	-	-	-
Presidente Municipal	11.8	0.7	16.0	-	9.0	4.9	7.7	8.3	8.5	5.8	9.2	7.9

*Continuación*

Cargo	2013		2014		2015		2016		2017		2018	
	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M	H	M
Jefe Delegacional/ Alcalde	-	-	-	-	3.5	1.2	-	-	-	-	4.1	-
Presidente de Comunidad	-	-	-	-	-	-	31.8	-	-	-	-	-
Presidente de Junta Municipal	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4.0	-
Regidor	-	-	17.6	21.9	3.9	-	-	-	8.7	6.8	-	-
Síndico	-	-	-	-	16.0	-	-	-	-	-	15.0	14.5

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

Nota: Los promedios se obtuvieron directamente de la base de datos, a partir de la agrupación de los registros según el cargo.

\* Elección única realizada en 2016, para elegir diputados constituyentes de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

H=Hombre; M=Mujer.

## Ganadores

Los 53 candidatos independientes que ganaron sus respectivas elecciones durante el periodo estudiado lo hicieron con una votación promedio de 36.3%. La votación promedio más alta se registró para el cargo de gobernador con 48.8% de la votación; le sigue el cargo de presidente de comunidad con 43.4%; y el de diputado federal con 42.5%.

**Tabla 17. Resultados electorales globales por cargo obtenidos por candidatos independientes en elecciones federales y locales 2013-2018**

Cargos	Ganadores			Perdedores		
	Votación promedio cand. ind.	Votación promedio total	% votación promedio cand. ind.	Votación promedio cand. ind.	Votación promedio total	% votación promedio cand. ind.
Presidente de la República	-	-	-	1,480,866	56,611,027	2.6
Diputado Federal	43,730	103,013	42.5	12,208	155,282	8.0
Senador	-	-	-	157,946	1,681,448	6.7
Gobernador	1,020,552	2,090,280	48.8	45,077	1,479,962	3.4
Diputado Local	57,215	152,467	37.5	3,904	68,471	5.4
Diputado Constituyente	22,045	2,145,655	1.0	7,744	2,145,655	0.4
Presidente Municipal	18,229	47,943	36.6	2,888	51,950	7.1
Jefe Delegacional/ Alcalde	-	-	-	6,307	149,535	3.6
Presidente de Comunidad	326	917	43.4	133	655	20.3
Presidente de Junta Municipal	-	-	-	210	5,951	4.0
Regidor	868	2,571	33.5	337	5,843	8.2
Síndico	7,808	19,319	40.4	13,077	110,327	10.4

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

El rango de votación obtenida por los candidatos independientes ganadores osciló entre el 21.6% (de José Esteban Cortes Torres, presidente municipal de Mazatecochco, Tlaxcala, electo en 2016) y el 68.4% (de Jorge Alfredo Lozoya Santillán, presidente municipal de Hidalgo del Parral, Chihuahua, reelecto recientemente en 2018). Se excluye de esta comparación al único diputado constituyente independiente elec-

to en la Ciudad de México en 2016 que, con sólo 1.03% de la votación tuvo acceso a este cargo bajo el principio de representación proporcional.

El único candidato independiente que ha ganado una elección federal fue Manuel Jesús Clouthier Carrillo (diputado federal por Culiacán, Sinaloa) al recibir 42.5% de los sufragios. En el ámbito local, el cargo más relevante ganado por un candidato sin respaldo partidista ha sido la gubernatura de Nuevo León, a favor de Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, con 48.8% de los votos.

El 88.7% de los triunfos se circunscribió a ayuntamientos (41), regidores (4) y presidentes de comunidad (2).

En términos absolutos, el gobernador independiente de Nuevo León y el presidente municipal independiente de Juárez, Chihuahua, obtuvieron el mayor número de votos con relación al resto de candidatos sin partido que ganaron elecciones (1,020,552 y 209,762, respectivamente). La votación ganadora más baja la recibió el presidente de comunidad de Colonia Francisco Villa Tecocac, en Tlaxcala, con sólo 69 votos (tabla 18).

**Tabla 18. Candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales 2013-2018**

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
1	Jorge Alfredo Lozoya Santillán**	2018	Pdte. Mpal.	Chihuahua	34,252	<b>68.4</b>	Empresario
2	Héctor Daniel Aranda Pérez	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	4,543	<b>62.5</b>	PRI
3	Christian Romero Pérez	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	3,960	<b>53.8</b>	Sin antecedente
4	Marco Huerta Cuevas	2016	Pdte. de Comunidad	Tlaxcala	69	<b>52.7</b>	Sin antecedente
5	Héctor Armando Cabada Alvídrez**	2016	Pdte. Mpal.	Chihuahua	209,762	<b>48.9</b>	Periodista

*Continuación*

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
6	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	2015	Gobernador	Nuevo León	1,020,552	<b>48.8</b>	PRI
7	Jorge Alfredo Lozoya Santillán**	2016	Pdte. Mpal.	Chihuahua	23,351	<b>48.5</b>	Empresario
8	Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	32,326	<b>47.1</b>	Empresario
9	Hector Manuel de la Torre Valenzuela**	2018	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	4,523	<b>45.7</b>	PAN/MC
10	Javier Meneses Contreras	2018	Pdte. Mpal.	Puebla	1,606	<b>43.9</b>	Sin antecedente
11	Raúl de Luna Tovar	2013	Pdte. Mpal.	Zacatecas	1,377	<b>43.0</b>	PAN/Panal
12	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	2015	Dip. Fed.	Sinaloa	43,730	<b>42.5</b>	PAN
13	Rosa María Aguilar Antonio	2016	Pdte. Mpal.	Oaxaca	639	<b>41.9</b>	Sindicalista
14	César Adrián Valdez Martínez	2015	Pdte. Mpal.	Nuevo León	25,557	<b>41.7</b>	Sin antecedente
15	Isaac García Álvarez	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	1,789	<b>41.0</b>	PRI/Panal
16	Armida Silvestre Juárez	2014	Síndico	Nayarit	7,808	<b>40.4</b>	Sin antecedente
17	Hilario Ramírez Villanueva	2014	Pdte. Mpal.	Nayarit	7,808	<b>40.4</b>	PAN
18	Héctor Manuel de la Torre Valenzuela**	2016	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	3,797	<b>40.3</b>	PAN/MC
19	José Luis Gallardo Flores	2016	Pdte. Mpal.	Tamaulipas	3,417	<b>39.2</b>	PRI
20	Luis René Ruelas Ortega	2018	Pdte. Mpal.	Jalisco	2,374	<b>39.0</b>	Sin antecedente

*Continuación*

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
21	Eduardo Cobián Alvarado	2014	Regidor	Nayarit	1,068	<b>38.5</b>	Sin antecedente
22	Manuel Guzmán Carrasco**	2018	Pdte. Mpal.	Oaxaca	6,004	<b>37.8</b>	PRI/Panal
23	Oscar Daniel Carrión Calvario	2018	Pdte. Mpal.	Jalisco	6,105	<b>37.8</b>	Sin antecedente
24	José Pedro Kumamoto Aguilar	2015	Dip. Local	Jalisco	57,215	<b>37.5</b>	Sin antecedente
25	Juan Ramon Madera Orozco	2017	Regidor	Nayarit	1,027	<b>36.8</b>	Sin antecedente
26	J. Belem Ledesma Ledesma	2018	Pdte. Mpal.	Querétaro	1,591	<b>36.7</b>	PRI
27	Eduardo Quiroga Jiménez	2018	Pdte. Mpal.	Sonora	5,705	<b>36.4</b>	PAN
28	Celso Nieto Estrada	2018	Pdte. Mpal.	Morelos	2,322	<b>36.3</b>	Sin antecedente
29	Adrián Esper Cárdenas	2018	Pdte. Mpal.	San Luis Potosí	28,536	<b>36.3</b>	Sin antecedente
30	Santana Martínez Peña	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	1,688	<b>36.1</b>	Sin antecedente
31	Eugenio de Jesús Jiménez López	2018	Pdte. Mpal.	Chiapas	3,341	<b>35.3</b>	Sin antecedente
32	Ruffo Eder Soriano González	2018	Pdte. Mpal.	Oaxaca	2,694	<b>35.0</b>	PRI
33	Ismael Sánchez Altamirano	2017	Regidor	Nayarit	913	<b>34.7</b>	PRI
34	Héctor Armando Cabada Alvídrez**	2018	Pdte. Mpal.	Chihuahua	176,245	<b>34.4</b>	Periodista

*Continuación*

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
35	Esteban Bautista Bautista	2016	Pdte. de Comunidad	Tlaxcala	582	34.2	Sin antecedente
36	Samuel Ortiz López	2018	Pdte. Mpal.	Chiapas	1,786	31.3	Sin antecedente
37	Florencio Galicia Fernández	2018	Pdte. Mpal.	Puebla	3,790	31.0	Empresario
38	Germán García Gamiochite	2014	Regidor	Nayarit	689	30.5	Sin antecedente
39	José Alberto Méndez Pérez	2015	Pdte. Mpal.	Guanajuato	7,873	30.0	PAN
40	Octavio Pérez Garay	2017	Pdte. Mpal.	Veracruz	17,643	29.3	PRI
41	Carlos Alberto Guevara Garza	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	18,787	27.7	Servidor público
42	Alfonso Jesús Martínez Alcázar	2015	Pdte. Mpal.	Michoacán	75,380	27.6	PAN
43	Elida Lupita Lozano Fuentes	2017	Regidor	Nayarit	642	26.7	Sin antecedente
44	Juan Manuel Villalpando Adame	2016	Pdte. Mpal.	Aguascalientes	2,101	26.7	Sindicalista
45	Dora Belén Sánchez Orozco	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	2,886	26.0	Sin antecedente
46	Edgar Olvera Barrera González	2018	Pdte. Mpal.	Michoacán	1,675	24.3	Sin antecedente
47	Manuel Guzmán Carrasco**	2016	Pdte. Mpal.	Oaxaca	3,379	24.1	PRI/Panal
48	José Antonio Mejía Lira	2018	Pdte. Mpal.	Querétaro	8,659	23.7	PRI
49	Pedro Alonso Casas Quiñones	2018	Pdte. Mpal.	Nuevo León	3,572	23.7	PRD

*Continuación*

#	Nombre	Año	Cargo	Entidad	Votación	% votación total	Antecedentes partidistas*
50	Francisco Hernández Cortez	2016	Pdte. Mpal.	Hidalgo	1,289	23.3	Sin antecedente
51	Miguel Ángel Sanabria Chávez	2016	Pdte. Mpal.	Tlaxcala	2,039	22.7	Sin antecedente
52	José Esteban Cortes Torres	2016	Pdte. Mpal.	Tlaxcala	1,214	21.6	Sin antecedente
53	Ismael Figueroa Flores	2016	Dip. Constituyente	Ciudad de México	22,045	1.0	Sindicalista

Fuente: Elaboración propia con resultados publicados por los institutos electorales correspondientes. Cuando no fue posible consultar los resultados definitivos, se utilizaron los resultados de los cómputos distritales y municipales.

\* La información se obtuvo de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

\*\* Candidatos independientes que lograron su reelección en 2018.

El 43.4% de los candidatos independientes ganadores no registraron antecedentes partidistas o gremiales (23 casos). Con antecedentes políticos, se registraron 33 ciudadanos, que equivale a 62.3% de los candidatos ganadores. De este porcentaje, 43.4% formó parte de algún partido y 18.9% tenía antecedentes gremiales en el sector empresarial, sindical o periodístico.

**Tabla 19. Perfil general de los candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales 2013-2018**

Cargo	PAN	PRI	PRD	Empresario	Perio-dista	Servidor público	Sindi-calista	Sin antece-dente	Total
Diputado Federal	1	-	-	-	-	-	-	-	1
Gobernador	-	1	-	-	-	-	-	-	1
Diputado Local	-	-	-	-	-	-	-	1	1
Diputado Constituyente	-	-	-	-	-	-	1	-	1

*Continuación*

Cargo	PAN	PRI	PRD	Empresario	Periodista	Servidor público	Sindicalista	Sin antecedente	Total
Presidente Municipal	7	12	1	4	2	1	2	15	41
Presidente de Comunidad	-	-	-	-	-	-	-	2	2
Regidor	-	1	-	-	-	-	-	4	5
Síndico	-	-	-	-	-	-	-	1	1
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>14</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>23</b>	<b>53</b>
%	15.1	26.4	1.9	7.5	3.8	1.9	5.7	43.4	100.0

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales federal y locales y de fuentes periodísticas de circulación nacional y local.

Una de las prerrogativas que reciben los candidatos independientes es el financiamiento público para realizar actividades tendientes a la obtención del voto durante los períodos de campaña. Alfonso Jesús Martínez Alcázar, quien ganó en 2015 la presidencia municipal de Morelia, Michoacán, ha recibido el monto más alto de los ganadores independientes por este concepto (un millón 76 mil pesos); mientras que en 2017 tres regidores electos en Nayarit (Elida Lupita Lozano Fuentes, Ismael Sánchez Altamirano y Juan Ramón Madera Orozco), recibió cada uno sólo 789 pesos para gastos de campaña.

En cuanto al rendimiento del dinero entregado a los candidatos para sus actividades proselitistas también se observan grandes contrastes. Raúl de Luna Tovar, presidente municipal de General Enrique Estrada, Zacatecas, tuvo en 2013 el voto más caro, pues cada voto recibido le representó 38.89 pesos del financiamiento público. Por su parte, Héctor Armando Cabada Alvídrez, presidente municipal de Juárez, Chihuahua, tuvo el voto más barato en las elecciones de 2016 y 2018 (candidato reelecto), ya que cada voto le costó apenas 14 centavos de los recursos públicos recibidos en cada elección. En este ejercicio de cálculo no se contempla el financiamiento privado que pudieron haber recibido los candidatos.

**Tabla 20. Financiamiento público por voto obtenido de los candidatos independientes que resultaron ganadores en las elecciones federales y locales, 2013-2018 (Pesos corrientes)**

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financia-miento público	Financia-miento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
1	Raúl de Luna Tovar	Pdte. Mpal.	General Enrique Estrada, Zac.	53,550	38.89	109,298
2	Javier Meneses Contreras	Pdte. Mpal.	Domingo Arenas, Pue.	42,285	26.33	208,199
3	Manuel Jesús Clouthier Carrillo	Dip. Federal	5 Culiacán, Sin.	1,066,240	24.38	1,260,038
4	Ismael Figueroa Flores	Dip. Constituyente	Ciudad de México	483,327	21.92	3,044,963
5	J. Belem Ledesma Ledesma	Pdte. Mpal.	San Joaquín, Qro.	26,659	16.76	191,506
6	Francisco Hernández Cortez	Pdte. Mpal.	Tlanalapa, Hgo.	19,074	14.80	101,484
7	Alfonso Jesús Martínez Alcázar	Pdte. Mpal.	Morelia, Mich.	1,076,123	14.28	3,314,398
8	José Alberto Méndez Pérez	Pdte. Mpal.	Comonfort, Gto.	111,865	14.21	470,410
9	Florencio Galicia Fernández	Pdte. Mpal.	Yehualtepec, Pue.	42,285	11.16	205,875
10	Dora Belén Sánchez Orozco	Pdte. Mpal.	Peribán, Mich.	22,301	7.73	230,330
11	Juan Manuel Villalpando Adame	Pdte. Mpal.	Cosío, Ags.	16,190	7.71	292,160
12	Samuel Ortiz López	Pdte. Mpal.	Soyaló, Chis.	13,523	7.57	128,145

*Continuación*

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financia-miento público	Financia-miento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
13	Edgar Olvera Barrera González	Pdte. Mpal.	Queréndaro, Mich.	12,410	7.41	200,514
14	José Luis Gallardo Flores	Pdte. Mpal.	Jaumave, Tamps.	16,620	4.86	447,436
15	José Esteban Cortes Torres	Pdte. Mpal.	Mazatecochco, Tlax.	5,442	4.48	60,836
16	Hector Manuel de la Torre Valenzuela	Pdte. Mpal.	Llera, Tamps.	16,620	4.38	521,232
17	Eugenio de Jesús Jiménez López	Pdte. Mpal.	Tzimol, Chis.	13,523	4.05	213,401
18	Hector Manuel de la Torre Valenzuela	Pdte. Mpal.	Llera, Tamps.	16,885	3.73	572,699
19	Celso Nieto Estrada	Pdte. Mpal.	Coatlán del Río, Mor.	8,528	3.67	322,400
20	Santana Martínez Peña	Pdte. Mpal.	Mier y Noriega, NL.	5,803	3.44	94,152
21	Manuel Guzmán Carrasco	Pdte. Mpal.	Putla Villa de Guerrero, Oax.	19,832	3.30	264,208
22	Ruffo Eder Soriano González	Pdte. Mpal.	San Pedro Tapanatepec, Oax.	8,551	3.17	113,657
23	Isaac García Álvarez	Pdte. Mpal.	Coahuatlán, Ver.	5,566	3.11	64,903
24	José Antonio Mejía Lira	Pdte. Mpal.	Tequisquiapan, Qro.	26,659	3.08	1,503,863

*Continuación*

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financia-miento público	Financia-miento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
25	Héctor Daniel Aranda Pérez	Pdte. Mpal.	Tanhuato, Mich.	13,073	2.88	205,796
26	Eduardo Quiroga Jiménez	Pdte. Mpal.	Cananea, Son.	15,549	2.73	1,112,054
27	Miguel Ángel Sanabria Chávez	Pdte. Mpal.	Sta. Cruz Tlaxcala, Tlax.	5,442	2.67	107,900
28	Adrián Esper Cárdenas	Pdte. Mpal.	Ciudad Valles, SLP.	73,643	2.58	2,007,192
29	Manuel Guzmán Carrasco	Pdte. Mpal.	Putla Villa de Guerrero, Oax.	7,485	2.25	413,789
30	Rosa María Aguilar Antonio	Pdte. Mpal.	Reforma de Pineda, Oax.	1,372	2.15	37,173
31	César Adrián Valdez Martínez	Pdte. Mpal.	García, NL.	53,574	2.10	2,527,224
32	Chistian Romero Pérez	Pdte. Mpal.	Tlacotalpan, Ver.	5,566	1.41	128,572
33	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	Pdte. Mpal.	Hidalgo del Parral, Chih.	30,344	1.30	1,533,676
34	Elida Lupita Lozano Fuentes	Regidor	Acaponeta, Demarcación 3, Nay.	789	1.23	40,829
35	Ismael Sánchez Altamirano	Regidor	Rosamorada, Demarcación 3, Nay.	789	0.86	46,405
36	Carlos Alberto Guevara Garza	Pdte. Mpal.	Garcia, NL.	15,993	0.85	1,326,484

*Continuación*

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financia-miento público	Financia-miento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
37	Pedro Alonso Casas Quiñones	Pdte. Mpal.	Ciénega de Flores, NL.	2,873	0.80	238,354
38	Juan Ramon Madera Orozco	Regidor	Tecuala, Demarcación 4, Nay.	789	0.77	53,721
39	Jorge Alfredo Lozoya Santillán	Pdte. Mpal.	Hidalgo del Parral, Chih.	24,977	0.73	1,720,769
40	Luis Rene Ruelas Ortega	Pdte. Mpal.	Villa Corona, Jal.	1,099	0.46	75,490
41	Jaime Heliódoro Rodríguez Calderón	Gobernador	Nuevo León	383,329	0.38	49,929,949
42	Oscar Daniel Carrión Calvario	Pdte. Mpal.	Sayula, Jal.	2,257	0.37	127,030
43	José Pedro Kumamoto Aguilar	Dip. Local	Distrito X, Jal.	18,627	0.33	1,235,538
44	Octavio Pérez Garay	Pdte. Mpal.	San Andrés Tuxtla, Ver.	5,566	0.32	1,345,337
45	Miguel Bernardo Treviño de Hoyos	Pdte. Mpal.	San Pedro Garza García, NL.	5,803	0.18	962,713
46	Héctor Armando Cabada Alvíarez	Pdte. Mpal.	Juárez, Chih.	24,977	0.14	21,432,466
47	Hector Armando Cabada Alvidrez	Pdte. Mpal.	Juárez, Chih.	30,344	0.14	18,707,060

*Continuación*

#	Candidato	Cargo	Distrito/Municipio	Financia-miento público	Financia-miento público por voto obtenido	Tope gasto de campaña
48	Armida Silvestre Juárez	Síndico	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
49	Eduardo Cobián Alvarado	Regidor	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
50	Esteban Bautista Bautista	Pdte. de Comunidad	Guadalupe Tlachco, Tlax.	nd	nd	12,416
51	Germán García Gamiochite	Regidor	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
52	Hilario Ramírez Villanueva	Pdte. Mpal.	San Blas, Nay.	nd	nd	nd
53	Marco Huerta Cuevas	Pdte. de Comunidad	Colonia Francisco Villa Tecoa, Tlax.	nd	nd	7,304

Fuente: Elaboración propia con información de los acuerdos aprobados por los institutos electorales federal y locales, que emiten los montos específicos de financiamiento público para gastos de campaña.

nd=No disponible.

En México, el financiamiento público para gastos de campaña de candidatos de partido es muy superior al que reciben los independientes. Por regla general, los candidatos independientes obtienen una porción de lo que ingresa un partido nuevo: la mayoría de los estados y el ámbito federal prevén para los independientes, en cada tipo de elección,<sup>15</sup> un monto equivalente a 33% del financiamiento público que le corresponde a un partido de reciente creación. Cada tercio de dicho financiamiento se divide igualitariamente entre los independien-

<sup>15</sup> A nivel federal hay tres tipos de elecciones para renovar Presidencia de la República, Senadores y Diputados Federales. En el ámbito local, también hay tres tipos de elecciones para elegir Gobernador, Diputados Locales y Ayuntamientos. Cabe señalar que Campeche, Nayarit y Tlaxcala han tenido una cuarta elección: junta municipal, regidores y presidencia de comunidad, respectivamente.

tes a gobernador, diputados y ayuntamientos. Algunos casos se separan del criterio estándar relativo a los porcentajes; por ejemplo, Nayarit y Tlaxcala otorgan el 25% de la bolsa para cada tipo de elección (gobernador, diputados locales, presidentes municipales y regidores; o presidentes de comunidad en el caso de Tlaxcala). (Anexo III)

Campeche, Colima, Guanajuato, Guerrero, Oaxaca, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo y San Luis Potosí, son nueve entidades que se distinguen por distribuir el financiamiento público proporcionalmente al número de electores del distrito o municipio en disputa. Esta fórmula favorece a los aspirantes independientes porque es más justa (reciben recursos según la cantidad de electores).

Respecto al financiamiento privado, está prohibido que éste supere al público. Para los independientes, la restricción imperante en varias entidades es que el tope de financiamiento privado sea entre 10 y 30% del tope de gastos de campaña de la elección de que se trate (por ejemplo, Chihuahua tiene 50% y Oaxaca 30%). Ello se traduce en gran disparidad para competir entre independientes y partidos, puesto que los primeros reciben poco dinero público y tienen topes al financiamiento privado, pero enfrentan los mismos topes de campaña que un candidato de partido.

Para solventar esta inequidad, el TEPJF asumió el criterio de que mientras no se rebase el tope de gasto de campaña, los independientes podrán contar con tantos fondos privados para equiparar su gasto con el de las campañas de partido.<sup>16</sup> Sin embargo, solamente algunos estados como Puebla, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala adoptaron este criterio en sus legislaciones. Eso significa que en el resto de las entidades estos límites financieros pueden invalidarse, siempre que el candidato independiente recurra al Tribunal Electoral y este falle a su favor.

<sup>16</sup> La Sala Superior del TEPJF aprobó el 30 de mayo de 2015 la tesis XXI/2015 donde señala el criterio indicado sobre financiamiento privado a candidatos independientes.

## Conclusión y recomendaciones

Durante la discusión de la reforma constitucional de 2012, los legisladores señalaron como principales argumentos para introducir las candidaturas independientes al sistema electoral mexicano, la necesidad de abrir nuevos cauces a la participación ciudadana; ampliar las opciones políticas de la sociedad donde se ha configurado un modelo de competencia de corte tripartidista; y responder al deterioro de la valoración social sobre los partidos políticos y sus grupos dirigentes (Senado de la República 2011).

A juzgar por la evidencia de los procesos electorales celebrados de 2013 a 2018, las candidaturas independientes abrieron efectivamente nuevas alternativas institucionales para la participación política de los mexicanos. Separándose de la tendencia general de las reformas electorales —de introducir reglas para fortalecer el sistema de partidos— la reforma de 2012 avanzó en dirección al fortalecimiento de los derechos políticos de los ciudadanos. La reforma introdujo mecanismos de integración política no circunscritos a la exclusiva actividad de los partidos.

Gracias a los cambios, los partidos dejaron de arrogarse el monopolio exclusivo de la participación electoral (con la postulación de candidatos) y la representación política (al ganar elecciones). Ahora los ciudadanos pueden disputar los cargos de elección popular e, incluso, convertirse en gobierno, todo ello sin aval o respaldo directo o indirecto de partidos políticos.

Las cifras así lo indican. Desde que las candidaturas sin partido están constitucionalmente permitidas (2012), 31 estados han tenido participación de candidatos independientes para gubernaturas, y en todos compitieron para diputaciones locales de mayoría relativa y para ocupar cargos municipales. En el ámbito federal, 21 estados tuvieron candidatos independientes para alguno de los cargos de Presidente de la República, Senador o Diputado Federal.

Los independientes han ofrecido alternativas políticas a la sociedad. Ahora los electores tienen nuevas ofertas políticas, además de los partidos. En el periodo de ausencia de candidaturas independientes (1946-2012) (Hernández 2012), el régimen político-electoral acentuó la función instrumental de los partidos políticos en dos direcciones.

Por un lado, para fortalecer la representación de intereses (grupos de izquierda) y la legitimación del sistema político (modelo autoritario con pluralismo limitado); y por el otro, para organizar elecciones (transición democrática) y formar e integrar los principales órganos del Estado (gobernabilidad). En síntesis, la contribución de los partidos fue continuidad y no rompimiento institucional, cuando el pluralismo y la alternancia constituyeron dos metas de la transición a la democracia en México.

Después de la primera alternancia en la presidencia de la República en 2000, que mostró la funcionalidad de un sistema electoral orientado a la competitividad y confianza en las elecciones, se configuró un sistema multipartidista en el que tres institutos políticos, el PAN, el PRI y el PRD, se disputaron la mayoría de los cargos sometidos a votación.

El sistema de partidos se caracterizó por un multipartidismo en el ámbito nacional, que contrastó con la heterogeneidad de arreglos en la esfera estatal y distrital (Méndez 2007). Hasta antes de 2018, México presentaba una combinación de partidos grandes que convivían con esquemas atomizados en partidos pequeños (partidos que, salvo algunos casos regionales, no representan nuevas opciones). Con la irrupción de Morena en las elecciones de 2018, el cuadro político-partidista cambió hacia un sistema de partido predominante.

En este contexto, las candidaturas independientes son una alternativa a los partidos; sin embargo, todavía están lejos de ser competitivos. Para muestra, dos botones: desde que se formalizó esta figura en 2012, los institutos electorales sólo han aprobado 1,387 registros, una fracción en comparación con las miles de candidaturas que registran los partidos en todo el país; segundo, de los candidatos independientes que lograron ganar la elección (53 en total), 62.3% no son “químicamente puros”, pues cuentan con antecedentes partidistas o gremiales (33 casos). En otros términos, participación ciudadana incipiente y dudosa independencia partidista son características actuales de las candidaturas independientes en México.

Ante tal desempeño electoral, es evidente que las postulaciones ciudadanas sin aval de partidos no se han constituido en ofertas atractivas para el electorado, ni han logrado marcar la diferencia frente a los candidatos de partidos. La distribución del financiamiento público y los mecanismos de promoción electoral inequitativos son las prin-

cipales razones; pero también es necesario considerar el perfil de los independientes y la escasa imaginación en sus campañas, como explicaciones plausibles de este bajo rendimiento electoral.

Cualquier medición sobre confianza ciudadana en México muestra claros signos de insatisfacción y desencanto ciudadanos con las instituciones políticas (una de las más reconocidas es la Encuesta Latino-barómetro). Las explicaciones pueden ser muchas, pero la corrupción política y la falta de soluciones a problemas públicos cercanos a la sociedad, son las razones más reiteradas. En teoría, permitir las candidaturas independientes tiene el objetivo de favorecer la credibilidad no sólo de los candidatos sino de los partidos, ya que corrupción e ineptitud son frecuentemente citados cuando se habla de la crisis del sistema de partidos o el deterioro de la democracia.

Sin embargo, la evidencia arroja datos en sentido contrario, es decir, las candidaturas ciudadanas contribuyen poco a mejorar la credibilidad y confianza en los partidos. De acuerdo con resultados electorales, el desempeño de los independientes frente a los partidos es francamente irrelevante (salvo contadas excepciones). Mientras los partidos (solos o en coalición) obtuvieron en las elecciones celebradas de 2013 a 2018 una votación promedio de 88.3% de la votación total, los independientes recibieron, en promedio, 7.8%.

Para conciliar ambas observaciones, es preciso reconocer la realidad de la crisis de confianza en los partidos, como también es necesario admitir que el modelo y la reglamentación de las candidaturas independientes en México resultan ineficaces y desafortunados para plantear una respuesta práctica a la crisis partidista. El éxito depende de equiparar las condiciones de competencia entre independientes y partidos (Ramírez 2012). Sin embargo, estos últimos—que predominan en la integración de los poderes legislativos—tienen escasos incentivos para modificar las leyes y equilibrar la competencia política.

El partido-cartel es un tipo de partido que se basa en la colusión y cooperación entre aparentes rivales para preservar el poder (Katz y Mair 2009). Al aplicar este planteamiento a la experiencia que se recoge en el presente estudio, el principal acuerdo de colusión relativo a las candidaturas independientes es fijar importantes barreras de entrada a nuevos jugadores y, al mismo tiempo, fijar reglas que atenúen la equidad en la contienda electoral. Mientras no cambie este comporta-

miento de los partidos, y las reglas que aprueben mediante sus legisladores mantengan la misma tendencia, será difícil que los independientes constituyan un mecanismo efectivo de empoderamiento ciudadano, que se consolide como una modalidad eficaz de participación política o, por lo menos, contribuya a remontar la crisis de imagen que padecen los partidos.

¿Las candidaturas independientes acaban con el monopolio que tienen los partidos políticos en la designación de aspirantes a un puesto de elección popular? ¿Las candidaturas independientes obligan a los partidos políticos a renovar sus cuadros y mejorar la calidad de sus dirigentes? ¿Afectan las asimetrías legales que regulan las candidaturas de partidos y las candidaturas independientes? ¿Hay un régimen democrático más solvente y, en consecuencia, gobiernos políticamente más responsables? En fin, ¿las candidaturas independientes elevan la calidad de la democracia? Algunas preguntas ya se han respondido; pero otras, desafortunadamente aún no es posible hacerlo, debido al breve periodo de vida que tienen las candidaturas independientes. La evidencia empírica aún es insuficiente para brindar respuestas claras y contundentes.

Al evaluar el impacto de las candidaturas independientes en el sistema electoral mexicano, es posible arribar a conclusiones optimistas, pues en general se registran avances en la materia (hay más mecanismos de postulación, más opciones políticas y más posibilidades de triunfo ciudadano). Sin embargo, al evaluar la calidad de las candidaturas independientes, las conclusiones se tornan negativas. Con algunas excepciones, las estrategias de campaña de los independientes no se distinguen de las realizadas por candidatos de partido; y cuando ganan, tampoco se diferencia la conducción gubernamental independiente al contrastarla con la que desarrollan los partidos políticos.

Las siguientes recomendaciones tienen el objetivo de fortalecer el régimen legal y el entorno político de las candidaturas independientes dentro del sistema electoral mexicano.

1. **Respaldo ciudadano.** Según la experiencia internacional (IFE 2011), la presentación de candidaturas independientes debe estar condicionada al acopio de un número mínimo de firmas. En ese sentido, la ley debería exigir para cualquier cargo de elección las

firmas equivalentes al 1% del electorado de la circunscripción que corresponde (Comisión de Venecia, 2011), así como el establecimiento de un número de días para conseguir el respaldo ciudadano es proporción al tamaño de la circunscripción.

2. Financiamiento público. Es debatible el otorgamiento de recursos públicos a independientes. Sin embargo, tenemos la opinión que este rubro podría ser una de las claves del éxito de las postulaciones ciudadanas, pues proporciona al candidato los medios idóneos para contender. Una de las principales fuentes de equidad electoral se encuentra en los recursos públicos que reciben candidatos independientes y partidos. En la práctica, el modelo de financiamiento dispuesto para los independientes hace nugatoria la competencia electoral en igualdad de circunstancias. Es necesario revisar las fórmulas para el financiamiento público de campañas de independientes; casi todas tienen efectos regresivos, ya que donde hay más participación de independientes, éstos reciben menos dinero para sus campañas.
3. Financiamiento privado. Aquí podría estar el corazón de la independencia de estas candidaturas ciudadanas. Eliminar los topes máximos a la recaudación de recursos privados que pudieran recibir los ciudadanos para sus campañas podría ser un instrumento que nivele la contienda electoral. Se advierten riesgos, desde comprometer la autonomía de los candidatos electos hasta introducir distorsiones importantes en el proceso democrático; sin embargo, existen mecanismos institucionales que podrían contener esos efectos.
4. Acceso a medios de comunicación electrónicos. En el respeto de la libertad de expresión, la ley debe velar porque los medios de comunicación garanticen a todos los participantes un acceso mínimo y suficiente por lo que hace a la campaña electoral y a la publicidad. El reto es equilibrar el terreno de juego para que los independientes tengan mejores condiciones durante la contienda.
5. Asignación de curules o asientos de representación proporcional. Incluir en la legislación la posibilidad de que independientes puedan ocupar cargos legislativos y en ayuntamientos. Una opción es permitir que ocupen espacios de representación proporcional en el Congreso mediante listas abiertas donde los votantes tengan al-

gún tipo de influencia en el orden de los candidatos. Otra alternativa es que, a nivel municipal, se generalice la posibilidad de que los candidatos independientes puedan participar en la asignación de regidores de representación proporcional de acuerdo con la votación obtenida (esta regla existe en Aguascalientes, Guerrero, Jalisco, entre otros).

En perspectiva, las candidaturas independientes pueden ser el nuevo paradigma que transforme la democracia en México. Este estudio no propone desmantelar el sistema de partidos; sugiere adoptar cambios para hacer evolucionar el régimen de partidos, al tiempo que se mueve el centro de gravedad del sistema hacia una democracia que dé resultados y favorezca la rendición de cuentas. ¶

# Candidatura independiente: crónica de un fracaso anunciado

Enrique Cárdenas Sánchez\*

## Introducción

Antes de 1946, cualquier persona que cumpliera los requisitos legales establecidos podía postularse para un puesto de elección popular. A partir de ese año, los partidos políticos fueron los únicos vehículos legales para que un ciudadano intentara acceder al poder público. Influido por un largo litigio promovido por Jorge Castañeda Gutman<sup>1</sup> —para defender el derecho efectivo a ser votado, consagrado en el artículo 35 de la Constitución— el Congreso aprobó reformas en 2012 y 2014 de modo que la legislación mexicana incorporó la figura de candidatura independiente. Al hacerlo, dejó decidir a las legislaturas federal y de cada entidad los requisitos específicos para concederla; podía haber varias en todos los cargos en disputa: presidencias municipales, diputaciones locales y federales, senadurías, gubernaturas y la presidencia de la República.

\* Profesor-investigador en la Universidad Iberoamericana-Puebla y director ejecutivo de Puebla Contra la Corrupción y la Impunidad, A.C. Agradezco a mi esposa y a mis hijas por su apoyo incondicional y a todas aquellas personas comprometidas que contribuyeron en esta larga carrera ciudadana. Prefiero no dar nombres pues son tantas que no quisiera omitir a nadie.

<sup>1</sup> Jorge Castañeda Gutman se amparó en 2004 para solicitar ser candidato a la presidencia de la República sin ser presentado por ningún partido político. Su caso llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos que falló en forma mixta. El mérito es haber visibilizado la ausencia de la figura de candidato independiente en la legislación electoral mexicana.

La experiencia ha sido, hasta 2019, un éxito parcial. Se logró, en el papel, la garantía plena del derecho a ser votado, pero el mecanismo para acceder a la candidatura se reveló complicado, por no hablar de ganar la elección. Así, el derecho existe, pero no es fácil ejercerlo, especialmente en algunas entidades y para ciertos cargos. Se requiere modificar la ley electoral para asegurar condiciones semejantes o, al menos, establecer un máximo de exigencia común, por ejemplo, sobre el número absoluto de firmas y tiempos mínimos para conseguirlas, y que la candidatura sea competitiva en alguna medida.

En este ensayo presento, primero, algunas reflexiones sobre las candidaturas independientes y su desempeño en años recientes. No se trata de un estudio exhaustivo, sino de establecer el contexto para la siguiente sección, en la que ofrezco mi testimonio sobre mi intento para ser candidato independiente a la gubernatura de Puebla en los comicios de julio de 2018.

Para darle sustancia y mostrar a qué grado este derecho es en realidad ineffectivo para muchos ciudadanos, exhibiré ciertos detalles del sinuoso proceso que enfrenté y por qué muchas personas que buscan competir ni siquiera llegan a ser “aspirantes”. Es decir, no llegan a la etapa de pedir el apoyo ciudadano.

Por último, comparto algunas conclusiones entre las que destaca la idea de que, aunque los partidos políticos están muy alejados de la ciudadanía y tienen un monopolio para el acceso al poder, es fundamental la figura de candidaturas independientes.

## **Importancia de la figura de candidatos independientes**

Desde 1946 es monopolio de los partidos políticos postular candidatos; incluso hoy lo sigue siendo en la práctica. El derecho a ser votado está muy restringido, especialmente para elecciones en municipios muy poblados, así como para gubernaturas y diputaciones (estatales y federales).

La expectativa de contar con candidatos independientes fue enorme a raíz de las reformas de 2012 y 2014; los aspirantes a competir crecieron con cada contienda electoral. Por ejemplo, en 2015, 57 personas

buscaron la candidatura a diputado federal, pero solo 22 la lograron. Sólo uno ganó, Manuel Clouthier, en el distrito 5 de Sinaloa. Asimismo, 13 personas intentaron llegar a la candidatura a la gubernatura en 9 estados que tuvieron elecciones ese año. Tres lograron el registro y sólo uno, Jaime Rodríguez Calderón (el “Bronco”) en Nuevo León, triunfó.

En total, incluyendo diputados locales y presidentes municipales, 450 personas pretendieron el registro: 134 lo consiguieron, y 6 obtuvieron la victoria en la elección de 2015. En 2018, sin contar los aspirantes a ser candidatos a la presidencia de la República, intentaron registrarse 1,319 personas: 575 lo alcanzaron y solamente 15 de ellos vencieron en las elecciones en las que compitieron.\* Para la presidencia, 87 personas intentaron el registro y sólo dos consiguieron llegar a la candidatura. (Valdiviezo y Valdiviezo 2018, 9-13 y anexo I).

En algunos casos, los candidatos independientes pueden ser una competencia real para los partidos, dado el demérito que éstos han sufrido en los últimos decenios. En esas ocasiones, los candidatos independientes han amenazado el poder monopólico de algún partido, sobre todo en municipios pequeños y en distritos locales.

A menudo, quienes aspiran a una candidatura independiente han militado en algún partido, o han pertenecido a alguna agrupación sin fines políticos necesariamente. Es decir, cuentan con una red de apoyo que un ciudadano ordinario no tiene. En las elecciones federales y locales entre 2013 y 2017, 50% de los candidatos independientes provenía de un partido o había participado en agrupaciones sindicales. El 50% restante eran empresarios (3.3%), periodistas (3.3%) y sin antecedente partidista (43.3%) (Hernández Quintana, tabla 18).

En este sentido, la percepción pública de la figura de los candidatos independientes decayó con la elección presidencial de 2018 por las características de los candidatos punteros y la cobertura mediática. La aspiración de tres prominentes políticos que buscaron una candidatura independiente, todos ellos de extracción partidista variada, desvirtuó la figura y el sentido de la legislación. Jaime Rodríguez Calderón,

---

\* Nota de los editores: se advierte que las dos últimas cifras son distintas a las expuestas por Said Hernández Quintana en esta misma obra. Las diferencias se explican por las fechas de corte de los datos.

el “Bronco”, era gobernador con licencia de Nuevo León; aunque había triunfado como independiente, provenía de las filas del PRI, partido que lo llevó a la presidencia municipal de García en 2009. Por su parte, Margarita Zavala había sido militante del PAN y Armando Ríos Piter del PRD. Además, los tres aspirantes fueron cuestionados sobre la forma en que consiguieron sus apoyos;<sup>2</sup> el INE encontró muchas anomalías en ellos. Por lo accidentado del proceso, los candidatos recurrieron al TEPJF el cual, en forma dividida y cuestionada por muchos juristas,<sup>3</sup> otorgó el registro a los dos primeros.

Por su parte, María de Jesús Patricio Martínez, nahua originaria de Tuxpan y representante electa de los pueblos originarios, realizó una campaña nacional para recolectar apoyo y obtuvo 281,945 firmas, apenas 30.9% de las requeridas. Por cierto, el INE le rechazó a Marichuy sólo 5.5% de sus apoyos, mientras que al Bronco 58%, a Margarita Zavala 45% y a Armando Ríos Piter 86% (INE 2018).

Es muy difícil, realmente, lograr una candidatura independiente para puestos con jurisdicciones amplias —como la presidencia, una gubernatura, senadurías o diputaciones federales— si no se tiene una base ya construida, o se “encuentran” fotocopias de credenciales de elector.<sup>4</sup> Sólo en casos excepcionales se logra el registro para competir; y se requiere mucho más para ganar. La tarea se vuelve casi imposible con los requisitos contemplados en la ley, tanto federal como en muchas entidades. Por ejemplo, el requerimiento del 1% del padrón electoral es sumamente elevado, dado el tamaño de la población. Además, es casi cuatro veces el porcentaje de apoyos necesarios para formar un partido político, lo cual es una aberración. A ello contribuye el poco tiempo disponible para conseguir el apoyo, varias veces menor al que se otorga para fundar un partido.

<sup>2</sup> Los llamados “apoyos ciudadanos” son las firmas que los ciudadanos deben obtener para lograr la candidatura independiente. En el caso de los candidatos presidenciales, la ley marca que deben conseguir el 1% de la lista nominal.

<sup>3</sup> Ver los votos particulares en la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales de Jaime Rodríguez Calderón SUP-JDC-201/2018, del 9 de abril de 2018. En el caso de Margarita Zavala, a pesar de tener el 45% de apoyos no reconocidos por el INE pero sí juntar los necesarios ya validados para cubrir el requisito, el INE le otorgó el registro.

<sup>4</sup> La mayoría de los apoyos rechazados por el INE se debió a que provenían de fotocopias y no de la lectura directa de la credencial de elector, con sus firmas autógrafas en la aplicación electrónica.

El estudio de Said Hernández Quintana (2018) presenta con toda claridad la problemática de las candidaturas independientes desde varios ángulos: requisitos legales (porcentaje de apoyos necesarios y tiempos para lograrlos), financiamiento, fiscalización, así como el desempeño que han logrado en las elecciones locales y federales hasta 2017. El autor muestra la amplia gama de requisitos legales que existen en las diversas entidades del país y para los distintos ámbitos de gobierno. La heterogeneidad es enorme, por lo que las posibilidades de lograr el registro también. Hay entidades más abiertas que otras en algunos aspectos, pero menos en otros.

En todo caso, se puede decir que los estados más complicados para obtener una candidatura independiente a la gubernatura son Puebla, Veracruz, Michoacán, Nuevo León y Estado de México. En los cuatro primeros se requiere recabar más de dos mil firmas diarias, mientras que, en el último, cerca de cinco mil quinientas. En contraste, en Aguascalientes, Nayarit, Campeche, Baja California Sur y Zacatecas se necesitan menos de 430 firmas diarias (Hernández 2018, tabla 3).

Existe también heterogeneidad en la parte procedural y variaciones enormes en requisitos, sin razón aparente. Parecen injustificadas tales diferencias. En todo caso, si se quiere distinguir entre entidades, debería considerarse otros elementos como concentración poblacional, diversidad geográfica, entre otros. Pero lo que debería cuidarse siempre es que se trata de un derecho ciudadano universal, y por lo tanto su ejercicio debería ser también universal.

Así, con tales disparidades y parámetros de entrada difíciles de cumplir, como el 1% del listado nominal necesario para llegar a una candidatura cuando el requisito para formar un partido es de apenas 0.26%, pareciera que los partidos políticos se han confabulado para evitar la competencia de opciones muy distintas. Las reglas federales y locales obstaculizan el ejercicio de un derecho ciudadano.

## **Testimonio de una experiencia en Puebla**

Para ejemplificar lo anterior, y sin pretender ser un caso único o especial, ofrezco mi testimonio en primera persona.

## De por qué y cómo entré a la política

Nunca había entrado a la política. Durante toda mi vida profesional de más de treinta años en la vida universitaria y en la sociedad civil nunca participé en una elección a un cargo público. Recibí invitaciones en el pasado de algunos partidos, varias veces, para competir como ciudadano por una presidencia municipal o hasta por la gubernatura de Puebla. Siempre rechacé los ofrecimientos pues pensaba que podía hacer más desde las organizaciones civiles que dentro del gobierno. Apenas terminé mi doctorado en economía estuve inmerso en la vida académica como profesor y como rector de la Universidad de las Américas, de 1985 a 2001. Luego, hice una efímera estancia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) como profesor visitante y después en el gobierno federal, en la que contribuí a establecer el Servicio Profesional de Carrera en la Secretaría de la Función Pública, durante el gobierno de Vicente Fox. De ahí, participé en la fundación del Centro de Estudios Espinosa Yglesias que se convirtió con los años en un centro de investigación independiente, con prestigio y voz pública.

En este último trabajo, hubo investigaciones que no agradaron a algunas autoridades, lo que generó amenazas personales y represalias de instituciones locales y federales.<sup>5</sup> Por otra parte, participamos en la construcción y negociación del Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que generó satisfacción pero también mucha frustración por el postergamiento en su implementación. Considero que esto fue resultado del acuerdo tácito de la clase política (de todos los partidos). Fue un factor que mostró, con toda crudeza, las limitaciones de las organizaciones civiles para tener un impacto efectivo. El poder público reside en quienes son electos, y sólo en ellos. Así me lo subrayó un senador en alguna ocasión con toda claridad.

En esta coyuntura hubo una invitación de Morena, a mediados de 2017, para competir por la candidatura a la gubernatura de Puebla, sin afiliarme al partido, que coincidió con los resultados de un sondeo

<sup>5</sup> Estas situaciones se originaron por nuestras investigaciones sobre la deuda oculta de Puebla y nuestra oposición al nombramiento de Paloma Merodio como vicepresidente del INEGI en 2017 por no cumplir los requisitos legales.

estadístico realizado por unos colegas en la que aparecía mi nombre bien posicionado. La invitación me la confirmó el presidente de Morena, Andrés Manuel López Obrador. Después de realizada la encuesta de ese partido para seleccionar a su candidato, se me informó que, como no era tan conocido como Luis Miguel Barbosa, y a pesar de tener mayor potencial de triunfo (lo que se apreciaba en los resultados del sondeo de Morena cuya copia tengo en mi poder), el partido se decantó por el entonces senador. El propio Andrés Manuel López Obrador me dio la noticia y me ofreció otras opciones, mismas que agradecí pero preferí declinar, pues mi intención era exclusivamente enfocarme en el estado de Puebla.

Mientras se realizaba el proceso de selección del candidato de Morena, habíamos reunido a un conjunto de personas para ayudar en la selección de los candidatos que competirían por ese partido, e invitar a otros ciudadanos sin partido también a competir (ese había sido un acuerdo al aceptar el ofrecimiento). Al conocer la noticia de que se había caído la posibilidad de competir por Morena, los integrantes de este grupo consideraron que valía la pena continuar el esfuerzo. Este colectivo se amplió y decidimos formar un movimiento de candidatos independientes, llamado “Sumamos”, pensando que habría alguna posibilidad de triunfo dada mi trayectoria en Puebla y el paso por la universidad, con más de 20 mil exalumnos que hubo durante mi periodo de rector.

### **De los obstáculos para conseguir registro como aspirante**

El proceso para conseguir ser candidato independiente está altamente regulado y pasa por obtener, primero, el estatus de “aspirante”. Para ello es necesario entregar la documentación señalada por el Instituto Estatal Electoral del Estado de Puebla (IEEP) en el tiempo y forma requeridos (ver anexo I). En la legislatura poblana, este procedimiento está definido en etapas que inician a partir de la publicación de la convocatoria pública. En nuestro caso, dicho periodo fue nominalmente de 26 días, pues la convocatoria apareció el 1 de diciembre de 2017 y la fecha límite era el 26 de ese mes. Obviamente, en esos 25 días hay varios feriados y la época navideña es especialmente difícil para realizar trámites burocráticos o administrativos y frecuentemente reducen horas

de atención. En consecuencia, el supuesto plazo de 25 días se redujo, en los hechos, a solamente 16 días hábiles.

El primer paso es formar una asociación civil (AC) por cada candidatura, sobre todo para efectos de fiscalización. Gracias a la amistad con un notario, se logró escriturar el acta constitutiva el 13 de diciembre de 2017 de acuerdo con el “machote” entregado por el IEEP. Ese mismo día se acudió al Servicio de Administración Tributaria (SAT) con la finalidad de obtener el Registro Federal de Contribuyentes (RFC). Desafortunadamente, éste no se pudo tramitar debido a que no se contaba con un comprobante de domicilio oficial, como un recibo de luz, agua o teléfono, precisamente por no tener RFC. Finalmente, se consiguió contratar el servicio de internet con un RFC provisional el 14 de diciembre.

Al día siguiente regresamos al SAT para continuar con el trámite del RFC. Pero para nuestra sorpresa, la solicitud fue rechazada por segunda vez porque el acta constitutiva presentaba errores, en particular, porque los poderes notariales del representante legal eran ambiguos (Art. 13, inciso b de los estatutos). El “machote” entregado por el IEEP fue rechazado por el SAT. A partir del 15 de diciembre de 2017, el Registro Público de la Propiedad -oficina que depende de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Puebla- recortó sus tiempos de atención por inicio del periodo vacacional. Sólo quedaron guardias con funciones limitadas, en horarios también limitados.

El domingo 17 de diciembre de 2017, los miembros de nuestra AC tuvimos que celebrar una asamblea extraordinaria para reformar los estatutos y enmendar el error señalado por el SAT. Antes, por supuesto, tuvimos que regresar con el notario público quien, en un día y gracias a la amistad, hizo el cambio, y volvimos al SAT. Con ello ya podíamos inscribir el Acta en el Registro Público de la Propiedad. Este era un paso indispensable para abrir una cuenta de cheques a nombre de la asociación ante cualquier banco, lo cual es también un requisito del IEEP. Sin embargo, debido a que las oficinas del Registro Público habían recortado su atención al público, el notario —que conocía a las autoridades de dicha entidad— tuvo que realizar gestiones personales para obtener la inscripción. Es preciso mencionar que otros aspirantes de “Sumamos” tuvieron que tramitar su RFC en las oficinas del SAT de Tlaxcala, Hidalgo o la Ciudad de México, porque el SAT de Puebla

cerró (inexplicablemente) las citas para realizar trámites de personas morales desde el 18 de diciembre.

El siguiente trámite era abrir la cuenta de banco a nombre de la asociación civil con el fin de registrar todos los ingresos y egresos del proceso de recolección de apoyo ciudadano, con fines de fiscalización por parte del INE. Una vez más, gracias a mi amistad con el director del banco donde se tramitó la apertura de la cuenta, esto se logró el 21 de diciembre de 2017, solo tres días después de haberla solicitado. Este trámite, por regulación bancaria sobre lavado de dinero, incluía una revisión por parte del área jurídica del banco en la matriz de la Ciudad de México, la cual debía emitir un dictamen que —usualmente— toma entre tres y diez días hábiles. Y era peor en épocas vacacionales.

Venturosamente, logré presentar mi “manifestación de intención” para convertirme en aspirante a candidato independiente, así como todos los demás documentos requeridos, el 21 de diciembre de 2017, a tiempo para pasar Navidad en paz. Debo comentar que, de los 19 miembros de “Sumamos” que decidimos intentar la vía independiente para alcaldías y diputaciones locales, sólo 12 logramos completar los trámites, a pesar de los esfuerzos que, como yo, realizaron para lograrlo en los tiempos determinados. El 6 de enero de 2018, el IEEP me reconoció como aspirante a candidato independiente.

### **Sobre la lucha para conseguir la candidatura**

El proceso de recolección del apoyo ciudadano fue muy revelador de la situación y el ambiente político del país, y también muy complicado. El lanzamiento de la campaña de recolección de firmas lo realizamos el 8 de enero de 2018 en la Universidad Iberoamericana de Puebla, evento al que nos acompañó Emilio Álvarez Icaza, quien también había buscado la candidatura independiente para la presidencia, pero había desistido del intento por las enormes dificultades. Hubo una concurrencia nutrida y logramos reunir muchos voluntarios que nos ayudarían en la recolección de firmas.

A partir de ahí enfrentamos muchas dificultades propias del proceso, y otras agregadas por las autoridades. En primer lugar, los requisitos formales conforme a las disposiciones electorales del estado de Puebla son de los más restrictivos en el país. Se otorgan solamente 30

días naturales para obtener el apoyo ciudadano, que comprendió del 8 de enero al 6 de febrero de 2018, y el porcentaje de firmas a recabar es de 3% del listado nominal, equivalente a 132,552 firmas. Además, éstas debían recolectarse en, al menos, 145 municipios (de los 217 municipios que tiene la entidad) y representar el 2% del listado nominal de cada uno de esos municipios. Para llegar a la meta del 3% en un mes, los aspirantes debíamos recabar 4,418 firmas por día.

La primera complicación era de carácter territorial, por la exigencia de tener 2% de las firmas de los 145 municipios. Esa exigencia ya había sido desechada por el TEPJF en la campaña de Ana Tere Aranda para la elección de gobernador de 2016, por lo que de inmediato la atacamos nosotros también. El 22 de diciembre de 2017, el Tribunal Electoral del Estado de Puebla (TEEP), en el expediente TEEP-A-644/2017, declaró infundados nuestros argumentos a pesar de que el TEPJF ya lo había hecho en la contienda anterior. Impugnamos y, el 3 de enero de 2018, la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-1136/2017 revocó la decisión del TEEP y ordenó la inaplicación del artículo 201 *quater*, fracción I, inciso a), del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla. En su sentencia, la Sala Superior señaló que los apoyos y las exigencias para su obtención no deben constituir un obstáculo que haga nugatorio el ejercicio del derecho de acceso a un cargo público vía una candidatura independiente, mediante cargas, requisitos o formalidades desmedidas. Esta decisión dejó en evidencia al TEEP, pues falló en sentido contrario a un precedente de la Sala Superior en un caso idéntico de hacía apenas dos años.

A diferencia de elecciones anteriores, la recaudación del apoyo ciudadano se realizó usando la aplicación móvil oficial que, según el INE, permitiría registrar la información en cuatro minutos treinta segundos. Para ello, se requería contar con un teléfono inteligente con sistema Android o iOS y datos móviles o wi-fi. El proceso incluía la captura de imagen de la credencial electoral, la verificación de los datos leídos, así como la firma de la ciudadana o el ciudadano (INE 2017). El 7 de enero de 2018, horas antes de que iniciara el plazo de recaudación de apoyo ciudadano, el IEEP impartió un curso de capacitación sobre el uso de la aplicación móvil y su portal web a los aspirantes y, únicamente, a dos personas auxiliares. En el caso de “Sumamos”, estas dos personas a su vez debieron capacitar en las horas restantes, y antes de que iniciara el plazo, a los otros 66 voluntarios con que iniciamos. El 8 de enero, día

en que abrió el plazo para recabar el apoyo ciudadano, la aplicación del INE se habilitó para registrar la inscripción de las personas auxiliares que debían tener una cuenta de Gmail o de Facebook para recolectar las firmas a partir de esa fecha.

El proceso de recolección del apoyo en la vía pública y en diversos foros presentó, a su vez, otras dificultades. Primero, la gente no sabía de la existencia de las candidaturas independientes y mucho menos los nombres de quienes participábamos en ellas. El IEEP, a pesar de estar obligado por ley, no comunicó a la población acerca del proceso y, cuando se los pedimos oficialmente, no hubo respuesta del IEEP. Fue una muestra más de hostilidad pasiva pues, sin publicidad, es casi imposible conseguir la visibilidad necesaria. Sólo el acceso a entrevistas en radio y prensa escrita y electrónica, que amablemente nos dieron la oportunidad algunos medios, nos permitió difundir nuestro mensaje. También lo hicimos en algunas ruedas de prensa.

Por tanto, cuando solicitábamos el apoyo en las calles, primero se tenía que informar a las personas de la existencia de las candidaturas independientes y, luego, convencerlas de dar su firma, lo cual era particularmente difícil por el descrédito de los partidos políticos ante la gente común. Así nos percatamos del hartazgo de la sociedad para con los políticos y la corrupción. Muchas veces se lograba convencer a una persona por el simple hecho de ser independiente, y porque únicamente les estábamos pidiendo una oportunidad para competir. Ante la reacción de la gente, desde entonces no tuve duda de que Andrés Manuel López Obrador ganaría la presidencia.

Había dos dificultades adicionales. (1) Al menos la mitad de las personas dispuestas a brindar su apoyo, o que dijeron estarlo, no lo hicieron porque no llevaban la credencial consigo. Incluso, muchas de ellas mencionaron que no la cargan normalmente por temor a ser robadas y despojadas de su única forma de identificación oficial. (2) Además, hay mucha reticencia de las personas a dar sus datos personales por simple desconfianza. Fue muy frecuente que funcionarios públicos declinaran dar sus datos por temor a represalias y algunos empresarios no nos permitieron el acceso a sus empresas a platicar con sus empleados por la misma razón.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Este temor era fundado: en los reportes diarios que nos enviaba del INE sobre el apoyo recibido sí podía observarse el nombre de quién había otorgado el apoyo.

Otra dificultad técnica, comentada en los medios, tuvo que ver directamente con la aplicación digital del INE y con los requerimientos técnicos de los teléfonos inteligentes. Al escanear la credencial con el teléfono, con frecuencia, los datos capturados resultaban erróneos y se tenían que corregir a mano, alargando el tiempo del proceso a por lo menos diez minutos por persona. La captura correcta de los datos dependía de la luz ambiental y de la legibilidad de la credencial (las más recientes son más legibles), y resultaba difícil para la persona firmar con el dedo en la pantalla del teléfono. Rara vez la rúbrica oficial se parecía a la autógrafo. Asimismo, para mantener el teléfono en funcionamiento se requería contar con una batería externa puesto que el consumo de energía era constante. Incluso, la aplicación funcionaba mejor en dispositivos de reciente generación. Estas eventualidades hicieron que el proceso de recolección de apoyos fuese mucho más tardado y oneroso, lo que limitó el reclutamiento de voluntarios y la recolección de firmas.

Una dificultad que ejemplifica la hostilidad que enfrentamos se muestra en algunos hechos perpetrados por la autoridad del estado. Por ejemplo, la policía auxiliar nos desalojó de la vía pública a los voluntarios que solicitábamos el apoyo ciudadano en la central de autobuses; posteriormente, la Secretaría de Educación Pública del Estado de Puebla emitió un comunicado que instruía a las instituciones de educación superior privadas a abstenerse de cualquier actividad de corte político en sus recintos, por lo que varias de ellas negaron el permiso para recabar el apoyo en su interior. El caso de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla fue notorio: también nos impidió el acceso y tuvimos que buscar el apoyo en la calle fuera del campus.

Mientras buscábamos el apoyo de los ciudadanos se nos acercaron algunas personas que nos “ofrecían” firmas a 15 o 20 pesos cada una como compensación por sus gastos. Rechazamos esos ofrecimientos por mera desconfianza. Luego supimos que las firmas estaban basadas en fotocopias de credenciales del INE y no en un trabajo real de convencimiento a las personas en la calle.

Todavía en el proceso de recolección de firmas, el 18 de enero de 2018 solicitamos al Consejo General del IEEP una ampliación proporcional del plazo para recabar apoyo ciudadano. Argumentamos que el período de 30 días, que en sí ya era corto, se redujo debido a las múlti-

bles dificultades a las que se tuvieron que enfrentar. El 24 de enero, el Consejo General del IEEP, mediante el acuerdo CG/AC-008/18, rechazó la petición arguyendo imposibilidad jurídica y material de ampliar de manera válida el plazo conducente a la recepción de apoyo ciudadano. Al día siguiente, apelamos la decisión del Consejo General del IEEP ante el Tribunal Estatal Electoral del Estado de Puebla.

El 6 de febrero, fecha en la que concluía el plazo de 30 días de recolección de firmas, el TEEP resolvió (TEEP-A-012/2018) declarar infundado nuestro pedido, debido a que encontró que el plazo otorgado se había establecido por ley y consideró que era suficiente. En esos 30 días logramos recabar 11,553 firmas. Teníamos más de 1,500 voluntarios registrados, aunque solamente unos 250 fueron realmente activos. Parecía que todo había terminado. No nos dimos por vencidos.

Al día siguiente, 7 de febrero, acudimos ante la Sala Superior mediante la promoción de un juicio para la protección de mis derechos político-electorales con la finalidad de impugnar el fallo del TEEP. En ese procedimiento hubo dos *amicus curiae*<sup>7</sup> que apoyaron mi caso. Uno fue de un grupo de cuatro rectores de universidades de Puebla; el otro, del Dr. Luis Carlos Ugalde Ramírez<sup>8</sup>. El 26 de febrero de 2018, 20 días después de que venció el plazo inicial para la recolección de apoyo ciudadano, la Sala Superior resolvió en los expedientes acumulados SUP-JDC-44/2018 y SUP-JDC-46/2018, ampliar el plazo a 30 días más. En la sentencia se consideraba que el plazo inicial de 30 días era inconstitucional, entre otros, porque “la combinación del porcentaje de apoyo ciudadano (3% de firmas), los 30 días como plazo para su obtención, así como el tamaño del listado nominal en el estado de Puebla, si bien no generan una situación de imposible cumplimiento, si constituyen un requisito desproporcionado y no razonable”. Así, el 28 de febrero de 2018, 22 días después de terminado el plazo inicial, el Consejo

---

<sup>7</sup> El *amicus curiae* (frase del latín que significa amigo de la corte o amigo del tribunal) son presentaciones realizadas por terceros ajenos a un litigio, que ofrecen voluntariamente su opinión frente a algún punto de derecho u otro aspecto relacionado, para colaborar con el tribunal en la resolución de la materia objeto del proceso. La decisión sobre la admisibilidad de un *amicus curiae* depende, generalmente, del tribunal respectivo .

<sup>8</sup> Les estoy muy agradecido a los rectores Emilio Baños Ardavín (UPAEP), Fernando Fernández Font (UIA-Puebla), Job César Romero Reyes (U. Madero) y José Mata Temoltzin, (U. Anáhuac-Puebla), así como a Luis Carlos Ugalde Ramírez su confianza y apoyo.

General del IEEP emitió el acuerdo CG/AC-028/18, por medio del cual le otorgó a los candidatos a la gubernatura del estado 30 días adicionales para recabar firmas, es decir, del 1 al 31 de marzo de 2018. Habíamos ganado nuevamente la batalla jurídica en contra del IEEP.

Dado que para esa fecha ya habían pasado 23 días desde que finalizó el periodo inicial, tuvimos que movilizar nuevamente a los voluntarios y realizar esfuerzos adicionales para captar nuevos auxiliares, lo que tomó alrededor de 8 días de los 30 otorgados adicionalmente. Muchos voluntarios iniciales no pudieron continuar brindando el apoyo por no disponer del tiempo necesario y se reclutaron algunos nuevos. En esos días visitamos diversos municipios en el interior del estado como Cholula, Cuautlancingo, Zacatlán Chichiquila, Atlixco, Jolalpan, Huauchinango, Teziutlán, Zacañoaxtla, Cuetzalan, entre otros, para solicitar el apoyo ciudadano.

Las dificultades fueron semejantes a las que enfrentamos en el primer periodo, incluido el reclutamiento de auxiliares. Pero el esfuerzo de muchos continuó. Pasábamos horas en la calle buscando el apoyo, los siete días de la semana. Cuando terminó el plazo adicional otorgado, el 31 de marzo, estábamos satisfechos. Logramos obtener un total de 27,846 firmas, 0.63% del listado nominal, de las cuales 24,327, 0.55% del listado nominal, fueron calificadas como válidas por el Consejo General del INE.<sup>9</sup> Cabe mencionar que, de los tres aspirantes a candidatos independientes a gobernador, fui el que más apoyos pudo recabar. El siguiente más cercano apenas logró 1,171 firmas, de las cuales, 1,061 fueron validadas.

A pesar de haber quedado muy lejos de lo requerido por la ley, considero que fue un excelente resultado. El número de firmas equivalía a más del doble del requerido para formar un partido político y un número mayor a los militantes del partido más numeroso en Puebla (PAN). En mi opinión, era un número que demostraba el apoyo ciudadano suficiente para contender dignamente en una campaña electoral. Inclu-

---

<sup>9</sup> En esta segunda etapa, cinco personas nos ofrecieron ayuda para recolectar firmas; habían sido auxiliares de Margarita Zavala y ya había terminado el periodo de recolección de firmas para la campaña presidencial. Al cabo de unos días, nos dimos cuenta que tres de ellas estaban ingresando casi todas sus firmas provenientes de copias fotostáticas, por lo que inmediatamente los dimos de baja.

so, el 16 de abril, un grupo de 120 académicos de Puebla y del resto del país publicó un desplegado en la prensa local, dirigido al IEEP y al TEEP, solicitando que mi candidatura fuera incorporada en la boleta el 1 de julio.

El Consejo General del IEEP se tomó su tiempo para dictaminar que no había llegado al número mínimo de firmas: 27 días —nueve días más que en el caso de los partidos políticos—, siendo que la información oficial del INE la había recibido apenas cinco días después de concluido el plazo. Así, el 27 de abril, 48 horas antes del inicio de las campañas electorales (IEEP 2017), el Consejo General del IEEP adoptó el acuerdo CG/AC-059/18 en el que concluyó que no reuní las firmas necesarias y, por tanto, rechazó mi aspiración a ser candidato independiente a gobernador del estado de Puebla.

Al día siguiente, 28 de abril, promovimos *per saltum* un juicio para la protección de mis derechos político-electORALES ante la Sala Superior por la cercanía del inicio de las campañas, buscando controvertir la determinación del Consejo General del IEEP. Cinco días más tarde, la Sala Superior, en el expediente SUP-JDC-285/2018, declaró improcedente el recurso por considerar que no se había agotado la instancia local y reencauzó la demanda al TEEP. El 7 de mayo, el TEEP emitió sentencia, en el expediente TEEP-A-041/2018, mediante la cual declaró infundados mis argumentos.

Llegábamos así a la última instancia. De inmediato, el 8 de mayo, promovimos ante la Sala Superior un juicio para la protección de mis derechos político-electORALES en contra de la decisión del TEEP. Ahí reiteramos que el número de firmas requerido en la ley era excesivo dado el plazo otorgado; asimismo, sostuve que el apoyo ciudadano que se logró recaudar constituyó más del doble del requerido para formar un partido político, y que dicho número sería suficiente para lograr la candidatura independiente en 20 entidades del país, de acuerdo con sus respectivos códigos electORALES. Ello incluía la Ciudad de México (de haber contado con el 1% de la lista nominal y 120 días para recabar el apoyo). También el TEPJF recibió tres cartas en la forma de *amicus curiae*. Una de Emilio Álvarez Icaza y dos más de un grupo de destacados profesores de derecho de varias universidades del país, coordinados por José Roldán Xopa.

Por fin, el 16 de mayo de 2018, la Sala Superior emitió sentencia, en el expediente SUP-JDC-296/2018, declarando infundado el recurso presentado, por votación de seis contra uno. Con dicha resolución se dieron por agotados los recursos de la jurisdicción en México. A pesar de todos los alegatos, la Sala Superior determinó que no había alcanzado el número de apoyos para cruzar el umbral de 1% de la lista nominal, apegándose estrictamente a la ley local electoral. En mi opinión, y a sabiendas que era un caso complicado para la Sala Superior, considero que su sentencia hizo nugatorio mi derecho consagrado en el artículo 35 de la Constitución.

Dentro del plazo establecido por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de noviembre de 2018 presenté una petición formal ante esa instancia para defender mis derechos políticos-electorales, dado que pienso que la justicia mexicana no me permitió ejercerlos. Al momento de escribir estas líneas (julio de 2019), estamos esperando respuesta a mi petición. [Nota de los editores: cabe aclarar que Enrique Cárdenas Sánchez finalmente fue candidato común a gobernador de Puebla por el PAN, el PRD y MC, en las elecciones extraordinarias celebradas el 2 de junio de 2019.]

## Conclusión

Es muy difícil lograr, como un ciudadano sin huestes partidistas (al ser ex-militante) o de gremios multitudinarios (como líder sindical o de alguna iglesia), una candidatura independiente bajo las reglas actuales. Es cierto que muchas personas lo han logrado sin esos apoyos, pero la gran mayoría lo ha hecho en jurisdicciones relativamente pequeñas. Una excepción es sin duda Pedro Kumamoto, quien logró la candidatura a senador y por tanto tuvo que conseguir más de 100 mil firmas. Pero él, y algunos más, muy pocos, son garbanzos de a libra. En general es muy difícil.

En Puebla, para visualizar lo que significa conseguir poco más de 132 mil firmas en 30 días, equivale a tener 46 filas de personas que están enteradas de las candidaturas independientes y deseosas de dar su firma. Estas personas formadas pasan, una tras otra sin parar, cada

cinco minutos sin detenerse, durante ocho horas diarias, durante los treinta días naturales. ¿Es eso posible para un ciudadano “ordinario”? Además, todas esas personas deben traer su credencial de elector, que debe ser reciente para ser legible por la aplicación, y poder entonces recabar la firma en esos minutos estimados por el INE. ¿Se trata o no de hacer efectivo el derecho a ser votado? Ésa es la pregunta.

Sin duda, la clase política y los partidos en particular se han con-fabulado para *no* hacer efectivo este derecho. Ha tomado años conseguirlo en el papel, y en algunos lugares ha funcionado, pero todavía hay un largo camino por recorrer. En el caso poblano, a pesar de que varios requisitos de la ley han sido “inaplicados” por los tribunales, ni el Congreso de Puebla ni el TEEP han hecho nada al respecto. Es decir, se sigue obstaculizando el derecho ciudadano a sabiendas de que en una impugnación el TEPJF va a fallar a favor del aspirante. Ello, y otras decisiones que tomó el Consejo General del IEEP, como los retrasos en sus decisiones y las “fallas” en el proceso de convocatoria, hacen sospechar del grado de cooptación de esos órganos del Estado por parte del ejecutivo.<sup>10</sup>

La resolución final de la Sala Superior muestra que la mayoría optó por una decisión formalista y, con ello, evitar analizar la proporcionalidad del 3% de firmas que tenía que obtener. En mi opinión, dejaron pasar la oportunidad de revisar la constitucionalidad del requisito legal aplicado al caso concreto de la gubernatura de Puebla. Pareciera que el único referente utilizado es el de la Comisión de Venecia que establece el 1 % como una buena práctica, pero se olvidan de articular ese referente con el resto del contexto que, como ha quedado demostrado, es determinante.

De cualquier manera, hay satisfacción en lo alcanzado. Se consiguieron cerca de 25 mil firmas, más del doble que el necesario para constituir un partido político; hicimos ver el grado de cooptación de los órganos del estado, y construimos una base de apoyo de ciudadanos que no están conformes con lo realizado por los partidos. De hecho, se contempló crear un partido local para contender en 2021.

---

<sup>10</sup> De hecho, Morena solicitó al INE atraer la elección extraordinaria de 2019 por la falta de confianza en el IEEP.

No hay duda: Los partidos son el mecanismo idóneo para organizar el debate político en una democracia. Pero su desempeño, su forma de actuar y su poco compromiso con las causas ciudadanas hacen que ese monopolio no siempre genere la vida democrática que se requiere. Como cualquier monopolio, brinda servicios democráticos de mala calidad y son muy onerosos para la sociedad. Los partidos siguen siendo casi monopolios totales para el acceso al poder, y los ciudadanos ordinarios quedamos relegados. El acceso está, más bien, en el papel.<sup>11</sup>

Considero que las candidaturas independientes son necesarias para hacer efectivo el derecho constitucional de cualquier ciudadano, para presionar a los partidos políticos en casos excepcionales para que hagan un mejor trabajo, y para dar una alternativa distinta al electorado. Pero se requiere piso parejo para la competencia, y eso no existe. El que no hayan ganado más candidatos independientes en 2018 no debe ser señal de que no son importantes. Son fundamentales y el Estado mexicano debería preocuparse por abrir, en los hechos, esa opción ciudadana. ¶

---

<sup>11</sup> Tras la muerte de la gobernadora Martha Erika Alonso el 24 de diciembre de 2018, unos cuantos días después de haber tomado posesión, el grupo Sumamos le ofreció a los partidos políticos de oposición nuestra plataforma ciudadana para competir por alguno de ellos en las elecciones extraordinarias del 2 de junio de 2019. MC, PAN y el PRD me otorgaron el registro en candidatura común, sin afiliarme a ningún partido, para contender en las elecciones extraordinarias. Obtuve el 33.2% de la votación.

# **Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano**

**Jaime Chávez Alor  
y Dante Preisser Rentería\***

## **Introducción**

La participación ciudadana significa toda forma de acción colectiva que tiene por interlocutor a los Estados y que intenta influir sobre las decisiones de la agenda pública (Balbis 2005, 7). Algunos la definen como el conjunto de medios consultivos y organizativos de naturaleza democrática que permite a los ciudadanos el acceso a decisiones directas en espacios territoriales, regionales y comunitarios (Alarcón 2002, 105). Otros la entienden como el medio por el cual los ciudadanos utilizan mecanismos institucionalizados, con el objetivo de influir en la toma de decisiones de los gobernantes (IFE 2009, 5). Lo que comparten las diversas definiciones de participación ciudadana es la organización de los ciudadanos para aprobar o rechazar la forma de ejercer el poder.

En el marco jurídico nacional hay varias denominaciones para diferentes mecanismos de participación ciudadana. En el ámbito federal se contempla únicamente la iniciativa ciudadana y la consulta popular, sin que ésta se desarrolle de manera específica como referendo o

---

\* Jaime Chávez Alor, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de Columbia en Nueva York. Dante Preisser Rentería, abogado por la Escuela Libre de Derecho y Maestro en Derecho por la Universidad de California en Berkeley.

plebiscito, situación que se ha replicado de manera importante en la legislación de las entidades federativas. Está el caso de Yucatán, por ejemplo, que en su constitución señala a la “consulta popular” como un concepto genérico de participación ciudadana, que en la legislación específica se define haciendo alusión a los otros mecanismos señalados: referendo, plebiscito e iniciativa popular.<sup>1</sup>

Las figuras existentes como medios de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano son el plebiscito, el referéndum, la iniciativa ciudadana, la revocación de mandato, la consulta popular y las candidaturas independientes; también se puede considerar otras figuras con diferentes denominaciones como la rendición de cuentas, la difusión pública, la red de contralorías ciudadanas, la audiencia pública, las organizaciones y la asamblea ciudadanas.

Mecanismo	Principales características
Plebiscito	La ciudadanía participa de las decisiones de carácter administrativo.
Referéndum	La ciudadanía participa en el sentido de la norma creada o modificada en el ámbito legislativo.
Iniciativa ciudadana	La ciudadanía participa en el proceso legislativo a través de la presentación de una propuesta.
Revocación del mandato	La ciudadanía da por terminado el cargo de la persona que fue elegida democráticamente, antes del periodo para el que fue seleccionado.
Consulta popular	La ciudadanía participa en la discusión pública de asuntos de trascendencia nacional. La decisión puede ser vinculatoria tanto para el Poder Ejecutivo como para el Legislativo.
Candidaturas independientes	La ciudadanía puede postularse para contender por un cargo de representación popular, sin la intermediación de partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia.

<sup>1</sup> En abril de 2012 se incluyeron dos figuras de participación ciudadana en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El Congreso de la Unión aprobó una reforma para permitir la iniciativa ciudadana y la consulta popular, que posteriormente fue validada por las legislaturas y promulgada por el ejecutivo. Aunque en la mayoría de las constituciones locales ya se establecían figuras de democracia directa, en la Constitución no había ninguna. Hasta marzo de 2014 terminó la discusión y aprobación de la normatividad secundaria en la que se regulan estas figuras, tanto en el Congreso de la Unión como en la mayoría de los congresos locales. En diciembre de 2019 se reformó de nueva cuenta la Constitución para ajustarla consulta popular e incluir la revocación del mandato.

El presente capítulo tiene tres objetivos: primero, definir de manera sucinta las tres principales formas de participación ciudadana contempladas en las entidades federativas (plebiscito, referéndum e iniciativa ciudadana/popular); segundo, identificar las tendencias más importantes en torno a la legislación en materia de participación ciudadana en las entidades; tercero, mostrar aspectos relevantes del proceso y la organización de cada forma de participación ciudadana, así como las restricciones, el financiamiento y la difusión para implementar cada una.

## Plebiscito

Según el *Diccionario* de la Real Academia Española, el plebiscito es la “consulta que los poderes públicos someten al voto popular directo para que apruebe o rechace una determinada propuesta sobre una cuestión política o legal”. También lo define como “resolución tomada por todo un pueblo por mayoría de votos” (RAE 2001a).

Un grupo de ciudadanos organizados puede recurrir al plebiscito para expresar su posición sobre una decisión del gobierno que considere contraria a sus intereses. Si los organizados cumplen los requisitos previstos legamente, el proceso plebiscitario se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes y cuyo resultado determina si la decisión del gobierno se modifica.

## El plebiscito en el ámbito estatal mexicano

Hay veintiocho entidades que contemplan el plebiscito en sus constituciones locales. Las cuatro entidades que no reconocen la figura son Campeche, el Estado de México, Hidalgo y Nuevo León. Por su parte, en veintiséis entidades hay una ley específica de participación ciudadana. Finalmente, siete entidades contemplan el tema en el código electoral. Adicionalmente, solo el estado de Chiapas contempla la figura en su reglamento (ver tabla 1).

## Inicios y aprobación del plebiscito

Las diferentes definiciones del plebiscito suponen la intervención ciudadana en las decisiones tomadas o por tomar por el poder ejecutivo. Por lo tanto, al inicio del proceso es de vital importancia establecer quién es la autoridad encargada de aprobar la solicitud. El nivel de independencia de dicha autoridad con respecto al poder ejecutivo será determinante en el ejercicio del proceso plebiscitario. En México, los institutos electorales son los órganos facultados en la mayoría de las ocasiones para aprobar la solicitud, pero en algunos casos también están facultados el poder ejecutivo, el congreso local y un consejo de participación ciudadana.

En veintidós entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral local (ver cuadro 3). En Chiapas, Ciudad de México, Tamaulipas y Veracruz, el ejecutivo local es responsable de aprobar la solicitud; en Aguascalientes, el congreso local puede aprobar la solicitud; en Morelos, aprueba la solicitud un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso; la legislación de Tamaulipas no especifica la autoridad responsable de aprobar la solicitud.

**Tabla 1. Legislación en materia de plebiscito  
en las entidades de la Federación 2018**

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	✓
Campeche	No	No	No	No	X
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓

*Continuación*

Entidad	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contempla la implementación del plebiscito
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	No	No	No	No	X
Guanajuato	Sí	Sí	No	No	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	X
Jalisco	Sí	Sí	No	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	No	No	X
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Si	No	No	X
Nuevo León	No	No	No	No	X
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	✓
Puebla	Sí	No	No	No	X
Querétaro	Sí	Sí	No	No	✓
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	✓
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>26</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>25</b>

Fuente: Elaboración propia, información de las constituciones y leyes de las entidades federativas.

## Financiamiento y difusión del plebiscito

La modalidad de financiamiento para divulgar la participación ciudadana puede ser pública o privada. En México, la mitad de las entidades contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios públicos en medios de comunicación (ver tabla 2).

En específico, catorce entidades contemplan financiamiento público, mientras que Tlaxcala acepta tanto público como privado; mientras que en siete de las entidades —incluidas algunas de las mencionadas previamente— donde se ceden espacios en medios de comunicación públicos; por último, en diecinueve entidades se estipula que la difusión del plebiscito es tarea del instituto electoral local.

**Tabla 2. Financiamiento y difusión en las entidades de la Federación, 2018**

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Baja California Sur	Aguascalientes
Colima		Colima	Baja California
Durango		Durango	Baja California Sur
Guanajuato		Guanajuato	Chihuahua
Jalisco		Morelos	Coahuila
Michoacán		Oaxaca	Colima
Morelos		Sonora	Ciudad de México
Oaxaca			Guanajuato
Querétaro			Guerrero
Quintana Roo			Jalisco
San Luis Potosí			Michoacán
Sonora			Morelos
Tlaxcala			Oaxaca
Yucatán			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Implementación y efectos del plebiscito

El proceso del plebiscito inicia cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización del proceso; 3) conteo y validez de la participación; 4) declaración de los efectos vinculantes o de recomendación.

Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apegó al derecho, la implementación del plebiscito habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, vinculatorios o no. Si, por el contrario, algún actor considera que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, se podrá impugnar el proceso ante la instancia correspondiente cuando la ley así lo estipule.

Las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo y validación) son delegadas, en una vasta mayoría de las entidades del país, al instituto electoral local. La etapa de impugnación se encarga a un tribunal electoral, cuando la normatividad así lo estipule (ver tabla 3).

**Tabla 3. Autoridades encargadas del proceso plebiscitario en las entidades federativas, 2018**

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Chiapas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

*Continuación*

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Colima	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	No
Guerrero	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Consejo de participación ciudadana	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal Superior de Justicia
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

*Continuación*

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Poder Ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Al respecto, en veinticuatro entidades, el instituto electoral local está encargado de expedir la convocatoria del plebiscito; en cuatro entidades la responsabilidad recae en el poder ejecutivo y en el caso de Morelos la legislación no contempla la modalidad. Por su parte, en veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el ejercicio. En las veintiocho entidades que lo regulan, el instituto electoral local es la autoridad encargada de contar y validar la participación. Por último, en veinticuatro entidades donde sí hay, la instancia ante la cual los actores involucrados pueden impugnar el proceso es el tribunal electoral local; en Guanajuato la ley no se pronuncia sobre el particular.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad encargada del conteo (o por un tribunal electoral en caso de impugnación), se declaran los efectos del proceso plebiscitario, que pueden ser vinculatorios o de recomendación. En veintisiete entidades estipulan que el resultado tiene efectos vinculantes, y Zacatecas sólo tiene efectos de recomendación para la autoridad.

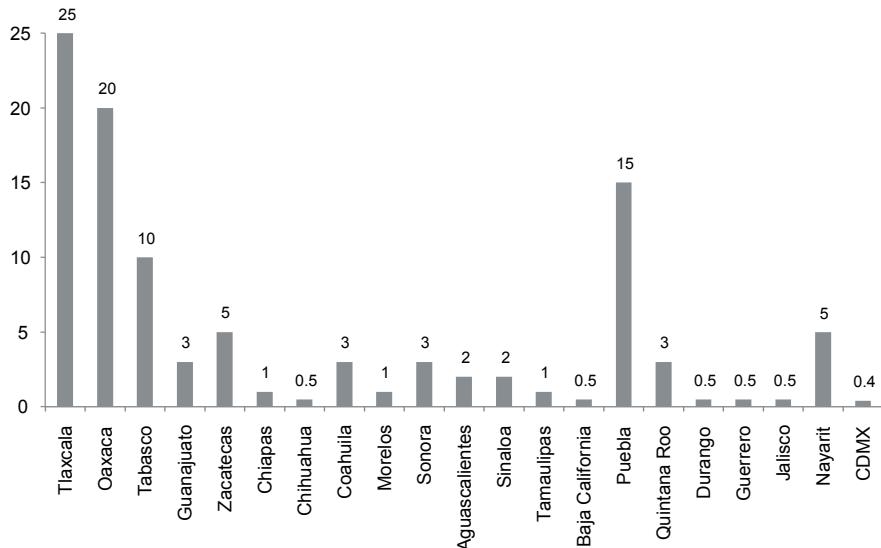
## Restricciones al plebiscito

La legislación en materia de participación ciudadana suele contemplar limitaciones a los distintos mecanismos que la componen. En las veintiséis entidades que regulan el plebiscito, las restricciones adoptan cuatro modalidades: 1) geográfica; 2) temporal; 3) materias excluidas; y 4) umbral mínimo de participación (ver gráfica 1).

Sobre algunos de los requisitos contemplados en las leyes para iniciar el plebiscito, se encuentra lo siguiente:

- La legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito.
- La normatividad de seis entidades pide la firma de más de 2.5% pero menos de 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el plebiscito (Chiapas, Coahuila, Morelos, Querétaro y Sonora).
- En Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma de 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15%, 10% y 25%, respectivamente).
- En cuatro entidades —Campeche, Estado de México, Hidalgo y Nuevo León— no se indican los requisitos.
- En Veracruz los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del proceso del plebiscito.

**Gráfica 1. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio del plebiscito, 2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Sobre las restricciones geográficas, si la legislación contempla la aplicación del plebiscito tanto en el ámbito municipal como estatal, no hay entonces restricción geográfica (ver cuadro 4). En ese sentido, veintidós entidades carecen de limitación territorial alguna. Las siete entidades restantes —Baja California Sur, Ciudad de México, Oaxaca, Puebla Quintana Roo, San Luis Potosí y Tamaulipas— permiten el ejercicio sólo en el ámbito estatal.

**Tabla 4. Entidades cuya legislación contempla el plebiscito en los ámbitos estatal y municipal, 2018**

Aguascalientes	Querétaro
Baja California	San Luis Potosí
Chiapas	Michoacán
Chihuahua	Sinaloa
Coahuila	Sonora
Colima	Tabasco
Durango	Tlaxcala
Guanajuato	Veracruz
Jalisco	Yucatán
Morelos	Zacatecas
Nayarit	Quintana Roo

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que se puede accionar el mecanismo durante un periodo fijo de tiempo o en lapsos de tiempo determinados, como años electorales (ver tabla 5).

Al respecto, en quince entidades, la normatividad restringe la implementación del plebiscito durante períodos electorales. En Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Michoacán, Morelos y Puebla hay límites al número de veces en que el mecanismo puede usarse al año.

El último tipo de restricción al plebiscito se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no son sujetas de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se refieren a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 5).

Al respecto, veinticinco entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso plebiscitario, mientras que veintitrés entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso plebiscitario. Por último, siete entidades

—Coahuila, Durango, Guanajuato, Nayarit, Quintana Roo, Tlaxcala y Yucatán— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso plebiscitario.

## Ejemplos de plebiscitos

Hay diversos ejemplos de plebiscitos en entidades federativas. En diciembre de 2010 se realizó en la ciudad de Guanajuato el primer plebiscito en la historia del estado; el resultado fue un rotundo rechazo al proyecto para urbanizar las faldas de los cerros del Hormiguero, La Bufa y Los Picachos. Ello empujó al presidente municipal a revocar el acuerdo que autorizaba la urbanización de los tres simbólicos cerros.

En el plebiscito participaron 14,941 personas; 12,546 (83.97%) se pronunciaron en contra del proyecto, y sólo 2,278 a favor. Hay que señalar que se acató el resultado del plebiscito, a pesar de que la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Guanajuato establece que para que el plebiscito sea vinculatorio en el ámbito municipal debe votar al menos 50% de la lista nominal de electores del municipio o del estado, dependiendo si se trata del ámbito municipal o estatal.

En el municipio de Acanceh, en el estado de Yucatán, se realizó en septiembre de 2011 el primer plebiscito en la historia del estado; sometiendo a consideración de la ciudadanía la construcción de una cancha de fútbol rápido por parte del gobierno municipal. En contra del proyecto votaron 2,290 personas; a favor, 1,704 setenta votos nulos y una participación de 4,064 ciudadanos (40.19% del listado nominal de Acanceh).

**Tabla 5. Restricciones temporales  
y temáticas al plebiscito, 2018**

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	No
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Jalisco	No	Si	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	Sí	No	Sí
Nayarit	Si	Si	Si
Nuevo León	El plebiscito no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	No	Sí	No
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Si	Si	Si
Quintana Roo	No	Sí	No
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	Si	Si	Si
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí

*Continuación*

Entidad	Periodos electorales	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	No	No
Zacatecas	Sí	Sí	No
<b>Total</b>	<b>Sí: 15</b>	<b>Sí: 25</b>	<b>Sí: 19</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Referéndum

De acuerdo con el *Diccionario de la Real Academia Española*, el referéndum es el “procedimiento por el que se someten al voto popular leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo” (RAE 2001b). La diferencia respecto al plebiscito radica en que en este último son los poderes públicos los que someten a consideración de la ciudadanía una propuesta, mientras que es la ciudadanía la que propone el referéndum.

Mecanismo	Origen de propuesta	Naturaleza del acto sujeto a participación
Plebiscito	Poderes públicos	Acto administrativo
Referéndum	Ciudadanía	Acto legislativo

Fuente: Elaboración propia.

Los ciudadanos pueden recurrir al referéndum para expresar su opinión sobre un asunto, con miras a modificar alguna norma creada o modificada en el ámbito legislativo. Si se cumplen los requisitos previstos, el referéndum se pone en marcha y termina con una votación abierta al resto de los habitantes, cuyo resultado determina si la legislación cuestionada se modifica.

**Tabla 6. Legislación en materia de referéndum  
en las entidades de la Federación, 2018**

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	Sí	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	Sí	No	✓
Campeche	No	No	No	No	X
Chiapas	No	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	Sí	Sí	Sí	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	Sí	No	✓
Estado de México	Sí	Sí	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓
Guerrero	Sí	Sí	No	No	✓
Hidalgo	No	No	No	No	X
Jalisco	Sí	No	Sí	No	✓
Michoacán	Sí	Sí	Sí	No	✓
Morelos	Sí	Sí	No	Sí	✓
Nayarit	Sí	No	No	No	X
Nuevo León	No	No	No	No	X
Oaxaca	Sí	Sí	No	No	X
Puebla	Sí	No	No	No	X
Querétaro	Sí	Sí	No	No	X
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	X
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓

*Continuación*

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación del referéndum
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>25</b>	<b>8</b>	<b>4</b>	<b>28</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## El referéndum en el ámbito estatal mexicano

En el ámbito estatal, la constitución de veintiocho entidades incluye la figura del referéndum. Las cinco entidades que no lo reconocen son Campeche, Chiapas, Hidalgo, Nuevo León y Querétaro. Entre las veintiocho entidades que contemplan en su constitución el referéndum, veintitrés regulan su implementación mediante leyes, reglamentos o el código electoral local de la siguiente manera (ver tabla 6): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana que regula el referéndum; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana. Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Jalisco, y Michoacán contemplan alguna regulación del referéndum en la ley/código electoral local.

## Modalidades del referéndum

Al igual que para el plebiscito, la implementación del referéndum depende también de las modalidades reguladas en la legislación de las entidades. Cuatro elementos destacan del abanico de reglas previstas

en las leyes locales: grado de inclusión ciudadana; financiamiento y difusión; implementación y efectos; restricciones.

El referéndum es una de las figuras clásicas de la participación ciudadana. Su ejercicio implica la intervención de los ciudadanos en el proceso legislativo, al someter la creación de normas generales a la aprobación de los votantes. No obstante, en México algunas leyes establecen límites a esa intervención.

Según la legislación, la influencia de los ciudadanos en el proceso del referéndum puede variar. En las leyes que se apegan a la definición clásica del mecanismo, los ciudadanos pueden solicitar el inicio del referéndum y, además, votar en él. Veintiocho entidades se encuentran en ese caso, lo mismo que la Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas, con la diferencia de que su normatividad establece que la votación no tendrá efectos vinculatorios. En un tercer caso, los ciudadanos no pueden solicitar el inicio del referéndum, pero sí pueden votar en él. El único estado que tiene tal modalidad es Veracruz, en donde sólo pueden solicitar el inicio del mecanismo el gobernador, el Congreso del estado y los municipios, pudiendo los ciudadanos únicamente votarlo.

## **Inicios y aprobación del referéndum**

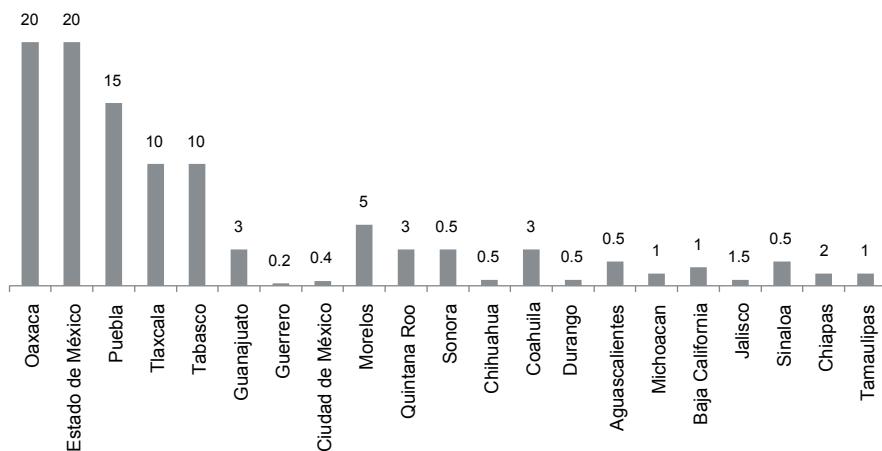
El referéndum conlleva la intervención ciudadana en las decisiones legislativas tomadas o por tomar, ya sea por un órgano legislativo o por el ejecutivo. Es de vital importancia entonces saber qué autoridad se encargará de aprobar la solicitud. En el ámbito estatal, el nivel de independencia de esa autoridad con respecto al congreso local será determinante en el desarrollo del proceso. En México, los institutos electorales locales son los órganos facultados en su mayoría para aprobar la solicitud, pero en ocasiones también lo están el congreso local, el poder ejecutivo y un consejo de participación ciudadana (ver tabla 7).

De las veintinueve entidades en las que la figura del referéndum está contemplada, algunas leyes indican los requisitos para solicitar el inicio del procedimiento de referéndum. Así, la legislación de once entidades pide la firma de 2.5% o menos del padrón electoral/lista nominal para iniciar el referéndum; la normatividad de cinco entida-

des solicita la firma de más de 2.5% y hasta 5% del padrón electoral/lista nominal para iniciar el proceso. Por su parte, en el Estado de México, Oaxaca, Puebla, Tabasco y Tlaxcala se estipula que la solicitud debe ser presentada con la firma del 10% o más del padrón electoral/lista nominal (20%, 15% y 10%, respectivamente).

En veintitrés entidades, el encargado de aprobar la solicitud es el instituto electoral, y en cinco entidades —Aguascalientes, Chiapas, Ciudad de México, Guerrero y Tamaulipas— el congreso local aprueba la solicitud. En el Estado de México y Veracruz es el poder ejecutivo, y en Morelos, un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso local.

**Gráfica 2. Porcentaje de firmas requeridas  
del padrón electoral/lista nominal para  
solicitar el inicio de referéndum**



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas. (Cinco entidades federativas no especifican en su legislación estatal el porcentaje de ciudadanos para iniciar el procedimiento de referéndum)

**Tabla 7. Autoridades encargadas  
del proceso en materia de referéndum  
en las entidades de la Federación, 2018**

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Aguascalientes	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Baja California Sur	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Chiapas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Chihuahua	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Coahuila	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Colima	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Ciudad de México	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Durango	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado de México	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guanajuato	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Guerrero	Instituto electoral	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Jalisco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Michoacán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Morelos	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Nayarit	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

*Continuación*

Entidad	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.				
Oaxaca	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Puebla	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Querétaro	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Quintana Roo	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
San Luis Potosí	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral
Sinaloa	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Sonora	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Estado	Aprobación de solicitud	Expedición de convocatoria	Organización del proceso	Conteo y validación	Impugnación
Tabasco	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tamaulipas	Congreso	Congreso	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Veracruz	Poder ejecutivo	Poder ejecutivo	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Yucatán	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral
Zacatecas	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Instituto electoral	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Financiamiento y difusión del referéndum

El financiamiento para promover la participación ciudadana puede ser público o privado. Menos de la mitad de las entidades federativas que regulan el referéndum contempla algún tipo de financiamiento, y poco más de la tercera parte estipula su difusión. Además, la legislación de la tercera parte de esas entidades otorga espacios en medios de comunicación públicos (ver tabla 8).

De manera específica, doce entidades contemplan financiamiento público; Tlaxcala acepta tanto público como privado. En Coahuila y Aguascalientes se conceden espacios en medios de comunicación públicos, a pesar de que no está permitido el financiamiento bajo ninguna modalidad. Por su parte, la legislación de nueve estados, incluidos los ya mencionados, otorga espacios en medios de comunicación públicos. Por último, en dieciocho entidades se estipula que la difusión del referéndum es tarea del instituto electoral.

Cabe señalar que una amplia mayoría de las entidades que legislan sobre el financiamiento y difusión del plebiscito, también lo hacen para el referéndum con las mismas modalidades.

**Tabla 8. Financiamiento y difusión del referéndum en las entidades de la Federación, 2018**

Financiamiento público	Financiamiento privado	Espacios públicos en medios	Instituto electoral encargado de la difusión
Baja California Sur	Tlaxcala	Aguascalientes	Aguascalientes
Colima		Baja California Sur	Baja California
Durango		Coahuila	Baja California Sur
Guanajuato		Colima	Chiapas
Jalisco		Durango	Chihuahua
Oaxaca		Guanajuato	Coahuila
Querétaro		Morelos	Colima
San Luis Potosí		Oaxaca	Guanajuato
Sonora		Sonora	Jalisco
Tlaxcala			Michoacán

*Continuación*

<b>Financiamiento público</b>	<b>Financiamiento privado</b>	<b>Espacios públicos en medios</b>	<b>Instituto electoral encargado de la difusión</b>
Veracruz			Morelos
Yucatán			Oaxaca
			Querétaro
			Sonora
			Tlaxcala
			Veracruz
			Yucatán
			Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Implementación y efectos del referéndum

El proceso del referéndum comienza cuando uno de los actores facultados por la ley lo solicita. Si la petición es aprobada,<sup>2</sup> se inicia formalmente la implementación del mecanismo. Siguen entonces cuatro etapas: 1) expedición de la convocatoria; 2) organización el proceso; 3) conteo y validación de la participación; 4) declaración de los efectos. Si todos los actores involucrados consideran que el proceso se apegó al derecho, la implementación del referéndum habrá terminado y la autoridad declarará los efectos, si los hubiese. Cuando un actor considere que una parte del proceso no se apegó a la normatividad, podrá impugnar el proceso ante la instancia legalmente facultada para ello.

La tendencia es que las tres primeras etapas (expedición de convocatoria, organización del proceso, conteo, y validación), sean delegadas al instituto electoral local. Un tribunal electoral se encarga de las impugnaciones (ver tabla 7).

En veintidós entidades, el instituto electoral local expide la convocatoria, mientras que en cinco lo hace el congreso. La legislación de

<sup>2</sup> Proceso que incluye la validez de la solicitud y de las firmas de los peticionarios.

Morelos no contempla la modalidad. En veintiocho entidades el instituto electoral local es el órgano facultado para organizar el referéndum; en Morelos, la normatividad delega esa tarea a un consejo de participación ciudadana integrado por el secretario de Gobierno, un representante de cada grupo parlamentario del congreso local y tres ciudadanos elegidos por el congreso.

En veintinueve entidades que regulan el referéndum, el instituto electoral es el encargado de contar y validar la participación. En veinticinco entidades, la impugnación del proceso se realiza ante el tribunal electoral; en otros tres —Baja California Sur, San Luis Potosí y Tlaxcala— la instancia responsable es el instituto electoral del estado. En Guanajuato, la ley no se pronuncia al respecto.

Una vez que el proceso es validado por la autoridad correspondiente, o por un tribunal electoral en caso de impugnación, se declararán los efectos del proceso de referéndum. Éstos pueden ser vinculatorios o de recomendación. En la mayoría de las entidades que regulan el referéndum prevalece la primera modalidad. Así, en veintiséis entidades se estipula que el resultado tendrá efectos vinculatorios, mientras que en otras tres —Ciudad de México, Tamaulipas y Zacatecas— el referéndum sólo tiene efectos de recomendación.

## **Restricciones al referéndum**

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar el ejercicio de los distintos mecanismos que la componen. En las veintinueve entidades del país que regulan el referéndum, las restricciones adoptan tres modalidades: 1) temporal, 2) materias excluidas y 3) umbral mínimo de participación.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad suele acotar el número de veces que el mecanismo puede ser usado durante un periodo fijo o en lapsos especiales, como en años electorales (ver tabla 9).

En específico, en dieciséis entidades la normatividad restringe la celebración del referéndum durante períodos electorales. Por su parte, en ocho entidades —Aguascalientes, Baja California, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Michoacán, Morelos y Puebla— se limita el

número de veces que el mecanismo puede ser implementado durante un año. El estado de Sinaloa establece que el referéndum se realizará cada tres años, de manera concurrente con la jornada electoral del año que corresponda.

El último tipo de restricción al referéndum se refiere a los temas que, por razones técnicas o políticas, no son sujetos de consulta. La mayoría de ellas o son de tipo tributario, financiero y fiscal, o se relacionan al régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 9).

En veintisiete entidades se excluyen materias tributarias, financieras y fiscales del proceso de referéndum. 22 entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial del proceso de referéndum. Cinco entidades —Durango, Guanajuato, Morelos, Tabasco y Tlaxcala— excluyen el nombramiento o destitución de funcionarios públicos del proceso de referéndum.

**Tabla 9. Restricciones temporales y temáticas del referéndum, 2018**

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	Sí	Sí	Sí
Baja California	Sí	Sí	Sí
Baja California Sur	No	Sí	No
Campeche	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Chiapas	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	Sí	Sí
Coahuila	Sí	Sí	Sí
Colima	No	No	No
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí
Durango	Sí	Sí	Sí
Estado de México	No	Sí	No
Guanajuato	Sí	Sí	Sí
Guerrero	Sí	Sí	Sí
Hidalgo	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		

*Continuación*

Estado	Períodos electorales	Tributarios, financieros, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Jalisco	Sí	Sí	No
Michoacán	No	Sí	Sí
Morelos	No	Sí	Sí
Nayarit	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	El referéndum no está contemplado en su normatividad.		
Oaxaca	Sí	No	Sí
Puebla	Sí	Sí	Sí
Querétaro	Sí.	Sí	Sí
Quintana Roo	No	Sí	Sí
San Luis Potosí	No	Sí	No
Sinaloa	No	Sí	No
Sonora	No	Sí	Sí
Tabasco	No	Sí	Sí
Tamaulipas	Sí	Sí	Sí
Tlaxcala	No	Sí	Sí
Veracruz	Sí	Sí	Sí
Yucatán	Sí	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	Sí	No
<b>Total</b>	<b>16</b>	<b>27</b>	<b>22</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Iniciativa ciudadana

La iniciativa ciudadana o iniciativa popular es el mecanismo de democracia semidirecta que permite a la ciudadanía organizada participar en el proceso legislativo (Merino 2001, 15). Lo que se somete a discusión son proyectos legislativos mediante la colecta de firmas por un número mínimo de ciudadanos, que implica el inicio del proceso legislativo (Camacho 2008).

Las iniciativas ciudadanas pueden ser presentadas ante los congresos por una o más personas, según el umbral estipulado en la ley. Después, son turnadas a la comisión legislativa correspondiente para su dictamen; y, por último, pasan al pleno de la legislatura para que se determine si se aprueba o se rechaza.

## **La iniciativa ciudadana en México**

La iniciativa ciudadana es la figura de participación ciudadana estipulada en el mayor número de constituciones de las entidades. Con excepción de Campeche, las treinta y unas entidades restantes incluyen el mecanismo en su constitución.

Entre estos últimos se observa lo siguiente (ver tabla 10): veinticinco entidades tienen una ley de participación ciudadana; cuatro entidades tienen un reglamento de participación ciudadana/iniciativa ciudadana, y otras tres entidades contemplan alguna regulación en la ley/código electoral local. Por último, la única entidad que no ha legislado en materia de iniciativa popular estableciendo una ley o un reglamento es Campeche.

## **Modalidades de la iniciativa ciudadana**

El ejercicio de la iniciativa ciudadana depende de las diferentes modalidades que adopta en las legislaciones estatales. En comparación con el plebiscito y el referéndum, la cantidad de modalidades relevantes de la iniciativa popular es menor; puesto que, una vez que es presentada ante el Congreso local, sigue el procedimiento regular para la creación de leyes.

Tres elementos destacan de entre el mar de reglas locales: i) la iniciativa popular como mecanismo de participación ciudadana; ii) implementación de la iniciativa ciudadana; iii) restricciones y barreras a la iniciativa ciudadana.

La iniciativa popular es una de las figuras más importantes de participación ciudadana. A diferencia del plebiscito y el referéndum, su im-

plementación es más homogénea entre las leyes que la regulan, puesto que sólo se regula hasta la presentación de la iniciativa; como ya se mencionó, después sigue el proceso legislativo de los congresos locales.

Asimismo, la participación ciudadana efectiva no está restringida en el proceso de la iniciativa popular. En México, la solicitud de inicio del proceso en todas las entidades está a cargo de los ciudadanos. La diferencia reside en los umbrales para dar inicio el procedimiento.

Para solicitar la iniciativa ciudadana, la tendencia en la legislación de las entidades establece una barrera de menos de 2.5% de firmas del padrón electoral/lista nominal. Como extremos está Tlaxcala —donde cualquier ciudadano puede recurrir al mecanismo— Tabasco, donde la normatividad local pide la firma de, al menos, 10% de la lista nominal (ver gráfica 3).

**Tabla 10. Legislación en materia de iniciativa ciudadana en las entidades de la Federación, 2018**

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Aguascalientes	Sí	Sí	No	Sí	✓
Baja California	Sí	Sí	No	No	✓
Baja California Sur	Sí	Sí	No	No	✓
Campeche	No	No	No	No	X
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí	✓
Chihuahua	No	Sí	No	No	✓
Coahuila	Sí	Sí	No	No	✓
Colima	Sí	Sí	No	No	✓
Ciudad de México	Sí	Sí	Sí	No	✓
Durango	Sí	Sí	No	No	✓
Estado de México	Sí	No	No	No	✓
Guanajuato	Sí	Sí	No	Sí	✓

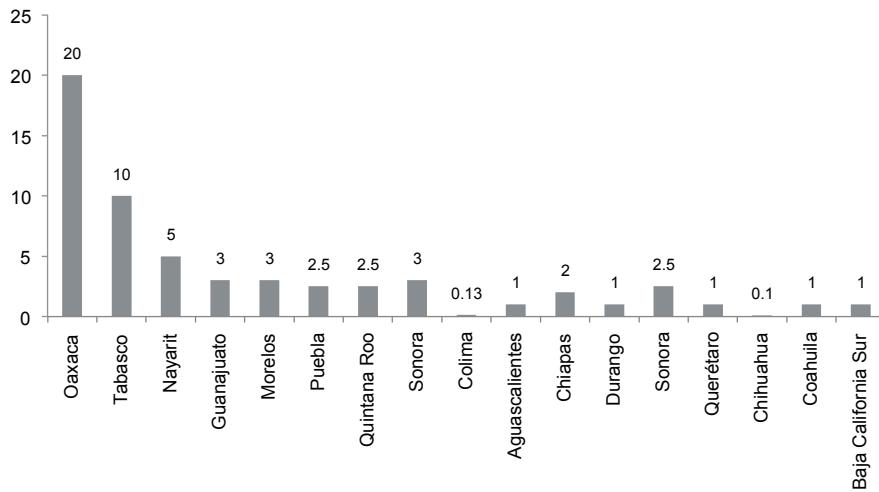
*Continuación*

Estado	Constitución	Ley de participación ciudadana	Ley/código electoral	Reglamento	Contemplan la implementación de la iniciativa ciudadana
Guerrero	Sí	Sí	Sí	No	✓
Hidalgo	Sí	Sí	No	No	X
Jalisco	Sí	Sí	Sí	No	✓
Michoacán	Sí	No	No	No	X
Morelos	Sí	Sí	No	No	✓
Nayarit	Sí	Sí	No	No	X
Nuevo León	Sí	Sí	No	No	X
Oaxaca	Sí	No	No	No	X
Puebla	Sí	No	No	No	X
Querétaro	Sí	No	No	No	X
Quintana Roo	Sí	Sí	No	No	✓
San Luis Potosí	Sí	Sí	No	No	✓
Sinaloa	Sí	Sí	No	No	X
Sonora	Sí	Sí	No	No	✓
Tabasco	Sí	Sí	No	No	✓
Tamaulipas	Sí	Sí	No	No	✓
Tlaxcala	Sí	Sí	No	No	✓
Veracruz	Sí	Sí	No	No	✓
Yucatán	Sí	Sí	No	No	✓
Zacatecas	Sí	Sí	No	No	✓
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

Se tiene, además, que la mayoría de las entidades exigen la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar la iniciativa ciudadana; por su parte, la legislación de Tabasco pide la firma de al menos 10% de la lista nominal.

**Gráfica 3. Porcentaje de firmas requeridas del padrón electoral/lista/nominal para presentar una iniciativa ciudadana, 2016**



Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

En el caso de Tlaxcala cualquier ciudadano puede presentar la iniciativa y en Zacatecas se establece la cantidad de quinientos ciudadanos.

## Implementación de la iniciativa ciudadana

Como ya se mencionó, el ejercicio de la iniciativa popular es muy similar al que se someten todas las iniciativas presentadas ante el congreso local. En las leyes de algunas entidades, sólo la autoridad designada para la aprobación de la solicitud y la posibilidad de impugnar el procedimiento difieren del proceso legislativo regular (ver tabla 11).

En particular, en Jalisco, Tabasco y Yucatán, la normatividad estipula que el instituto electoral se encargará de aprobar la solicitud. En otras doce entidades, la ley estipula la impugnación del proceso. En todas ellas la autoridad designada para determinar la procedencia es un tribunal electoral local; en Tlaxcala también se contempla la impugnación ante el instituto electoral del estado.

**Tabla 11. Entidades en donde se estipula la impugnación al proceso de la iniciativa ciudadana, 2018**

Entidad	Instancia ante la que se impugna
Chiapas	Tribunal electoral
Coahuila	Tribunal electoral
Jalisco	Tribunal electoral
Morelos	Tribunal electoral
Sonora	Tribunal electoral
Tabasco	Tribunal electoral
Tlaxcala	Instituto y Tribunal electorales
Yucatán	Tribunal electoral
Oaxaca	Tribunal electoral
Nayarit	Tribunal electoral
Puebla	Tribunal electoral
Sinaloa	Tribunal electoral

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Restricciones a la iniciativa ciudadana

La legislación en materia de participación ciudadana suele limitar la implementación de los distintos mecanismos que la componen. En las treinta y uno entidades que regulan la iniciativa popular, las restricciones adoptan dos modalidades: temporal y materias excluidas. Mientras que la segunda modalidad ha sido ampliamente regulada, pocas entidades han regulado sobre la primera.

En el caso de las restricciones temporales, la normatividad acota, en algunos casos, el ejercicio del mecanismo en años electorales y en períodos posteriores al desechamiento de la iniciativa (ver tabla 12). Así, por ejemplo, la normatividad de Yucatán, Zacatecas y Chiapas restringe la implementación de la iniciativa popular durante períodos electorales. Mientras tanto, en Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Nayarit y Veracruz se contempla un periodo de espe-

ra posterior al desecharimiento de la iniciativa popular, antes de poder solicitar nuevamente el mecanismo.

El segundo tipo de restricción a la iniciativa ciudadana se refiere a las materias que, por razones técnicas o políticas, no están sujetas a consulta. En las entidades del país, la mayoría de las materias excluidas son o de tipo tributario, financiero y fiscal, o relacionadas a las que regulan el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial (ver tabla 12).

Diecisiete entidades excluyen materias tributarias, financieras y fiscales de la iniciativa ciudadana. Catorce entidades excluyen el régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de la iniciativa ciudadana; en el caso de Morelos se excluye el nombramiento y la destitución de funcionarios públicos de la iniciativa ciudadana.

**Tabla 12. Restricciones al ejercicio de la iniciativa ciudadana, 2018**

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desecharimiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Aguascalientes	No	Sí	Sí	Sí
Baja California	No	Sí	Sí	No
Baja California Sur	No	Sí	No	No
Campeche	La iniciativa ciudadana no está contemplada en su normatividad.			
Chiapas	Sí	No	Sí	Sí
Chihuahua	No	No	No	No
Coahuila	No	No	No	No
Colima	No	No	No	No
Ciudad de México	No	No	Sí	Sí
Durango	No	No	No	No
Estado de México	No	No	No	No
Guanajuato	No	No	No	No
Guerrero	No	No	Sí	Sí

Estado	Períodos electorales	Período posterior al desechamiento	Tributarias, financieras, fiscales o similares	Régimen interno de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial
Hidalgo	No	No	No	No
Jalisco	No	No	Sí	Sí
Michoacán	No	No	Sí	Sí
Morelos	No	No	Sí	Sí
Nayarit	No	Sí	Sí	Sí
Nuevo León	No	No	No	No
Oaxaca	No	No	No	No
Puebla	No	No	Sí	Sí
Querétaro	No	No	No	No
Quintana Roo	No	No	No	No
San Luis Potosí	No	No	No	No
Sinaloa	No	No	No	No
Sonora	No	No	No	No
Tabasco	No	No	Sí	Sí
Tamaulipas	No	No	Sí	Sí
Tlaxcala	No	No	Sí	Sí
Veracruz	No	Sí	No	No
Yucatán	Sí	No	Sí	Sí
Zacatecas	Sí	No	No	No
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>14</b>	<b>13</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de las constituciones, leyes y reglamentos de las entidades federativas.

## Ejercicio de la iniciativa ciudadana

A pesar de la variación en las modalidades y restricciones de la iniciativa ciudadana o popular previstas en el marco jurídico de las entidades federativas, en todas ha habido ejercicios de iniciativa ciudadana. Entre los temas recurrentes, destacan los relativos a la movilidad en las ciudades —ya sea mediante iniciativas para regular el transporte

público— o para incentivar el uso de transportes alternos como la bicicleta. También se han presentado iniciativas sobre temas controversiales como la ley 3 de 3, o la discusión sobre la amapola en Guerrero.

Asimismo, en julio de 2016, en San Luis Potosí, la Comisión de Derechos Humanos, Equidad y Género del Congreso Estatal votó el dictamen por el que se desechaba la iniciativa ciudadana para reformar el Código Penal estatal en relación con la penalización del aborto, aún en los casos de violación, inseminación indebida o que ponga en peligro de muerte a la mujer embarazada.

Finalmente, otro ejemplo se dio en el municipio de Tlajomulco de Zúñiga, Jalisco, donde el cabildo aprobó en 2014 una iniciativa ciudadana que autorizaba a la policía municipal a sancionar a quienes hicieran mal uso del agua, estableciendo penas de entre cincuenta y quinientos salarios mínimos.

## **Balance**

### **Plebiscito, referéndum y consulta popular**

Uno de los aspectos sobresalientes de la legislación en materia de participación ciudadana en el ámbito estatal son las coincidencias en las regulaciones del plebiscito, el referéndum y la consulta popular. En la mayoría de las entidades, las características estudiadas (grado de inclusión ciudadana, financiamiento, difusión, implementación, efectos y restricciones) se corresponden casi idénticamente. Así, en la mayoría de las entidades, los ciudadanos participan tanto en la solicitud como en la votación. Buena parte de las entidades pide aportar 5% o menos de firmas de ciudadanos inscritos en el padrón electoral/lista nominal para la presentación de la solicitud.

Por su parte, la mitad de las entidades que regulan el plebiscito contempla algún tipo de financiamiento y una ligera mayoría estipula su difusión. Para el referéndum, menos de la mitad de las entidades que lo regulan contempla algún tipo de financiamiento y poco más de una tercera parte estipula su difusión.

Los institutos electorales locales desempeñan un papel fundamental durante la implementación de los mecanismos, ya que casi siempre

son el canal para solicitar el inicio del referéndum, del plebiscito o de la consulta popular, además de que expiden las convocatorias, organizan los procesos y cuentan y validan los ejercicios. Por su parte, los tribunales electorales locales son los encargados mayoritariamente de resolver las impugnaciones de los procesos. Para casi todas las entidades, si los procedimientos cumplen con lo estipulado en la ley, los efectos de su implementación son vinculantes.

En la mayoría de las entidades la normatividad permite la aplicación de los mecanismos tanto a nivel estatal como municipal. La ausencia de procesos plebiscitarios y de referéndum en períodos electorales es la principal limitación impuesta a los mecanismos.

Las materias no sujetas a consulta de manera más frecuente son, por un lado, las tributarias, financieras y fiscales, y, por otro, el régimen interno del poder ejecutivo, legislativo y judicial.

### **Iniciativa ciudadana o popular**

Las modalidades de la iniciativa ciudadana son muy parecidas a las de cualquier iniciativa presentada por los legisladores o el gobernador en los Congresos locales. En algunas entidades destaca el umbral solicitado para iniciar el procedimiento legislativo, así como los temas excluidos.

La mayoría de las entidades requiere la firma de 3% o menos del padrón electoral/lista nominal para solicitar el inicio de la iniciativa ciudadana. La mayoría de las entidades excluye las materias tributarias, financieras y fiscales, y aproximadamente la mitad excluye los regímenes internos de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, de ser sometidos al proceso de la iniciativa popular.

### **Uso de los mecanismos de participación ciudadana**

La regulación sobre la consulta popular como mecanismo específico de participación ciudadana ha aumentado de manera significativa en el ámbito local. En 2018, se encontraba incluida en la normatividad de treintaiuna entidades, tanto en la constitución local (treinta) como en leyes específicas de participación ciudadana o en la normatividad electoral correspondiente (treintaiuno).

Sin embargo, no hay evidencia sobre el uso y potencial éxito del mecanismo de consulta popular por parte de la sociedad. Destacan dos únicos casos: uno en Jalisco, donde se realizó una consulta sobre el uso medicinal de la marihuana en la que participaron alrededor de trece mil personas, sin mayor consecuencia; y en Puebla, sobre límites territoriales entre dos municipios en la que participaron poco más de cinco mil personas.

Es sintomático el destino que tuvieron las propuestas de consulta popular para la elección federal de 2015. Los cuatro partidos políticos más importantes presentaron iniciativas, recabaron firmas y elaboraron preguntas a ser tomadas en cuenta para la consulta popular. El PRD y Morena sobre la reforma energética, el PAN sobre el salario mínimo, y el PRI sobre la posible disminución del número de legisladores plurinominales. Todas las propuestas fueron declaradas improcedentes por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues su objeto actualizaba alguna de las causales de improcedencia o inconstitucionalidad.

Esa experiencia debe servir a las entidades federativas que han replicado el mecanismo de participación ciudadana, para que en el futuro sea aplicable de manera útil por la sociedad, más allá de los partidos políticos. Además, se deberá buscar que se sumen a los mecanismos existentes de manera complementaria.

## Conclusión

El análisis comparativo arroja que la gran mayoría de las entidades contempla mecanismos de participación ciudadana, sobre todo el plebiscito, el referéndum, la consulta y la iniciativa popular. Sin embargo, los umbrales para solicitarlos, así como los requisitos para su aprobación, suelen funcionar como obstáculos para su implementación. En ese sentido, se detecta una incompatibilidad entre la normatividad y los objetivos planteados al momento de su aprobación.

Otro obstáculo significativo es el financiamiento limitado y el espacio reducido en medios para su difusión. Dicha limitante es particularmente problemática, ya que la falta de información en torno a las temáticas votadas y las iniciativas propuestas las hacen susceptibles a la

manipulación de grupos de interés, e inclusive de los partidos políticos. Las propuestas de consulta popular en 2015 son ejemplo de esto, teniendo como efecto que se desvirtúe el principal objetivo de los mecanismos de participación: permitir a los ciudadanos participar en el proceso de decisión en torno a asuntos de interés general en espacios territoriales, regionales y comunitarios.

La existencia de dichos mecanismos de participación ciudadana a nivel estatal representa un primer paso, muy importante para la consolidación de una democracia participativa, en la que las y los ciudadanos pueden participar de manera activa en la toma de decisiones del país; y no quedarse solamente en los instrumentos de una democracia representativa en la que todas las decisiones son tomadas por los gobernantes electos.

Se considera que la diversidad de entidades involucradas en los distintos tipos de mecanismos puede causar confusión en los ciudadanos sobre el ente encargado de que dichas plataformas sean adecuadamente difundidas, promovidas y ejecutadas. Así, una política estatal de participación ciudadana debería tener una entidad promotora que adecuadamente diera seguimiento a su implementación, como podrían ser las autoridades electorales correspondientes.

La realidad muestra que sigue habiendo una brecha entre la existencia de estas figuras y una verdadera participación ciudadana. Son pocos los ejercicios que se han llevado a cabo en los que los mecanismos aquí expuestos han sido utilizados. Si la inclusión de dichos mecanismos representa un verdadero compromiso por mejorar la calidad de la democracia mexicana estatal, las entidades federativas deberán impulsar su utilización, ya sea solicitando su inicio, o a través de la promoción de su existencia e importancia. ¶



# Evolución de la transparencia de los partidos políticos

Cecilia Azuara Arai\*

## Introducción

El derecho de acceso a la información es un elemento natural y necesario en una democracia. México tardó en reconocer sus alcances, a pesar de que fue inscrito en la carta magna desde 1977, justamente en la reforma política que constitucionalizó los partidos y abrió las puertas a la representación plural. En 2002 se reglamentó su ejercicio; desde entonces, su desarrollo ha sido vertiginoso y los avances en su consolidación, notables.

El derecho de acceso a la información debe garantizarse respecto de todos quienes tienen una responsabilidad frente a los ciudadanos y los que se benefician del Estado, ya sea porque reciben recursos públicos o porque realizan actos de autoridad.

Los partidos políticos no pueden abstraerse de la política de transparencia: además de obtener dinero público, su incidencia en la vida pública es muy relevante y son la expresión más clara de la búsqueda del poder.

La reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia sujeta a los partidos políticos a un régimen que les obliga a exponer su

---

\* Maestra en Derecho. Profesora de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Titular de la Unidad de Transparencia y Protección de Datos Personales del INE.

forma de actuar y el modo en que ejercen sus recursos, con responsabilidad directa frente al ciudadano.

La evolución de la forma de garantizar el acceso a la información de los institutos políticos da cuenta del interés que hay en la información que generan, así como de los desafíos por sus nuevas obligaciones.

## Reforma política de 1977

La reforma política de 1977 constitucionalizó los partidos políticos y abrió la competencia electoral para propiciar la pluralidad política. Además, inició el proceso de construcción del pluralismo mexicano. La lenta deconstrucción del sistema de partido hegemónico se logró por dos vías: facilitar la creación de nuevos partidos —y su consecuente legitimación en la vida política nacional— y desarrollar un sistema electoral mixto, integrado por 300 diputados de mayoría relativa (MR) y 100 de representación proporcional (RP). Sin embargo, la base del sistema seguía siendo la hegemonía del PRI; por eso, los partidos de oposición podían acceder a sólo 100 curules de representación proporcional (Marván y Navarro 2016, 17).

Los analistas consideran la reforma de 1977 como el punto de partida del proceso de liberalización política en el país. Modificó sustancialmente el espectro de partidos y la competencia electoral; su efecto a largo plazo se sintió claramente en las elecciones federales de 1988. De hecho, representó una ruptura respecto de adecuaciones anteriores y constituyó el conjunto más importante de cambios electorales por más de una década (Méndez 2006, 34).

José López Portillo señaló en su momento que el desarrollo democrático obligaba al Estado a admitir en la Unión más variadas y antiéticas ideologías. Se procuraría la participación política de todos los grupos plurales; los disidentes —así fueran minoría— contarían con formas válidas para encauzar su inquietud sin caer en brechas clandestinas, ni recorrer laberintos de importancia, a veces heroica, que no van a parte alguna (López 1978, 11).

Con la reforma política en cuestión se inició el sistema de partidos que ha evolucionado hasta nuestros días y que finalmente en el proce-

so electoral del año 2000 terminó con casi 70 años de un partido hegemónico.

La reforma de 1977 adicionó también al artículo 6º constitucional “El derecho a la información será garantizado por el Estado”. El cambio fue interpretado como la posibilidad de que los partidos políticos difundieran sus propuestas en los medios de comunicación masiva, para igualar las condiciones de todos los participantes en la contienda y propiciar así una ciudadanía informada para emitir su voto. En efecto, el artículo 6º ya garantizaba la libre manifestación de ideas; la novedad de la reforma fue establecer como garantía el derecho a ser informado por parte del Estado.

A la reforma siguieron distintos foros y consultas públicas; ahí se expusieron muy diversas opiniones sobre la naturaleza y contenido de este derecho, así como las supuestas ventajas e inconvenientes de regularlo. Incluso se prepararon varios proyectos de leyes reglamentarias en la materia. Durante el debate, gran parte de la atención se concentró en la regulación de los medios de comunicación; pocos se percataron, o quisieron hacerlo, de que la otra gran vertiente del derecho a la información es el acceso a la información gubernamental (López 2004, 3).

La discusión sobre los alcances en materia de acceso a la información se intensifica al final de la década de los noventa, dando lugar a una polémica sobre el derecho de los particulares a conocer información gubernamental.

En un primer momento, la SCJN interpretó que la nueva redacción constitucional estaba referida a la información que debían recibir los gobernados de los diversos partidos políticos, vía medios de comunicación masiva. Así, quedó asentado en tesis<sup>1</sup> y doctrinas que el derecho a la información era una garantía social limitada a asegurar que los partidos políticos pudieran expresarse en los medios de comunicación.

---

<sup>1</sup> “Que el derecho a la información es una garantía social, correlativa a la libertad de expresión que se instituyó con motivo de la llamada ‘reforma política’ [...] y que no se pretendió establecer una garantía individual consistente en que cualquier gobernado, en el momento que lo estime oportuno, solicite y obtenga de los órganos del Estado determinada información” (SCJN 1992, 44).

En 2000, el máximo tribunal se pronunció en los términos siguientes (XLV/2000):

**Derecho a la Información. La Suprema Corte interpretó originalmente el artículo 6º Constitucional como garantía de partidos políticos, ampliando posteriormente ese concepto a garantía individual y a la obligación del Estado de informar verazmente.** Inicialmente la Suprema Corte estableció que el derecho a la información instituido en el último párrafo del artículo 6º Constitucional, adicionado mediante reforma publicada el 6 de diciembre de 1977, estaba limitado por la iniciativa de reformas y los dictámenes legislativos correspondientes, a constituir, solamente, una garantía electoral subsumida dentro de la reforma política de esa época, que obligaba al Estado a permitir que los partidos políticos expusieran ordinariamente sus programas, idearios, plataformas y demás características inherentes a tales agrupaciones, a través de los medios masivos de comunicación (Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, 2<sup>a</sup>. Sala, Tomo X, Agosto 1992, p.44). Posteriormente, en resolución cuya tesis LXXXI/96, aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio 1996, p. 513, este Tribunal Pleno amplió los alcances de la referida garantía al establecer que el derecho a la información, estrechamente vinculado con el derecho a conocer la verdad, exige que las autoridades se abstengan de dar a la comunidad información manipulada, incompleta o falsa, so pena de incurrir en violación grave a las garantías individuales en términos del artículo 97 constitucional. A través de otros casos, resueltos tanto en la Segunda Sala (A.R. 2137/93, fallado el 10 de enero de 1997), como en el Pleno (A.R. 3137/98, fallado el 2 de diciembre de 1999), la Suprema Corte ha ampliado la comprensión de ese derecho entendiéndolo, también, como garantía individual, limitada como es lógico, por los intereses nacionales y los de la sociedad, así como el respeto a los derechos de terceros.

Dicha interpretación amplió los alcances de la disposición constitucional, entendiéndola también como el derecho de los particulares a obtener información por parte del Estado.

En 2002, la Cámara de diputados analizó tres iniciativas en la materia: una del diputado Luis Miguel Barbosa Huerta (PRD), otra de diversos partidos políticos, a instancia de ciertos grupos de interés,<sup>2</sup> y

<sup>2</sup> El denominado “Grupo Oaxaca” se integró por académicos y periodistas reunidos en el Seminario “Derecho a la Información y Reforma Democrática”, celebrado en la ciudad de Oaxaca en mayo de 2001. Esta agrupación elaboró una propuesta adoptada por todas las fracciones parlamentarias como iniciativa de ley y se constituyeron como interlocutores importantes en

la presentada por el ejecutivo federal. De las tres resultó una ley federal para regular el derecho de acceso a la información.

## **Los partidos políticos como sujetos obligados indirectos en materia de transparencia y acceso a la información**

### **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**

La transparencia y el derecho de acceso a la información se desarrollaron vertiginosamente desde 2002, año en que se publicó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (LFTAIPG 2002). Conviene recordar sus principales disposiciones para contextualizar cómo fue concebida la transparencia durante su primera fase de implementación.

La Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002 y entró en vigor al día siguiente; sin embargo, sus artículos transitorios previeron una aplicación gradual, de manera que los sujetos obligados estuvieran listos para atender las solicitudes de acceso a la información. Fue hasta el 12 de junio de 2003 que los particulares pudieron presentar solicitudes de acceso a la información.

El fin declarado de la norma (artículo 1) era proveer lo necesario para garantizar el acceso de toda persona a la información en posesión de los Poderes de la Unión, los órganos constitucionales autónomos o con autonomía legal, y cualquier otra entidad federal.

Cabe señalar que el procedimiento establecido de acceso a la información aplicaba únicamente al poder ejecutivo federal; para los otros sujetos obligados, se otorgó la facultad de establecer mediante reglamentos o acuerdos generales, los órganos, criterios y procedimientos institucionales para proporcionar a los particulares el acceso a la infor-

---

la deliberación que se generó en el Congreso en materia de acceso a la información, con motivo de las Iniciativas que se discutieron.

mación. Tal fue el caso de los organismos con autonomía constitucional, como el entonces IFE y el Banco de México.

No obstante, esa libertad para autorregularse quedó acotada por un principio de reserva de ley: si bien podían, mediante reglamentos, adaptar las disposiciones de la Ley a sus condiciones específicas, no debían hacerlo más allá de los parámetros y criterios establecidos en la misma. Esto era particularmente importante respecto de las obligaciones contenidas en el título I, aplicables a todos los sujetos obligados (López 2004, 210).

El ordenamiento introdujo por primera vez para los sujetos obligados el deber de publicar cierta información, sin que mediara solicitud de acceso, en sus sitios de Internet, lo que actualmente se conoce como obligaciones de transparencia. Su propósito ha sido facilitar el acceso a la información de mayor interés social (remuneraciones de los servidores públicos, estructura orgánica, servicios que ofrece la institución, contrataciones celebradas, concesiones otorgadas, entre otras), así como evitar la presentación de solicitudes recurrentes sobre la misma información.

La norma estableció desde entonces que en su interpretación debía favorecerse la máxima publicidad de la información gubernamental (lo que fue constitucionalizado en la reforma de 2007). Así, el principio *pro persona* fue aplicable en materia de transparencia mucho antes de su reconocimiento en la reforma constitucional de 2011.

Como todo derecho, el de acceso a la información encuentra límites: aun cuando toda la información del Estado es pública, aquella cuya difusión pueda dañar el interés público estará reservada temporalmente. La negativa se estableció desde entonces como una excepción; en consecuencia, tenía que estar debidamente fundada y motivada, de conformidad con las causas de reserva establecidas, de tal suerte que se conocieran con certeza los razonamientos de la autoridad para clasificar la información solicitada.

Se definió como información confidencial la entregada con tal carácter por los particulares a los sujetos obligados, siempre que tuvieran el derecho de solicitar dicha clasificación, o bien, los datos personales

(artículo 3 de la LFTAIPG)<sup>3</sup> que requirieran el consentimiento de los individuos para su difusión, distribución o comercialización y que se encontraran en posesión de los sujetos obligados.

Por otra parte, se creó una institución que, en el ámbito del poder ejecutivo, se constituyó como garante del derecho del gobernado a obtener información. El Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI) fue un organismo descentralizado que contó con autonomía operativa, presupuestaria y de gestión, cuya tarea fundamental consistió en emitir las disposiciones secundarias en el ámbito del poder ejecutivo federal, así como resolver los recursos de revisión que se presentaran ante las negativas de acceso a la información.

La Ley previó las conductas que se consideraban causa de responsabilidad por parte de los servidores públicos: destrucción indebida de documentos, negativa de información que es pública, actuación con dolo, negligencia o mala fe en la sustanciación de una solicitud de acceso a la información, entre otras.

Una de las innovaciones más importantes fue el denominado Sistema de Solicitudes de Información, herramienta diseñada conjuntamente entre la Secretaría de la Función Pública (SPF) y el IFAI, que permitía substanciar el procedimiento de acceso a la información vía Internet. Ello, sin duda, contribuyó a hacer expedito el procedimiento. Desde entonces, los desarrollos tecnológicos han sido aliados indispensables para facilitar el ejercicio del derecho estudiado y para difundir información.

### **Partidos políticos como sujetos obligados indirectos en materia de transparencia.**

El artículo 11 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental dispuso:

---

<sup>3</sup> Los datos personales se refieren a la información concerniente a una persona física identificada o identificable, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a sus características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva, familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad.

Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales al Instituto Federal Electoral, así como las auditorias y verificaciones que ordene la Comisión de Fiscalización de los recursos Públicos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, deberán hacerse públicos al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo. Cualquier ciudadano podrá solicitar al Instituto Federal Electoral, la información relativa al uso de los recursos públicos que reciban los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales.

Esta disposición creó una política particular para los partidos y las agrupaciones. Si bien no eran sujetos obligados —como sí las instituciones de los poderes públicos y los organismos autónomos— quedaban bajo un régimen de transparencia indirecto: debían responder al organismo electoral y atender las solicitudes de información que los particulares presentaran ante la autoridad electoral.

La política de transparencia plasmada en la LFTAIPG implicó claramente que todo aquello que involucrara recursos públicos, o bien, que impactara en la vida pública, tendría que someterse a un régimen de escrutinio público. El artículo 11 responde a esa lógica, pues los partidos políticos son entidades de interés público (artículo 41 constitucional) y reciben recursos públicos.

Los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos que tienen como propósito último conquistar el poder. Son agencias que agregan diversos intereses sociales y los articulan alrededor de un proyecto político, que después someten a los electores y que, en caso de victoria, se transformará en la directriz principal de la acción gubernamental. Son institutos eminentemente políticos, porque sus cuerpos doctrinarios y programáticos se relacionan con una concepción particular del poder y de su ejercicio (Peschard 2005, 20). Bobbio apunta que la esfera política a la que pertenecen los partidos políticos queda subsumida en otra mucho más grande, ambiciosa y protagonista: la social (Bobbio 1996, 64).

Si bien los partidos no son propiamente instituciones públicas, en la medida en que se ha aceptado su vínculo con la sociedad, se les garantizó el acceso a recursos estatales —desde 1996, la mayoría de los ingresos de los partidos deben provenir de esta fuente—. Fue entonces lógica y evidente su inclusión en la ley como sujetos obligados indirectos, primero, y directos después (Marván y Navarro 2016, 138).

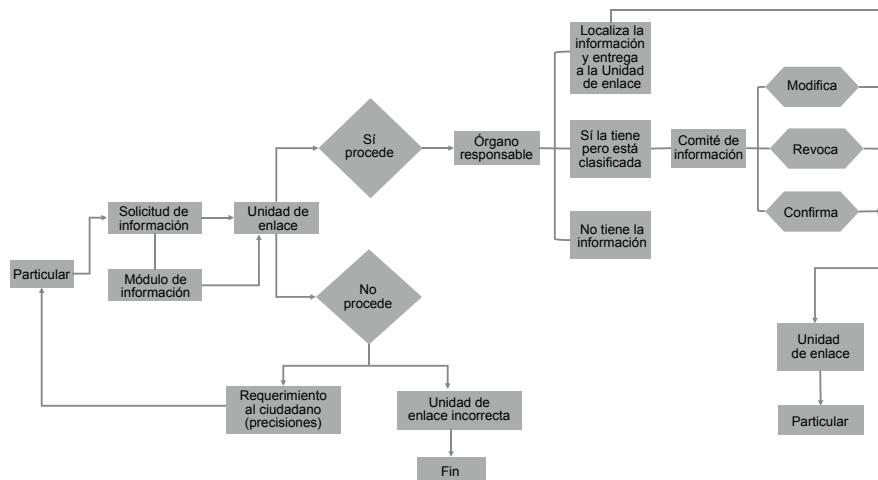
Como sujetos obligados indirectos, era el entonces IFE el que recibía y tramitaba las solicitudes de información relativas a partidos y agrupaciones políticas, pero esos datos estaban sujetos al régimen de transparencia ya descrito.

En ese contexto, se publicó el primer reglamento del IFE en la materia en junio de 2003 (CG110/2003). Fue un importante punto de partida; no obstante, en la práctica se detectaron áreas de oportunidad que motivaron un cambio integral, dos años después de su emisión.

La primera modificación ocurrió en junio de 2005 (CG140/2005). Un aspecto central fue mejorar los procedimientos para desahogar las solicitudes de información. Sobre estas últimas, los cambios incluyeron: aclarar y simplificar su gestión y la interposición de recursos de revisión. También se definió el trámite que debían seguir las solicitudes de información que se formularan, respecto de los partidos políticos, y a qué reglas debían someterse en el manejo de información reservada y confidencial, en su calidad de integrantes de los consejos general, locales y distritales del IFE.

Cabe destacar que se estableció un procedimiento para los casos en los que la información solicitada no obrara en los archivos institucionales. El requerimiento voluntario sentaría las bases de la relación entre el Instituto y los partidos políticos en la materia y la forma en que los segundos darían cumplimiento a un régimen de mayor exigencia que el previsto en la ley.

**Diagrama 1. Estructura para atender solicitudes de información**



Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

La segunda reforma al Reglamento de Transparencia es de octubre de 2007 (CG257/2007). La tercera, de julio de 2008 (CG307/2008). En esta última hubo modificaciones sustanciales en tres aspectos: garantizar la autonomía de los órganos encargados de la transparencia y el acceso a la información en el Instituto; favorecer la difusión de información de fácil acceso, sistematizada y con valor agregado que otorgara elementos de análisis para el debate y conocimiento de los ciudadanos; y regular los procedimientos para conocer la información de los partidos. Este último rubro representa el punto de partida formal en el que los institutos políticos, de forma indirecta, intervienen en el desahogo de las solicitudes de información.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Las reformas al Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia en 2007 y 2008 fueron precedidas por la modificación del artículo 6º constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007. Detectadas asimetrías significativas en las legislaciones federal y estatales, dicha reforma tuvo como propósito establecer los principios y bases que debían regir al derecho de acceso a la información, para homologar las condiciones en que se ejercía este derecho en todo el territorio nacional. Es en esta reforma que se constitucionaliza el principio de máxima publicidad. Un año antes, el 1 de julio de 2009 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 16 constitucional que reconoció el derecho a la protección de los datos personales como un derecho autónomo y respecto del cual otorgó facultades al IFAI, lo que derivó en el cambio de denominación de dicho organismo garante a Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Respecto a la información de los partidos políticos, la incorporación al Reglamento de Transparencia del Instituto del Título Noveno, dedicado a la transparencia de estos respondió, en primera instancia, a lo mandatado en el Capítulo Quinto, artículo 42 del extinto Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>5</sup>. Así, el Instituto pudo formalizar los mecanismos, a través de los cuales los institutos políticos debían atender las solicitudes de información y las responsabilidades por su incumplimiento.

Aunque su autonomía le otorgaba cierta flexibilidad para emitir reglamentación propia en materia de transparencia, el entonces IFE optó por construir un régimen más exigente que el de las dependencias del Ejecutivo. Así, la autoridad electoral no se limitaba a responder solicitudes con información que le entregaran los partidos políticos, sino que determinó que dichos institutos políticos respondieran, si la información solicitada no obraba en los archivos del IFE.

---

<sup>5</sup> Artículo 42. 1. La información que los partidos políticos proporcionen al Instituto o que éste genere respecto a los mismos, que sea considerada pública conforme a este Código, estará a disposición de toda persona a través de la página electrónica del Instituto.2. Se considera información pública de los partidos políticos: a) Sus documentos básicos; b) Las facultades de sus órganos de dirección; c) Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general, aprobados por sus órganos de dirección, que regulen su vida interna, las obligaciones y derechos de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; d) El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal, y en su caso, regionales, delegacionales y distritales; e) El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere el inciso anterior, y de los demás funcionarios partidistas; f) Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el Instituto; g) Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales; h) Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular; i) Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años y hasta el mes más reciente, así como los descuentos correspondientes a sanciones; j) Los informes, anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno. Todo lo anterior, una vez concluidos los procedimientos de fiscalización establecidos por este Código. Los partidos podrán hacer pública la información a que se refiere este inciso antes de que concluyan los procedimientos referidos, sin que ello tenga efectos en los mismos. k) Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado efecto; l) Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto; m) El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación, o cualquier otro, que reciban apoyo económico permanente del partido político; n) El dictamen y resolución que el Consejo General del Instituto haya aprobado respecto de los informes a que se refiere el inciso j) de este párrafo; y o) La demás que señale este Código, o las leyes aplicables.

En 2011 (INE/CG188/2011), el segundo Reglamento de Transparencia fue aprobado, con dos reformas en 2011 y 2013 (INE/CG251/2011; INE/CG294/2013), resultado de la necesidad institucional de adecuar la normatividad a los cambios internos. Con la creación del INE, un nuevo ordenamiento fue aprobado el 2 de julio de 2014,<sup>6</sup> para adaptar la normatividad a las nuevas atribuciones contenidas en la recién promulgada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe 2014).

La normatividad del INE en materia de transparencia se fue ajustando. Destaca la integración del órgano garante: primero, por consejeros electorales —los únicos con voz y voto—, representantes de los partidos políticos y consejeros del poder legislativo —sólo voz—; después, con dos expertos en la materia propuestos por el consejero presidente y presidido por un consejero electoral, manteniendo la participación de los representantes de partidos políticos y consejeros del poder legislativo, únicamente con voz. Esta última integración tuvo como propósito dar mayor objetividad e imparcialidad a las determinaciones que tomara el órgano garante.

Otra modificación destacada fue el modo para que los partidos políticos cumplieran el artículo 11 de la LFTAIPG: ya se señaló que, en un inicio, el IFE respondía solicitudes únicamente respecto de la información que obrara en sus archivos; no obstante, a partir de 2008, si aquélla no se encontraba en los archivos institucionales, la solicitud era turnada directamente a los partidos políticos para que respondieran, vía el IFE.

Fue gracias a esos instrumentos normativos que se dieron los primeros avances en la materia en los partidos políticos; éstos se asumieron como sujetos obligados indirectos<sup>7</sup> y se sometieron a un régimen que les obligaba a publicar información de oficio. La promoción del IFE del acceso a la información en todas sus actividades fue clave pa-

---

<sup>6</sup> Este fue el primer reglamento en materia de transparencia y acceso a la información del INE.

<sup>7</sup> Se les llamó indirectos en razón de que las solicitudes de acceso se presentaban ante el IFE y era éste el que las tramitaba y respondía; no obstante, en este reglamento se disponía que la solicitud podía ser turnada al partido político objeto de la consulta si la información no obraba en los archivos del Instituto, con lo cual la responsabilidad y la exposición de los partidos políticos eran mayores a las previstas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

ra impulsar la transparencia de los institutos políticos, por lo que esta materia no es una práctica reciente para aquellos; es un tema presente desde la primera Ley de Acceso a la Información que fue posicionándose en sus agendas, a partir de la reglamentación que en la materia emitió el IFE/INE.

Lo anterior se confirma con los datos que a continuación se exponen sobre las solicitudes de acceso a la información presentadas y atendidas<sup>8</sup> por partidos políticos.

**Tabla 1. Solicitudes de acceso a la información presentadas y atendidas por partidos políticos<sup>9</sup>**

Año	Solicitudes
2003	43
2004	204
2005	254
2006	170
2007	174
2008	373
2009	803
2010	705
2011	2,333
2012	1,867
2013	447
2014	697
2015	1,028
<b>Total</b>	<b>9,098</b>

Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

Nota. A partir de 2016, los datos los tienen los partidos políticos, por lo que los registros no son uniformes.

<sup>8</sup> Por solicitudes atendidas se entiende aquellas que recibieron una respuesta, aun cuando no implicaron entrega de información por resultar clasificada o inexistente.

<sup>9</sup> A partir del 4 de abril de 2014, el IFE se transformó en INE, y a pesar de que la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia determinó la sujeción directa de los partidos políticos al INAI, no fue sino hasta el 10 de mayo de 2016 que el Instituto dejó de tramitar las solicitudes de acceso a la información de dichos sujetos, de conformidad con lo dispuesto por el primero transitorio de los Lineamientos que establecen los procedimientos internos de atención a solicitudes de acceso a información pública, que determinaban que la reforma constitucional se materializaría hasta que se expediera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, la cual se publicó el 9 de mayo de 2016, entrando en vigor al día siguiente de su publicación.

La información más solicitada era sobre vida interna, órganos de dirección, padrón de militantes y afiliados, datos sobre precampañas y campañas; a partir de 2014, sobre la fiscalización de sus recursos, según datos de los informes anuales entregados a la autoridad electoral.

En cuanto a la información que de oficio publicaban los partidos políticos, el registro de consultas indica los temas más interesantes para los usuarios.

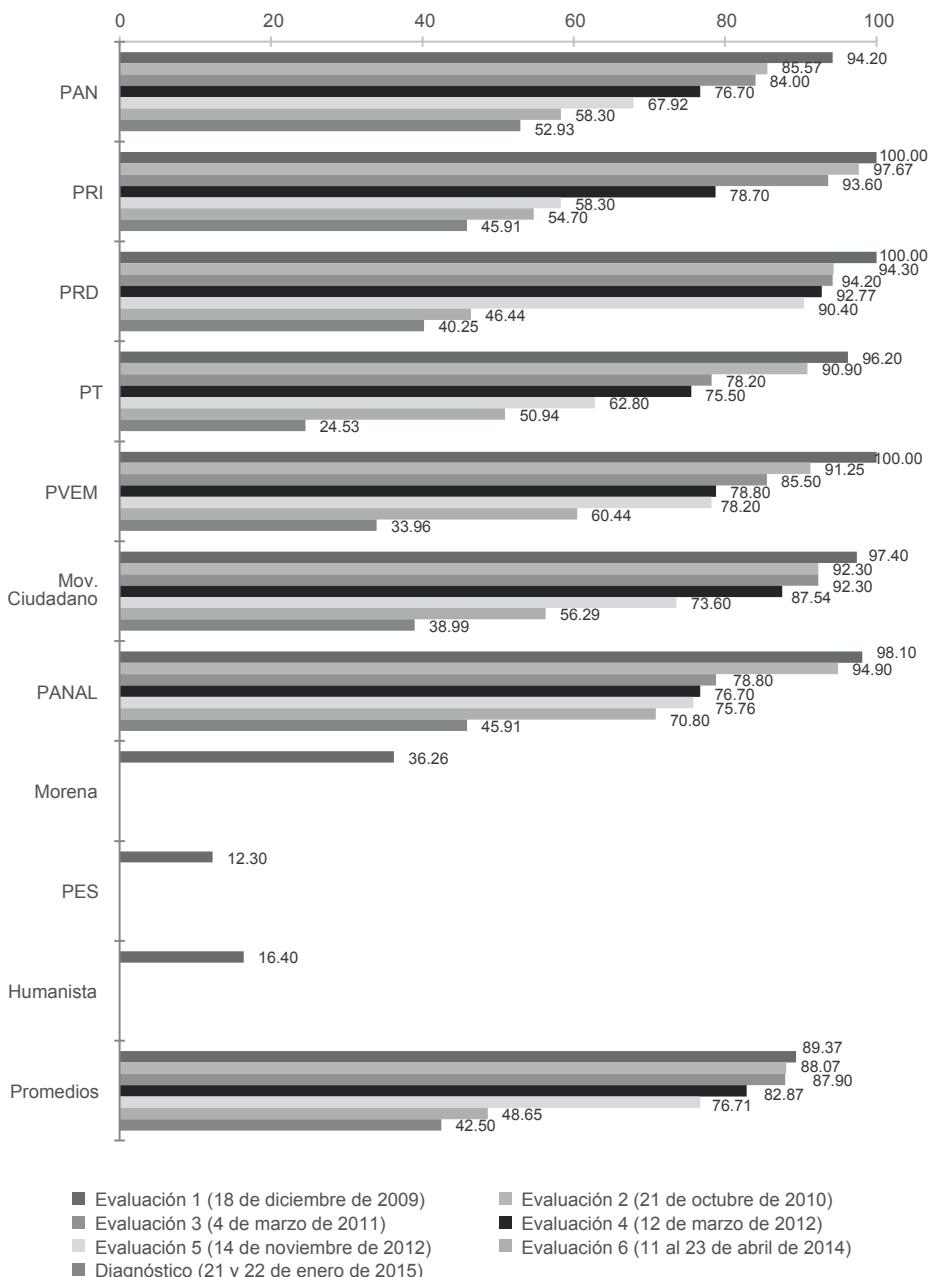
**Tabla 2. Temática de las obligaciones de transparencia de los partidos políticos por frecuencia de consultas**

- Padrón de afiliados o militantes
- Organizaciones sociales adherentes o similares
- Informes con motivo de sus obligaciones estatutarias, una vez que hayan sido aprobados por las instancias partidarias, o en su caso, por la autoridad electoral
- Acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección
- Convenios de participación entre el partido y organizaciones de la sociedad civil
- Responsables de los órganos internos de finanzas
- Límites a las cuotas voluntarias y personales de candidatos
- Listado de aportantes a precampañas y campañas políticas
- Minutas de las sesiones de los órganos directivos

Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

La gráfica 1 refleja el comportamiento de los partidos políticos respecto de obligaciones de transparencia, a partir de las evaluaciones que realizaba el IFE a sus respectivas páginas de internet.

**Gráfica 1. Resultados de las evaluaciones realizadas por el IFE a las páginas de internet de los partidos políticos**



Fuente: Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE.

Nota: La escala va del 0 al 100; 0 representa la peor evaluación y 100 la mejor.

En cuanto a las respuestas emitidas por partidos políticos e impugnadas por los solicitantes —reflejo de su inconformidad—, a continuación, se muestran las cifras correspondientes por año y por partido político.<sup>10</sup>

**Tabla 3. Recursos de revisión interpuestos en contra de respuestas de partidos políticos**

Año	PAN	PRI	PRD	PT	PVEM	PMC	Panal	PDS	Morena	PES	PH	Total
2009	7	43	2	1	10	1	3	2	0	0	0	66
2010	1	46	3	0	2	0	0	0	0	2	0	54
2011	1	837	0	0	16	0	0	0	0	0	0	854
2012	2	228	44	0	3	0	12	0	0	0	0	289
2013	2	30	1	0	5	0	0	0	0	0	0	38
2014	7	9	1	3	2	1	0	0	1	0	0	24
2015	5	13	5	4	5	4	3	0	5	3	3	47
<b>Total</b>	<b>25</b>	<b>1,206</b>	<b>56</b>	<b>8</b>	<b>43</b>	<b>6</b>	<b>18</b>	<b>2</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1,378</b>

Fuente: Cifras aproximadas obtenidas de la Unidad Técnica de Transparencia y Protección de Datos Personales, INE

## **Los partidos políticos después de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia y acceso a la información**

La reforma constitucional en materia de transparencia de 2007 —que estableció los principios y las bases para ejercer el derecho de acceso a la información y homologar así su aplicación entre las leyes locales y la federal— constituyó un claro avance hacia consolidar la garantía; sin embargo, no logró homologar los criterios que sostenían los órganos u

<sup>10</sup> Las cifras se reportan a partir de 2009, toda vez que la reforma de agosto de 2008 al reglamento del IFE en materia de transparencia determinó que aquella información relativa a partidos políticos que no obrara en sus archivos sería turnada a los éstos, de tal suerte que es a partir de 2009 que se cuenta con cifras desglosadas por partido político.

organismos garantes en las resoluciones de asuntos concretos. Se presentaron simultáneamente solicitudes idénticas ante instancias federales y estatales, con respuestas y criterios distintos.

Se requería una modificación de mucho mayor aliento que garantizara un ejercicio eficaz y coherente de este derecho por parte de todas las instancias públicas del país, bajo condiciones homogéneas de fondo y forma, y en la que la autonomía constitucional del órgano federal se constituyera como un elemento indispensable y como eje rector de un sistema nacional.<sup>11</sup>

Tras amplios debates en el proceso legislativo se publicó una nueva reforma constitucional en materia de transparencia (CPEUM 2014). La fracción VIII del apartado A del artículo 6º constitucional establece:

“VIII. La Federación contará con un organismo autónomo, especializado, imparcial, colegiado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena autonomía técnica, de gestión, capacidad para decidir sobre el ejercicio de su presupuesto y determinar su organización interna, responsable de garantizar el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y a la protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados en los términos que establezca la ley.

El organismo autónomo previsto en esta fracción, se regirá por la ley en materia de transparencia y acceso a la información pública y protección de datos personales en posesión de sujetos obligados, en los términos que establezca la ley general que emita el Congreso de la Unión para establecer las bases, principios generales y procedimientos del ejercicio de este derecho.

En su funcionamiento se regirá por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, eficacia, objetividad, profesionalismo, transparencia y máxima publicidad.

El organismo garante tiene competencia para conocer de los asuntos relacionados con el acceso a la información pública y la protección de datos personales de cualquier autoridad, entidad, órgano u organismo que forme parte de alguno de los Poderes Legislativo,

---

<sup>11</sup> Antes de la reforma constitucional de 2014 en materia de transparencia, el entonces Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos era un organismo descentralizado, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, al que se le confirieron características que le permitían mayor independencia del poder ejecutivo federal (en comparación a otros organismos de igual naturaleza). No obstante, se ubicaba en la administración pública federal; de ahí que únicamente fuera autoridad para las dependencias y entidades y no para el resto de los sujetos obligados de la Ley.

Ejecutivo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos, así como de cualquier persona física, moral o sindicatos que reciba y ejerza recursos públicos o realice actos de autoridad en el ámbito federal; con excepción de aquellos asuntos jurisdiccionales que correspondan a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cuyo caso resolverá un comité integrado por tres ministros. También conocerá de los recursos que interpongan los particulares respecto de las resoluciones de los organismos autónomos especializados de las entidades federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información, en los términos que establezca la ley.

El organismo garante federal, de oficio o a petición fundada del organismo garante equivalente de las entidades federativas, podrá conocer de los recursos de revisión que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

La ley establecerá aquella información que se considere reservada o confidencial.

Las resoluciones del organismo garante son vinculatorias, definitivas e inatacables para los sujetos obligados. El Consejero Jurídico del Gobierno podrá interponer recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos que establezca la ley, sólo en el caso que dichas resoluciones puedan poner en peligro la seguridad nacional conforme a la ley de la materia.

El organismo garante se integra por siete comisionados. Para su nombramiento, la Cámara de Senadores, previa realización de una amplia consulta a la sociedad, a propuesta de los grupos parlamentarios, con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes, nombrará al comisionado que deba cubrir la vacante, siguiendo el proceso establecido en la ley. El nombramiento podrá ser objetado por el Presidente de la República en un plazo de diez días hábiles. Si el Presidente de la República no objetara el nombramiento dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona nombrada por el Senado de la República.

En caso de que el Presidente de la República objetara el nombramiento, la Cámara de Senadores nombrará una nueva propuesta, en los términos del párrafo anterior, pero con una votación de las tres quintas partes de los miembros presentes. Si este segundo nombramiento fuera objetado, la Cámara de Senadores, en los términos del párrafo anterior, con la votación de las tres quintas partes de los miembros presentes, designará al comisionado que ocupará la vacante.

Los comisionados durarán en su encargo siete años y deberán cumplir con los requisitos previstos en las fracciones I, II, IV, V y VI del artículo 95 de esta Constitución, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en institucio-

nes docentes, científicas o de beneficencia, sólo podrán ser removidos de su cargo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y serán sujetos de juicio político.

En la conformación del organismo garante se procurará la equidad de género.

El comisionado presidente será designado por los propios comisionados, mediante voto secreto, por un periodo de tres años, con posibilidad de ser reelecto por un periodo igual; estará obligado a rendir un informe anual ante el Senado, en la fecha y en los términos que disponga la ley.

..."

El objetivo de la modificación constitucional de 2014 es claro: propiciar que los criterios vigentes en materia de acceso a la información sean uniformes en toda la República Mexicana. Al dotar al organismo garante de competencia casi nacional, buscó estandarizar las condiciones de fondo para garantizar el derecho de acceso a la información, cuestión que no se logró con la reforma constitucional de 2007. Así, los criterios que sostenga el organismo garante nacional serán referente obligatorio para los organismos garantes de las entidades federativas. Además, se propuso ampliar la exigencia de transparencia a más sujetos y no limitarla a las instituciones públicas, de tal suerte que quienes reciban o ejerzan recursos públicos quedan sujetos de forma directa al régimen de transparencia; tal es el caso de los partidos políticos.

La Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP), reglamentaria del artículo 6º constitucional, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 4 de mayo de 2015; con ello inició la transición de los partidos políticos como sujetos obligados indirectos a la calidad que actualmente ostentan como sujetos obligados directos. La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de mayo de 2016, lo que completó el marco jurídico en la materia.

## **Los partidos políticos y la transparencia hoy**

La nueva Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública desarrolla articuladamente los principios constitucionales rectores en la materia, establece los parámetros mínimos a seguir para

garantizar efectivamente el derecho de acceso a la información y una política de transparencia en todos los órganos del Estado y en el resto de los sujetos obligados, incluyendo los partidos políticos.

Los partidos políticos son componente esencial de las democracias representativas, por considerárseles el medio que articula los intereses de la sociedad (Fierro 2016, 12); de ahí su importancia en la vida pública y la necesidad de sujetarlos a un esquema de transparencia.

La LGTAIP establece el Sistema Nacional de Transparencia, así como nuevas y más complejas obligaciones para los órganos y organismos del Estado y, en general, para todos los sujetos obligados. Se plantea un régimen sancionatorio mucho más estricto y hay nuevos procedimientos de denuncia.

Según el artículo 4 de la Ley General:

“Artículo 4. El derecho humano de acceso a la información comprende solicitar, investigar, difundir, buscar y recibir información.

Toda información generada, obtenida, adquirida, transformada o en posesión de los sujetos obligados es pública y accesible a cualquier persona en los términos y condiciones establecidos en la Ley, en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, la Ley Federal, las leyes de las entidades federativas y la normatividad aplicable en sus respectivas competencias; sólo podrá ser clasificada excepcionalmente como reservada temporalmente por razones de interés público y seguridad nacional, en los términos dispuestos por la propia Ley.”

Por su parte, la Ley Federal (LFTAIP) incorpora prácticamente en sus términos las disposiciones de la Ley General (LGTAIP), detalla algunas de éstas y desarrolla nuevas obligaciones de transparencia para algunos sujetos obligados de carácter federal.

El lapso entre la publicación de una y otra ley generó una transición para aplicar todas las disposiciones legales del artículo 6º constitucional, sobre todo para que el organismo garante nacional asumiera a plenitud sus nuevas atribuciones. Fue a partir del 5 de mayo de 2016,<sup>12</sup> que el ahora Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ejerció su competencia

<sup>12</sup> En términos del numeral 5.1 y 9.1 de las Bases de Interpretación y Aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, aprobadas mediante acuerdo del Pleno del INAI publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2015.

para conocer de las negativas de acceso respecto de los nuevos sujetos obligados, entre ellos los partidos políticos.

Con el marco legal completo, los partidos políticos han tenido que acatar el diseño institucional previsto en la ley, esto es, contar con una unidad de transparencia propia que tramite y sea la ventanilla única entre el instituto político y los particulares; y un comité de transparencia que conozca de las eventuales negativas de acceso a la información, y que diseñe la política de transparencia del partido político en cuestión.

Las obligaciones de los partidos incluyen proporcionar capacitación continua y especializada a su personal; constituir y mantener actualizado su sistema de archivos y gestión documental; promover la generación de documentos e información en formatos abiertos y accesibles; proteger y resguardar la información reservada y confidencial; cumplir con las resoluciones emitidas por los organismos garantes.

El marco normativo derivado de la reforma constitucional de 2014 ha resultado mucho más complejo que el previsto en la ley de 2002: los partidos han tenido poco tiempo para prepararse y cumplir con las disposiciones. Si bien tenían un régimen de transparencia indirecto —las solicitudes se procesaban mediante el entonces IFE y publicar información era mucho más sencillo que hoy—, implicaba mucho menor esfuerzo que el nuevo régimen al que están sujetos.

Una innovación esencial de la nueva Ley General se dio en las obligaciones de transparencia que los sujetos obligados deben publicar en sus páginas electrónicas para que cualquier persona pueda consultarlas sin necesidad de solicitarlas (Marván y Navarro 2016, 134).

En efecto, las obligaciones de transparencia de los partidos políticos antes de la reforma de 2014 (INE/CG188/2011, Artículo 5, numeral 2) eran apenas 9, mientras que el nuevo marco jurídico contempla 48 rubros de información que se debe publicar de oficio, comunes a todos los sujetos obligados y 30 rubros específicos a partidos políticos (LGTAIP, Artículos 70 y 76). A continuación, se presenta un cuadro comparado de lo publicado con anterioridad y lo que se debe publicar actualmente, únicamente por lo que respecta a obligaciones específicas para los partidos políticos<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> El artículo 70 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, prevé los rubros de información que se deben publicar de oficio y que son comunes para todos los sujetos obligados.

**Tabla 4. Obligaciones de Transparencia para los partidos políticos antes y después de la reforma constitucional de 2014**

<b>Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>	<b>Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>
2. La información de los partidos políticos a disposición del público que debe difundir el Instituto, a través de su página de internet, sin que medie petición de parte es:	<b>Art. 76.</b> Además de lo señalado en el artículo 70 de la presente Ley, los partidos políticos nacionales y locales, las agrupaciones políticas nacionales y las personas morales constituidas en asociación civil creadas por los ciudadanos que pretendan postular su candidatura independiente, según corresponda, deberán poner a disposición del público y actualizar la siguiente información:
I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, en los términos de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, así como en los Lineamientos que al efecto emita el Consejo General del Instituto, para el establecimiento de un sistema de datos personales de afiliados y militantes de los partidos políticos nacionales;	I. El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos, que contendrá, exclusivamente: apellidos, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia;
II. Los informes que los partidos políticos tengan que rendir con motivo de sus obligaciones estatutarias, una vez que hayan sido aprobados por las instancias partidarias, o en su caso, por la autoridad electoral;	
III. Los convenios de participación que los partidos políticos celebren con las organizaciones de la sociedad civil;	III. Los convenios de participación entre partidos políticos con organizaciones de la sociedad civil;
IV. Los acuerdos y resoluciones que emitan los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;	II. Los acuerdos y resoluciones de los órganos de dirección de los partidos políticos;
V. Las minutas de las sesiones de los órganos de dirección de los partidos políticos, a nivel nacional, local y municipal;	V. Las minutas de las sesiones de los partidos políticos;
VI. Los nombres de los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos, a nivel nacional, estatal y municipal, tanto en periodo ordinario como en precampaña y campaña electoral;	VI. Los responsables de los órganos internos de finanzas de los partidos políticos;

*Continuación*

<b>Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>	<b>Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>
VII. El listado de las organizaciones sociales que cada partido político declare como adherentes o similares, así como el listado de sus dirigentes;	VII. Las organizaciones sociales adherentes o similares a algún partido político;
VIII. Los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas, en el ámbito federal, y	
IX. El listado de los aportantes a las precampañas y campañas políticas federales.	X. El listado de aportantes a las precampañas y campañas políticas;
	IV. Contratos y convenios para la adquisición o arrendamiento de bienes y servicios;
	VIII. Los montos de las cuotas ordinarias y extraordinarias aportadas por sus militantes;
	IX. Los montos autorizados de financiamiento privado, así como una relación de los nombres de los aportantes vinculados con los montos aportados;
	XI. El acta de la asamblea constitutiva;
	XII. Las demarcaciones electorales en las que participen;
	XIII. Los tiempos que les corresponden en canales de radio y televisión;
	XIV. Sus documentos básicos, plataformas electorales y programas de gobierno y los mecanismos de designación de los órganos de dirección en sus respectivos ámbitos;
	XV. El directorio de sus órganos de dirección nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales;

*Continuación*

**Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)**

**Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)**

XVI. El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de los órganos a que se refiere la fracción anterior y de los demás funcionarios partidistas, que deberá vincularse con el directorio y estructura orgánica; así como cualquier persona que reciba ingresos por parte del partido político, independientemente de la función que desempeñe dentro o fuera del partido;

XVII. El currículum con fotografía reciente de todos los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular, con el cargo al que se postula, el distrito electoral y la entidad federativa;

XVIII. El currículum de los dirigentes a nivel nacional, estatal y municipal;

XIX. Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren o de participación electoral que realicen con agrupaciones políticas nacionales;

XX. Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular y, en su caso, el registro correspondiente;

XXI. Los responsables de los procesos internos de evaluación y selección de candidatos a cargos de elección popular, conforme a su normatividad interna;

XXII. Informes sobre el gasto del financiamiento público ordinario recibido para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres;

XXIII. Las resoluciones dictadas por los órganos de control;

XXIV. Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, así como los descuentos correspondientes a sanciones;

*Continuación*

<b>Obligaciones de Transparencia antes de la reforma constitucional de 2014. (artículo 5, numeral 2, del capítulo I del título segundo del Reglamento del IFE en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>	<b>Obligaciones de Transparencia después de la reforma constitucional de 2014. (artículos 70 y 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública)</b>
	<b>XXV.</b> El estado de situación financiera y patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios, así como los anexos que formen parte integrante de los documentos anteriores;
	<b>XXVI.</b> Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado efecto;
	<b>XXVII.</b> Los nombres de sus representantes ante la autoridad electoral competente;
	<b>XXVIII.</b> Los mecanismos de control y supervisión aplicados a los procesos internos de selección de candidatos;
	<b>XXIX.</b> El listado de fundaciones, asociaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico de los partidos políticos, así como los montos destinados para tal efecto, y
	<b>XXX.</b> Las resoluciones que dicte la autoridad electoral competente respecto de los informes de ingresos y gastos.

Fuente: Elaboración propia.

En 2017, el INAI emprendió la verificación diagnóstica del cumplimiento de las obligaciones de transparencia, previstas en los artículos 70 al 83 de la LGTAIP. Ello incluyó a todos los sujetos obligados del ámbito federal (incluidos los partidos políticos nacionales). Los resultados fueron los siguientes:<sup>14</sup>

<sup>14</sup> Los resultados de la evaluación correspondiente a 2018 no estaban publicados al momento de escribir este capítulo.

**Tabla 5. Resultados de la evaluación diagnóstica de 2017 aplicada por el INAI a los partidos políticos**

Sujeto obligado	Índice global de cumplimiento (%)
Partido Revolucionario Institucional	86.85
Partido Acción Nacional	80.46
Partido Verde Ecologista de México	79.92
Partido Encuentro Social	78.80
Movimiento Ciudadano	67.63
Partido Nueva Alianza	65.63
Partido del Trabajo	52.72
Partido de la Revolución Democrática	39.41
Movimiento Regeneración Nacional	08.94

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

En cuanto a las solicitudes presentadas a partidos políticos, a partir del 5 de mayo de 2016 y recursos de revisión promovidos contra las respuestas emitidas por ellos, se tienen las siguientes cifras:

**Tabla 6. Solicitudes de acceso a la información presentadas a los partidos políticos a partir de 2016**

Sujeto obligado	2016	2017	2018	Total
Movimiento Regeneración Nacional	278	635	760	1,673
Movimiento Ciudadano	95	223	243	561
Partido Nueva Alianza	70	167	153	390
Partido Acción Nacional	291	763	477	1,531
Partido de la Revolución Democrática	269	524	360	1,153
Partido del Trabajo	128	401	207	736
Partido Encuentro Social	122	262	214	598
Partido Revolucionario Institucional	338	738	504	1,580
Partido Verde Ecologista de México	118	301	253	672
<b>Total</b>	<b>1,709</b>	<b>4,014</b>	<b>3,171</b>	<b>8,894</b>

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

**Tabla 7. Recursos de revisión interpuestos ante el INAI  
en contra de respuestas de partidos políticos**

Sujeto obligado	2016	2017	2018	Total
Movimiento Regeneración Nacional	16	120	75	211
Movimiento Ciudadano	6	7	13	26
Partido Nueva Alianza	2	8	4	14
Partido Acción Nacional	15	63	32	110
Partido de la Revolución Democrática	17	38	43	98
Partido del Trabajo	7	10	8	25
Partido Encuentro Social	4	5	6	15
Partido Revolucionario Institucional	16	45	26	87
Partido Verde Ecologista de México	5	13	8	26
<b>Total</b>	<b>88</b>	<b>309</b>	<b>215</b>	<b>612</b>

Fuente: Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales.

Las cifras muestran que Morena y el PRD no alcanzan ni cincuenta por ciento de cumplimiento, seguido por el PT (apenas lo rebasa), frente a los partidos PVEM, PES, MC y Panal, que no llegan al ochenta por ciento y los partidos PRI y PAN, que obtienen más del ochenta por ciento (tabla 5).

Las tablas 6 y 7 muestran el interés de los particulares por información sobre los institutos políticos, tanto por las solicitudes que presentan, como por las impugnaciones ante la respuesta recibida.

Como se ha señalado, el régimen de sanciones es también mucho más severo, desde la reforma de 2014; la normatividad ha establecido incluso las de carácter económico por incumplimiento. Ante éste, el INAI debe notificarlo al INE, para que determine, mediante un procedimiento, la sanción que corresponda, según la falta cometida.<sup>15</sup>

Al 16 de octubre de 2019, se ha sancionado a tres partidos derivado de denuncias formuladas por el INAI como consecuencia de resoluciones de recursos de revisión, es decir, por tratamiento deficiente de solicitudes de información, o por irregularidades en la publicación de obligaciones de transparencia, como se observa a continuación:

<sup>15</sup> Artículo 209 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

**Tabla 8. Sanciones a partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información, 2016-2019**

Expediente	Denunciado	Fecha de presentación	Resumen	Estatus/sanción	Fecha de conclusión	Resolución Consejo General
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/51/2016	PRD	18/10/2016	El INAI dio vista al INE dentro del expediente RRA 1090/16, toda vez que el PRD notificó la respuesta a una solicitud de información, fuera del plazo legal establecido.	Fundado PRD: 118.39 UMA= \$8,937.18	24/02/2017	INE/ CG30/2017
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/12/2017	PRI	03/03/2017	El INAI dio vista al INE dentro del expediente RRA 0123/17, toda vez que el PRI transmitió datos personales de terceras personas, información considerada confidencial.	Fundado 3,750 UMAS = \$283,087.50	08/09/2017	INE/ CG406/2017
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/46/2018	Morena	12/02/2018	El INAI dio vista al INE, en cumplimiento a la resolución segundera de la resolución emitida, dentro del expediente RRA 7448/17, toda vez que el Partido Político Morena, omitió proporcionar información solicitada, en incumplimiento de sus obligaciones.	Fundado 1500 UMA - \$113.235.00 (Infracción al derecho de acceso a la información) 14.25 UMA - \$1,075.73 (Por incumplir la obligación de proteger la información confidencial que obra en su poder)	23/08/2018	INE/ CG1212/2018

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/CG/94/2018	Morena	02/03/2018	La posible violación a la normativa electoral atribuida al partido político Morena, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI, en razón de que, el citado instituto político omitió atender la modalidad indicada por un particular, para recibir información solicitada, consistente en enviar la respuesta al correo electrónico proporcionado por el solicitante.	Fundado 1000 UMA's \$75,490.18	21/03/2019	INE/ CG97/2019
UT/SCG/Q/INAI/CG/163/2018	Morena	08/06/2018	La posible violación a la normativa electoral atribuida al partido político Morena, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI (RRA 7467/17), en razón de que, el citado instituto político publicó información confidencial consistente en los datos de la CLABE interbancaria de una persona moral, mismos que no debieron ser publicados.	Fundado 14.25 UMA's (\$1,075.73)	19/09/2019	INE/ CG418/2019
UT/SCG/Q/INAI/CG/168/2018	Morena	18/06/2018	Incumplimiento a la resolución del expediente DIT0024/2018, por el partido político Morena, en razón de que, omitió la carga de información correspondiente a las fracciones IV y X del artículo 76 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, además de que debía observarse la carga de las obligaciones de transparencia de las fracciones XXII, XXIV, XXV y XXVII del artículo 70, y VIII, IX, XVI y XXXV del artículo 76, en la forma y términos establecidos en los Lineamientos técnicos generales para la publicación, homologación y estandarización de la información de las obligaciones establecidas en el título quinto y en la fracción IV del artículo 31 de la citada Ley,	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	06/02/2019	INE/ CG36/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/280/2018	PRD	06/12/2018	Apertura de un Procedimiento Sancionador Ordinario, del cual se advierte que existen elementos suficientes para considerar una posible violación a la normativa electoral por parte del PRD, respecto de los hechos materia de la vista ordenada por el INAI, por la omisión de dar respuesta a una solicitud que le realizó dicho Instituto.	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG99/2019
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/281/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0150/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG100/2019
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/283/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0060/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	21/03/2019	INE/ CG101/2019
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/284/2018	Morena	10/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0061/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG192/2019
UT/SCG/Q/INAQ/ CG/285/2018	Morena	11/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0149/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG196/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/ CG/291/2018	Morena	12/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0125/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG193/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/301/2018	Morena	17/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0194/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG354/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/302/2018	Morena	17/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0183/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG276/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/303/2018	Morena	17/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0126/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG200/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/306/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0144/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG355/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/ CG/307/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0178/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG362/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/309/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0201/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	18/09/2019	INE/ CG419/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/310/2018	Morena	18/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0191/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG356/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/311/2018	Morena	19/12/2018	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0187/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG357/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/312/2018	Morena	19/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0185/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG194/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/ CG/313/2018	Morena	19/12/2018	El INAI presenta denuncia ante este Instituto, derivado del expediente DIT 0167/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG197/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/1/2019	Morena	08/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0212/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG198/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/2/2019	Morena	08/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0190/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG195/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/3/2019	Morena	09/07/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0214/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG364/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/25/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0291/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG358/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/ CG/26/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0176/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG277/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/27/2019	Morena	24/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0157/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG359/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/28/2019	Morena	25/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0202/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	10/04/2019	INE/ CG199/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/29/2019	Morena	25/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0290/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG365/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/30/2019	Morena	28/01/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0203/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG360/2019

*Continuación*

<b>Expediente</b>	<b>Denunciado</b>	<b>Fecha de presentación</b>	<b>Resumen</b>	<b>Estatus/sanción</b>	<b>Fecha de conclusión</b>	<b>Resolución Consejo General</b>
UT/SCG/Q/INAI/ CG/42/2019	Morena	05/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0173/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG363/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/47/2019	Morena	12/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0177/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	14/08/2019	INE/ CG361/2019
UT/SCG/Q/INAI/ CG/50/2019	Morena	20/02/2019	El INAI dio vista a este Instituto, dentro del expediente DIT 0211/2018, por la presunta falta administrativa atribuible al partido político Morena, derivado del incumplimiento de sus obligaciones en materia de transparencia	Fundado 1000 UMA (\$80,600.00)	25/06/2019	INE/ CG278/2019

Fuente: Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, INE.

## **Retos y perspectivas de los partidos políticos en materia de transparencia**

Los partidos políticos tienen sin duda mayor responsabilidad y compromiso como sujetos obligados directos, subordinados en la materia a la autoridad del INAI. Aunque cumplen sus obligaciones de transparencia, el grado aún no resulta óptimo. Esto puede deberse a múltiples factores; entre otros, a la complejidad de los formatos aprobados por el Sistema Nacional de Transparencia, al cúmulo de obligaciones que debieron cumplir por primera vez y a la infraestructura que tuvieron que considerar para esta nueva etapa como sujetos obligados directos.

El interés de la sociedad en el actuar de los sujetos obligados es creciente; en esa medida, dichos sujetos deben estar conscientes de estas implicaciones. Hoy, la sociedad se involucra mucho más en los asuntos públicos, para lo cual requiere informarse; la transparencia resulta un excelente dispositivo para fortalecer la participación ciudadana. La sociedad tiene más conciencia de que el rumbo lo definimos todos; muestra de ello es el proceso electoral reciente, en el que la mayoría se decidió claramente por una opción política que evidencia el deseo de un cambio sustantivo.

Los partidos políticos no son la excepción: la reforma constitucional en materia de transparencia de 2014 los ha ubicado en un contexto de exigencia más alto, posición justificada por la incidencia que tienen en la vida pública nacional.

Hoy no se discute la pertinencia de incluir a los partidos políticos en el régimen de transparencia y rendición de cuentas. Guerra Ford señala que tal es su importancia en la vida social y económica del país que deben rendir cuentas sobre el uso y destino de las remesas de dinero que salen de los bolsillos de los mexicanos, al igual que de las actividades desarrolladas y las implicaciones de usar tales recursos (Guerra 2017, 12).

En efecto, si los partidos políticos son el principal vehículo de acceso al poder, es de interés público conocer tanto el uso y destino de los recursos públicos que reciben, como la forma en que toman decisiones y actúan. Ello dará cuenta de sus prácticas y su forma de operar, información valiosa para el electorado sobre quien aspira llegar al poder.

La transparencia y el acceso a la información deben ser los instrumentos que permitan ampliar los mecanismos de participación ciudadana, tanto en cantidad como en alcance. La efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos ha sido una tarea pendiente en México. Hay que encaminarse hacia un mejor modelo de diálogo al interior de los partidos, para que el ciudadano interesado en participar en la vida política tenga los instrumentos, los documentos y la certeza de que la información pública a su alcance es veraz, objetiva, oportuna, sencilla, y que le permitirá, mediante su voto, elegir los mejores talentos en los puestos de elección popular, y no necesariamente a personas que respondan a otros intereses personales o de camarillas (Guerra 2017, 31).

En un momento en que las instituciones, en particular los partidos políticos, padecen de un descrédito importante, pueden encontrar en la transparencia una aliada y la oportunidad de reconfigurarse, reordenarse y redimensionarse para generar mayor credibilidad y confianza en el electorado.

Un régimen transparente es, literalmente, uno en el que no hay obstáculos para ver y saber; en el que cualquier persona puede observar qué decisiones está tomando el gobierno, qué recursos está empleando, cómo está usando los medios que tiene a su alcance y qué resultados obtiene (López y Merino 2010, 9).

La transparencia, sin embargo, suele causar desencanto y frustración porque no desemboca automáticamente en cambios importantes. Si alguno de los sujetos obligados tiene un mal desempeño o no genera resultados óptimos, un régimen en el que se privilegie el acceso a la información mostrará justamente eso. Conviene destacar que la transparencia por sí misma no suscita modificaciones virtuosas; las instituciones obligadas a cumplirla deben trabajar internamente para mejorar su operación y crear buenas prácticas. Así, visibilizar la función de las organizaciones puede ser una palanca de cambio importante; para ello, hay que cumplir con la normatividad, además de tener un diagnóstico y ejecutar acciones que mejoren el ejercicio de la función institucional.

Un déficit grave de la organización administrativa en México lo constituyen los archivos. Esto no es casual: corresponde a una visión patrimonialista de la documentación administrativa, en donde el lema podría ser “el documento es de quien lo trabaja. Como hemos afirma-

do, el principio de publicidad de la información implica un giro radical en esta visión y obliga a repensar todo el proceso de gestión documental en las organizaciones públicas” (López 2008, 19).

A diecisiete años de la primera ley de transparencia, la mayoría de los sujetos obligados han sufrido cambios sustantivos, impulsados por una disposición que les obligaba a ordenar, conservar y cuidar sus documentos, a poner en una vitrina su actuación pública. La transparencia provoca reformas silenciosas, así que lo peor que puede suceder es creer que basta con cumplir lo mínimo indispensable y mostrar lo conveniente; de ser así, el resultado final de la transparencia para la institución no será positivo.

El gran desafío que enfrentan los partidos políticos es transitar de una transparencia entendida como una obligación a otra que la considere parte de su ejercicio, de su propia finalidad como agrupación que busca legitimarse y llegar al poder. Como el resto de los sujetos obligados, los partidos políticos debieran aprovechar la transparencia para ofrecer al electorado mejores opciones políticas. En tiempos de crisis, la transparencia puede ser una extraordinaria herramienta para fortalecer a los institutos políticos y constituirse como el vínculo más efectivo con el ciudadano y como el instrumento de diálogo que les permita volver a conectarse con una sociedad ávida de soluciones y vías de participación. ¶

# **Justicia electoral**



# **La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019**

**Salvador O. Nava Gomar\***

## **I. A manera de introducción: sobre hombros institucionales**

La historia de la justicia electoral es una de construcción institucional sobre los avances e inconvenientes de su diseño funcional y su dinámica jurisprudencial. Ambos aspectos son relevantes. Por un lado, el diseño institucional genera prácticas y ejerce atribuciones que definen los alcances de la jurisdicción; por el otro, la dinámica jurisprudencial se genera a partir de la interpretación de los textos normativos por los tribunales electorales y las subsecuentes reformas legales y constitucionales, nuevas inercias y rutas de cambio social y transformación política. La justicia electoral es dinámica y, por tanto, está en constante evolución; prueba de ello es que entre 1996 y 2019 el Tribunal Electoral Poder Judicial de la Federación resolvió más de 210,000 asuntos, de los cuales más de 83,000 han terminado su cadena impugnativa en la Sala Superior del TEPJE.

El actual modelo electoral del Estado mexicano —surgido a finales del siglo XX y consolidado durante los primeros tres lustros del siglo XXI— no se explicaría sin la evolución institucional y la progresividad

---

\* Ex magistrado de la Sala Superior del TEPJE.

jurisprudencial. Actualmente, la justicia electoral y su jurisprudencia han tenido un papel relevante sobre la definición y los alcances de los derechos de participación política y las condiciones para la validez de las elecciones; nunca se ha vivido un periodo tan litigioso electoralmente como factor tanto de estrategia política, como de legitimidad de los procesos electorales.

Es natural que haya claroscuros en la jurisprudencia electoral: la inflación legislativa en la materia, su complejidad; la existencia de jurisdicción a nivel estatal y federal y la renovación de jueces con distintos criterios jurídicos; así como el sistema mixto de control de leyes electorales a cargo de la SCJN en el control abstracto, y del TEPJF, en el control concreto. Todo ello requiere de amplia reflexión para seguir robusteciendo la jurisprudencia en materia de protección y garantía de los derechos humanos, y de los principios constitucionales y convencionales que rigen la materia electoral. En estos momentos, tan inconveniente es una modificación radical del sistema de justicia electoral en su aspecto institucional, como necesaria su revisión específica, particularmente en ciertos temas jurisprudenciales, de cara a los procesos electorales que se celebrarán en 2021.

La función principal de la jurisdicción electoral es garantizar elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que los ciudadanos puedan ejercer plenamente el derecho al voto, de modo universal, libre, secreto y directo, al tener a su cargo la revisión de la regularidad constitucional de los actos que se desarrollan a lo largo del proceso electoral. En esta medida, la función electoral ha ido expandiendo su ámbito de cobertura ante vacíos legales, o ante la necesidad de garantizar derechos y principios constitucionales que, de otra forma, quedarían en la incertidumbre o en la impunidad. De ahí que la función jurisdiccional electoral se proyecte hacia la protección y garantía de los derechos político-electorales y sus derechos vinculados (información, petición, asociación, libertad de expresión, reunión), en ámbitos como los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, la paridad e igualdad de género, o el acceso y ejercicio efectivo de los cargos públicos.

Dentro del modelo judicial electoral vigente, hay mecanismos que garantizan un adecuado acceso a la justicia y al recurso efectivo: a) la independencia e imparcialidad del juzgador al momento de tomar una decisión; b) respeto a las reglas del debido proceso durante el desahogo

del procedimiento judicial y la emisión de las sentencias; c) el fallo de sentencias acorde a los principios de congruencia y coherencia; d) cumplimiento cabal de la exigencia de fundar y motivar las decisiones judiciales; e) el respeto a los principios rectores de la función electoral (certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad); f) la emisión de las sentencias dentro de plazos razonables, tomando en cuenta el principio de definitividad de las etapas de los procesos electorales; g) la debida ponderación entre derechos y principios constitucionales y convencionales, para cumplir con la salvaguarda de los derechos humanos, particularmente en los temas vinculados al régimen sancionatorio electoral.

Muchos de los problemas de la vida democrática encuentran solución en el trabajo de los órganos jurisdiccionales especializados. En gran medida, los conflictos y diferencias que plantea la competencia electoral se han llevado a la sede jurisdiccional, para obtener criterios que den mayor certeza sobre la vigencia, alcance y limitación de los derechos políticos, frente a un entorno que, con el paso del tiempo, tiende a volverse más complejo.

Este texto presenta un panorama general sobre la evolución de la justicia electoral tanto en su aspecto institucional como cuantitativo y cualitativo. Con ello, se pretenden destacar los avances alcanzados desde su origen hasta el momento actual.

## **II. El recorrido histórico de la justicia electoral en México**

La judicialización de la política surge de la necesidad de someter un conflicto a la consideración de órganos especializados e imparciales, para que resuelvan las controversias planteadas con apego a la normativa vigente y al margen de consideraciones partidistas o de coyuntura política. No obstante, la naturaleza excesivamente litigiosa genera, en ocasiones, una falsa idea de confrontación que puede ser caldo de cultivo para deslegitimar decisiones y al propio sistema en su conjunto.

A lo largo del tiempo, los hechos han demostrado que la existencia de un modelo de justicia electoral y un sistema de medios de impug-

nación por perfectibles que sean, son mejores, en cualquier escenario, a no contar con ellos. Por ejemplo, la improcedencia del amparo para hacer exigibles los derechos político-electorales generó recomendaciones de organismos internacionales, en particular de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (Resolución No. 1/90, Casos 9768, 9780 y 9828; CIDH 1990), en el sentido de que México debía cumplir con su obligación de adecuar la legislación interna, a fin de garantizar de manera efectiva el ejercicio de los derechos políticos mediante la existencia de un recurso efectivo que fuera resuelto por un Tribunal imparcial. Este aspecto se adecuó con la reforma de 1996, que incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial Federal, y dio origen al actual sistema de medios de impugnación en materia electoral mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

La evolución institucional tuvo distintas consecuencias: a) se transitó de un sistema contencioso de carácter administrativo y de auto calificación, mediante colegios electorales, a uno de carácter plenamente jurisdiccional; b) se creó un sistema de medios de impugnación, mediante el cual los litigios se resuelven exclusivamente conforme a razones jurídicas, por órganos especializados e independientes (Sala Superior y Salas Regionales del TEPJF y Tribunales Electorales locales). La construcción de este modelo no fue sencilla. Las diversas reformas que le dieron forma dan cuenta de lo largo y problemático del proceso, que inició hace treinta y nueve años, con la reforma política de 1977.

### **a) Reforma política de 1977**

La trascendencia de la reforma constitucional de 1977 se debe a que inició el camino de apertura hacia la construcción de un sistema democrático. Aunque aún imperaban medidas tendientes a preservar el monopolio de poder de un solo partido, la incorporación legal y de facto de los demás institutos políticos, fue la piedra de toque para lograr la conformación de un sistema de partidos de carácter nacional.

Como consecuencia de esta reforma constitucional (DOF, 6 de diciembre de 1977), se promulgó la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LOPPE, DOF, 30 de diciembre de 1977),

que estableció la procedencia del recurso de reclamación ante la SCJN en contra de las resoluciones dictadas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, sobre la calificación de la elección de sus miembros. A pesar de las valiosas aportaciones de la reforma, quedaron de manifiesto notorias ausencias en el plano del contencioso electoral. La limitada incorporación del recurso de reclamación ante la SCJN apuntaba ya a la necesidad de crear remedios más complejos mediante otras instituciones, con el objeto de evitar su politización o su ineffectividad ante los colegios electorales.

### **b) Reforma electoral de 1986**

A partir de 1986 se dieron los pasos para la construcción de una nueva reforma constitucional en materia electoral (DOF, 15 de diciembre de 1986). Con ella se sentaron las bases para la conformación de un régimen contencioso electoral de carácter mixto. En esencia, la reforma consistió en lo siguiente: 1) se precisó que le correspondía al gobierno la organización de las elecciones; 2) se estableció que habría medios de impugnación que garantizarían que los órganos electorales se ajustaran en sus decisiones a la Constitución y a la ley; 3) se ordenó la creación de un tribunal cuya organización y funcionamiento estaría determinado por la ley reglamentaria, y cuyas resoluciones serían obligatorias, aunque modificables en forma definitiva e inatacable, por los colegios electorales de cada una de las Cámaras.

A consecuencia de esa reforma constitucional se promulgó el Código Federal Electoral (DOF, 12 de febrero de 1987), que a su vez dio origen al Tribunal de lo Contencioso Electoral (TRICOEL) como un organismo de carácter administrativo, compuesto por siete magistrados numerarios y dos supernumerarios. Estos conformaban una sola sala con sede en el Distrito Federal que resolvía en pleno. Era de carácter transitorio, ya que se instalaba unos meses antes del inicio del proceso electoral y concluía sus labores al fin de este. El tribunal podía resolver los recursos de apelación y queja.

De los recursos que previó el Código Federal Electoral, el de queja fue el que trascendió más, pues permitía declarar la nulidad de la votación en una o varias casillas o, en su caso, la efectuada en un determinado distrito electoral, siempre y cuando se surtieran alguna de las

causales previstas legalmente. No obstante, en cuestión de nulidad de elecciones, la queja era una instancia previa, ya que la decisión última quedaba a cargo del colegio electoral, que resolvía en definitiva sobre la validez o nulidad de una determinada elección.

El impulso limitado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, así como los cuestionados resultados del proceso electoral de 1988, fueron los elementos que provocaron la reforma constitucional y legal de 1990. De ésta, para efectos de este estudio, destaca la creación del Tribunal Federal Electoral (Trife).

### c) Reforma electoral de 1990

En 1989, la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados organizaron foros de consulta para conocer los cambios que, desde la perspectiva de los expertos y los partidos políticos, resultaban indispensables en materia electoral. Ocho fueron los puntos principales a los que se llegó en aquel momento: 1) calificación electoral de carácter jurídico-político; 2) establecer un sistema de medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales; 3) observar el principio de definitividad en cada una de las etapas electorales; 4) procurar el imperio del derecho durante el proceso electoral; 5) mejorar la estructura y competencia del Tribunal Electoral; 6) descentralizar su funcionamiento en Salas Regionales; 7) conferir a las resoluciones del Tribunal carácter obligatorio y vinculante; 8) establecer un órgano calificador que emitiera un dictamen inmediato de las constancias que no fueran impugnadas (Patiño 2000, 559).

Gran parte de estas discusiones se reflejaron en las reformas constitucionales de 1990 (DOF, 6 de abril de 1990). La norma constitucional precisó que la organización de las elecciones era una función estatal ejercida por los poderes ejecutivo y legislativo, con la participación de los partidos políticos y los ciudadanos, en los términos establecidos por ley; y que la organización de las elecciones estaría a cargo de un organismo público, IFE, que sería autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, y cuya actuación se debía regir por los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Se estableció, asimismo, que para la resolución de los aspectos contenciosos se crearía un Tribunal. Se le otorgó el

carácter de organismo jurisdiccional autónomo; se integraría con magistrados electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados de entre los propuestos por el presidente de la República; y funcionaría mediante una Sala Central y cuatro Salas Regionales, que atenderían las cinco circunscripciones plurinominales del país. Las resoluciones del Tribunal serían definitivas e inatacables, salvo aquéllas que se dictaran después de la jornada electoral, cuya resolución final quedó a cargo de los colegios electorales.

Desde la perspectiva legal (DOF, 14 de agosto de 1990), el Tribunal Electoral fue reconocido como un órgano jurisdiccional autónomo, competente para sustanciar y resolver los recursos de apelación y de inconformidad; y con atribuciones para sancionar a los partidos que no cumplieran con sus obligaciones, y para garantizar la legalidad de los actos del IFE. Esta reforma le dio mayor fuerza a la instancia jurisdiccional. No obstante, el esfuerzo quedó incompleto al mantenerse la calificación de carácter político, lo que de manera ineludible le restó impulso al órgano jurisdiccional, ya que sus decisiones estaban todavía subordinadas a la coyuntura y al parecer de los colegios electorales, dominados todavía por un solo partido.

#### d) Reforma electoral 1993-1994

La cercanía del proceso electoral de 1994 puso en marcha una nueva reforma electoral (DOF, 3 de septiembre de 1993), que tuvo por objeto perfeccionar la actividad de las autoridades electorales —IFE y Trife— y de garantizar mayor equidad dentro del proceso electoral que se avocinaba.

Se precisó que el Tribunal Federal Electoral sería la máxima autoridad jurisdiccional electoral, correspondiéndole a los poderes ejecutivo y legislativo su correcta integración. Asimismo, se estableció que el Tribunal tendría competencia para resolver, en forma definitiva e inatacable y conforme a derecho, las impugnaciones que en materia electoral presentaran los partidos; para ello se dispuso que, además de las Salas Central y Regionales, se crearía una Sala de Segunda Instancia, integrada por cuatro miembros de la Judicatura Federal y presidida por el presidente del Tribunal. Un aspecto relevante de la integración de la Segunda Sala es que estaba integrada por cuatro miembros del

Poder Judicial Federal, lo que prefiguraría su primera intervención directa dentro del ámbito electoral.

### e) Reforma electoral de 1996

La persistente falta de confianza en los órganos electorales suscitó, a la espera del proceso electoral de 1997 una nueva reforma. Ésta se distinguió por eliminar la presencia gubernamental en el IFE, ciudadanizando de manera completa a este órgano y otorgándole autonomía constitucional que garantizaba su actividad imparcial e independiente. Para asegurar los principios de constitucionalidad y legalidad de las resoluciones electorales, se estableció un sistema de medios de impugnación en términos de la Constitución y la ley. Fue también relevante la incorporación de la autoridad jurisdiccional electoral al Poder Judicial de la Federación y la intervención de la SCJN para determinar la constitucionalidad de las leyes electorales, mediante la acción de inconstitucionalidad.

Con esta reforma se terminó de manera definitiva con la calificación política de las elecciones, ya que desapareció el Colegio Electoral para la elección de presidente y transfirió la facultad de calificar, declarar la validez de la elección y otorgar la respectiva constancia al TEPJF, mediante su Sala Superior, dejando únicamente a la Cámara de Diputados la expedición del Bando Solemne.

Esta reforma que, en su momento, fue conocida como “reforma electoral definitiva”, tocó disposiciones constitucionales (DOF, 22 de agosto de 1996) y legales (DOF, 22 de noviembre de 1996), y dotó al sistema electoral mexicano de las disposiciones legislativas necesarias para fortalecer la actuación de las autoridades electorales, otorgarles mayor efectividad y una ostensible capacidad de acción para garantizar la realización de elecciones limpias y transparentes. No obstante, el tiempo y las circunstancias demostraron que la supuesta “definitividad” de esta reforma no fue tal. Prueba de ello es que en los años 2007-2008 fueron necesarias nuevas reformas constitucionales y legales, ambas de gran calado que, aunque no modificarían de raíz el modelo de jurisdicción electoral, sí incorporaron algunos cambios que vale la pena mencionar.

## f) Reforma electoral 2007-2008

En esta ocasión, derivado del conflicto jurisdiccional de los resultados de la elección presidencial de 2006, las reformas constitucionales (DOF, 13 de noviembre de 2007) y la legal (DOF, 14 de enero de 2008), tuvieron como ejes principales la prohibición de que los partidos (o terceras personas) contrataran espacios en medios masivos de comunicación, por lo que se estableció en su favor el derecho de gozar permanentemente de tiempos del Estado en radio y televisión; su distribución sería pautada por la autoridad electoral. Además, se otorgaron facultades a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos y los medios de comunicación; se determinó que los poderes públicos sólo podrían difundir propaganda institucional, con fines informativos, que no incluyera nombres, imágenes, voces o símbolos que implicaran promoción personalizada de un servidor público; también se estableció la posibilidad de sancionar a los concesionarios y permisionarios de radio y televisión, cuando no transmitieran los mensajes de los partidos políticos; por último, la posibilidad de ejercer el derecho de réplica, cuando se difundiera información equivocada o errónea.

En el ámbito jurisdiccional, la reforma de ese año privilegió aspectos cualitativos más que cuantitativos. Como tema relevante, se resolvió la controversia surgida entre la SCJN y el TEPJF respecto del control de constitucionalidad de las leyes electorales, al incluir de modo expreso en el artículo 99 constitucional que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105, las Salas del tribunal podrían resolver la inaplicación de leyes electorales cuando éstas fueran contrarias a la Constitución, siempre y cuando las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitaran al caso concreto.

Mediante reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (DOF, 1 de julio de 2008) se explicitó la procedencia del juicio para la protección de los derechos político—electORALES de los ciudadanos (JDC) para combatir actos o resoluciones de partidos políticos, reconocida por la Sala Superior del TEPJF, con la finalidad de otorgar a la ciudadanía en general, afiliados, precandidatos y candidatos, la posibilidad de impugnar decisiones partidarias que pudieran afectar sus derechos político-electORALES (artículo 80, párrafo 1, inciso g).

### **g) Reforma electoral 2012-2013**

Las reformas constitucionales de 2012 y 2013 (DOF, 9 de agosto de 2012 y DOF, 27 de diciembre de 2013) incorporaron la figura de las candidaturas independientes a los artículos 35 fracción II, 116 y 122 constitucionales, como una modalidad alternativa para acceder a un cargo de elección popular, a nivel federal o local, sin tener que hacerlo por medio de los partidos políticos. En esta reforma no se tocaron aspectos que modificaran la estructura o funcionamiento de la judicatura electoral federal.

### **h) Reforma electoral de 2014**

La reforma constitucional (DOF, 10 de febrero de 2014) y legal (DOF, 23 de mayo de 2014) trajo nuevas reglas en varios temas significativos, sobre las líneas generales del modelo jurisdiccional vigente. Su objetivo fue construir una “reforma política” de gran calado que delineara la relación entre el ejecutivo y el legislativo conforme a nuevas fórmulas. Asimismo, incorporó mecanismos que garantizaran los procesos de participación ciudadana; la figura de la reelección legislativa y de autoridades municipales; estableció nuevas reglas para la sobre y subrepresentación legislativa; el IFE fue sustituido por un órgano de carácter nacional, INE, encargado de organizar las elecciones conforme a un nuevo catálogo de atribuciones. En consecuencia se echó a andar un novedoso entramado institucional que establecería el ámbito de actividad de la autoridad administrativa electoral a nivel nacional y su relación con sus homólogos locales (organismos públicos locales electorales); una fiscalización nacional de los recursos de los partidos políticos; el desarrollo de reglas que hicieran realizables en la práctica las candidaturas independientes, como una alternativa de acceso a los cargos de elección popular; nuevas reglas de paridad para el acceso y ejercicio de cargos públicos, entre otros.

En el tema jurisdiccional, de modo parecido a lo que ocurrió en 2007, la reforma incorporó aspectos de fondo que, aunque pocos, modificaron temas sustanciales. Se adicionó una fracción (IX) al párrafo cuarto del artículo 99, en el sentido de que al TEPJF le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, los asuntos que el INE someta

a su consideración, por violaciones a lo dispuesto en la base III del artículo 41 y párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; así como aquéllos que impliquen una transgresión a las normas de propaganda o impliquen la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, para aplicar las sanciones que correspondan.

Por su parte, en la reforma legal se estableció la creación de la Sala Regional Especializada (artículo 185, LOPJF) dentro de la estructura del TEPJF, para resolver los procedimientos especiales sancionatorios que instruye la autoridad administrativa. Así, la Legipe (artículos 470-477) establece que durante los procesos electorales, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (Unidad Técnica) adscrita a la Secretaría Ejecutiva del INE, será la encargada de instruir el procedimiento especial sancionador cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o el párrafo octavo del artículo 134 constitucionales; se contravengan normas de propaganda político-electoral o constituyan actos anticipados de campaña. Por su parte, el órgano competente para resolver el procedimiento especial sancionador es la Sala Especializada del TEPJF.

De manera complementaria, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) (artículo 109), establece que el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP) procede en contra de las sentencias que dicte la Sala Regional Especializada; respecto de las medidas cautelares que dicte el INE, sobre posibles violaciones a los artículos 41, Base III, Apartado D de la Constitución; o bien, cuando deseche una denuncia. La Sala Superior es competente para conocer del recurso.

## Análisis de las reformas

Las reformas político-electorales de las últimas cuatro décadas han tenido, en esencia, como propósitos principales: generar nuevas reglas de representación política y de consolidación democrática y fortalecer las atribuciones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, encargadas de organizar las elecciones y garantizar su constitucionalidad, equidad y legalidad.

En este sentido, se puede afirmar que la reforma política de 1977 buscó fortalecer el proceso de democratización del país; la participación política de otras instancias partidarias que se habían mantenido al margen del sistema político y vigorizar al poder legislativo (Carpizo 1999, 351-359). En una tónica semejante se ha manifestado que, en ese momento “México se sintonizó con los procesos y la discusión democrática del mundo al engancharse en dos proyectos: la constitucionalización de los partidos políticos y la apertura de la representación proporcional” (Woldenberg Becerra y Salazar 2000, 150).

Por medio de la reforma electoral de los años 1986-1987 se fijaron las bases constitucionales para la renovación integral del sistema mixto de calificación electoral confiado a las Cámaras, creando mecanismos y procedimientos que establecieron responsabilidades compartidas por partidos, ciudadanos y gobierno durante los procesos electorales, algo que se logró con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, entre otras cosas (Barquín 2002, 165). Con la reforma de 1990 se sentaron las bases para la formación de un sistema recursal integral mixto, que confería definitividad a cada una de las etapas del proceso electoral y garantizaba la legalidad de las decisiones de la autoridad electoral (De la Peza 2000, 846-847).

La reforma electoral de 1994 fue trascendente no sólo por las nuevas atribuciones que se otorgaron al Tribunal Federal Electoral, sino por la incorporación de una figura inédita en el país: la calificación administrativo-jurisdiccional de las elecciones, ya que, para el caso de diputados y senadores, aquélla la realizaban los distintos consejos del IFE, y en caso de impugnación, por las Salas del Tribunal Federal Electoral. Esto fortaleció ambos cuerpos electorales y confirmó la posibilidad de que toda calificación electoral la hiciera un órgano jurisdiccional, en caso de presentarse una impugnación a la calificación administrativa (De la Peza 2000, 849-852; Patiño 1999, 565-567).

En cuanto a la reforma electoral de 1996, se logró uno de los cambios constitucionales que se ha considerado como uno de los más “arduos” y a la vez “con más consenso”, que giró en torno a cinco temas (Ojesto 2003, 35-36):

1. Fortalecimiento y protección de los derechos políticos de los ciudadanos.

2. Mayor equidad en las reglas de la competencia electoral, con la incorporación del financiamiento público, basado en la representación política y la equidad.
3. Consolidación del IFE.
4. Reforzamiento de la justicia electoral mediante la inclusión del TEPJF y un control estricto de constitucionalidad en la materia, así como la desaparición de los colegios electorales.
5. Una mejor representación legislativa de las fuerzas políticas.

Con pendientes todavía, la reforma electoral de 2007-2008 se planteó la tarea de cerrar las puertas a la inequidad en la contienda, de modo que la influencia de los medios de comunicación y los mensajes que transmiten no superasen el contenido de la propaganda política. En ese sentido, la reforma reguló la desigual relación entre partidos políticos y medios de información electrónicos durante los períodos electorales, y construyó un nuevo modelo de comunicación política en el país, mediante el cual se intentó relajar la fuerte presión que ejercían los monopolios mediáticos sobre los candidatos de los partidos políticos (Esteinou 2010, 3).

En esta lógica, la reforma constitucional de 2007 y la legal del siguiente año, concretaron un “cambio radical”, al prohibir que los partidos compraran espacios en los medios de comunicación, dotando de mayores atribuciones a la autoridad electoral para administrar y vigilar la relación de los partidos con los medios de comunicación y con el uso del financiamiento (Villafranco 2013, 23). En su momento, dicho modelo de comunicación política fue controvertido ante la SCJN a través del conocido “amparo de los intelectuales”, porque, a su juicio, se vulneraba la libertad de expresión; sin embargo, no lograron que se pronunciara al respecto la SCJN. No obstante, dicha problemática jurídica fue cuestionada en múltiples medios de impugnación ante la Sala Superior del TEPJF, aunque se consideró que el nuevo modelo de comunicación política no vulneraba derecho alguno.

La reforma electoral de 2014 incorporó en el entramado constitucional y legal aspectos que definen la relación entre poderes y la nueva dimensión nacional de la autoridad administrativa electoral. Asimismo, estableció una línea de coordinación institucional entre el INE y el TEPJF al incorporar en la normativa un procedimiento especial san-

cionador cuya sustanciación está a cargo de la instancia administrativa; y su resolución y revisión, a cargo de la autoridad jurisdiccional, circunstancia inédita hasta ese momento.

Para entender el origen de las citadas reformas, es importante tener en consideración que cada una de ellas obedeció a un contexto político-social distinto, pero todas con la finalidad de responder y resolver problemáticas de legitimidad del sistema electoral. Por ejemplo: i) en 1976, sólo se registró un candidato a la Presidencia de la República, lo cual implicaba el absurdo jurídico que ganaba con tan sólo un voto a su favor; ii) en 1988, se suscitó la famosa “caída del sistema”, lo cual dio origen al entonces IFE, ahora INE; iii) en 2006, uno de los grandes temas para la calificación de la elección fue la inequidad en la contienda electoral debido a que empresarios compraron tiempos en radio y televisión para realizar propaganda en contra de uno de los candidatos, y iv) en 2012, se cuestionó la funcionalidad, idoneidad y eficacia del sistema de fiscalización de las elecciones, ya que la calificación de la elección presidencial se llevó a cabo sin que todas las quejas relacionadas con rebase de tope de gastos hubiesen sido resueltas, debido al marco constitucional y legal.

### **III. La dimensión cuantitativa de la justicia electoral**

Como se ha destacado, la justicia electoral en el país evolucionó del modelo de calificación política y calificación mixta a otro en el que las controversias de la contienda electoral son resueltas por tribunales, lo que contribuyó a la confianza y a la transparencia en los procesos electorales. No obstante, esta situación no se ha generado de modo automático ni sencillo.

La transparencia y la regularidad institucional de los tribunales han hecho necesaria la concurrencia de diversos elementos inherentes al acto de impartir justicia, a saber: a) adhesión al derecho vigente de fuente constitucional y convencional, tanto en su dimensión procesal (debido proceso) como sustantiva (respeto a los derechos humanos y a los principios fundamentales del Estado de derecho); b) la búsqueda de la verdad como fundamento de toda actuación procesal (sobre

todo probatoria); c) una serie de conductas judiciales acordes con las exigencias de la concepción del derecho y la justicia, que exige una sociedad democrática.

Evidencia del avance que ha tenido la justicia electoral en México se presenta al analizar el número de juicios promovidos por partidos políticos, comunidades indígenas o ciudadanas y ciudadanos que cuestionan aspectos de paridad; la presunta violación de derechos políticos; o la falta de regularidad constitucional y legal de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, en sus diversos ámbitos de actividad. Del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019, la Sala Superior y las Salas Regionales del TEPJF recibieron 210,340 medios de impugnación de los cuales se han resuelto 209,826 (ver anexo I).

Año con año, la recepción y resolución de asuntos se ha incrementado considerablemente dependiendo de diversas variables: 1) si hay proceso electoral federal; 2) si hay elecciones locales; 3) si hay una nueva reforma constitucional o legal y, en función de ella, se llevan a la práctica disposiciones normativas novedosas que deben pasar un periodo de implementación administrativa y, también, de evaluación jurídica.

**Tabla 1. Asuntos recibidos y resueltos por el TEPJF de 1996 a 2019**

Año	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos*
1996	36	19
1997	8,136	8,148
1998	487	418
1999	440	470
2000	2,275	2,293
2001	736	698
2002	1,518	1,530
2003	1,657	1,657
2004	1,702	1,678
2005	1,335	1,349
2006	3,745	3,757
2007	3,506	3,414
2008	4,068	4,073

*Continuación*

Año	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos*
2009	21,799	21,890
2010	5,096	5,022
2011	35,702	35,628
2012	28,592	28,573
2013	6,134	6,181
2014	10,160	9,014
2015	27,234	27,670
2016	10,139	10,832
2017	9,663	9,546
2018	18,053	18,177
2019	8,127	7,789
<b>Total</b>	<b>210,340</b>	<b>209,826</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

\* En los casos en que hay una mayor cantidad de asuntos resueltos respecto de los asuntos recibidos, ello se debe principalmente a que fueron acumulados diversos asuntos o a que se resolvieron asuntos anteriores.

Como se muestra en la tabla 1, en 1996 la recepción y resolución de medios de impugnación fue escasa. Las razones son diversas: 1) el TEPJF empezó a funcionar en noviembre del mismo año; 2) la reforma de ese año se realizó durante el segundo semestre; 3) no hubo proceso electoral federal. En 1997, la presentación y resolución de medios impugnativos creció doscientas veintiséis veces, dado que hubo una elección federal de diputados y de la primera jefatura del gobierno del Distrito Federal. Era un buen momento para poner a prueba el nuevo sistema de justicia electoral. En 1998 y 1999 hubo una disminución notable en la presentación de medios de impugnación, debido a que no hubo proceso electoral federal y, si bien se realizaron procesos electorales locales, la presentación de medios de impugnación a ese nivel no era tan socorrida como lo es ahora.

En 2000, con la elección presidencial y los diversos procesos electorales locales (incluyendo gubernaturas y renovación de congresos locales) hubo un incremento en la presentación de medios de impug-

nación, de modo que la cifra de juicios y recursos presentados, con respecto a los dos años anteriores, creció notablemente. En 2001 y 2002 disminuyó la presentación de medios impugnativos debido a que no hubo proceso electoral federal. En 2003, hubo elecciones para elegir diputados federales y, de nueva cuenta, aumentó la cifra de medios de impugnación recibidos por el TEPJF. No obstante, se mantuvo por debajo de la de 2000, por tratarse de una elección intermedia.

En 2006 hubo elección presidencial, así como diversos procesos electorales locales para gobernador, legislaturas locales y ayuntamientos. Ese año, la cifra de medios de impugnación volvió a crecer, duplicándose con respecto a los años 2004 y 2005.

En 2007 y 2008 ocurrió un fenómeno distinto, pues, aunque no hubo proceso electoral federal, la presentación de medios de impugnación fue importante. Así, en 2007 se presentó una cantidad muy similar de medios de impugnación a la de 2006 y en 2008 hubo un incremento del 15% con respecto a 2006, lo que revela que la ciudadanía, partidos y candidatos optaron por acudir a la justicia federal y no dejar la solución de conflictos derivados de la reforma constitucional y legal a las instancias jurisdiccionales locales.

En 2009 hubo elección de diputados federales y diversos procesos electorales en las entidades federativas. Ese año, la recepción y resolución de medios de impugnación creció casi cinco veces con respecto al año previo y siete veces con respecto a 2007. En 2010 hubo un importante descenso, al no haber un proceso electoral federal, mientras que en 2011 un repunte significativo: cinco veces mayor al año previo y casi dos veces con respecto a 2009, debido seguramente a que, de acuerdo con el calendario electoral, el proceso electoral para la elección presidencial de 2012 inició la primera semana de octubre del año previo.

En 2012 hubo elección presidencial, pero la presentación de medios impugnativos se mantuvo por debajo de la del año anterior. En 2013 y 2014 la presentación de medios de impugnación disminuyó considerablemente, con relación a 2012.

En 2015, se eligieron diputados federales y a nivel local se verificaron dieciocho procesos electorales (gobernador, legislaturas y ayuntamientos, indistintamente). Ese año la presentación de medios de impugnación fue alta y, en cifras, muy similar a la del proceso electoral que renovó la presidencia de la República en 2012.

En 2016 se recibieron una cantidad importante de juicios y recursos. Se eligieron autoridades locales en trece estados (gobernador, congresos locales y ayuntamientos) y el Constituyente de la primera Constitución de la Ciudad de México. No obstante, la cantidad de medios impugnativos es visiblemente menor a la de 2015, año de elección federal.

Las elecciones de 2018 han sido las más grandes en la historia, pues se eligieron más de 3,400 cargos federales y locales (treinta procesos electorales). En comparación con los procesos electorales de 2012 y 2015, las elecciones locales casi se duplicaron; sin embargo, debido a los amplios resultados con los que ganó Morena, la litigiosidad se redujo considerablemente.

**Tabla 2. Asuntos resueltos por el TEPJF de 2012 a 2018**

Año	Asuntos resueltos
2012	28,573
2015	27,670
2018	18,177

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

La información revela que, de 1996 —momento en que se creó el TEPJF— a diciembre de 2019, el incremento en la recepción de juicios y recursos ha sido geométrica. Esta circunstancia permite observar dos fenómenos: por un lado, la ciudadanía, candidatas y candidatos, comunidades indígenas y partidos políticos que han presentado recursos y juicios, han encontrado en la justicia electoral federal un medio idóneo para solucionar sus conflictos por medios pacíficos y acorde con la legislación constitucional, convencional y legal; por otro, esta circunstancia hace ostensible la existencia de un litigio estratégico que se ha desarrollado para instar a la autoridad jurisdiccional a pronunciarse sobre los grandes temas que se ponen a su consideración.

En un análisis más detallado, puede observarse que el medio de impugnación al que se ha acudido con más frecuencia es el JDC: se han presentado 154,300, pero más allá de la cantidad, también es im-

portante mencionar que las materias sobre las que ha versado el acto impugnado están relacionados a temas de: i) vida interna de partidos políticos; ii) registro de candidatos; iii) resultados electorales; iv) credencial para votar; v) acceso al ejercicio del cargo; vi) integración de autoridades electorales; vii) procedimientos sancionadores; viii) candidaturas independientes; ix) actos de preparación de la elección; x) usos y costumbres; xi) precampañas y campañas; xii) negativa o cancelación del registro de partido o agrupación política; xiii) financiamiento; xiv) derecho de petición, y xv) consulta ciudadana.

Sobre la distribución por género, del total de JDC recibidos en la Sala Superior desde el 1 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2019, 47% fueron presentados por mujeres y 53% por hombres (Dirección General de Estadísticas e Información Jurisdiccional).

En el tema indígena, de 2006 a 2018 se resolvieron 2,046 asuntos, la mitad de los cuales se han resuelto en los últimos tres años, lo que revela que la justicia electoral ha ido abordando cada vez con más frecuencia conflictos en el ámbito de tutela de derechos de comunidades indígenas y sus integrantes (Informe de Labores del TEPJF 2017-2018).

El juicio de revisión constitucional (JRC) es el segundo medio de impugnación que se ha presentado en más ocasiones: 16,661, para controvertir decisiones de las autoridades jurisdiccionales locales. El recurso de apelación (RAP) es el tercer medio de impugnación que más se ha presentado: 8,674, sobre todo para cuestionar la constitucionalidad y legalidad de los actos del INE por parte de partidos, candidatas y candidatos, concesionarias de radio y televisión y ciudadanos. El recurso de reconsideración (REC) es el siguiente, con 8,123, el cual es un medio de impugnación extraordinario para controvertir resoluciones de las Salas Regionales del TEPJF.

Se observan dos situaciones: primera, año con año se ha incrementado, en diferente medida, la presentación de medios de impugnación; segunda, los temas objeto de las impugnaciones van en consonancia con los asuntos que generan mayor preocupación durante el desarrollo de los procesos electorales: riesgo de inequidad, las condiciones de igualdad entre competidores, transparencia y medidas de control. Además, la presentación de medios impugnativos va en relación directa con las reformas electorales realizadas; la de 2014 impulsó diversos temas relevantes, como candidaturas independientes, reglas de im-

plementación para la paridad de género, procedimientos especiales sancionadores radicados en dos instancias, nuevas reglas de fiscalización, entre otros.

El siguiente cuadro muestra las cifras acerca del total de medios de impugnación por tipo que recibió el TEPJF del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019:

**Tabla 3. Total de medios de impugnación recibidos por el TEPJF del 1 de noviembre de 1996 al 31 de diciembre de 2019**

Medios de impugnación	Asuntos recibidos	Asuntos resueltos
Asuntos Especiales (AES)	284	284
Asuntos Generales (AG)	4,600	4,597
Apelación por Imposición de Sanciones Administrativas (ASA)	8	6
Contradicción de Criterios (CDC)	87	87
Conflictos o Diferencias Laborales entre el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus Servidores (CLT)	49	47
Conflicto Competencial (COMP)	3	3
Expediente de calificación de elección (ECE)	1	1
Expediente de resolución jurisdiccional de la elección de presidente (EEP)	2	2
Juicios laborales (ELI)	10	10
Impedimentos para que los Magistrados Electorales conozcan de un determinado medio de impugnación (IMP)	21	21
Innominado (INN)	2	2
Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano (JDC)	154,300	153,870
Juicio electoral (JE)	2,352	2,330
Juicio de Inconformidad (JIN)	3,485	3,485
Juicio para Dirimir los Conflictos o Diferencias Laborales de los Servidores del Instituto Nacional Electoral (JLI)	1,564	1,556
Juicio de Revisión Constitucional Electoral (JRC)	16,661	16,657
Opiniones Solicitadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de Acciones de Inconstitucionalidad (OP)	245	244
Procedimiento especial sancionador de órgano central del Instituto Nacional Electoral (PSC)	918	918

*Continuación*

<b>Medios de impugnación</b>	<b>Asuntos recibidos</b>	<b>Asuntos resueltos</b>
Procedimiento especial sancionador de órgano distrital del Instituto Nacional Electoral (PSD)	830	830
Procedimiento especial sancionador de órgano local del Instituto Nacional Electoral (PSL)	190	190
Quejas por responsabilidad administrativa competencia de la Presidencia o de la Sala Superior del Tribunal Electoral (QRA)	10	9
Recurso de Apelación (RAP)	8,674	8,666
Ratificación de jurisprudencias planteadas por las Salas Regionales (RDJ)	12	11
Recurso de Reconsideración (REC)	8,123	8,098
Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (REP)	1,858	1,851
Recurso de Revisión en Materia de Transparencia (REV)	42	42
Recurso de Revisión (RRV)	316	316
Recurso de Revisión en Materia de Transparencia (RVT)	6	6
Solicitud de Ejercicio de la Facultad de Atracción de la Sala Superior (SFA)	5,687	5,687
<b>Total</b>	<b>210,340</b>	<b>209,826</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

De la tabla se desprende que el TEPJF, del 1 de noviembre de 1996 hasta el 31 de diciembre de 2019, ha resuelto casi la totalidad de medios de impugnación presentados y que los 514 pendientes, están en etapa de instrucción y próximos a ser resueltos (ver anexo II).

Por otra parte, a partir de la resolución de precedentes, la Sala Superior del TEPJF ha emitido una cantidad importante de criterios relevantes y tesis de jurisprudencia que enriquecen el universo normativo electoral, y aportan instrumentos interpretativos de la legislación vigente, tan amplia y a veces tan ambigua.

El extinto Trife, y posteriormente el TEPJF, han emitido sentencias que han dado origen a tesis relevantes (1,097) y tesis de jurisprudencia (650) sobre diversos temas que actualmente están vigentes. Éstos se han definido por las materias de las distintas reformas constitucionales y legales, así como por aspectos que influyen en el ánimo de ciuda-

danos, partidos y candidatos, comunidades indígenas, concesionarios, entre otros, para impugnar mayor cantidad de actos de las autoridades electorales. Con ello buscan que la instancia jurisdiccional se pronuncie sobre determinadas situaciones mediante precedentes, jurisprudencias y criterios relevantes de interpretación, así normas jurídicas que complementan las emitidas por las legislaturas federal y locales.

## **IV. La dimensión cualitativa de la justicia electoral**

### **a) La intervención del TEPJF en la protección de los derechos político-electORALES**

El TEPJF, en tanto máxima autoridad jurisdiccional en la materia (salvo para las acciones de inconstitucionalidad que son competencia exclusiva de la SCJN) y órgano especializado del poder judicial, es el órgano terminal para los efectos de cierre del ordenamiento jurídico mexicano y última instancia previa que debe agotarse antes de acudir a cualquier reclamación internacional, en particular a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos o al Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En el ámbito de su competencia, el TEPJF —como tribunal de control constitucional de los actos y resoluciones electorales— tiene atribuciones para salvaguardar el principio de constitucionalidad y, de esa forma, los principios rectores de la función electoral (certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad), y otros aplicables en la materia (equidad en la contienda y máxima publicidad). Asimismo, tiene la obligación de proteger y garantizar los derechos humanos de carácter político-electoral, con la finalidad de otorgar la mayor protección, bajo el principio *pro persona*, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad (artículo 1º constitucional); esto, a la luz no sólo de la Constitución federal y de los parámetros de derecho internacional de los derechos humanos aplicables, sino también de la doctrina judicial de la SCJN, y de la doctrina y jurisprudencia de las instancias internacionales (la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos o la Comisión Interamericana, entre otros).

El TEPJF ha procurado la maximización de la protección de los derechos humanos de carácter político-electoral, como votar y ser votado, de asociación y afiliación, y aquéllos que reclaman posibles violaciones a otros derechos que se encuentren estrechamente vinculados con el ejercicio de los derechos políticos. Así, se puede afirmar que el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Electoral (en particular de su Sala Superior, pero también de sus Salas Regionales), a más de veinte años de su incorporación al Poder Judicial de la Federación ha sido diverso y progresivo, y ha cumplido una función interpretativa, unificadora, correctiva e integradora de lagunas normativas.

Tal desarrollo jurisprudencial ha abarcado temas sustantivos y procesales, así como aspectos constitucionales, convencionales, legales, reglamentarios y estatutarios, proyectando sus efectos respecto de los diferentes sujetos de derecho electoral: autoridades jurisdiccionales y administrativas; partidos y agrupaciones políticas; candidaturas partidistas e independientes; derechos y deberes de la militancia, medios de comunicación, servidores públicos, ciudadanía en general y comunidades indígenas. De esta forma, el acervo jurisprudencial puede dividirse en tres aspectos: sustantivos, procesales y competenciales.

Entre los aspectos sustantivos, destacan los siguientes temas y subtemas:

i) Derechos de participación política-electoral:

- Definición de los alcances de los derechos políticos: ser votado en sus vertientes de acceso, desempeño y permanencia; votar en elecciones, plebiscitos y consultas, entre otros.
- Interdependencia de derechos o conexidad: derecho de petición, acceso a la información en materia electoral, así como derechos de reunión y asociación, y acceso a la justicia.
- Derechos de militancia, maximización de los derechos y libertades: libertad de expresión, *pro actione*, maximización de la autonomía indígena; presunción de inocencia en procedimientos sancionatorios, acciones afirmativas de género, indígenas y de jóvenes.
- Candidaturas independientes.

- ii) Principios constitucionales y estructurales del derecho electoral:
  - Principios constitucionales y convencionales, sistema democrático.
  - Elecciones libres, periódicas, auténticas.
  - Principios fundamentales para la validez de una elección: principio de laicidad; principio de neutralidad gubernamental; principio de progresividad; principio de conservación de los actos válidamente celebrados y de definitividad de las etapas del proceso electoral.
  - Carácter determinante de las irregularidades o violaciones sustantivas a los principios que rigen la materia electoral.
  - Alcance de estos principios (certeza, objetividad, independencia, legalidad, imparcialidad y máxima publicidad).
- iii) Principios del proceso electoral:
  - Cuestiones relacionadas con precampañas y campañas: actos anticipados, límites y alcances de la propaganda electoral, así como de la propaganda gubernamental, los alcances de los informes de actividades de servidores públicos y la promoción personalizada de servidores públicos, respeto al modelo de comunicación política, temas sobre financiamiento y fiscalización.
  - Cuestiones vinculadas con la distritación electoral, la organización de las elecciones, la documentación electoral, los programas de resultados preliminares, las encuestas, debates, el voto de mexicanos desde el exterior, los visitantes extranjeros y observadores electorales.
  - Cuestiones vinculadas con las nulidades de la votación en casilla, sobre recuentos, elegibilidad y nulidades de elección, entre otros muchos temas.
- iv) Principios de integración de órganos electorales y autoridades electas:
  - Principios de independencia e imparcialidad de autoridades electorales y supervisión de sus procedimientos de designación.
  - Principios vinculados a la integración de los órganos de representación proporcional en congresos y ayuntamientos: alcance del principio de representación pura, el principio de pa-

ridad de género, los límites a la sobre y subrepresentación, entre otros.

- v) Principios en procedimientos sancionatorios y suspensión de derechos:
  - Alcances de la suspensión de los derechos políticos, principios aplicables al derecho administrativo sancionador en materia electoral, cuestiones de competencia, procedibilidad y sustanciación de procedimientos administrativos sancionatorios especiales, ordinarios y de fiscalización.

Entre los aspectos procesales están los vinculados a la procedencia de los medios de impugnación (oportunidad, interés jurídico, interés legítimo, legitimación procesal, personería); las cuestiones probatorias (valoración de medios probatorios, distribución de cargas probatorias); las cuestiones relacionadas con las reglas del debido proceso, así como de procedimientos administrativos, cautelares y laborales.

Entre los temas competenciales se inscriben la definición de las competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales; la definición de competencias de los partidos políticos respecto a su vida interna y organización propia; la definición de los alcances de los derechos de autonomía y autodeterminación de las comunidades y pueblos indígenas. Asimismo, la definición de la competencia debido a la materia, distinguiendo la materia electoral de la materia parlamentaria, así como los alcances de las competencias del tribunal en materia laboral.

La integración de la jurisprudencia y los criterios relevantes es consecuencia de al menos tres factores:

- 1) La expansión progresiva de la materia electoral.
- 2) La existencia de un litigio estratégico que controvierte cuestiones relevantes en la materia, tales como cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, aspectos de progresividad, alcance y protección de los sistemas normativos internos y elección de autoridades comunitarias de pueblos indígenas, paridad de género, vida interna de partidos políticos, candidaturas independientes, suby sobrerepresentación, libertad de expresión, derecho de acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas, entre otros.

- 3) La lógica de estructuración de precedentes que ha permitido la consolidación de líneas jurisprudenciales que contribuyen a la certeza a partir de parámetros de interpretación.

En el tema de libertad de expresión, por ejemplo, la Sala Superior ha aprobado diversas jurisprudencias y tesis relevantes relacionadas con sus alcances y límites en el contexto de los procesos electorales, en función de la calidad del sujeto de que se trate (servidores públicos, partidos políticos, precandidaturas, candidaturas y ciudadanía), así como el medio en el que se difundió la propaganda denunciada (radio, televisión, internet). Se han aprobado recientemente criterios vinculados con el uso de internet y redes sociales con fines electorales.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha emitido diferentes criterios en materia de omisiones inconstitucionales a fin de aportar certeza en los procesos electorales y garantizar los derechos político-electorales, tanto respecto de omisiones legislativas absolutas como de vacíos o ausencias normativos generadas por situaciones extraordinarias. Del acervo jurisprudencial destacan tres asuntos. Primero, la intervención del TEPJF en los casos de omisión legislativa tiene por objeto garantizar los principios de constitucionalidad y convencionalidad. Esto está estrechamente relacionado con, en segundo lugar, la finalidad de dar eficacia al sistema de medios de impugnación, ante la desatención del legislador que no cumple con el mandato constitucional de desarrollar legislativamente un mandato constitucional, en un tiempo razonable. Tercero, que dicha omisión vulnera el principio de supremacía constitucional y podría lesionar derechos político-electorales. En cuanto a las acciones afirmativas, el TEPJF ha establecido reglas que favorecen y propician la igualdad material y evitan prácticas discriminatorias por parte de las minorías.

Sobre las candidaturas independientes, la jurisprudencia y criterios relevantes que ha generado la Sala Superior del TEPJF, ha tenido por objeto destacar la diferencia entre una candidatura ciudadana y la partidaria, por lo que ha establecido si los requisitos para alcanzarla —apoyo ciudadano, por ejemplo— son adecuados o desproporcionados, teniendo como racero el principio de equidad. A su vez, ha fijado criterios relacionados con el otorgamiento de financiamiento público y privado con respecto a las candidaturas que postulan los partidos políticos, así como la

forma en que se les debe asignar tiempo en radio y televisión, para garantizar el cumplimiento de esta prerrogativa.

Respecto de la paridad de género, la jurisprudencia de la Sala Superior ha permitido el tránsito de un principio abstracto de igualdad formal a la adopción de medidas concretas encaminadas a garantizar el ejercicio efectivo de los derechos de participación política de las mujeres. Primero, a partir de la adopción de medidas afirmativas o “cuotas” y después, mediante el establecimiento de un criterio de paridad en la postulación de candidaturas a cargos de elección popular, así como en la integración de los congresos y los ayuntamientos.

En cuanto a la perspectiva intercultural, la jurisprudencia y criterios relevantes de la Sala Superior han procurado un análisis más adecuado de la diferencia y la diversidad, de modo que la vida interna de las comunidades indígenas, particularmente en temas como la elección de sus autoridades tradicionales, y el establecimiento de sus sistemas normativos internos, se valoran desde la pluralidad de su realidad jurídica y constitucional.

Sobre la suspensión de derechos, la jurisprudencia de la Sala Superior ha sido particularmente garantista: ha establecido que los derechos políticos no pueden suspenderse con la emisión de un auto de formal prisión, sino que debe mediar una sentencia condenatoria ejecutoriada que prive de la libertad a la persona, para que esta limitación de derechos sea adecuada.

En conjunto, puede afirmarse que la tarea jurisdiccional que desarrolla el TEPJF resuelve conflictos y genera condiciones materiales de aplicación e interpretación de las normas jurídicas con vocación garantista y progresista. Su objetivo es garantizar plenamente los derechos de participación política, contribuir a llenar vacíos legales federales o locales, y reparar las violaciones a tales derechos, conforme a la progresividad y el respeto a los derechos humanos, como parámetro ineludible de la función de impartir justicia.

El anexo IV da cuenta de algunas de las jurisprudencias que ha emitido la Sala Superior del TEPJF en el ejercicio de sus funciones. Ya que no es posible en ese espacio hacer un catálogo exhaustivo de las tesis de jurisprudencia y criterios relevantes que ha aprobado la Sala, se presenta una enumeración no exhaustiva de aquellos criterios interpretativos que, por su actualidad y trascendencia, merecen ser mencionados.

Respecto a la facultad de inaplicar normas por parte del TEPJF, entre noviembre de 2006 y octubre de 2019, se han inaplicado más de 60 disposiciones (TEPJF 2016a). Dentro de la órbita de control jurisdiccional y a efecto de garantizar la libertad del sufragio, así como la autenticidad y validez de las elecciones, la Sala Superior declaró la nulidad de más de 80 elecciones (TEPJF 2016b).

### **b) La construcción de una justicia abierta: el caso del TEPJF**

La experiencia de los últimos años da cuenta de una clara tendencia y una firme vocación por la apertura de la jurisdicción electoral por sus propios integrantes. Una justicia abierta que sigue al menos dos líneas de conducta: a) apertura en lo procesal y administrativo al incorporar mecanismos que garantizan la transparencia en las resoluciones, un lenguaje claro y una serie de prácticas de apertura y uso de herramientas tecnológicas que brindan a la ciudadanía más información accesible respecto a la función que ejerce el Tribunal, posibilitando con ello un diálogo abierto con la sociedad; b) apertura a lo internacional desde un punto de vista sustantivo al entablar un franco diálogo jurisprudencial en su sentido vertical y horizontal, con lo cual se fortalece el punto de vista interno de las decisiones judiciales y se garantiza la estabilidad del sistema jurídico desde un punto de vista convencional.

#### **b.1) Acciones del TEPJF en materia de transparencia**

El modelo de justicia electoral en México garantiza vía medios institucionales la independencia, imparcialidad y juridicidad de las decisiones de los jueces. Además, para que las decisiones estén revestidas de legitimidad suficiente, es necesario que la impartición de justicia sea un proceso transparente. En el ámbito judicial, la claridad en las sentencias no es sólo cuestión de corrección política, sino que constituye una exigencia derivada del deber constitucional de motivar y fundamentar toda decisión judicial; en particular, tiene que ver con el estilo de motivación de las sentencias, y de comunicar su contenido con claridad, sencillez y precisión. La claridad y la sencillez de una sentencia permiten alcanzar diversos objetivos: a) la justificación de la decisión

judicial; b) el conocimiento de los destinatarios de la norma para cumplir con aquello que en ella se dispone; c) el control inter e intraorgánico de la actividad jurisdiccional, d) la rendición de cuentas a la ciudadanía, como mecanismo de control social.

La transparencia y rendición de cuentas forman uno de los pilares estructurales de la visión institucional del TEPJF, consistente en que “como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, se pretende constituir en un órgano a la vanguardia en la impartición de justicia electoral mediante esquemas de modernización, eficiencia, transparencia y rendición de cuentas”. Ello acorde con los objetivos estratégicos del “Plan Estratégico Institucional 2010-2016” (TEPJF 2012), consistente en abrir al máximo de nuestras capacidades la transparencia en beneficio de la ciudadanía.

En el ámbito jurisdiccional, los pronunciamientos del TEPJF en materia de transparencia y acceso a la información han transitado por una serie de fases vinculadas a la progresividad de los derechos humanos. La primera fase se identifica con “la garantía judicial de los derechos de la militancia”. En esta etapa, la Sala Superior determinó de forma pionera, antes de la expedición de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental de 2002, que los registros relativos a los documentos básicos y aquellos relativos a los dirigentes de los partidos políticos deben ser accesibles a sus afiliados. La segunda fase se relaciona con la ampliación del derecho a la información partidista no sólo a la militancia sino también a la ciudadanía, a raíz de la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública de 2002. La tercera fase se orientó a precisar los alcances del derecho a la información en materia electoral con motivo de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008. Una cuarta fase de implosión de la materia de transparencia y acceso a la información se refiere a la interiorización de los procedimientos y prácticas de los partidos, con el objeto de garantizar los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos, la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública o la exigencia de una comunicación eficiente entre los partidos políticos y sus militantes y simpatizantes. La quinta fase se vincula con el contexto de la reforma constitucional de febrero de 2014, que consagra expresamente la máxima publicidad como uno de los principios rectores de toda la función estatal. La sexta fase surge con motivo de las refor-

mas constitucional y legal de 2014 y 2015, respectivamente, y procura la transición de régimen y el equilibrio entre autoridades garantes, particularmente a raíz de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información que define la competencia del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) como órgano garante de la transparencia y protección de datos personales a nivel nacional; esto implica un reajuste en la competencia respecto de la tutela de otros derechos humanos relacionados con el acceso a la información y la protección de datos personales, como los derechos político-electORALES, tutelados en última instancia por el TEPJF.

En el ámbito administrativo, se observa que el TEPJF ha tomado diversas medidas acertadas para garantizar la “publicidad de actuaciones”. Por ejemplo, la transmisión de las sesiones públicas de resolución y su trasmisión en el Canal Judicial en televisión y en Plataforma Electoral, el canal de televisión por internet del TEPJF. La página metabuscadorjurisprudencial.org permite búsquedas en distintas bases de datos (Comisión de Venecia, Jurisprudencia Electoral Americana, Sentencias Relevantes, CAPEL, IUS Electoral); y la información difundida en programas de radio y televisión, páginas de internet, aplicaciones para dispositivos móviles, redes sociales, y los observatorios judiciales electORALES.

Se ha promovido la apertura de nuevos procedimientos para la comunicación del juez con la sociedad, en particular en temas vinculados con pueblos y comunidades indígenas, a fin de estar en mejor posición para juzgar con una perspectiva intercultural, a partir de la recepción de *amicus curiae*, y la exploración de las posibilidades del peritaje antropológico.

Por último, el TEPJF ha entablado una relación cercana con el INAI. Por cuanto hace al cumplimiento de las obligaciones de transparencia, en 2015, el INAI emitió el “Acuerdo por el cual se establecen las bases de interpretación y aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública”, que detalla una serie de pautas y directrices encaminadas a instrumentar la aplicación de dicha norma. Para cumplir estos objetivos, el TEPJF ha mantenido un constante acercamiento con el INAI para observar los nuevos principios en la materia y cumplir con las obligaciones de transparencia, capacitación, uso de formatos

abiertos, accesibilidad, disposición de tecnología, entre otras, que recuperan las mejores prácticas en la materia y en experiencia comparada.

Destaca el ánimo de ambas autoridades de generar las condiciones tecnológicas necesarias para la recepción y trámite de las solicitudes de información y de datos personales, además de la capacitación para la inclusión del Tribunal en la “Plataforma Nacional de Transparencia”, así como la celebración conjunta de seminarios, diplomados, conferencias, foros y cursos, sobre aspectos electorales, gestión documental, derecho de acceso a la información y protección de datos personales que ayuden al fortalecimiento en la materia; en suma, se ha propiciado un intercambio de información técnica, jurídica y académica relacionada con temas electorales, de transparencia, derecho a la información, gestión documental y protección de datos personales.

### **b.2) La apertura del TEPJF al derecho internacional y al derecho comparado**

Europa y América, a pesar de sus diferencias, comparten un creciente y constante diálogo entre jurisdicciones nacionales y supranacionales de derechos humanos. Además, han intercambiado experiencias mediante la importación de criterios, en particular por parte de tribunales nacionales americanos respecto de la jurisprudencia europea.

En el ámbito interamericano, es preciso que el “dialogo jurisprudencial” entre tribunales nacionales y la Corte Interamericana de Derechos Humanos sea efectivo para que aquellos lleven a cabo una interpretación conforme a los parámetros controlantes de la Corte IDH, pero también para que ésta tenga presentes las observaciones que se formulan a su jurisprudencia, en una relación bidireccional (Bazán 2012, 26).

La importancia del denominado diálogo jurisprudencial y del recurso al derecho comparado son rasgos característicos del actual modelo de control constitucional y convencional como ha sido definido por la SCJN, y desarrollado por el TEPJF, que otorgan un valor vinculante a la jurisprudencia interamericana y un significativo valor persuasivo a la jurisprudencia comparada.

La Sala Superior del TEPJF ha hecho referencia en diversas ocasiones a criterios de otros órganos jurisdiccionales nacionales (del Tribunal Supremo de Estados Unidos, la Corte Constitucional alemana, el

Tribunal Constitucional español, la Corte Constitucional de Colombia, entre los más destacados), así como a diversas instancias jurisdiccionales internacionales regionales (Tribunal Europeo de Derechos Humanos y Corte IDH), e instancias quasi judiciales como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas.

En términos generales, el diálogo interjurisdiccional o jurisprudencial ha enriquecido las perspectivas de las autoridades electorales para resolver problemas específicos, pues frente a realidades y regulaciones diversas se identifican algunos principios generales o pautas críticas que hagan necesario reflexionar sobre los efectos de alguna limitación, o la necesidad de ampliación del ámbito de protección de un derecho. El diálogo también es reflejo de la influencia del derecho internacional en los ordenamientos jurídicos nacionales, y es la base para la construcción de un compromiso institucional mayor con la congruencia y la sistematicidad del ordenamiento jurídico.

El TEPJF ha participado activamente en la promoción de un diálogo jurisprudencial interamericano. Por ejemplo, ha hecho referencia a diversas sentencias de la Corte IDH en los siguientes temas:

- i) Candidaturas independientes y recurso judicial efectivo. *Caso Castañeda Gutman vs México*, para destacar que la Convención Americana no establece una modalidad específica o un sistema electoral en el que se establezcan dichas candidaturas y la obligación de los Estados a proporcionar recursos judiciales efectivos.
- ii) Libertad de expresión. *Casos Olmedo Bustos y otros vs. Chile*, *Caso Ivcher Bronstein vs. Perú* y *Caso Ricardo Canese vs. Paraguay*, para destacar que este derecho es uno de los principales mecanismos con que cuenta la sociedad para ejercer un control democrático sobre las personas que tienen a su cargo asuntos de interés público.
- iii) Independencia e imparcialidad. *Caso Apitz Barbera y otros* (“Corte Primera de lo Contencioso Administrativo”) vs. *Venezuela*, para establecer que la prueba de la imparcialidad del juez debe manifestarse en su actuación no sujeta a influencia, aliciente, presión, amenaza o intromisión, directa o indirecta, sino únicamente conforme a derecho.

- iv) Derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas. *Ca-so Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, para destacar que la consulta y participación indígena debe realizarse en todas las fases de planeación y desarrollo de medidas administrativas o procedimientos legislativos que incidan o puedan incidir en sus intereses o derechos.

Asimismo, el TEPJF ha hecho referencia al Tribunal Europeo de Derechos Humanos en un centenar de ocasiones, aproximadamente. Las sentencias más destacadas han sido:

- i) Libertad de expresión. *Lingens v. Austria, Oberschlick v. Austria*, con el objeto de destacar la maximización del debate político.
- ii) Ejecución de sentencias. *Immobiliare Saffi v. Italia*, para recalcar que la efectividad de la sentencia depende de una ejecución completa, perfecta, integral y sin demora.
- iii) Independencia judicial. *Incal v. Turquía*, con el fin de evidenciar que un tribunal puede ser considerado independiente por la manera en que son nombrados sus miembros y su término en el cargo, así como la existencia de salvaguardas contra presiones externas.
- iv) Límites a los derechos humanos. *Mathieu-Mohin y Clerfayt v. Bélgica*, para destacar que los derechos político-electorales no son absolutos o ilimitados, sino que pueden ser objeto de ciertas restricciones que estén previstas en ley, que no sean irrationales o desproporcionadas.

Por otra parte, el TEPJF ha utilizado criterios de otras cortes nacionales, entre ellas: Suprema Corte de Estados Unidos (alcance de la libertad de expresión), Suprema Corte de Canadá (comparar la situación de los presos, en cuanto al sufragio pasivo), Tribunal Constitucional español (inalterabilidad de las boletas electorales y omisiones legislativas), Tribunal Constitucional Federal alemán (propaganda gubernamental, libertad de expresión, responsabilidad de partidos políticos y omisiones legislativas), Corte Constitucional de Colombia (conflictos de comunidades y pueblos indígenas, y deberes de los jueces para apartarse de criterios y omisiones legislativas).

Es decir, la jurisdicción electoral federal en México resuelve con una perspectiva amplia. La visión constitucional estrecha, parroquial, de derecho interno ya no es posible ante la realidad actual. Las legislaturas nacionales, ya desde hace muchos años, han reconocido el derecho regional e internacional como parte del suyo. En esta inercia positiva, los órganos jurisdiccionales evalúan la regularidad de los diversos actos de autoridad desde las nociones de constitucionalidad y convencionalidad, y toman como criterio de interpretación un intenso diálogo jurisprudencial, que permite una influencia mutua entre los tribunales nacionales, regionales y las cortes internacionales. Todo ello parte de reconocer que se inicia de un punto común: la mejor protección de los derechos humanos y la idea de que el derecho internacional ha permitido la humanización de la función judicial.

## V. Conclusión

En el Estado Democrático de Derecho, la función de la judicatura electoral es la de aportar certeza a los procesos electorales, promover su transparencia y garantizar su normalidad y regularidad constitucional, convencional y legal. En México, la evolución de la justicia electoral no ha sido simple ni continua, sino dispar y accidentada. De la calificación política y administrativa se pasó a la calificación judicial de las elecciones; de la falta de un recurso efectivo, se pasó a la concreción de un sistema de medios de impugnación en materia electoral, que permite la tutela efectiva de los derechos políticos y el acceso a la justicia sin ninguna restricción.

La judicialización de la política vinculada a los procesos electorales es el resultado de un largo proceso de desarrollo institucional y jurisprudencial. Dicho proceso se basa en que el sistema electoral no responda a acuerdos o consensos políticos coyunturales —al margen de la voluntad ciudadana— sino que contribuya a la consolidación de procesos de democratización al garantizar la autenticidad de las elecciones, el ejercicio libre e informado del sufragio y el conjunto de los derechos de participación política. De este modo, se propicia la vía institucional, frente a los escenarios de confrontación y violencia. Prueba de ello es

que, desde que el Tribunal Electoral se incorporó al Poder Judicial Federal en 1996 y hasta diciembre de 2019, las distintas salas del TEPJF han resuelto más de doscientos mil asuntos y emitido más de mil tesis de jurisprudencia y tesis relevantes.

Es verdad que no basta contabilizar el número de juicios y recursos que resuelve la judicatura electoral para acreditar su efectividad; es preciso además atender a las consecuencias y cambios políticos y sociales que generan sus resoluciones respecto de los grandes temas y momentos de la vida electoral del país. Dicho ejercicio excede el objetivo del presente documento, pero han quedado apuntados aquí elementos fundamentales para cualquier recuento objetivo de la labor de la justicia electoral en los últimos veinte años: el desarrollo progresivo de la protección de los derechos político-electORALES; los esfuerzos y avances en la transparencia y el acercamiento a la ciudadanía; y la apertura jurisdiccional al diálogo internacional y comparado. En definitiva, la labor del TEPJF supone afrontar retos que no estaban en el horizonte de impugnación y funcionamiento de la institución hace veinte años.

Las reformas electorales han sido precedidas por complejos conflictos electorales, los cuales generaron profundas tensiones en el entorno político y social. Sin embargo, los amplios márgenes en los resultados electorales de prácticamente todas elecciones federales y locales que se llevaron a cabo en el 2018, no evidenciaron ni propiciaron la necesidad de replantear aspectos jurídicos que serán trascendentales para los años venideros, tales como: i) competencia de las autoridades administrativas federales y locales (federalismo); ii) segunda vuelta; iii) repensar el modelo de comunicación política; iv) incrementar los topes de gastos de campaña; v) mayor financiamiento privado; vi) candidaturas independientes; y vii) reglas para la reelección, entre otros.

La justicia electoral en México está en un punto de avance que no permite retorno o retroceso en la democracia. El TEPJF está obligado a resolver conforme a un parámetro insuperable: los derechos humanos y frente a unos justiciables que no reciben una decisión de manera pasiva, la evalúan, la critican y la enjuician. Transitamos por un momento afortunado en el que la justicia abierta permite y exige que el juez sea juzgado por la sociedad. ¶



# **Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017**

**J. Fernando Franco González Salas\***

## **Introducción**

La “acción de inconstitucionalidad” surgió con la reforma constitucional de diciembre de 1994, para tener un control abstracto de regularidad constitucional de normas generales (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 31 de diciembre de 1994). El otro gran cambio fue la restructuración orgánica, funcional y competencial de gran calado del poder judicial federal.

Sin embargo, al señalarse que dicho mecanismo de control plantearía la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se excluyó expresamente a las normas electorales igual que se decidió que dicha materia quedaría fuera del control de actos y normas generales por vía de la controversia constitucional. Ni en la iniciativa enviada por el titular del poder ejecutivo federal, ni en los documentos del proceso legislativo, se hace constar la razón de dicha exclusión.

La explicación más plausible se encuentre quizás en tres circunstancias propias del momento: primera, la definición última sobre la validez de las elecciones era una calificación política, pues estaba encomendada a los colegios electorales, que decidían de manera libérri-

---

\* Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

ma sobre ellas; segunda, semejante situación había generado desde las últimas décadas del siglo XIX la tesis de que el poder judicial no debía intervenir en cuestiones políticas o político-electORALES (incluyendo las decisiones del legislador democrático); tercera, como consecuencia, la SCJN era sumamente renuente a involucrarse en este tipo de conflictos, además de que iniciaba su Novena Época con enormes y novedosas responsabilidades.

La reforma constitucional y político-electoral de 1996 (publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el 22 de agosto de 1996.) abrió la posibilidad de que las normas electorales quedaran sujetas al control abstracto por vía de la acción de inconstitucionalidad. Un objetivo fundamental de la reforma era:

la consecución de un sistema integral de justicia en materia electoral, de manera que por primera vez haya, en nuestro orden jurídico, los mecanismos para que todas las leyes electorales se sujeten invariablemente a lo dispuesto por la Constitución, para proteger los derechos políticos electorales de los ciudadanos mexicanos, establecer la revisión constitucional de los actos y resoluciones definitivos de las autoridades electorales locales, así como para contar con una resolución final de carácter jurisdiccional en la elección presidencial.<sup>1</sup>

Además de la modificación al encabezado de la fracción II del artículo 105 de la Constitución, que eliminó la prohibición de que las normas generales electorales pudiesen ser impugnadas mediante acción de inconstitucionalidad, la reforma introdujo tres aspectos fundamentales:

1. Además de los sujetos señalados en el precepto entonces vigente, se legitimó que las dirigencias de los partidos políticos nacionales pudiesen impugnar leyes electorales, federales y locales, mientras que las dirigencias estatales podían hacer lo

<sup>1</sup> La iniciativa que dio origen a la reforma fue suscrita por los coordinadores parlamentarios de las Cámaras del Congreso de la Unión y el titular del poder ejecutivo federal. Fue aprobada por unanimidad en ambos órganos legislativos federales y por veintiocho legislaturas locales, a saber: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

propio con las normas electorales locales, lo que abrió la puerta a mayor presencia de dirigencias estatales de los partidos en la defensa de la regularidad constitucional de las leyes electorales locales.

2. Que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución fuese la consignada en dicho artículo.
3. Que las leyes electorales no fuesen susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos electorales en los que se aplicarían, ni dentro de los noventa días previos a su inicio. Esto, para brindar certeza sobre la normatividad aplicable a los procesos electorales.

En la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución se introdujeron ciertas reglas especiales para tramitar las acciones de inconstitucionalidad (reforma del 22 de noviembre de 1996), conforme a las condiciones de certeza y rapidez de los procesos electorales. Entre otros ajustes, se estableció que, en materia electoral, para el cómputo de los plazos todos los días son hábiles (artículo 60, segundo párrafo); en los procedimientos por acciones electorales, la aclaración de demanda debe hacerse en el plazo de tres días, en lugar de los cinco con que se cuenta en cualquier otra materia, y de seis días en lugar de quince para rendir el informe con el que se sostenga la constitucionalidad de la ley impugnada (artículo 64, segundo párrafo); se estableció el plazo de dos días, en lugar de cinco, para formular alegatos (artículo 67, segundo párrafo); y se determinó que el ministro instructor puede, en las acciones electorales, solicitar opinión a la Sala Superior del TEPJF (artículo 68, segundo párrafo).

También se dispuso que el proyecto de sentencia en los procedimientos de acciones electorales debe ser sometido al pleno de la Suprema Corte dentro de los cinco días posteriores al agotamiento del procedimiento, debiéndose dictar el fallo a más tardar dentro de los cinco días a partir de que se haya presentado el proyecto de resolución (artículo 68, tercer párrafo); por último, se ajustó el plazo para interponer el recurso de reclamación a tres días, al igual que el tiempo para que el pleno lo resuelva (artículo 70, segundo párrafo).

Por las reformas constitucionales de 1996, y otras posteriores, al artículo 105, fracción II, han aumentado los sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad en el ámbito de sus competencias, a saber:

1. A partir de 1996 pueden interponerlas, respectivamente: el 33% de los integrantes de la Cámara de Diputados, en contra de leyes federales o del Distrito Federal (Ciudad de México, a partir de 2016), y de Senadores, contra leyes federales, del Distrito Federal (Ciudad de México) o de tratados internacionales; el 33% de los congresos locales y la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, y el procurador general de la República (en tanto no entre en vigor la reforma del 10 de febrero de 2014 que lo transforma en fiscal general) en contra de leyes federales o locales; y los partidos políticos nacionales o locales.
2. A partir de la reforma del 10 de junio de 2011, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes federales, estatales y del Distrito Federal/Ciudad de México, así como tratados internacionales que vulneren los derechos humanos de naturaleza electoral.
3. A partir de la reforma constitucional del 7 de febrero de 2014, el organismo garante establecido en el artículo 6º de la Constitución, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal/Ciudad de México, así como de tratados internacionales que vulneren el derecho al acceso a la información pública y protección de datos personales, en el ámbito electoral.
4. A partir de que entró en vigor la reforma del 10 de febrero de 2014, el ejecutivo federal —por conducto del consejero jurídico— en contra de leyes federales y locales; en su momento, lo podrá hacer también el fiscal general de la República, conforme lo dispone la reforma del 10 de febrero de 2014, en contra de leyes federales y de las entidades federativas en materia penal y procesal penal, así como aquéllas en el ámbito de sus funciones.

Como se aprecia, el número de sujetos legitimados para interponer acciones de inconstitucionalidad en materia electoral es mucho más amplio que para los demás ámbitos legislativos, puesto que hoy lo pueden hacer las minorías de las Cámaras del Congreso de la Unión, las de las legislaturas locales y de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, así como el titular de la Procuraduría General de la República, las dirigencias de los partidos políticos nacionales y de las entidades federativas.

Esto ha generado que el número de acciones de inconstitucionalidad en materia electoral se haya incrementado en años recientes; hoy son una cantidad muy importante de todas las que ha recibido la SCJN. Éste es el tema de la siguiente sección.

## Acciones de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017

Entre 2007 y agosto de 2017 la SCJN recibió mil cincuenta y ocho acciones de inconstitucionalidad, de las cuales cuatrocientas cuatro fueron en materia electoral (38.18%), con la siguiente distribución anual:<sup>2</sup>

**Tabla 1. Acciones de inconstitucionalidad presentadas ante la SCJN 2007-2017**

Año	Número de acciones de inconstitucionalidad	Promovidas por partidos políticos y otros sujetos legitimados
2007	171	16 (9.35%)
2008	134	63 (47%)
2009	88	54 (61.36%)
2010	35	17 (48.57%)
2011	36	12 (33.33%)
2012	72	22 (30.55%)
2013	42	3 (7.14%)
2014	110	82 (74.54%)
2015	140	56 (40%)
2016	113	18 (10%)
2017	117	61 (52.13%)
<b>Total</b>	<b>1,058</b>	<b>404 (38.18%)</b>

Fuente: Elaboración propia.

<sup>2</sup> Las cifras aquí presentadas están actualizadas hasta agosto de 2017. Otras lo están hasta agosto de 2016. Cuando es este último caso, se aclara en nota al pie.

En la tabla 1 se aprecia claramente cómo, en los años de reformas constitucionales en materia político-electoral, se incrementó sensiblemente el número de acciones de inconstitucionalidad. Debe considerarse que muchas entidades federativas continuaron haciendo reformas del último tercio de 2016 a agosto de 2017, a consecuencia de la reforma político-electoral de 2014, cuyos transitorios les obligan a realizar todas las adecuaciones necesarias para cumplir con lo ahora mandatado por la Constitución federal.

De las diecisésis impugnaciones presentadas en 2007, quince concernían legislaciones locales; sólo una se presentó en contra de las reformas sustantivas a la Constitución (reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007). Ésta se desechó bajo el argumento de que las reformas constitucionales no pueden ser impugnadas.

El incremento en el número de acciones en materia electoral en 2008 y 2009 —así como la mayoría de las presentadas entre 2010 y 2013—, obedeció a tres factores: primero, las adecuaciones hechas a las legislaciones electorales federal y estatales (constitucionales y legales) como resultado de la reforma electoral de 2007; segundo, a los criterios que la SCJN definía conforme resolvía las acciones de inconstitucionalidad que se le presentaban; y tercero, por las decisiones tomadas por el TEPJF en las resoluciones a los medios de impugnación de su competencia, de los que conoció ante la aplicación de las legislaciones federal y locales, tanto en sede administrativa, como en los procesos electorales, federales y locales, celebrados entre 2009 y 2013.

El notable incremento de acciones de inconstitucionalidad durante 2014 y 2015 se explica por la extensa y compleja reforma electoral, tanto en el ámbito de los organismos administrativo-electorales nacionales y locales, como en los competenciales y funcionales que introdujo la reforma publicada el 10 de febrero de 2014.

Por último, el alto número de acciones en materia electoral presentadas en 2017 obedece a las adecuaciones que han hecho los estados que tendrán elecciones junto con las federales para renovar el poder ejecutivo y el Congreso de la Unión conforme las modificaciones que sufrió la Carta Magna en 2014, y a las reformas que se hicieron al régimen constitucional que hoy rige a la Ciudad de México (para la cual

se expidió la primera Constitución y se reformaron las leyes reglamentarias respectivas).<sup>3</sup>

## **Naturaleza de los promoventes y número de acciones de inconstitucionalidad que presentaron entre 2007 y 2016**

La tabla 2 evidencia que los partidos políticos nacionales son abrumadoramente los principales promoventes de acciones de inconstitucionalidad: en los once años y medio analizados, han interpuesto cerca de 81% de los recursos. Por lo que hace al desenlace de los casos, casi 55% de las acciones intentadas por partidos políticos<sup>4</sup> han conducido a una resolución de invalidez parcial, mientras que muy pocos casos han logrado una resolución de invalidez total.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Las entidades federativas que reformaron hasta agosto de 2016, en mayor o menor grado, sus legislaciones electorales, citadas en el orden cronológico de la impugnación son: Coahuila, Nayarit, Chiapas, Ciudad de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Jalisco, Guanajuato, Aguascalientes, Guerrero, Yucatán, Querétaro, Michoacán, San Luis Potosí, Oaxaca, Tamaulipas y Nuevo León. También hubo impugnaciones en el ámbito federal a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como para objetar los “Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la Contienda Electoral”, expedidos por el INE.

<sup>4</sup> Este porcentaje se saca de los asuntos resueltos hasta agosto de 2016.

<sup>5</sup> Debe tomarse en cuenta que la “invalidez” declarada por la Suprema Corte requiere de al menos ocho votos de los once ministros que integran el pleno. Se ha establecido que cuando no se alcance esa votación, pero seis o más ministros votan expresamente por que el precepto es conforme a la Constitución, entonces se declara su “validez” constitucional; pero en el caso de que una mayoría absoluta (seis) de ministros vote por la invalidez de una norma general, pero no se alcanza la mayoría calificada de los votos, entonces la calificativa es de “desestimación”.

**Tabla 2. Acciones promovidas en el periodo 2007-2016, por tipo de accionante**

Año	PPN	PPL	PGR	MPCU	MPL	AP
2007	16	3	3	0	0	0
2008	42	4	9	0	6	2
2009	39	1	6	0	7	0
2010	14	0	3	0	0	0
2011	7	1	4	0	0	0
2012	19	0	3	0	0	0
2013	2	0	1	0	0	0
2014	76	2	0	1	5	0
2015	50	3	0	0	3	0
2016	14	2	0	0	1	0
2017	55	5	2	0	6 <sup>6</sup>	
<b>Total</b>	<b>334</b>	<b>21</b>	<b>31</b>	<b>1</b>	<b>28</b>	<b>2</b>

Fuente: Elaboración propia.

PPN: Partido Político Nacional; PPL: Partido Político Local;  
 PGR: Procuraduría General de la República; MPCU: Minoría Parlamentaria de una de las Cámaras del Congreso de la Unión;  
 MPL: Minoría Parlamentaria Local; AP: Agrupación Política.<sup>7</sup>

Es interesante ver el porcentaje de participación en la promoción de acciones de inconstitucionalidad entre los accionantes, de manera individual. La siguiente tabla muestra en porcentaje las acciones interpuestas por cada partido político nacional y por los partidos locales, agrupaciones políticas y Comisiones de Derechos Humanos (aunque no tenían legitimación para interponerlas);<sup>8</sup> y minorías parlamenta-

<sup>6</sup> En este número se incluyen Minorías Parlamentaria de Morelos, Guerrero, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (en dos ocasiones); así mismo, una acción de inconstitucionalidad promovida por la propia Asamblea Legislativa.

<sup>7</sup> Los datos de esta tabla presentan diferencias con los de la tabla 1, elaborada con los datos proporcionados por la Secretaría General de Acuerdos, Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia, dado que para este trabajo se consideraron cada uno de los partidos que participaron en acciones de inconstitucionalidad, aunque lo hayan hecho conjuntamente.

<sup>8</sup> En el caso, fueron las agrupaciones políticas nacionales “Acción y Unidad Nacional” y “Diana Laura”, las dos que presentaron sendas acciones de inconstitucionalidad en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en 2008; así como la Comisión Na-

rias. La información fue proporcionada por la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte.

En la tabla 3 se aprecia que el PRD había sido el que, desde 1996 y agosto de 2016, interpuso con más frecuencia acciones de inconstitucionalidad para impugnar la validez de leyes y normas generales electorales, mientras que el PRI lo hizo en muy contadas ocasiones. La acción de inconstitucionalidad es una vía idónea y accesible para todas las fuerzas políticas con registro nacional y, en su caso, local, (sin importar su historia o peso electoral), para inconformarse con las normas generales que a su juicio no son conformes a la Constitución. Buen ejemplo de ello es que un partido político con trayectoria en las luchas electorales nacionales y cierta fuerza electoral como MC, recurrió en ese período a este medio impugnativo con mucha frecuencia, lo mismo que uno de muy reciente registro como Morena<sup>9</sup> que ha recurrido ya en diversas ocasiones a la acción de inconstitucionalidad para impugnar leyes y normas generales electorales, federales y locales.

**Tabla 3. Porcentaje de acciones promovidas en el periodo 2007-2016 por los distintos tipos de accionantes**

Accionante	Acciones (%)
PRD	21.7
MC	16.9
PAN	13.9
PT	11.7

---

cional de Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos de Nuevo León en 2017. Según la Ley General de Partidos Políticos (artículos 20 a 22), las agrupaciones políticas son: “formas de asociación ciudadana que coadyuvan al desarrollo de la vida democrática y de cultura política, así como de la creación de una opinión pública mejor informada” y no pueden, en caso alguno, ostentarse como “partido” o “partido político”. Sólo pueden participar en los procesos electorales mediante un acuerdo de participación con un partido o coalición (artículo 21). Este tipo de agrupaciones carecen, conforme a la fracción II de la Ley Reglamentaria del artículo 105 constitucional, de legitimación para interponer acción de inconstitucionalidad, por lo que las presentadas las dos anteriores mencionadas, fueron desechadas. De igual manera, las acciones intentadas por las Comisiones de Derechos Humanos se consideraron que eran sobre materia electoral y no propiamente de derechos humanos, por lo que también fueron desechadas.

<sup>9</sup> Morena obtuvo su registro el 9 de julio de 2014.

Accionante	Acciones (%)
PGR	8.1
Minorías parlamentarias	6.3
Morena	4.8
Partidos locales	4.8
PVEM	3.9
Panal	3.0
PRI	2.7
Encuentro Social	0.9
Agrupaciones políticas	0.6
PSD	0.3
Partido Humanista	0.3
<b>Total</b>	<b>99.9</b>

Fuente: Elaboración propia.

PRD: PRD; MC: Movimiento Ciudadano (antes Convergencia); PAN: Partido Acción Nacional; PT: Partido del Trabajo; PGR: Procuraduría General de la República; Minorías Parlamentarias: compuestas por las de diversos estados, y en una sola ocasión, por la Cámara de Diputados<sup>10</sup>; Morena: Movimiento de Regeneración Nacional; PVEM: Partido Verde Ecologista de México; Panal: Partido Nueva Alianza; Encuentro Social: Partido Encuentro Social; Agrupaciones políticas: Agrupación Política Nacional Acción y Unidad Nacional y Agrupación Política Nacional Diana Laura (ninguna aparece ya con registro en el INE); y PSD: Partido Socialdemócrata (conocido como Alternativa Socialdemócrata y Campesina hasta 2007, y como Alternativa Socialdemócrata hasta 2008, perdió su registro nacional después de la elección federal de 2009 y hoy es partido local en Morelos); Humanista: Partido Humanista.

La idoneidad del recurso se refrenda con el análisis de las ciento cuarenta y seis acciones de inconstitucionalidad que se interpusieron a partir de la amplia, compleja y discutida reforma constitucional de febrero de 2014.<sup>11</sup> No obstante, la proporción en la que los partidos

<sup>10</sup> Éstas fueron, citadas en orden cronológico de las acciones presentadas, las siguientes: la Asamblea Legislativa del Distrito Federal en dos ocasiones, las legislaturas de Colima, Tabasco (en varias ocasiones), Durango (en varias ocasiones), Sinaloa, Veracruz, Chihuahua, Hidalgo, Sonora, Zacatecas, Oaxaca y Morelos.

<sup>11</sup> En la tabla 2 anterior se cuentan 147 acciones de inconstitucionalidad a partir de 2014 y en la tabla 4 se consignan 146, para el mismo periodo. Esto se explica porque la primera acción que se resolvió ese año fue anterior a la reforma aludida y tenía por objeto impugnar el nombramiento de un consejo municipal en Tepetzintla, Veracruz, por lo que no tenía relación alguna con la reforma constitucional de febrero de ese año, además de ser improcedente por la naturaleza de los actos impugnados.

han hecho uso de la acción de inconstitucionalidad ha variado a partir de las interpuestas con motivo de esa reforma, como se aprecia en la siguiente tabla.

**Tabla 4. Acciones promovidas por los distintos accionantes legitimados, a partir de la reforma constitucional de febrero de 2014 y hasta agosto de 2016**

Promovente	Número de acciones promovidas	%
PAN	31	21.2
PRD	26	17.8
MC	24	16.4
Morena	17	11.7
PVEM	13	8.9
Minorías parlamentarias	8	5.5
PT	7	4.8
Panal	7	4.8
Partidos locales	6	4.1
Encuentro Social	3	2.0
PRI	2	1.4
Partido Humanista	2	1.4
<b>Total</b>	<b>146</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia.

Partidos emergentes como el Partido Nacional Morena (30%) y el PES (.45%), son los que han incrementado significativamente su presencia en el litigio constitucional a través de la presentación de acciones de inconstitucionalidad, mientras que partidos como PRD (8.45%), PAN (7.04%) y PVEM (2.81%) la redujeron significativamente durante este último año en estudio.

---

Los datos de los promoventes y de identificación de cada una de las acciones interpuestas a partir de la última reforma electoral integral a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 2014, se pueden ver en el anexo I.

**Tabla 5. Acciones promovidas por los distintos accionantes legitimados, en el periodo del último año (agosto de 2016 a agosto de 2017)<sup>12</sup>**

Promovente	Número de acciones promovidas	%
PAN	5	7.04
PRD	6	8.45
MC	3	4.22
Morena	22	30.98
PVEM	2	2.81
Minorías parlamentarias*	6	8.45
PT	5	7.04
Panal	4	5.63
Partidos locales	5	7.04
Encuentro Social	6	8.45
PRI	2	2.81
Partido Humanista	0	0.00
PGR	2	2.81
Otros**	3	4.22
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>99.95</b>

Fuente: Elaboración propia.

\* Se incluyen en este rubro las acciones de inconstitucionalidad presentadas por Diputados del Estado de Morelos (1), de Guerrero (1) y de la Asamblea Legislativa (2); así como dos presentadas por propio derecho de Asamblea Legislativa (2).

\*\* En este rubro se consignan las acciones de inconstitucionalidad presentadas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos (1); la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Nuevo León (1); y la Procuraduría de Justicia de Nuevo León (1).

## **Temas que mayor grado de litigiosidad han generado a partir de la reforma constitucional de 2014**

Entre las acciones de inconstitucionalidad más importantes que ha discutido la SCJN después de la reforma de 2014, están las relacionadas

<sup>12</sup> Se ha separado este periodo de un año, considerando que marca un cambio sensible en la relación de grado de litigiosidad de los partidos políticos nacionales, entre el existente previamente y el actual. Todos los datos utilizados para actualizar el trabajo fueron proporcionados por la Secretaría General del Pleno de la Suprema Corte.

con la nueva distribución de competencias entre el régimen federal (nacional) y los locales. Esas atribuciones están reguladas por dos de las leyes generales que se expedieron a raíz de la reforma constitucional: la Ley General de Partidos Políticos (publicada en el DOF el 23 de mayo de 2014) y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (publicada en la misma fecha). La Ley General de Delitos Electorales, publicada en el DOF el 27 de junio de 2014, fue impugnada en mucho menor grado que las anteriores.

Las impugnaciones más relevantes han versado sobre los alcances de la libertad de expresión (al haberse eliminado del artículo 41 de la Constitución la conducta de “denigrar” a las instituciones o a los partidos políticos en la propaganda política o electoral, para solamente dejar la prohibición de “calumniar a las personas”); la nueva organización electoral con la transformación del IFE en INE, y las modalidades impuestas a los organismos político electorales locales; el acceso a medios de comunicación, al financiamiento y sobre el nuevo modelo de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos; los sistemas electorales mixtos de mayoría relativa y representación proporcional para integrar los órganos legislativos federal y de las entidades federativas (tema éste último que fue particularmente importante en las reformas al régimen electoral de la Ciudad de México y en varios Estados que modificaron sus esquemas y redujeron el número de diputados e integrantes de los Ayuntamientos a elegir en 2018); los candidatos independientes (requisitos para su participación en los procesos electorales, financiamiento y acceso a medios de comunicación); las elecciones locales empatadas con alguna de las federales; el régimen uniforme de coaliciones; y la candidatura común en las elecciones locales.

En ese contexto, entre las acciones antes señaladas, destacan las acciones 22/2014 y sus acumuladas 26, 28 y 30 del mismo año, por las cuales MC, el PT y el de la Revolución Democrática impugnaron diversos artículos de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, de Partidos Políticos y de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como las acciones 23/2014 y sus acumuladas 24, 25, 27 y 29, por las que los partidos PVEM, PT, Panal y MC, así como una minoría de diputados de la LXII Legislatura, impugnaron diversos artículos de la Ley de Partidos Políticos. De igual manera, en la acción

de inconstitucionalidad 50/2014, el PRD impugnó algunos artículos de la Ley General de Delitos Electorales.

En esas acciones de inconstitucionalidad se ratificaron o rectificaron criterios existentes y se crearon otros a la luz de la reforma constitucional y su desarrollo en las leyes generales. A partir de ellas, las legislaturas estatales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (hoy Ciudad de México) modificaron sus Constituciones y expidieron sus respectivas leyes electorales. Después de septiembre de 2014 se resolvieron acciones promovidas en contra de la inmensa mayoría de los estados y de la hoy Ciudad de México.<sup>13</sup>

Y en 2017 tienen particular importancia las acciones 15/2017 y sus acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017, impugnando diversas disposiciones de la Constitución Política de la Ciudad de México (publicada el 5 de febrero de la misma anualidad), así como las 63/2017 y sus acumuladas 63/2017, 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017, por las que se impugnaron diversas disposiciones del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para la Ciudad de México y de la Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México.

A continuación, se presenta una breve descripción de lo resuelto por la Suprema Corte, relativo a los temas hasta ahora expuestos.<sup>14</sup>

## **Libertad de expresión en la propaganda político electoral<sup>15</sup>**

<sup>13</sup> En orden cronológico éstas fueron: Chiapas, Guerrero, Tlaxcala, Colima, Guanajuato, Tabasco, Veracruz, Nuevo León, Morelos, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Distrito Federal (hoy Ciudad de México), Sonora, Campeche, Estado de México, Yucatán, Baja California, Jalisco, Hidalgo, Durango, Zacatecas, Tamaulipas, Oaxaca, Sinaloa, Puebla y Chihuahua, y Nayarit.

14 En este apartado solamente se introdujo alguna consideración adicional a las de los asuntos que se han presentado de agosto de 2016 a agosto de 2017, por dos razones: primera, por la premura de tiempo para actualizar el trabajo; y segunda, porque se resolvieron muy recientemente la mayoría de las acciones presentadas entre julio y agosto de 2017 y todavía están pendientes de resolverse algunas ya presentadas pero que esperan turno para resolución, dado que los procesos electorales respectivos iniciaran el próximo mes de octubre.

<sup>15</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; acción de inconstitucionalidad 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014; acción de inconstitucionalidad 90/2014; acción de inconstitucionalidad 91/2014, 92/2014 y 93/2014.

Conforme a la modificación al artículo 41, párrafo segundo, base III, apartado C, párrafo primero de la Constitución<sup>16</sup> de febrero de 2014, el pleno de la Suprema Corte determinó que lo ahí dispuesto tras la reforma sólo protege a las personas frente a las calumnias, y no a las instituciones y a los partidos políticos. Asimismo, se señaló la importancia de proteger la libertad de expresión de los partidos políticos, pues ello contribuye a promover la participación democrática de las personas, debido a que, por medio de la información que proveen, contribuyen a que el ejercicio del voto sea libre y a que los ciudadanos cuenten con la información necesaria para evaluar a sus representantes.

## Nueva organización administrativa electoral<sup>17</sup>

Con la reforma de febrero de 2014 al artículo 41, fracción V, apartado D, de la Constitución, se reservó al INE (hasta entonces el IFE) la facultad de reglamentar todo lo relacionado con el servicio profesional electoral nacional disponiendo que se compondría de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto, y de los órganos electorales de los estados. Además, sería competencia del INE regular su organización y funcionamiento, sin intervención de las entidades o sus organismos públicos electorales en la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia o disciplina de sus miembros.

El pleno corroboró esta interpretación con lo establecido en el artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en materia electro-

nalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; acción de inconstitucionalidad 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015; acción de inconstitucionalidad 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015.

<sup>16</sup> Artículo 41. apartado C: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas”.

<sup>17</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; acción de inconstitucionalidad 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014; acción de inconstitucionalidad 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015; acción de inconstitucionalidad 126/2015 y su acumulada 127/2015; y acción de inconstitucionalidad 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016.

ral, que estipula: “una vez integrado y a partir de que entren en vigor las normas previstas en el Transitorio Segundo anterior, el INE deberá expedir los lineamientos para garantizar la incorporación de todos los servidores públicos del IFE y de los organismos locales en materia electoral, al Servicio Profesional Electoral Nacional, así como las demás normas para su integración total”.

En consecuencia, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se incluyó todo un apartado relativo al servicio profesional electoral nacional, en el que se dispuso que su regulación correspondería solamente al INE mediante el establecimiento de dos sistemas en las normas estatutarias correspondientes: uno para el INE y otro para los organismos públicos electorales locales. Además, se precisó que correspondería a las entidades federativas normar las relaciones de trabajo entre los órganos públicos locales y sus trabajadores, que habrían de regirse por las leyes locales según lo dispuesto en el artículo 206, numeral 4, de la misma Ley.

## **Acceso a medios de comunicación<sup>18</sup>, al financiamiento<sup>19</sup> y a la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y sus candidatos**

Sobre el acceso a los medios de comunicación, el pleno de la Suprema Corte consideró válido que, durante las precampañas y campañas electorales federales, 30% del total del tiempo en radio y televisión disponible para los partidos políticos se distribuyera en forma igualitaria, y el 70% restante, en proporción al porcentaje de votos obtenidos en la elección inmediata anterior para diputados federales. Se consideró válido también que, en las precampañas y campañas para elecciones locales, la base para la distribución del 70% del tiempo asignado a los

<sup>18</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

<sup>19</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

partidos políticos fuera el porcentaje de votación obtenido por cada uno en la elección inmediata anterior para diputados locales. Asimismo, se declaró conforme a la Constitución federal que los partidos políticos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, participaran solamente en la distribución del 30% del tiempo y que, para la determinación del número de mensajes a distribuir entre los partidos políticos, las unidades de medida fuesen treinta segundos, uno y dos minutos, sin fracciones.

Por lo que hace al financiamiento de los partidos políticos, el pleno sostuvo que en la fracción II del artículo 41 de la Constitución se dividiera el financiamiento público de los partidos políticos nacionales en tres grandes rubros: 1) para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes; 2) para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales; 3) para las actividades de carácter específico, consistentes en educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como en tareas editoriales de los partidos.

Dado que no se autorizó el ajuste, combinación o suma de esos fondos, la SCJN determinó inconstitucionales las disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos por las que se instituyeron dos nuevos conceptos de ministraciones económicas, a saber, los de “estructura partidista” y de “estructuras electorales”. A pesar de que éstos se concibieron para erogarse durante las campañas electorales, el legislador los etiquetó dentro de las actividades ordinarias permanentes de los partidos. La decisión de no considerar este criterio conforme a la Constitución está basada en que significaría incrementar el gasto ordinario con erogaciones que no son continuas o permanentes, y restar en una cantidad equivalente los fondos intermitentes para la obtención del voto, mismos que no serían fiscalizados para efectos del control de los recursos aplicados durante las campañas.

En temas de fiscalización, el pleno fijó como criterio que, por regla general, las legislaturas locales carecen de atribuciones para regular la fiscalización de los recursos de los partidos y de las campañas de los candidatos (artículo 41 constitucional, base V, apartado B, inciso a, numeral 6). Sin embargo, el mismo texto constitucional complementó esa disposición con la regla que permite al INE delegar su atribución fiscalizadora en favor de los organismos electorales locales. Esto da a

las legislaturas locales un margen de intervención en la regulación del procedimiento de fiscalización, siempre que su normatividad determine que recibe esa atribución en forma excepcional sobre la base de dos límites: a) sólo tiene obligatoriedad dentro del ámbito espacial estatal; b) sólo es vinculante dentro del régimen jurídico interno de la entidad para las autoridades estatales, sin poder imponer ninguna norma o condicionante a las facultades del INE.

### **Sistemas electorales mixtos de mayoría relativa y representación proporcional para integrar los órganos legislativos federal<sup>20</sup> y de las entidades federativas<sup>21</sup>**

La reforma electoral de febrero de 2014 no modificó en esencia el sistema mixto con predominante mayoritario para integrar el Congreso, (instaurado a partir de 1977, y regulado por los artículos 52, 53, 54 y 56 de la Constitución Federal), en el que el sistema de mayoría relativa se complementa con el de representación proporcional. Por ello, los partidos deben presentar candidatos en los distritos electorales uninominales y listas de candidatos en las circunscripciones plurinominales.

En cuanto a los diputados electos por el principio de representación proporcional, su asignación se sujetaba al cumplimiento de dos requisitos: 1) los partidos políticos deberán acreditar que participan con candidatos a diputados por mayoría relativa en, por lo menos, doscientos distritos uninominales; 2) alcanzar por lo menos 3% del total de la votación válida emitida. El porcentaje de sobre y subrepresentación de 8% siguió igual.

<sup>20</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

<sup>21</sup> Este criterio se sostuvo en las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014; 65/2014 y su acumulada 81/2014; 86/2014 y su acumulada 88/2014; 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015; 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015; 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015; 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015, 132/2015, 133/2015 y 137/2015; 55/2016.

Por otra parte, en el artículo 116 constitucional, fracción II, párrafo tercero, se prevé la obligación de integrar las legislaturas estatales con diputados electos por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional). Aunque en la reforma constitucional de 2014 se mantuvo la libertad de configuración normativa limitada a los principios constitucionales —avalada con anterioridad por el pleno—, su ejercicio se sujetó a ciertas bases mediante la fijación de reglas y límites de sobre y subrepresentación de 8% también.

Sin embargo, la reforma constitucional y legal que dio origen a la Ciudad de México como una “*entidad federativa que goza de autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa*” (artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos), introdujo un cambio singularmente relevante en el tema que nos ocupa. Ello fue la determinación de que el Congreso de la Ciudad de México se integrara por igual número de diputados electos por el principio de mayoría relativa y el principio de representación proporcional, lo que fue avalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las acciones de inconstitucionalidad 15/2017 y sus acumuladas, ya aludidas anteriormente.

## Candidatos independientes<sup>22</sup>

Ante la falta de regulación exhaustiva en la Constitución en torno a las candidaturas independientes, se estableció como criterio que el legislador secundario —federal y local— contaría con amplio margen de libertad para configurar, aunque sin apartarse de los principios constitucionales en materia electoral. El pleno de la Corte avaló esa facultad otorgada al legislador secundario para regular las candidaturas independientes, con base en que en los artículos 35, fracción II, 41 y 116, fracción IV, de la Constitución, así como segundo transitorio del decreto que la reformó (DOF, 10 de febrero de 2014), sólo se precisaron los lineamientos elementales a los que debían sujetarse dichas candidaturas.

---

<sup>22</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Se consideró válido cuando los candidatos independientes reciben el respaldo ciudadano del 1% de la lista nominal de electores para participar en la elección presidencial; lo mismo cuando se trata del 2% de la misma lista correspondiente al estado (para escaños de mayoría relativa de senadores) o al distrito electoral (para escaños de mayoría relativa de diputados). Lo anterior se apegó a los requisitos legalmente exigidos a los candidatos independientes que quieran obtener su registro oficial, a los que hay que agregar los establecidos en el artículo 385 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sobre la asignación de recursos públicos para los gastos de campaña de los candidatos independientes, se determinó constitucional que a estos últimos se los considerara en su conjunto como partido político de nuevo registro, lo que llevó a dividir el monto correspondiente en tres partes: 33.3% a distribuir de manera igualitaria entre todos los candidatos independientes al cargo de presidente de la República; 33.3% a repartir de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de senador; y 33.3% a seccionar de manera igualitaria entre todas las fórmulas de candidatos independientes al cargo de diputado. En el supuesto de que un solo candidato obtenga su registro para cualquiera de los cargos mencionados, no podrá recibir financiamiento que exceda 50% de los montos referidos.

Se consideró válido de igual manera que los candidatos independientes en su conjunto, y según el tipo de elección, accedan a tiempos en radio y televisión en las mismas condiciones que un partido de nuevo registro, únicamente en el porcentaje que se distribuye en forma igualitaria a los partidos políticos (30%) y durante la campaña electoral.

## **Elecciones locales empatadas con alguna de las federales<sup>23</sup>**

De la revisión del marco constitucional relativo a las fechas de celebración de las jornadas electorales en las entidades federativas, en específico

---

<sup>23</sup> Este criterio se sostuvo en las siguientes acciones de inconstitucionalidad: 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014; 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015; 55/2016.

los artículos 116, fracción IV, incisos a y n, así como el segundo transitorio, fracción II, inciso a, de la reforma constitucional de febrero de 2014; y el artículo 25, numerales uno, noveno y décimo primero transitorios de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el pleno de la SCJN advirtió como reglas a seguir por las legislaturas locales para adecuar sus calendarios electorales las siguientes:

1. La jornada comicial para la elección de gobernadores, miembros de las legislaturas locales e integrantes de los ayuntamientos debe celebrarse el primer domingo de junio del año que corresponda.
2. Los estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por dicha regla.
3. Al menos una elección local debe celebrarse en la misma fecha que una elección federal.
4. La ley general que regule los procedimientos electorales debe contemplar la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la propia Constitución, a partir de 2015, salvo aquéllas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.
5. Las elecciones locales ordinarias en las que se elijan gobernadores, miembros de las legislaturas locales, integrantes de los ayuntamientos en los estados, así como jefe de gobierno, diputados a la Asamblea Legislativa y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda.
6. Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tendrán lugar el primer domingo de junio de 2015, iniciarán en la primera semana del mes de octubre de 2014. Para tal efecto, el Consejo General del INE aprobará los ajustes necesarios a los plazos establecidos en dicha ley.
7. Las elecciones ordinarias federales y locales a verificar en 2018 se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

## El régimen uniforme de coaliciones<sup>24</sup>

Respecto de la participación electoral de los partidos políticos mediante coaliciones, el pleno sostuvo que fue decisión del Constituyente permanente que el legislador federal estableciera un sistema uniforme para los procesos electorales federales y locales, en el que se previera primero, la solicitud de registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas; segundo, la existencia de coaliciones totales, parciales y flexibles conforme al porcentaje de postulaciones de candidaturas en un mismo proceso bajo una misma plataforma; tercero, la manera en que aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades de escrutinio y cómputo de los votos; cuarto, la prohibición de coaligarse en el primer proceso electoral en que participe un partido político.

Así, por disposición constitucional, el régimen de coaliciones aplicable tanto a procesos federales como locales debe ser regulado por el Congreso de la Unión, en la Ley General de Partidos Políticos, sin que las entidades federativas cuenten con atribuciones para legislar sobre dicha figura. Al respecto, caben dos precisiones: desde la primera ocasión en que este criterio se discutió en el pleno, la votación fue dividida, por lo que en pocas ocasiones se ha declarado, basado en él, la invalidez de disposiciones normativas locales; además, la posición originalmente planteada ha reconocido que, ante la falta de regulación de aspectos relacionados con las coaliciones en la Ley General de Partidos Políticos (por ejemplo, en elección de ayuntamientos) hay situaciones en las que las legislaturas locales pueden emitir legislación secundaria.

---

<sup>24</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 Y 30/2014.

## La candidatura común en las elecciones locales<sup>25</sup>

Sobre las candidaturas comunes en las elecciones locales, el pleno ha sostenido que el Constituyente permanente reservó al Congreso de la Unión la regulación de la participación de los partidos políticos nacionales y locales en los procesos electorales, mediante un ordenamiento de observancia general en el territorio nacional; esta participación puede tener tanto objetivos políticos y sociales de índole no electoral, como fines electorales.

En el párrafo 5 del artículo 85 de la Ley General de Partidos Políticos,<sup>26</sup> se dispuso como facultad de las entidades federativas establecer en sus constituciones locales otras formas de participación o asociación de los partidos para postular candidatos, de conformidad con la normatividad aplicable. A partir de lo anterior, el pleno de la Corte sostuvo que las entidades tienen libertad para crear las formas específicas de intervención de los partidos en los procesos electorales, de acuerdo con sus necesidades y circunstancias políticas; libertad sujeta

---

<sup>25</sup> Este criterio se sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 17/2014; acción de inconstitucionalidad 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014; acción de inconstitucionalidad 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014; acción de inconstitucionalidad 59/2014; acción de inconstitucionalidad 17/2015 y su acumulada 18/2015; acción de inconstitucionalidad 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015; acción de inconstitucionalidad 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015; acción de inconstitucionalidad 103/2015.

<sup>26</sup> Artículo 85.

1. Los partidos políticos podrán constituir frentes, para alcanzar objetivos políticos y sociales compartidos de índole no electoral, mediante acciones y estrategias específicas y comunes.
2. Los partidos políticos, para fines electorales, podrán formar coaliciones para postular los mismos candidatos en las elecciones federales, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en esta Ley.
3. Dos o más partidos políticos podrán fusionarse para constituir un nuevo partido o para incorporarse en uno de ellos.
4. Los partidos de nuevo registro no podrán convenir frentes, coaliciones o fusiones con otro partido político antes de la conclusión de la primera elección federal o local inmediata posterior a su registro según corresponda.
5. Será facultad de las entidades federativas establecer en sus Constituciones Locales otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos.
6. Se presumirá la validez del convenio de coalición, del acto de asociación o participación, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario.

a criterios de razonabilidad con el objeto de que los partidos cumplan con las finalidades constitucionales que tienen encomendadas.

Es importante señalar a este respecto que la SCJN ha definido la candidatura común como la unión de dos o más partidos, sin mediar coalición, para postular al mismo candidato, lista o fórmula, mediante el cumplimiento de los requisitos que en cada legislación se establezcan. La coalición y la candidatura común tienen como rasgo compartido que son la unión temporal de dos o más partidos que presentan la misma candidatura en una elección para maximizar sus posibilidades de triunfo; pero se diferencian en que en las candidaturas comunes sólo se pacta la postulación del mismo candidato, mientras que, en la coalición, la reunión de los partidos equivale a que participan como si fuera uno solo, lo que influye, por ejemplo, en las prerrogativas que reciben.

## **Acciones de inconstitucionalidad promovidas por minorías parlamentarias estatales**

Después de la reforma de 2014, las minorías parlamentarias de distintos estados han promovido siete acciones de inconstitucionalidad. La 18/2014 fue presentada por una minoría parlamentaria del Congreso de Tlaxcala para impugnar el acuerdo por el que se nombró la comisión permanente para el período del 16 de mayo al 31 de julio de 2014. El ministro instructor la desechó en virtud de que los promoventes no impugnaron una norma general que tenga el carácter de ley en sentido formal y material.

La acción de inconstitucionalidad 36/2014 fue promovida por doce diputados del Congreso de Tabasco, equivalentes a 33% de los integrantes de ese órgano legislativo. Impugnaron el procedimiento legislativo por el cual se aprobó el artículo 9, párrafo tercero, Apartado A, fracción I, de la Constitución de Tabasco, así como la norma establecida en él porque se suprimió la figura de las coaliciones y no se señalaron expresamente cuáles son las otras formas de participación o asociación de los partidos políticos que con el fin de postular candidatos que se pueden emplear en ese estado.

La acción de inconstitucionalidad 73/2014 fue promovida por once diputados del Congreso de Guerrero. Impugnaron el artículo octavo transitorio de la Ley número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero. El ministro instructor la desechó porque los promoventes no representaban 33% de los integrantes del órgano legislativo estatal.

La acción de inconstitucionalidad 99/2014 fue promovida por catorce diputados del Congreso de Sonora. Impugnaron varios artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el estado. El ministro instructor la desechó porque la demanda se presentó extemporáneamente.

Las acciones de inconstitucionalidad 37/2015 y 40/2015 fueron promovidas por once y trece diputados del Congreso de Zacatecas, equivalentes al 37% y 43% de los integrantes de ese órgano legislativo, respectivamente. Impugnaron la ley electoral del estado por no garantizar el principio de paridad de género horizontal en ayuntamientos y regular que los partidos políticos nacionales o estatales que participen por primera vez en una elección local no pueden hacerlo en coalición.

La acción de inconstitucionalidad 59/2015 fue promovida por diecisiete diputados del Congreso de Oaxaca, equivalentes al 40% de los integrantes de ese órgano legislativo. Impugnaron el procedimiento por el que se expidió la ley electoral local, el plazo máximo dispuesto para elegir al secretario ejecutivo del instituto local, la norma transitoria que obligaba al Congreso local a expedir la ley de sistemas electorales indígenas y la regulación de la terminación anticipada de ayuntamientos.

La acción de inconstitucionalidad 53/2016 fue promovida por treinta y tres diputados del Congreso del Estado de México, equivalentes al 44% de los integrantes del órgano legislativo. Impugnaron las normas en las que se regularon las coaliciones y la modificación o sustitución de los contenidos de los mensajes de los partidos por radio y televisión.

## Conclusión

Este trabajo, esencialmente descriptivo y esquemático, permite tener una visión primaria de lo importante que resultó haber dado el paso,

en 1996, de abrir la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera, mediante esta vía impugnativa de control abstracto de la regularidad constitucional de las leyes electorales, expulsar del orden jurídico aquellas normas en esta materia que resultan contrarias a la Ley Fundamental y permitir al legislador corregir aquello que se ha tachado de constitucionalmente inaceptable.

Como se puede apreciar, son los partidos políticos nacionales y, en mucho menor grado hasta ahora, los estatales, quienes han hecho uso de este mecanismo de control constitucional con mayor frecuencia.

Significativo resulta también resaltar, que a diferencia de las minorías parlamentarias, que requieren de la suma de al menos 33% de los integrantes del órgano legislativo al que pertenezcan para poder accionar este medio de control, la fórmula que se diseñó en 1996 permite a fuerzas político-electORALES —agrupadas en partidos políticos con registro, en no pocos casos muy minoritarios (sin importar la representación que puedan tener en los órganos legislativos)—, defenderse de las decisiones legislativas que consideren inconstitucionales, por la razón que sea, de las mayorías parlamentarias al elaborar, reformar, abrogar o derogar normas electORALES.

Quien se adentre en un análisis más profundo de estas acciones de inconstitucionalidad podrá apreciar que en muchas de ellas se ponen de manifiesto las omisiones, antinomias y, en ocasiones, contradicciones que presenta nuestro marco normativo electoral. Aspectos muy importantes que presentan deficiencias son, entre otros, el régimen de prerrogativas y fiscalización de los partidos políticos y candidatos; el régimen uniforme de coaliciones —especialmente en el orden local— y la figura de la candidatura común que no existe en el ámbito federal pero sí se ha reconocido que puede existir en el local; las fórmulas para integrar los órganos legislativos mediante el sistema de representación proporcional; así como, de manera especial, el régimen normativo de candidaturas independientes.

También en el ámbito de la nueva estructura orgánica, tanto nacional como local, la Suprema Corte ha tenido que resolver situaciones sumamente complejas, que se tornan aún más difíciles precisamente por la falta de un marco jurídico claro o completo.

Esa situación ha llevado a que el INE tenga que usar sus facultades normativas, en ocasiones en campos de muy discutible competen-

cia dado que podrían considerarse de normas que se ubican dentro del ámbito de reserva de ley. Sin embargo, ello se torna en ocasiones indispensable para buscar seguridad jurídica en los procesos electorales.

La proliferación de acciones de inconstitucionalidad, por tanto, es un producto multifactorial. Entre esos factores que gravitan en la alta litigiosidad en materia electoral se encuentran: 1) la proliferación de reformas electorales; 2) consecuentemente, la expedición, no infrecuente, de normas poco claras, incompletas o contradictorias a otras de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o, en el caso local, a la de la entidad federativa respectiva; 3) la falta de consensos políticos integrales que produce que alguna o algunas fuerzas políticas que puedan representar el 33% de los integrantes de los órganos legislativos queden al margen de las decisiones más importantes o queden insatisfechas del resultado final, y, por tanto, busquen por la vía jurisdiccional revertir aquéllas con las que están inconformes; 4) el uso de esta vía impugnativa para presionar política o mediáticamente para resolver otros temas pendientes en la agenda legislativa o ejecutiva, muchas veces sin un verdadero sustento jurídico para sus cuestionamientos de inconstitucionalidad y aunque las hayan votado favorablemente por acuerdos políticos previos. Pero también debe reconocerse que los partidos, en lo general, le dan cada vez más importancia a los aspectos legales por lo que se preocupan crecientemente por tener más y mejores asesores y litigantes en materia electoral.

De igual manera, no se debe perder de vista que esta situación litigiosa se presenta con gran intensidad también en una vía adicional de control constitucional de igual relevancia, dado que el TEPJF, en ejercicio de sus facultades constitucionales, al conocer mediante los medios de impugnación en materia electoral, desaplique aquellas leyes o normas electorales que consideren son contrarias a la Constitución, en los casos en que: a) no fueron materia de una acción de inconstitucionalidad; b) que, habiéndolo sido, fue desestimada la impugnación concreta por no alcanzar la mayoría calificada de ocho votos en el pleno de la Corte o; c) que no alcanzó una votación de seis o más votos en el pleno, en favor de declarar su validez.

Debe reconocerse que tanto las decisiones de la Suprema Corte como del Tribunal Electoral no son siempre pacíficas; en muchos casos están sujetas a un escrutinio crítico importante, no nada más por parte de los actores políticos, sino en los foros académicos y profesionales. Esta

sinergia puede ser muy sana, puesto que permite contrastar los distintos criterios que se toman en sede jurisdiccional sobre los diversos temas controversiales; pero al mismo tiempo, cuando no son serios y propositivos los estudios —sin que por ello dejen de ser críticos y contestatarios—, se corre el riesgo de restar credibilidad a las instituciones y a los procesos electorales, factores indispensables para que exista un verdadero régimen constitucional democrático. Las deficiencias legislativas provocan que las decisiones jurisdiccionales o administrativas no sean fáciles o, inclusive, aceptadas por todos. Ello puede afectar sin duda la regularidad democrático-electoral. ¶

# **Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018**

**Arturo Espinosa Sili\***

## **Introducción**

Los procedimientos sancionadores se concibieron con el propósito de garantizar el cumplimiento de las disposiciones legales que regulan la materia electoral. Así, se facultó a las autoridades electorales para sancionar a quienes violen alguna de las disposiciones de la ley electoral.

Estos procedimientos —ordinario y especial— pretendieron ser el mecanismo de contención de conductas irregulares que evitara que los actores políticos transgredieran la legislación electoral. De ahí que en la legislación electoral se estableciera un catálogo de conductas prohibidas, de sujetos infractores y de posibles sanciones a imponer. Las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales son las encargadas de sustanciar, tramitar y resolver los procedimientos, así como de imponer las sanciones correspondientes.

---

\* Abogado, especialista en derecho electoral y en justicia electoral.

## Origen y evolución de los procedimientos sancionadores

Los procedimientos sancionadores han pasado por cuatro etapas, que se estudian a continuación.

### **Inicio de los procedimientos sancionadores, 1990-2006**

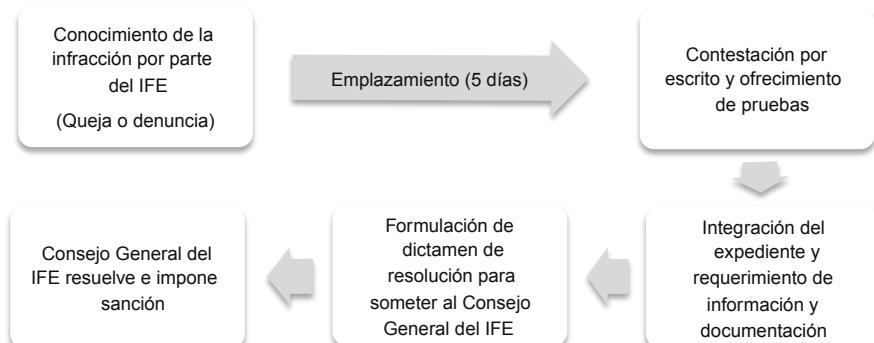
Desde 1990, el Cofipe (*Diario Oficial de la Federación*, 15 de agosto de 1990) estableció que el IFE conocería de: 1) las infracciones en los casos en que las autoridades no proporcionasen en tiempo y forma la información que les sea solicitada por los órganos del propio IFE o por el entonces Tribunal Federal Electoral (Trife), en auxilio de la función electoral; y 2) las infracciones y violaciones que cometan los funcionarios electorales a las disposiciones del Cofipe. Aunque éste no estableció el procedimiento para conocer de las infracciones y sancionar las faltas, en aquel entonces las penas contemplaban amonestación, suspensión, destitución del cargo o multa hasta de cien días (Cofipe, Artículo 338).

En 1996, la reforma al Cofipe facultó al Consejo General del IFE para conocer de infracciones e imponer sanciones (*Diario Oficial de la Federación*, 22 de noviembre de 1996). Para ello, se incorporó un título quinto al Libro Quinto del Código, denominado “De las faltas administrativas y de las sanciones”, en el que se dispuso que el IFE conocería de las transgresiones cometidas por un conjunto de actores.<sup>1</sup> No obstante, la posibilidad de imponer sanciones se estableció únicamente para: los ciudadanos, las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, los funcionarios electorales, los partidos políticos y las agrupaciones políticas (Cofipe, artículos 264 a 272). Como complemento, el IFE aprobó en mayo de 1997 los “Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones”,

<sup>1</sup> Ciudadanos cuando participan en calidad de observadores electorales, organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, autoridades federales, estatales y municipales (cuando no proporcionen el apoyo que para el desarrollo de la función electoral se les requiera), funcionarios electorales, notarios públicos, extranjeros, ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta, partidos y agrupaciones políticos.

mientras que en diciembre de 2001 hizo lo propio con el “Reglamento para la tramitación de los procedimientos para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas”. Bajo esa normatividad, el procedimiento se llevaba a cabo según las siguientes etapas:

**Cuadro 1. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador (hasta 2006)**



Fuente: Elaboración propia.

### **Creación del procedimiento especial sancionador (2006)**

El procedimiento sancionador (hoy llamado ordinario) previsto en la legislación electoral de 2006 era bastante limitado en sus alcances para prevenir y detener las irregularidades que se presentaban durante el proceso electoral; era más bien un instrumento de sanción que castigaba ciertas conductas (pocas, en realidad) contrarias a las reglas de la competencia. Uno de sus mayores inconvenientes fue que tramitar el procedimiento suponía una serie de etapas, formalismos y limitaciones que lo hacían poco útil como mecanismo para restablecer las condiciones de la contienda.

El proceso electoral de 2006 atestiguó campañas intensas en radio y televisión. La rapidez de los mensajes y la amplia cobertura de estos significaron nuevos retos para las autoridades electorales. Los contendientes que se sintieron en desventaja frente a ese tipo de publicidad y que no pudieron responder en la misma proporción acudieron a las instancias correspondientes para frenar la propaganda alegando que volvía inequitativa la contienda.

Fue a partir de lo resuelto por la Sala Superior del TEPJF, en el recurso de apelación 17/2006,<sup>2</sup> que se implementó por primera vez el hoy llamado procedimiento especial sancionador (PES). El origen fueron unos promocionales difundidos en televisión, radio e Internet, de la Alianza por México —PRI y PVEM— durante la campaña; en ellos, el candidato de la mencionada coalición hacía referencia a la falta de disposición de Andrés Manuel López Obrador, entonces candidato de la Coalición Por el Bien de Todos —PRD, PT y Convergencia—, para debatir, haciendo señalamientos que fueron calificados como opiniones negativas. La coalición solicitó al Consejo General retirar la publicidad porque, argumentaba, buscaba denostar, desacreditar y descalificar a su candidato. La autoridad administrativa negó la petición, pues estimó que carecía de facultades para hacer lo que se le solicitaba, debido a que dicha determinación debía derivar de la resolución que se tomara en un procedimiento administrativo sancionador y no directamente de un acuerdo del Consejo General.

Al revisar la decisión del IFE, el TEPJF consideró que, con el fin de validar los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, era preciso asegurar el ejercicio de los derechos político-electORALES de los ciudadanos y garantizar la celebración de elecciones periódicas y pacíficas. Por ello, el IFE debía implementar un procedimiento que privilegiara la prevención o corrección, a fin de depurar las posibles irregularidades y restaurar el orden jurídico-electoral violado, garantizando el normal desarrollo del proceso electoral. Esto debía hacerse mediante un procedimiento distinto, aunque análogo, al procedimiento sancionador previsto en el Cofipe. El nuevo mecanismo debía tener al menos dos características: ser *expedito* y *respetar las formalidades* esenciales del procedimiento.

En la sentencia del TEPJF RAP-17/2006, la Sala Superior sostuvo que las autoridades administrativas electorales tienen atribuciones para vigilar las actividades de los partidos y coaliciones, así como de los candidatos y sus simpatizantes. Por lo tanto, en ejercicio de dichas competencias y atendiendo al principio depurador del proceso electo-

<sup>2</sup> Aunque no se le llamó así. El nombre deriva de la reforma constitucional de finales de 2007, que habla de *procedimientos expeditos*, y de la reforma al código federal electoral de 2008, que lo llama Procedimiento Especial Sancionador.

ral, el IFE debía instaurar un procedimiento expedito de carácter preventivo, a fin de asegurar el respeto a la legalidad, así como al voto universal, libre, secreto y directo. El procedimiento ordenado por el TEPJF se llevaría a cabo en forma análoga al previsto en el artículo 270 del Cofipe entonces vigente. Los pasos del procedimiento eran:

1. Denuncia e investigación. El Consejo General del IFE, de oficio o a petición de parte (denuncia o solicitud) hecha por un partido político o coalición, aportando elementos de prueba, requerirá se investiguen hechos relacionados con el proceso electoral federal que afecten de modo relevante los derechos de los partidos, de sus candidatos o el propio proceso electoral.
2. Admisión o desechamiento. Recibida la denuncia o solicitud, debe convocarse al Consejo General para que sesione a la brevedad, a efecto de pronunciarse sobre la admisión de la denuncia y, en su caso, acordar el día y la hora para la celebración de una audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos. La audiencia señalada debe realizarse dentro de los cinco días siguientes a la admisión. Se debe notificar, dentro de las veinticuatro horas siguientes, al partido político o coalición denunciada el inicio del procedimiento respectivo.
3. Admisión y desahogo de pruebas. La audiencia de ofrecimiento, admisión y desahogo de pruebas, así como de alegatos, se efectuará por la Junta General Ejecutiva, mediante su secretario ejecutivo. Audiencia. La audiencia se iniciará con la comparecencia de las partes que concurren a la misma. Enseguida, se recibirá la contestación a la denuncia o solicitud respectiva, en la cual el denunciado ofrecerá sus pruebas relacionadas con los hechos controvertidos.<sup>3</sup> Acto seguido, deberá proveerse sobre la admisión de las pruebas y, en su caso, se procederá a su desahogo, incluyendo las ordenadas por la autoridad administrativa. Por último, se recibirán los alegatos de las partes. Los órganos competentes para sustanciar y resolver

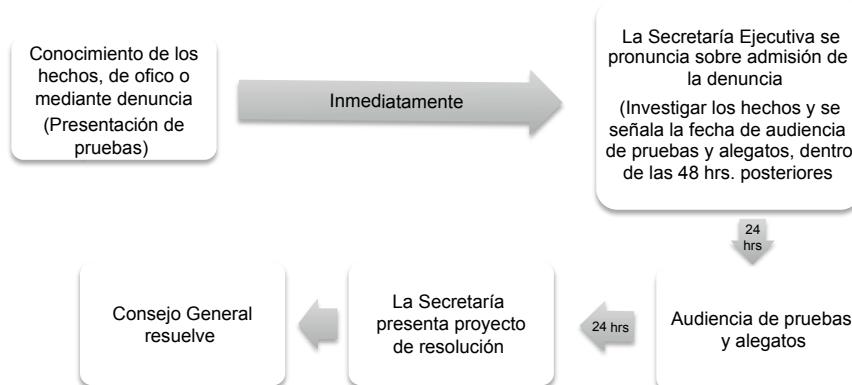
---

<sup>3</sup> Sólo serán admitidas las siguientes pruebas: a) documentales públicas y privadas; b) técnicas; c) prespcionales; d) instrumental de actuaciones. Las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparece al procedimiento. Ninguna prueba aportada fuera del plazo previsto para ello será tomada en cuenta.

podrán, en casos extraordinarios, ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales, así como de pruebas periciales, cuando la violación reclamada lo amerite, puedan desahogarse en la audiencia referida y se estimen determinantes para que con su perfeccionamiento puedan esclarecerse los hechos controvertibles materia del procedimiento.

4. Resolución. Dentro de las veinticuatro horas siguientes a la finalización de la audiencia, salvo casos debidamente justificados, se debe emitir el proyecto de resolución que será sometido a la consideración del Consejo General. La resolución que éste apruebe debe ejecutarse en forma inmediata, siendo impugnable ante el TEPJF.

**Cuadro 2. Desarrollo del procedimiento administrativo sancionador desde 2008**



Fuente: Elaboración propia.

### **Positivización del procedimiento especial sancionador**

La reforma electoral de 2007 definió dos tipos de procedimiento sancionador, uno de carácter especial y otro ordinario; cada uno para prevenir y sancionar distintas irregularidades. El procedimiento ordinario sirve para que la autoridad electoral conozca de cualquier infracción a la legislación electoral, dentro o fuera del proceso electoral, que no implique un riesgo para la contienda por no afectar directamente la equi-

dad de esta. Por su parte, el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, pues tiene como propósito contener, casi inmediatamente, cualquier irregularidad que ocurra durante el proceso electoral y que pueda afectar la equidad en la contienda. En este sentido, sus principales objetivos son: a) evitar la difusión de propaganda contraria a la ley; b) impedir los actos anticipados de precampaña o campaña; c) obstaculizar la intervención de servidores públicos en el proceso.

Los procedimientos administrativos sancionadores previstos en la legislación en ese entonces se tramitaban en forma de juicios, en los que se presenta una denuncia por parte de algún partido político, candidato o ciudadano, o también pueden iniciar de oficio por parte de la autoridad electoral. Es esta última la que, mediante el secretario del Consejo General (o el vocal ejecutivo en el caso de las juntas distritales), tramita todo el procedimiento, desde la admisión de la denuncia, el emplazamiento a las partes involucradas, la investigación de los hechos y la audiencia de alegatos, hasta el proyecto de resolución. El Consejo General y los consejos distritales emiten la resolución definitiva, misma que puede ser impugnada, ya sea ante la junta local (en caso de que una junta distrital haya resuelto) o ante el TEPJF (en caso de que el Consejo General o la propia junta local haya emitido la determinación final).

Si se considera que la irregularidad denunciada persistirá, afectando la equidad de la contienda o algún otro principio rector del proceso, se podrán solicitar medidas cautelares, a fin de que mientras se resuelve el procedimiento sancionador, la conducta denunciada se detenga. En este caso, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, integrada por tres consejeros electorales, es el órgano responsable de pronunciarse sobre la procedencia de las medidas cautelares. La resolución que se adopte puede ser impugnada ante el TEPJF. La tabla 1 enumera los sujetos sancionables mediante esos dos mecanismos.

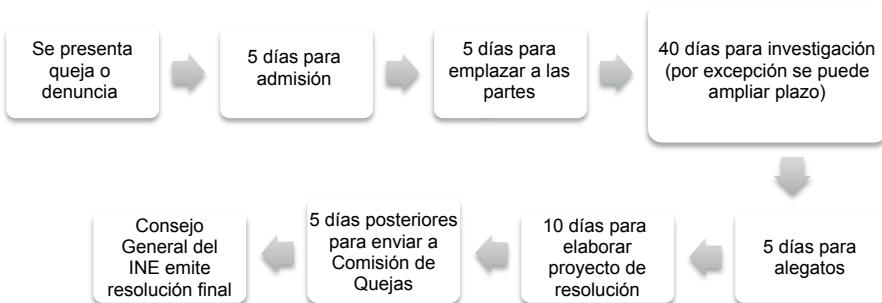
**Tabla 1. Sujetos sancionables mediante procedimiento ordinario y especial sancionador**

Sujetos
Partidos políticos
Agrupaciones políticas nacionales
Aspirantes, precandidatos y candidatos
Ciudadanos, personas físicas o morales
Observadores electorales
Autoridades o servidores públicos*
Notarios públicos*
Extranjeros*
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión
Organizaciones sindicales, laborales, patronales o cualquier otra agrupación
Ministros de culto*
Asociaciones religiosas*

\* La normatividad federal electoral los contempla como sujetos de responsabilidad, pero el IFE no puede imponerles sanciones. En algunos casos (notarios públicos, extranjeros, ministros de culto y asociaciones religiosas) ni siquiera puede llevar a cabo la investigación de los hechos pues adolece de la posibilidad de concluir dichas investigaciones. Por ello, la función de la autoridad administrativa electoral, en estos casos, se limita a integrar un expediente y mandarlo a la Secretaría de Gobernación para que determine si inicia o no un procedimiento de responsabilidad. En el caso de los servidores públicos sucede algo similar. Cuando alguno de ellos está involucrado, la autoridad administrativa electoral sí conoce de los procedimientos, tramita las quejas o denuncias y las concluye con un pronunciamiento sobre el fondo del asunto. Es decir, valorando los elementos del caso y los argumentos de las partes, los expedientes se concluyen con un pronunciamiento sobre la legalidad o no de la conducta o propaganda. Sin embargo, no se imponen sanciones. El pronunciamiento sólo es eficaz entonces para resolver sobre la suspensión o no de una propaganda.

El procedimiento ordinario sancionador se divide en dos etapas: tramitación y resolución. La primera es responsabilidad de la Secretaría del Consejo General; la segunda, del Consejo General. En este tipo de procedimientos, los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales funcionan como órganos auxiliares; no tienen atribuciones para tramitar directamente los procedimientos.

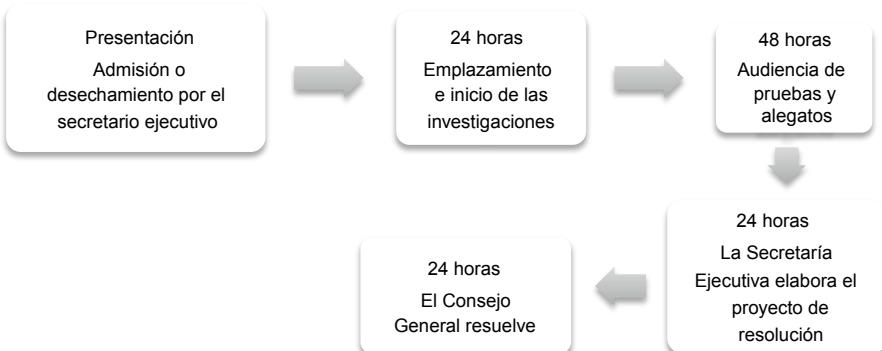
**Cuadro 3. Etapas del procedimiento ordinario sancionador después de la reforma de 2007**



Fuente: Elaboración propia.

El procedimiento especial sancionador de origen jurisprudencial y previsto en la legislación en 2007 también se dividía en dos etapas: tramitación y resolución. La principal diferencia radica en que este procedimiento se desahoga de manera sumaria, es decir, con plazos muy breves. Al igual que en el procedimiento ordinario, la primera etapa era responsabilidad de la Secretaría Ejecutiva, la segunda del Consejo General. A diferencia del procedimiento ordinario, en el especial la Comisión de Quejas y Denuncias solo interviene cuando el quejoso solicita se adopten medidas cautelares, o bien, cuando la propia Secretaría estime pertinente su adopción.

**Cuadro 4. Etapas del proceso especial sancionador**



Fuente: Elaboración propia.

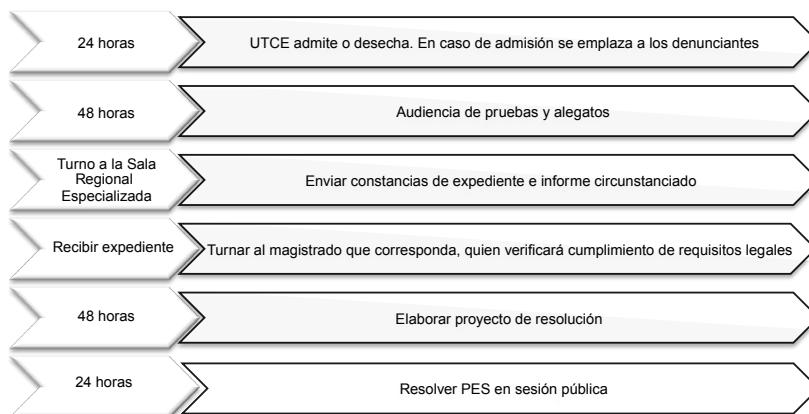
## **El procedimiento especial sancionador a partir de la reforma de 2014**

La reforma de 2014 implicó cambios sustanciales en el sistema electoral, tanto en las reglas que rigen los procesos electorales, como en las facultades y atribuciones de las autoridades. El procedimiento especial sancionador no salió librado de las modificaciones constitucionales y legales.

Aunque el PES conserva aún las dos etapas: sustanciación y resolución, éstas se desahogan de manera separada, pues cada una la realizan autoridades distintas. Con ese fin se creó la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), el órgano del INE encargado de tramitar, investigar y sustanciar los procedimientos especiales. También se creó la Sala Regional Especializada del TEPJF, instancia que ahora es la encargada de emitir las resoluciones del procedimiento especial sancionador. La Comisión de Quejas y Denuncias del INE únicamente interviene para resolver respecto de la procedencia o no de las medidas cautelares.

La intención de la reforma fue liberar a la autoridad administrativa de las funciones de juez (potestad sancionadora) para garantizar que emplee sus recursos (humanos, financieros, técnicos) en su tarea primordial: organizar las elecciones. Por ello, el legislador constitucional decidió que el TEPJF resolviera las quejas que deben desahogarse por la vía especial (en el cuadro 5 se ilustra cada una de las etapas del PES).

**Cuadro 5. Etapas del procedimiento especial sancionador tras la reforma de 2014**



Fuente: Elaboración propia.

El nuevo esquema resulta complejo, pues es posible que sobre la misma situación haya hasta tres interpretaciones legales y criterios distintos, pues en algunos podría pronunciarse la Comisión de Quejas y Denuncias, la Sala Especializada o la Sala Superior.

Así, se crearon dos nuevos órganos dentro de las autoridades electorales para sustanciar y resolver el procedimiento especial sancionador, que ahora es de carácter mixto: la queja o denuncia es presentada ante la autoridad administrativa, que se encarga de emplazar, en su caso, emitir medidas cautelares, investigar los hechos denunciados, llevar a cabo la audiencia de pruebas y alegatos e integrar el expediente respectivo, e incluso puede desechar la queja o denuncia. Por su parte, la autoridad jurisdiccional está facultada para valorar si el expediente está debidamente integrado y emitir la resolución que corresponda sobre el PES.

En el ámbito federal, la potestad sancionadora en materia electoral la tiene el TEPJE, mediante la Sala Regional Especializada que resuelve las quejas que se presenten por la difusión de publicidad indebida durante el desarrollo de los procesos electorales, así como la conducta de los servidores públicos, y la que tenga como medio de difusión la radio o la televisión (sin importar si el proceso electoral es federal o local).

Con la reforma electoral de 2014 se creó un medio de impugnación exclusivo para que la Sala Superior conozca de cualquier impugnación relacionada con alguno de los actos llevados a cabo durante el procedimiento especial sancionador. El recurso de revisión del PES previsto en los artículos 109 y 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación procede para impugnar: a) la resolución que emita la Sala Regional Especializada en los procedimientos especiales sancionadores (plazo para impugnar: tres días); b) la determinación que adopte la Comisión de Quejas y Denuncias del INE respecto de las medidas cautelares (plazo para impugnar: cuarenta y ocho horas); y c) el desechamiento que realice la Unidad de lo Contencioso Electoral del INE de la queja presentada. La ley no prevé un plazo para la impugnación de este último supuesto; sin embargo, la Sala Superior ha interpretado que el plazo debe ser el genérico de cuatro días contemplado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Asimismo, la Sala Superior del TEPJF ha ampliado la procedencia del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador para impugnar otros actos, como la orden de emplazamiento a posibles sujetos involucrados, la determinación sobre la competencia o incompetencia para conocer del PES o el acuerdo en el que se determina la vía —ordinaria o especial— para desahogar la queja presentada.

La tabla 2 ilustra las diferencias actuales entre el trámite y la resolución de las quejas o denuncias relativas a los dos procedimientos administrativos sancionadores, ordinario y especial, comparando desde la presentación de la queja o denuncia (o bien del inicio de oficio), hasta el momento de la resolución, atendiendo a los plazos previstos en la legislación.

Además de estos dos procedimientos, hay uno tercero en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos. Para ese caso, la Secretaría Ejecutiva recibe las quejas y las turna de inmediato a la Unidad de Fiscalización. Los procedimientos en materia de financiamiento y gasto de los partidos son tramitados y sustanciados por la Unidad de Fiscalización, que elabora el proyecto de resolución para someterlo a la consideración del Consejo General.

**Tabla 2. Diferencias entre procedimiento ordinario y especial sancionador**

Etapa	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Presentación de la queja o denuncia	De oficio o a petición de parte	
Órgano que sustancia la queja o denuncia	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE	
Prevención	3 días	No procede prevención
Admisión	5 días	24 hrs. posteriores a su recepción
Medidas cautelares	24 horas para resolver, dentro de los 5 días para admitir	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la admisión, dentro de la audiencia de pruebas y alegatos

*Continuación*

Etapa	Procedimiento ordinario sancionador (POS)	Procedimiento especial sancionador (PES)
Investigación	40 días desde la recepción. Se puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con los elementos que se aportan en la denuncia, desde el momento en que se presenta
Remisión a órgano que resuelve	5 días para remitir a Comisión de Quejas y Denuncias	De inmediato a Sala Regional Especializada del TEPJF
Proyecto de resolución	10 días después de la vista. Se puede ampliar por 10 días más	48 hrs. a partir de que se turna el expediente al magistrado correspondiente y se verifica que se encuentre debidamente integrado
Sesión de Resolución	1 día para convocar a sesión, que se debe celebrar no antes de 24 hrs.	24 horas después de que se elabora proyecto
Órgano que resuelve	Consejo General de INE	Pleno de Sala Regional Especializada del TEPJF
Tiempo total mínimo sin ampliaciones de plazos; sin rechazo del proyecto de resolución y sin empate en la votación	64 días aprox.	5 ó 6 días aprox.
Tiempo total estimado con ampliaciones de plazos y rechazo de proyecto sin empate de la votación	129 días aprox.	N/A

Fuente: SUP-RAP-64/2008, 11 de junio de 2008.

La reforma electoral de 2014 complicó más el desahogo del procedimiento especial sancionador, pues lo escaló a un punto mixto en el que ni es de carácter meramente administrativo, ni es totalmente jurisdiccional, sino que lo reguló en un punto medio en el cual existen diferentes etapas, diferentes momentos para impugnar las determinaciones que en él se emiten y diferentes autoridades que intervienen en su sustanciación y trámite.

Adicionalmente, el origen jurisdiccional del PES sigue cobrándole factura, pues no solo la regulación legal lo ha hecho difícil, sino que a partir de los criterios emitidos tanto por la Sala Regional Especializada, como por la Sala Superior, ambas del TEPJF, se ha ido desnaturali-

zando este procedimiento que comenzó siendo un mecanismo simple y breve para conocer de las posibles conductas ilícitas que se cometieran durante el proceso electoral, y evitar que estas trascendieran de manera determinante al resultado de la elección.

Lo anterior, ya que por un lado, derivado de la interpretación que han realizado las autoridades jurisdiccionales, se han establecido nuevas conductas ilícitas que si bien no se encuentran tipificadas en la legislación electoral, en concepto del TEPJF sí constituyen una falta que debe ser sancionable, dando lugar a lo que se podría equiparar como ilícitos atípicos. Estas conductas que han sido objeto de sanción sin que la ley las establezca como ilícitas o sancionables son, entre otras: (i) la aparición de menores en la propaganda político-electoral, lo cual se ha justificado a partir de la defensa del interés superior del menor y, (ii) lo que se ha denominado la sobre exposición mediática, que en concepto de las y los magistrados consiste en conductas que buscan violar el modelo de comunicación política previsto constitucionalmente a partir de la aparición en radio y televisión de personas que únicamente buscan difundir su imagen y posicionarse de cara a una candidatura o que no tendrían el derecho de usar los tiempos de radio y televisión con fines electorales, tales como los servidores públicos.

### **Estadísticas sobre el uso de los procedimientos sancionadores de 2000 a 2018**

Los partidos políticos y sus candidatos han utilizado los procedimientos sancionadores como instrumento en sus estrategias jurídicas durante los últimos procesos electorales. En todas las elecciones federales entre 2000 y 2018 se han presentado 4,185 procedimientos sancionadores, siendo los comicios de 2006, 2015 y 2018 los más cargados.

**Tabla 3. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales**

Eleción	Especial	Ordinario	Total
2000	NA	358	358
2003	NA	487	487
2006	18	755	773
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	407	695

Fuente: Elaboración propia con información del INE y del TEPJF (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2018).

Cabe señalar que el procedimiento especial sancionador se empezó a implementar en 2006 a partir de la sentencia del SUP-RAP-17/2006, emitida por la Sala Superior. En ese sentido, a pesar de que es posible ver que la cantidad de procedimientos sancionadores ordinarios es mayor que la cantidad de procedimientos especiales, si se eliminan los datos estadísticos previos a la reforma de 2007 que permitió la creación del PES, se tiene la siguiente tabla.

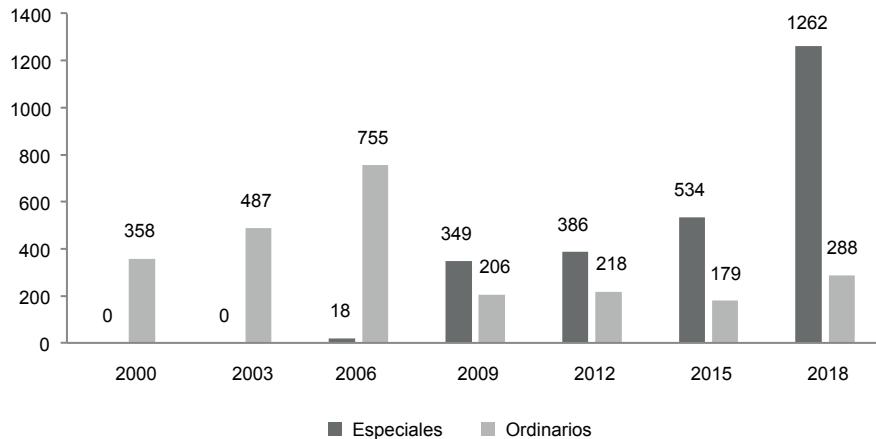
**Tabla 4. Procedimientos sancionadores iniciados durante procesos electorales federales**

Eleción	Especial	Ordinario	Total
2009	349	206	555
2012	386	218	604
2015	534	179	713
2018	1262	288	695
<b>Total</b>	<b>2531</b>	<b>891</b>	<b>2,567</b>

Fuente: Elaboración propia con información del IFE/INE y la SRE.

Derivado de la tabla anterior, y como se advierte en la gráfica 1, la probabilidad de que los quejosos presenten un PES es de 65.29%, mayor a la de que interpongan un POS (34.70%). Es claro que durante los procesos electorales el PES es la vía más usada, sin embargo, el POS sigue teniendo un uso destacado.

**Gráfica 1. Resolución de procedimientos sancionadores durante procesos electorales federales, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del INE (INE 2015; INE 2016a; INE 2016b).

De 2007 a 2018 se presentaron mil setecientos trece procedimientos ordinarios sancionadores; la mayoría se resolvió el mismo año de su presentación (recuérdese que los plazos de resolución son mayores que en el PES, como se advierte de la tabla 4).

**Tabla 4. Procedimientos ordinarios sancionadores resueltos de 2007 a 2018**

Año de presentación	Quejas presentadas	POS resueltos	Quejas pendientes por resolver
2007	46	45	1
2008	277	258	19
2009	206	204	2
2010	56	49	7
2011	74	53	21
2012	218	216	2
2013	114	113	1
2014	107	103	4
2015	179	136	43
2016	68	67	1
2017	78	52	26
2018	290	108	157

Fuente: Elaboración propia, con información del INE (IFE 2010; INE 2016a; INE 2019).

En la tabla 5 se señala el sentido de las resoluciones de los POS presentados y juzgados desde 2007 hasta 2018; un alto porcentaje fue declarado fundado, indicativo de que sí ha habido irregularidades sancionables.

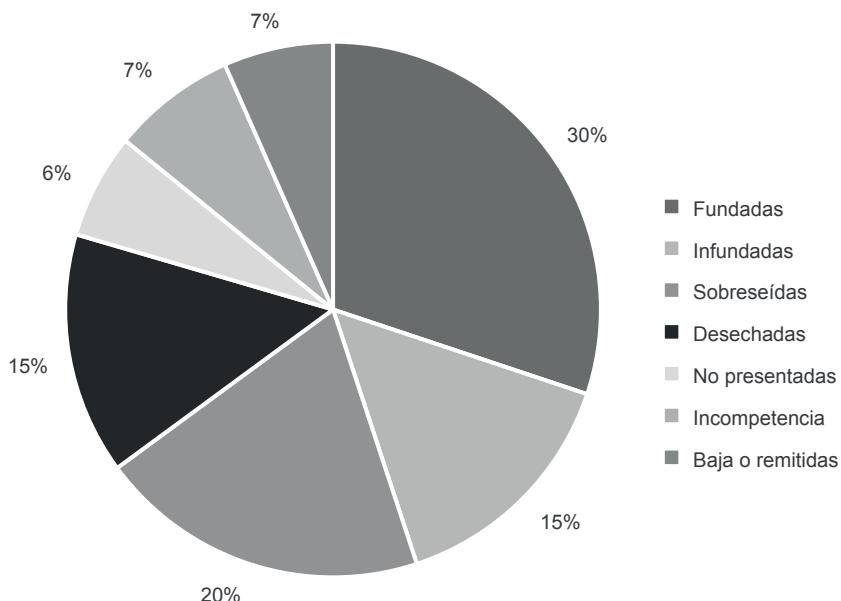
**Tabla 5. Sentido de la resolución  
de los POS, 2007-2018**

Año	Fundadas	Infundadas	Sobreseídas	Desechadas	No presentadas	Incompetencia	Baja o remitidas	Total
2007	30	5	9	1	0	0	0	45
2008	21	17	183	29	8	0	0	258
2009	25	36	34	72	37	0	0	204
2010	12	9	5	7	1	15	0	49
2011	29	2	7	8	2	5	0	53
2012	42	54	11	46	27	28	8	216
2013	58	5	10	22	1	17	-	113
2014	25	21	15	7	3	34	2	107
2015	54	27	11	14	7	4	62	179
2016	37	12	1	4	2	3	8	67
2017	33	7	1	2	0	2	7	52
2018	71	20	3	0	4	1	9	108
<b>Total</b>	<b>437</b>	<b>215</b>	<b>290</b>	<b>212</b>	<b>92</b>	<b>109</b>	<b>96</b>	<b>1,451</b>

Fuente: Elaboración propia con información del INE (IFE 2010; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; INE 2018).

Como se advierte en la gráfica 2, 30% de los POS resueltos se declararon fundados, es decir, se estimó que sí hubo alguna irregularidad sancionable.

Gráfica 2. Sentido de las resoluciones de los POS, 2009-2016



Fuente: Elaboración propia, información obtenida del INE (*ídem*).

De 2009 a 2018 se presentaron 2.950 PES; los años electorales fueron sin duda aquéllos en los que se registraron más casos. En la tabla 6 se advierte que no siempre todos los PES que se presentan en un año se resuelven en el mismo, lo que puede implicar que el procedimiento especial no en todos los casos es expedito, como originalmente se concibió.

**Tabla 6. Procedimientos especiales sancionadores resueltos de 2009 a 2018**

Año de presentación	Quejas presentadas	PES resueltos	Quejas pendientes por resolver
2009**	349	346	3
2010**	127	105	22
2011**	161	160	1
2012**	386	372	14
2013**	68	68	-
2014**	47	42	5
2015***	534	532	2
2016***	244	244	0
2017***	168	168	0
2018***	866	866	0

Fuente: Elaboración propia con información del INE y de la Sala Especializada del TEPJF (IFE 2010; IFE 2011; INE 2015; INE 2016a; INE 2016b; TEPJF 2017; TEPJF 2018).

\*\*Procedimientos que le correspondía resolver al Consejo General antes de la reforma de 2014.

\*\*\* Procedimientos especiales remitidos y resueltos por la Sala Regional Especializada, al 31 de octubre de 2018.

Dado que a partir de la reforma electoral de 2014 los procedimientos especiales sancionadores los resuelve la Sala Regional Especializada del TEPJF, para saber el sentido de las resoluciones es necesario dividir aquellos que fueron todavía resueltos por el Consejo General y los que fueron resueltos en sede jurisdiccional en el periodo que va de 2014 a 2016.

**Tabla 7. Sentido de las resoluciones del Consejo General del INE en los PES presentados de 2011 a 2014**

Año	Fundados	Infundados	Desechados	Otros	Total
2011	64	78	13	5	160
2012	79	196	63	34	372
2013	20	31	11	6	68
2014*	14	21	8	3	46

Fuente: Elaboración propia, con información del INE y TEPJF (INE 2014; INE 2015; INE 2016a; TEPJF 2015).

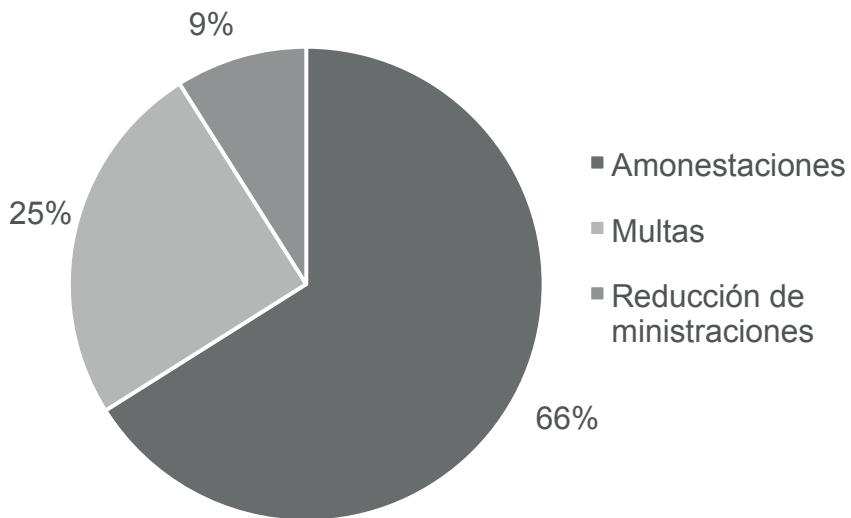
\* Despues de la reforma electoral, a partir de octubre de 2014.

\*\* Fueron interpuestos ante el INE 95 procedimientos, de los cuales 42 fueron remitidos a la Sala Regional Especializada.

Fuente: Elaboración propia, con información del INE.

A partir del inicio de funciones de la Sala Regional Especializada (SER), 10 de octubre de 2014 y al 31 de octubre de 2018, recibió 2,998 denuncias competencia de dicha Sala; de ellas, 1,081 se declararon fundadas, y en consecuencia se sancionó a los sujetos denunciados. Las sanciones económicas impuestas fueron multas y reducción de las ministraciones de financiamiento público que reciben los partidos políticos, las cuales ascendieron a \$297,237,704.11

Gráfica 3. Resolución PES 2014-2018



Fuente: Elaboración propia, con información obtenida del Informe de Labores 2014-2015, 2015-2016 y 2016-2017 de la Sala Regional Especializada del TEPJF.

Cabe señalar que la obtención de las estadísticas sobre los procedimientos sancionadores, tanto el especial como el ordinario, es compleja, pues a pesar de que tanto el INE como la SRE emiten sus propios documentos con estadística sobre las quejas que se presentan y los asuntos que se resuelven, no existe un sistema de seguimiento a las estadísticas, e incluso en ocasiones difieren entre las del INE y las de la SRE.

### **Principales líneas jurisprudenciales del TEPJF sobre los procedimientos sancionadores**

El procedimiento especial sancionador nació en sede jurisdiccional en 2006; más adelante, el Congreso de la Unión modificó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para incluirlo legalmente. El papel del Tribunal Electoral en la confección del PES ha sido fundamental hasta la fecha, pues mediante diversos criterios jurisprudenciales ha ido definiendo la manera en que se debe desahogar

y cuáles son sus alcances. A continuación, se presenta un intento por sistematizar algunos de los criterios emitidos por el Tribunal Electoral a efecto de desahogar y resolver los procedimientos sancionadores:

- i. *Investigación.* Previo a emplazar a las partes, la autoridad electoral debe efectuar las diligencias de investigación para poder contar con los elementos necesarios para determinar si la conducta que se denuncia constituye una falta a la normatividad electoral o no (Jurisprudencia 20/2008 “Procedimiento Sancionador Ordinario. Requisitos para su inicio y emplazamiento tratándose de propaganda política o electoral que implique la promoción de un servidor público”). Inclusive en caso de que la denuncia se presente sin haber aportado los indicios necesarios para determinar su admisión o desechamiento, la autoridad puede tomar las medidas pertinentes a efecto de llevar a cabo una investigación preliminar y contar con elementos suficientes para pronunciarse al respecto, en cuyo caso el plazo para admitir la queja se computa a partir de que cuente con los elementos necesarios para admitir el procedimiento (Tesis XVI/2015 “Procedimiento Ordinario Sancionador. Plazo excepcional para admitir la queja ante la falta de indicios necesarios para proveer al respecto”).
- ii. *Emplazamiento.* La autoridad electoral debe emplazar a todo aquel sujeto que haya participado presuntamente en los hechos denunciados y no sólo aquéllos que se señalan de manera expresa en la denuncia (Jurisprudencia 17/2011 “Procedimiento Especial Sancionador. Si durante su trámite, el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral advierte la participación de otros sujetos, debe emplazar a todos”). En el caso en que se denuncie a servidores públicos, éstos también deben de ser emplazados, ello independientemente de si están facultados para comparecer personalmente o no (Jurisprudencia 36/2013 “Procedimiento Especial Sancionador. El secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral debe emplazar a todo servidor público denunciado”). Una vez emplazadas las partes involucradas, se debe computar el plazo para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos (Jurisprudencia 27/2009 “Audiencia de pruebas y alegatos en el Procedimiento Especial Sancionador. El plazo para celebrarla se debe computar a partir del emplazamiento”).

- iii. Audiencia y alegatos.* Los alegatos que formulen las partes al momento de la audiencia respectiva deben ser considerados por la autoridad que resuelve (Jurisprudencia 29/2012 “Alegatos. La autoridad administrativa electoral debe tomarlos en consideración al resolver el Procedimiento Especial Sancionador”).
- iv. Imposición de sanciones.* En el caso de la imposición de sanciones, la autoridad que resuelve debe valorar las condiciones y circunstancias en que se dieron las infracciones y, en su caso, la capacidad económica del sujeto infractor, a efecto de determinar una sanción adecuada (Jurisprudencia 29/2009 “Procedimiento Especial Sancionador. La autoridad electoral está facultada para recabar pruebas que acrediten la capacidad económica del sancionado”).
- v. Caducidad.* El plazo de la potestad sancionadora en el procedimiento especial sancionador es de un año a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio de manera oficiosa (Jurisprudencia 8/2013 “Caducidad. Opera en el Procedimiento Especial Sancionador”). La caducidad se debe analizar de oficio (Tesis XXIV/2013 “Caducidad en el Procedimiento Especial Sancionador. Debe analizarse de oficio”). El plazo de caducidad puede suspenderse a partir del momento en que se presente algún medio de impugnación en contra de la resolución correspondiente y hasta que se notifique la sentencia que resuelve el recurso interpuesto (Jurisprudencia 14/2013 “Caducidad. Suspensión del plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”); también se puede ampliar si la autoridad acredita alguna causa justificada, razonable y objetiva que amerite una dilación mayor para la resolución del procedimiento sancionador (Jurisprudencia 11/2013 “Caducidad. Excepción al plazo en el Procedimiento Especial Sancionador”).
- vi. Competencias.* Los procedimientos sancionadores pueden ser competencia tanto de las autoridades electorales locales como de las nacionales; para ello el TEPJF ha señalado que se debe atender tanto la vinculación de la irregularidad denunciada con un proceso electoral, como el ámbito territorial en el que ésta ocurrió (Jurisprudencia 25/2015 “Competencia. Sistema de distribución para conocer, sustanciar y resolver procedimientos sancionadores”). De manera que se debe atender a lo siguiente:

- Si la irregularidad se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.
- Si impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales.
- Si está acotada al territorio de una entidad federativa.
- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del TEPJE.

En cuanto a la propaganda electoral que se difunde en radio y televisión, la vía para analizar cualquier queja o denuncia es mediante el procedimiento especial sancionador (Jurisprudencia 10/2008 “Procedimiento Especial Sancionador. Es la vía prevista para analizar violaciones relacionadas con propaganda política o electoral en radio y televisión”). Para ello, las autoridades locales son competentes únicamente cuando se denuncie el contenido de las mismas, mientras que el INE y la Sala Regional Especializada tienen competencia para conocer del resto de las posibles infracciones que se denuncien por difusión de propaganda en radio y televisión, sin importar si se trata de procesos electorales locales o federales (Jurisprudencia 25/2010 “Propaganda electoral en radio y televisión. Competencia de las autoridades electorales para conocer de los procedimientos sancionadores respectivos”).

*vii. Legitimación.* Cualquier sujeto se encuentra legitimado para iniciar un procedimiento especial sancionador, salvo en los casos de propaganda que denigre o calumnie, en los cuales sólo la parte agraviada podrá hacerlo (Jurisprudencia 36/2010 “Procedimiento Administrativo Especial Sancionador. Sujetos legitimados para presentar la queja o denuncia”), aunque los partidos políticos sí pueden denunciar propaganda denigratoria de las instituciones (Jurisprudencia 22/2011 “Procedimiento Especial Sancionador. Los partidos políticos tienen legitimación para denunciar propaganda que denigre a las instituciones”).

## Casos relevantes

Desde 2007, la Constitución Política establece cuatro normas importantes para la propaganda política-electoral:

1. La propaganda de los partidos políticos y sus candidatos en radio y televisión debe hacerse conforme al tiempo que el INE les asigne y durante determinados períodos.
2. La propaganda electoral se debe efectuar solamente durante el periodo de *campañas electorales*, de manera que todos los partidos y todos los candidatos “arranquen” al mismo tiempo.
3. Se prohíbe a los servidores públicos influir en los resultados electorales mediante propaganda que difunda su imagen y logros; en consecuencia, la propaganda gubernamental debe tener sólo contenidos y fines institucionales.
4. La obligación de suspender la propaganda gubernamental el tiempo que duran las campañas y hasta el día de la jornada electoral.

A los servidores públicos les está permitido incluir la imagen y hacer referencia a logros o cumplimiento de metas cuando la propaganda forme parte del informe de labores, siempre que la difusión no se realice en el periodo de campañas electorales, se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Estas cuatro medidas promueven un nuevo modelo de comunicación en materia electoral que busca proteger las condiciones de equidad en la competencia; así, serán los partidos, sus candidatos, sus propuestas y sus ideas quienes protagonicen los comicios y definan los resultados. Dicho lo cual, destacan algunos casos relacionados con el modelo de comunicación política implementado a partir de la reforma de 2007, y que definen sus alcances mediante los procedimientos sancionadores.

## Informe de labores

Un tema controvertido ligado al PES es la difusión de los informes de labores tanto de servidores públicos como de legisladores. Un caso destacado ha sido el de los legisladores del PVEM, que ilustra de manera clara cómo ha evolucionado el criterio a efecto de establecer reglas claras sobre la difusión de informes de labores.

En 2009 se aplicaron por primera vez las nuevas reglas para la renovación de la Cámara de Diputados. Las campañas electorales se llevaron a cabo de abril a junio y la jornada electoral se celebró el domingo 5 de julio. Durante los días 18, 19 y 20 de marzo de 2009 —durante el periodo llamado de “intercampañas”, cuando estaba prohibido emitir propaganda electoral—, el grupo parlamentario del PVEM realizó una intensa campaña en radio y televisión publicitando “informes de labores” de sus legisladores. El contenido de la publicidad coincidía con la propaganda del PVEM. Se empleaba el logotipo del partido y el tamaño era, por mucho, más grande que el del emblema de la legislatura de la que formaban parte los legisladores.

El entonces IFE detectó los promocionales e inició un procedimiento especial sancionador en contra del PVEM y los seis diputados federales pertenecientes al grupo parlamentario de dicho partido en la Cámara de Diputados. En marzo, el Instituto concluyó que los *informes* eran propaganda electoral que beneficiaba al partido, por lo que impuso al PVEM una sanción de \$9,489,641.99 por considerar que tuvo responsabilidad indirecta y que no hizo nada para impedir la difusión (CG104/2009). Legisladores y dirigentes del partido acudieron al TEPJF para combatir la resolución. En mayo de 2009, el Tribunal revocó la resolución del Consejo General al considerar que no se trataba de propaganda electoral (SUP-RAP-75/2009). Del 20 al 28 de junio de 2009 —pocos días antes de la elección— de nueva cuenta el grupo parlamentario del PVEM en la Cámara de Diputados publicó dieciséis desplegados en los periódicos *Reforma* y *Excélsior*. En ellos aludía a sus propuestas “Pena de muerte”, “Vale por medicinas IMSS”, “Bono educativo inglés y computación” acompañados, entre otros elementos, del logotipo del PVEM.

El PAN se quejó por difusión de propaganda gubernamental y electoral en periodo prohibido y la violación al principio de imparcialidad

en el uso de los recursos públicos. El IFE coincidió con lo planteado en la queja; además, estimó que dicha propaganda en realidad tenía como finalidad posicionar al PVEM en las elecciones del 5 de julio, dada la coincidencia entre dicha propaganda y la utilizada en la campaña del PVEM y el tiempo de su publicación. Asimismo, el IFE estimó que se violó la imparcialidad y equidad en la contienda, porque dichos desplegados fueron pagados con recursos públicos. En consecuencia, el Consejo General determinó que el PVEM era responsable y debía ser sancionado por las irregularidades de su grupo parlamentario, por lo que fijó una sanción de \$2,500,000.00. El PVEM acudió al TEPJF, que el 2 de septiembre revocó la decisión del IFE a fin de que se volviera a individualizar (disminuyera) la sanción (SUP-RAP-225/2009). Esta última quedó en \$1,000,000.00.

Ambas autoridades dejan ver en sus decisiones que “la propaganda del grupo parlamentario y la propaganda utilizada por el partido político en la campaña electoral son similares en sus frases y contenido, incluso se hace uso de la leyenda “POR UN MÉXICO VERDE”, lo que denota la intención de influir en las preferencias electorales”.

Años más tarde, en el proceso electoral federal 2014-2015, ya con el nuevo esquema para resolver los procedimientos especiales sancionadores, los legisladores del PVEM en el Congreso de la Unión llevaron a cabo sus informes de labores, de septiembre a diciembre de 2014, tiempo en el que se difundieron diversos promocionales bajo el eslogan “El Verde sí cumple”. La difusión se hizo —sobre todo, aunque no exclusivamente— en televisión y pantallas de cine. En la primera, a diferencia de lo que pasó en marzo de 2009, los “informes de labores” se presentaron uno a uno, de manera escalonada, durante setenta y dos días, como se muestra en la tabla 8.

**Tabla 8. Difusión de promocionales  
de legisladores del PVEM,  
septiembre-diciembre 2014**

<b>Legislador</b>	<b>Fechas de difusión de promocionales</b>			
	<b>SEPT</b>	<b>OCT</b>	<b>NOV</b>	<b>DIC</b>
Carlos Alberto Puente Salas Senador	18 al 29			
Enrique Aubry de Castro Palomino Diputado		3 al 14		
Ana Lilia Garza Cadena Diputada		17 al 29		
María Elena Barrera Tapia Senadora		30	1 a 11	
Pablo Escudero Morales Senador			13 al 25	
Rubén Acosta Montoya Diputado de R.P.			27 al 30	1 al 9

Fuente: SUP-REP-120/2015.

Al resolver el primer procedimiento especial sancionador, la Sala Especializada del TEPJF consideró que los legisladores incumplieron el principio de equidad al pretender posicionar al PVEM de frente al proceso electoral en curso y atribuyeron una responsabilidad indirecta al partido, por lo que se le amonestó públicamente (SRE-PSC-5/2014). Más adelante, la Sala Superior, al resolver el SUP-REP-3/2015, consideró que la responsabilidad del PVEM era directa, por lo que ordenó a la Sala Especializada volver a individualizar la sanción. Lo relevante del precedente es que se establecieron los criterios a observarse para difundir informes de labores, a saber:

1. Ser un auténtico, genuino y veraz informe de labores, es decir, que refiera las acciones y actividades concretas que el servidor público realizó en el ejercicio de su función pública durante el periodo que se reporta, de acuerdo con las atribuciones conferidas norma-

tivamente, mediante medios que deben ser ciertos, verificables y abiertos a la ciudadanía (Tesis LXXVI/2015 “Informes de gestión legislativa. Su contenido debe estar relacionado con la materialización del actuar público”).

2. Se debe realizar una sola vez en el año calendario y después de concluido el periodo referente a aquél en que se ha de rendir el informe de labores.
3. El informe debe tener verificativo dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del periodo anual sobre el que se informa, por lo que de ningún modo su rendición puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto a la conclusión del año calendario que se informa.
4. Tenga una cobertura regional limitada al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; esto es, respecto al lugar en que irradia su función y actividades desplegadas con base en las atribuciones que tiene conferidas, de manera que las acciones atinentes a la gestión pública que se despliegan en ejercicio del desempeño gubernamental del funcionario verdaderamente impacten en el ámbito territorial que abarca la difusión de la propaganda tocante a la rendición de cuentas.
5. La difusión en medios de comunicación debe sujetarse a la temporalidad y contenido previsto en la ley. La esencia del informe de gestión es un acto de comunicación con la ciudadanía; los mensajes que se difundan deben tener el propósito de comunicar a la sociedad la auténtica, genuina y veraz actividad de la función pública de la que se rinde cuentas, esto es, las acciones, actividades realmente desplegadas en el propio año y con los datos o elementos vinculados al cumplimiento de las metas previstas en los programas de gobierno, como consecuencia de las atribuciones conferidas en los ordenamientos aplicables.
6. La periodicidad de la difusión del informe no puede traducirse en el pretexto para enaltecer la figura o imagen del servidor público, dado que lo relevante en el ámbito de este acto gubernamental es informar de aquellos aspectos y actividades que guarden vinculación directa e inmediata con la gestión pública del periodo correspondiente.

7. La figura y la voz del funcionario público deben ocupar un plano secundario, de frente a la relevancia que corresponde a la información propia de la rendición de cuentas que debe comunicarse en forma genuina, auténtica y veraz a la sociedad.
8. De ningún modo pueden tener o conllevar fines electorales; tampoco han de constituir una vía para destacar la persona del servidor público; ni eludir la prohibición de influir en la equidad de la competencia entre los partidos.
9. En ningún caso podrán tener verificativo durante las precampañas, campañas electorales, veda e, inclusive, el día de la jornada electoral.

Por último, el 25 de marzo de 2015 (SUP-REP-120/2015), al resolver las inconformidades contra la sanción de suspensión de la publicidad en televisión abierta por siete días, la Sala Superior resolvió el SUP-REP-120/2015, determinando que la sanción aplicable sería de \$76,160,361.80. El monto equivale al costo que pagó el grupo parlamentario del PVEM por la campaña publicitaria declarada ilegal.

## **Participación en actos proselitistas**

Las reglas descritas sobre propaganda electoral, propaganda gubernamental, imparcialidad en el uso de recursos públicos y difusión de la imagen de los servidores públicos con fines electorales han generado diversos casos en los que se denuncia la participación de los servidores públicos en actos proselitistas, lo que ha obligado al Tribunal Electoral a determinar los criterios bajo los que los servidores públicos pueden participar en ese tipo de eventos.

Para las elecciones federales de 2009, el Consejo General del entonces IFE, ante la falta de regulación de los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, emitió un acuerdo en el que se establecieron criterios para regular la actuación de los servidores públicos durante el proceso electoral.<sup>4</sup> Uno de ellos señalaba: “el presidente de la

---

4 “Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten normas reglamentarias sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos a que se refiere el artículo

República, los gobernadores de los estados, el jefe de Gobierno del Distrito Federal, los presidentes municipales y los jefes delegacionales del Distrito Federal deberán abstenerse en días hábiles de asistir a mitines o actos de apoyo a partidos, precandidatos o candidatos, así como emitir en cualquier tiempo expresiones a favor o en contra de los mismos". Varios partidos impugnaron el acuerdo, con la intención de que la prohibición a los servidores públicos de asistir a actos proselitistas se extendiera a días inhábiles; de lo contrario, se podría afectar la equidad de la contienda (SUP-RAP-14/2009 y acumulados).

En ese contexto, se dieron casos como el de Fausto Vallejo Figueroa, quien en 2009 era presidente municipal de Morelia, Michoacán, y acudió al cierre de campaña de dos candidatos a diputados federales postulados por el PRI, participando activamente durante el acto de cierre de campaña. El PAN denunció la presencia de Vallejo Figueroa, un servidor público, durante un acto proselitista. Al resolver el PES, el Consejo General declaró infundada la denuncia, para después, en aca-tamiento a una sentencia de la Sala Superior, emitir una nueva deter-minación en la que la declaraba fundada.

En la sentencia que revocó el acuerdo original del IFE —SUP-RAP-75/2010— la Sala Superior determinó que, atendiendo a los derechos de asociación, reunión y libertad de expresión de los individuos, así como a que muchos servidores públicos que acceden a un cargo de elección popular tienen una filiación partidista, es posible que en días y horas no hábiles asistan a actos de carácter proselitista, siempre y cuando no usen recursos públicos (Jurisprudencia 14/2012 "Actos de proselitismo político. La sola asistencia de servidores públicos en días inhábiles a tales actos no está restringida en la ley").

A pesar de que la Sala Superior definió por la vía jurisprudencial el criterio sobre la participación de servidores públicos en actos proselitistas, surgieron nuevas denuncias sobre los alcances en el uso de recursos públicos; por ejemplo, ¿emplear el coche que proporciona la dependencia de gobierno se debe considerar como uso de recursos públicos?, ¿es válido asistir a un acto proselitista durante días y horas hábiles, previa solicitud de una licencia sin goce de sueldo?

---

347, párrafo 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en relación con el artículo 134, párrafo séptimo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos".

En 2012, el PAN denunció al gobernador de Veracruz y a otros servidores públicos estatales, por haber asistido a un acto proselitista del entonces candidato a la presidencia, Enrique Peña Nieto, en día y hora hábiles. En un primer momento, el Consejo General resolvió el PES declarando infundada la queja, en virtud de que no se habían usado recursos públicos, ya que los funcionarios que asistieron habían solicitado licencia sin goce de sueldo. Sin embargo, al resolver el SUP-RAP-52/2014, la Sala Superior consideró que los servidores públicos denunciados asistieron a un acto proselitista en día y hora hábiles, lo que constituye una conducta injustificada contraria al principio de imparcialidad, equiparable a un uso indebido de recursos públicos, sin que pudiera justificar su presencia la solicitud de licencia sin goce de sueldo, ya que la determinación de qué días son hábiles y no hábiles está prevista en la legislación y la reglamentación correspondiente, por lo que no depende de la voluntad de los propios funcionarios.

En ese sentido, la Sala Superior ha determinado que los servidores públicos se encuentran obligados a realizar actividades permanentes en el desempeño del cargo público, y sólo podrán apartarse de ellas para asistir a eventos proselitistas, en los días que se contemplen en la legislación como no hábiles y en los que les corresponda como días de descanso (Tesis L/2015 “Actos proselitistas. Los servidores públicos deben abstenerse de acudir a ellos en días hábiles”).

## **Libertad de expresión**

La reforma electoral de 2007 prohibió contratar y adquirir publicidad electoral en radio y televisión. Se confirió al entonces IFE la facultad exclusiva de administrar los tiempos que corresponden a los partidos políticos en dichos medios, además de prohibir la denigración y calumnia dentro de la propaganda electoral, así como la difusión de propaganda gubernamental durante el periodo de campañas.

Este nuevo modelo de comunicación política ha generado un importante número de PES. Tanto el IFE, y su sucesor, como el Tribunal Electoral, han ido definiendo los alcances de la propaganda electoral a efecto de atender las reglas del nuevo modelo de comunicación políti-

ca y, al mismo tiempo, privilegiar la libertad de expresión en las campañas electorales.

En 2009, el PRI denunció al PAN por usar programas sociales en su propaganda política, pues el entonces partido en el gobierno incluyó en sus *spots* frases como “Acción es: no doblegarse ante el crimen organizado; acción es: apoyar la economía de millones de mexicanos con el seguro popular; acción es: apoyar a mamás trabajadoras con guarderías y estancias infantiles; acción es: firmeza para combatir la inseguridad”. También se aludía a programas de gobierno implementados por la administración federal. En la denuncia, se alegaba que el PAN no podía hacer referencia a los programas de gobierno en su publicidad electoral, pues implicaba un uso indebido de los programas sociales, además de constituir actos anticipados de campaña. Al resolver el procedimiento sancionador, el Consejo General determinó que no había transgresión alguna a la normatividad. Por su parte, la Sala Superior sostuvo que los partidos políticos pueden utilizar la información que deriva de programas sociales como parte del debate público que sostienen a efecto de conseguir en el electorado un mayor número de adeptos y votos, siempre y cuando los programas a los que se aluda resulten del ejercicio de las políticas públicas; de esta manera puede darse un contraste con los demás partidos que expresen su desacuerdo, lo que fomenta el debate político (Jurisprudencia 2/2009 “Propaganda política electoral. La inclusión de programas de gobierno en los mensajes de los partidos políticos no transgrede la normativa electoral”).

## **Fortalezas y debilidades de los procedimientos sancionadores**

Los procedimientos sancionadores son en esencia pequeños juicios, el especial de carácter sumario y el ordinario más de tipo ejecutivo, pues su objetivo es determinar si un hecho o acción específica es contraria a la legislación electoral y, por tanto, amerita una sanción. Entendiendo eso, la complejidad de los procedimientos sancionadores es que, por una parte, los tramita una autoridad de naturaleza administrativa y los resuelve una de naturaleza jurisdiccional; cada una tiene, desde luego,

diferentes enfoques y perspectivas en la manera en que se debe interpretar y aplicar la ley.

Es probable que la tramitación y, sobre todo, la resolución de los procedimientos sancionadores (en particular los especiales) no han resultado como se concibieron en el SUP-RAP-17/2006, pues los procedimientos sancionadores todavía presentan ciertos retos para poder llegar a ser la herramienta efectiva mediante la cual se evite que las irregularidades trasciendan y se previene que se generen nuevas violaciones a la legislación electoral. Sobre ello, cinco consideraciones:

1. El uso abusivo de los procedimientos sancionadores. Los partidos han extendido la contienda electoral al terreno de los procedimientos sancionadores, en ocasiones abusando del recurso al denunciar todo tipo de conductas, incluso algunas que ni siquiera se encuentran previstas en la legislación, como la aparición de menores de edad en la propaganda o la ausencia de uso de lenguaje incluyente en los promocionales de las autoridades electorales, entre otros. La propia Sala Superior determinó que todas las irregularidades ocurridas durante el desarrollo de los procesos electorales deben desahogarse mediante el PES (SUP-RAP-217/2015). Todo ello ha servido para que partidos políticos y candidatos aprovechen el espacio para hacer publicidad electoral o para generar notas en los medios de comunicación (sin importar el fondo y los elementos de las quejas). La admisibilidad del procedimiento debe ser estricta a efecto de conocer únicamente de reales y auténticas violaciones a la legislación electoral.
2. El cálculo de las medidas cautelares. A pesar de que el PES contempla medidas cautelares para evitar que la posible irregularidad trascienda y cause un daño irreparable dentro del proceso electoral, parece que esto no se ha logrado, pues en la práctica los partidos calculan el tiempo que se pueden tardar sus contrarios en solicitar las medidas cautelares y que la propia autoridad electoral las adopte de manera que ordene el retiro o suspensión de la difusión de la propaganda que resulte ilegal, durante el cual lograrán el objetivo de impactar mediante una conducta ilícita en el electorado, es decir: calculan el efecto que tendrá la publicidad contraria a la ley en el electorado, el tiempo que tardará la autoridad

en ordenar su retiro o suspensión y la posible sanción que les impongan; en función de todo eso ejecutan su estrategia de comunicación. Otro efecto que parece ser una debilidad de las medidas cautelares es que, al ser revisables, muchas veces se generan criterios contradictorios sobre si adoptarlas o no, sobre el fallo que se emita y sobre la resolución final, especialmente considerando que son tres autoridades distintas las que resuelven en cada caso, pues las medidas cautelares las determina la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la impugnación que se presente en contra de la determinación que adopten las resuelve la Sala Superior del TEPJF y el procedimiento especial sancionador lo resuelve la Sala Especializada del TEPJF.

3. La resolución de los procedimientos no ha sido expedita. Tanto en el SUP-RAP-17/2006, como en el Cofipe (abrogado por la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) se estableció un procedimiento cuya tramitación debía verificarse en alrededor de cinco días (contando todas sus etapas, desde el plazamiento a las partes hasta la resolución de la queja). La tramitación de casos y el TEPJF fueron advirtiendo sobre la necesidad de realizar diligencias y actuaciones adicionales —no preestablecidas en la legislación—, de manera que los plazos reales se ampliaron —a veces considerablemente—. A ese tiempo debe sumarse el generado por las frecuentes e ilimitadas devoluciones por parte del TEPJF (la legislación no establecía un límite) quien revisa en segunda instancia, las impugnaciones en contra de los fallos de este tipo de procedimientos. Todo esto ha generado que el instrumento pierda su esencia de brevedad.
4. Formalismos ajenos a la función administrativa electoral. Los procedimientos sancionadores son de carácter administrativo, es decir, su sustanciación y resolución se realiza por una autoridad no jurisdiccional. La evolución de este mecanismo de sanción ha generado que su resolución se haga por un órgano jurisdiccional especializado; sin embargo, los criterios del Tribunal, en un afán por garantizar los derechos procedimentales de las partes, han provocado que los procedimientos se rijan por reglas estrictas y diversos formalismos ajenos a la esencia que se buscaba con los procedimientos sancionadores, lo cual ha tenido como efecto secunda-

rio que los tiempos legalmente previstos para tramitar, desahogar y resolver los procedimientos especiales sancionadores no siempre se cumplan.

5. La creación jurisprudencial de supuestos de sanción no previstos en la legislación electoral, como son las limitantes a la participación de menores de edad en la propaganda electoral (Jurisprudencia 5/2017 “Propaganda política y electoral. requisitos mínimos que deben cumplirse cuando se difundan imágenes de niños, niñas y adolescente”, y Jurisprudencia 20/2019 “Propaganda política y electoral. cuando aparezcan menores sin el consentimiento de quien ejerza la patria potestad o tutela, se debe hacer irreconocible su imagen”) o el supuesto de sobreexposición el cual, en concepto del TEPJF, vulnera el modelo de comunicación política (Jurisprudencia 6/2019 de rubro “Uso indebido de pautas. elementos para identificar la posible sobreexposición de dirigentes, simpatizantes, militantes o voceros de partidos políticos en radio y televisión”). Este tipo de ilícitos atípicos que se han creado jurisprudencialmente han contribuido a volver mucho más complejo el PES de como originalmente se concibió.

Los procedimientos sancionadores deben regresar a su esencia: ser mecanismos breves y efectivos para que cualquier persona pueda denunciar verdaderas irregularidades acaecidas durante los procesos electorales, que constituyan una clara violación a la legislación electoral, de manera que se ponga en riesgo alguno de los principios de la contienda —como certeza, equidad, libertad o secrecía del voto— y que requieran forzosamente la intervención de la autoridad electoral, evitando el abuso en la presentación de quejas y denuncias que únicamente busquen un impacto mediático.

## **Procedimientos sancionadores en el ámbito local**

En el ámbito local también se conocen y resuelven procedimientos sancionadores. Las legislaciones estatales contemplan procedimientos ordinarios y especiales. En todos los casos, los procedimientos ordinarios son sustanciados y resueltos por el Ople, salvo en Nuevo León, donde el tribunal local se encarga de resolverlo. En el caso

de los PES, veinticuatro entidades federativas siguen el modelo nacional, en el que la autoridad administrativa electoral recibe la queja o denuncia, emplaza a las partes, lleva a cabo la investigación, realiza la audiencia y el órgano jurisdiccional local emite la resolución que corresponda. Sólo en ocho entidades la autoridad administrativa es la que lleva a cabo la sustanciación y resolución del procedimiento especial, como se advierte en la tabla 10. Destaca el caso de Campeche, cuya ley electoral señala de manera extraña a la Sala Regional Especializada del TEPJF como el órgano competente para resolver los procedimientos especiales sancionadores; sin embargo, esta Sala interpretó que, atendiendo a la distribución de competencias en la materia, es el tribunal electoral local el que debe resolverlos (SRE-JE-1/2015, SRE-JE-2/2015 y SRE-AG-9/2015).

**Tabla 9. Resolución de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito local**

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
1	Aguascalientes	Ople	Tribunal local
2	Baja California	Ople	Tribunal local
3	Baja California Sur	Ople	Tribunal local
4	Campeche	Ople	Tribunal local
5	Chihuahua	Ople	Tribunal local
6	Ciudad de México	Ople	Tribunal local
7	Chiapas	Ople	Ople
8	Coahuila	Ople	Ople
9	Colima	Ople	Tribunal local
10	Durango	Ople	Ople
11	Estado de México	Ople	Tribunal local
12	Guanajuato	Ople	Tribunal local
13	Guerrero	Ople	Tribunal local
14	Hidalgo	Ople	Tribunal local
15	Jalisco	Ople	Tribunal local
16	Michoacán	Ople	Tribunal local
17	Morelos	Ople	Tribunal local

*Continuación*

Núm.	Entidad	Sustanciación e investigación	Resolución y sanción
18	Nayarit	Ople	Tribunal local
19	Nuevo León	Ople	Tribunal local
20	Oaxaca	Ople	Ople
21	Puebla	Ople	Tribunal local
22	Querétaro	Ople	Ople
23	Quintana Roo	Ople	Tribunal local
24	San Luis Potosí	Ople	Tribunal local
25	Sinaloa	Ople	Tribunal local
26	Sonora	Ople	Ople
27	Tabasco	Ople	Ople
28	Tamaulipas	Ople	Ople
29	Tlaxcala	Ople	Tribunal local
30	Veracruz	Ople	Tribunal local
31	Yucatán	Ople	Tribunal local
32	Zacatecas	Ople	Tribunal local

Fuente: Elaboración propia, con información obtenida de las legislaciones de las diferentes entidades federativas.<sup>5</sup>

Nota. Aquellas filas más oscuras son los Estados en donde los Institutos Electorales se encargan de sustanciar y resolver los PES. En Campeche el Ople se encarga de sustanciar, pero el PES se turna a la Sala Especializada del TEPJF.

<sup>5</sup> A continuación, los fundamentos legales (todos los números enlistados son artículos del ordenamiento correspondiente). Aguascalientes: 258 y 266 (POS), 268 y 274 (PES), del Código Electoral del Estado; Baja California: 365, 368 y 371 (POS), 372 y 380 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Baja California Sur: 279 y 289 (POS), 290 y 293 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Campeche: 603 y 609 (POS), 610 y 611 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado; Chiapas: 355, 363 (POS), 364 y 368 (PES), del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado; Chihuahua: 280, 285 (POS), 286 y 291 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Ciudad de México: 373 y 374 (POS-PES), del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales; Coahuila: 243 del Código Electoral del Estado; Colima: 309 (POS), 319 y 324 (PES), Código Electoral del Estado; Durango: 380, 384 (POS), 386 y 388 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Estado de México: 464, 469 (POS), 470 y 475 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos electorales; Guanajuato: 361, 368 (POS), 370 y 379 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Guerrero: 405, 437 (POS), 443 (PES), de la Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Hidalgo: 335 (POS), 341 (PES), del Código Electoral del Estado; Jalisco: 470 (POS), 471 y 474 (PES), del Código Electoral y de Participación Ciudadana; Michoacán: 251 (POS), 261 y 263 (PES), del Código Electoral del Estado; Morelos: 381 y 137, del Código

## Conclusión

Los procedimientos sancionadores tienen por objetivo detener las conductas contrarias a la legislación electoral y sancionar a los sujetos responsables. Estos procedimientos pueden ser ordinarios o especiales; la diferencia consiste en el tipo de conductas que se denuncian mediante cada uno y en el tiempo que toma resolverlos.

El procedimiento especial sancionador funciona por regla general dentro de los procesos electorales para conocer asuntos vinculados con propaganda electoral en radio y televisión, promoción personalizada de servidores públicos, propaganda electoral de partidos políticos o actos anticipados de campaña o precampaña. Por el tipo de conductas se trata de un procedimiento sumamente expeditedo (cinco días), diseñado con el fin de salvaguardar la equidad de la contienda. En el procedimiento ordinario sancionador se conocen conductas que no trascienden en los procesos electorales, pues su tramitación y resolución puede tomar entre sesenta y ciento veinte días, aproximadamente, lo que le resta efectividad en un proceso electoral cuyas campañas duran entre treinta y noventa días.

Considerando la naturaleza de cada uno de los procedimientos analizados es posible advertir lo siguiente:

de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado; Nayarit: 216 de la Ley Electoral del Estado, 369 (POS), 375 (PES), de Ley de instituciones y procedimientos electorales del Estado; Oaxaca: 297 (POS), 302 (PES), del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electoral para el Estado (ver Acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, publicada el 27 de noviembre de 2015); Puebla: 407 y 408, del Código de Instituciones y Procesos Electorales; Querétaro: 255 (POS), 256 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Quintana Roo: 321 (POS), 327 (PES), de la Ley Electoral del Estado de Quintana Roo; San Luis Potosí: 432 y 441 (POS), 449 y 450 (PES), de la Ley Electoral; Sinaloa: 294 y 301 (POS), 303 y 308 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electoral del Estado; Sonora: 292 y 297 (POS), 303 (PES), de la Ley de Instituciones y procedimientos Electorales; Tabasco: 355 y 360 (POS), 364 (PES), de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado; Tamaulipas: 326 y 341 (POS), 351 (PES), de la Ley Electoral del Estado; Tlaxcala: 380 (POS), 381 y 391 (PES), de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales; Veracruz: 339 (POS), 344 (PES), del Código Electoral del Estado; Yucatán: 404 (POS), 415 (PES), de la Ley de Instituciones de Procedimientos Electorales; Zacatecas: 415 (POS), 422 (PES), de la Ley Electoral del Estado.

1. Los procedimientos sancionadores (ordinario y especial) se crean para evitar y sancionar conductas violatorias de la legislación electoral que pueden poner en riesgo los procesos electorales. Estos procedimientos se adaptan a las circunstancias que se presentan durante cualquier contienda comicial (sobre todo el especial), de manera que su implementación sea efectiva y se eviten, continúen o propaguen conductas indeseables.
2. El procedimiento especial sancionador, creado en 2006 por la Sala Superior del TEPJF para detener irregularidades que puedan trascender en el proceso electoral y afectar de manera irreparable el mismo, se ha ido transformando. Al momento de escribir este texto (2019) es un procedimiento de naturaleza mixta en el que la sustanciación y tramitación del mismo corresponde a un órgano de naturaleza administrativa y la resolución a uno de naturaleza jurisdiccional.
3. Una complejidad actual del PES es que en un mismo procedimiento puede haber tres criterios distintos sobre la legalidad o ilegalidad de las conductas denunciadas. El primero es el que emita la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en caso de solicitarse medidas cautelares; el segundo, el que emita la Sala Regional Especializada al resolver el procedimiento; y el tercero, el de la Sala Superior, en caso de que se impugnen las medidas cautelares y/o la resolución emitida por la Sala Especializada.
4. Los PES son mucho más usados que los ordinarios. La propia Sala Superior del TEPJF ha señalado que durante el proceso electoral todas las quejas o denuncias que se presenten deben desahogarse mediante procedimiento especial sancionador.
5. Existe un alto número de POS y PES que son desechados o sobreseídos, lo cual indica que se presentan quejas o denuncias sin sustento alguno que genere indicios mínimos de que existió una irregularidad. También es importante el número de procedimientos que se declara fundado, indicativo de que en esos casos sí existió una irregularidad y que la misma es sancionable.
6. En el ámbito local se sigue el modelo de sustanciación y tramitación de los procedimientos sancionadores que se tiene en el orden federal, aunque en algunas entidades todavía continúan con el mo-

delo anterior en el que los institutos electorales tramitaban y resolvían los PES.

7. Los procedimientos especiales sancionadores han sido utilizados durante los procesos electorales como instrumentos mediáticos a efecto de hacer ver ante los medios de comunicación que los otros actores políticos incurren en posibles irregularidades, dejando de lado los aspectos jurídicos que se deben acreditar para que los procedimientos sean efectivos. Muestra de ello es que la menor cantidad de los procedimientos son declarados fundados, y la gran mayoría o son desechados, sobreseídos o declarados infundados.
8. Hasta ahora parece que los procedimientos sancionadores no han cumplido con la finalidad de disuadir las conductas ilegales de los partidos políticos o de quienes obtienen una candidatura, por el contrario, en cada proceso electoral aumentan los procedimientos que se inicián. Esto se puede deber, en parte, a que las sanciones no generan el efecto disuasivo que se busca, pues a los actores políticos les resulta más rentable ser amonestados o recibir una sanción económica a cambio de hacer algo ilegal que les genere votos a favor. Por lo que, si las sanciones se endurecen y derivan en la disminución o suspensión de tiempos en radio y televisión, la pérdida del registro de la candidatura o del registro como partido político o la imposibilidad de participar en futuros procesos electorales, es posible que la efectividad de los procesos sancionadores crezca y el efecto disuasivo de las conductas ilegales se cumpla. ¶



# **Desempeño y autonomía de los tribunales electorales locales**

**Felipe de la Mata Pizaña\***

## **Introducción**

El objetivo del presente trabajo es proporcionar un panorama sobre el funcionamiento y las garantías mínimas que se deben observar para una administración de justicia electoral independiente, imparcial y eficaz, a la luz de las experiencias y problemáticas conocidas a partir de la reforma electoral de 10 de febrero de 2014.

El funcionamiento de los tribunales electorales locales en México es esencial para la protección de los derechos político-electORALES y las libertades; debe ser un contrapeso esencial de los otros poderes públicos que asegure que las leyes del legislativo y los actos del ejecutivo respeten los derechos humanos y el estado de derecho.

Esta función crucial ha sido destacada por todos los sistemas internacionales de derechos humanos. La Asamblea General de las Naciones Unidas y el Comité de Derechos Humanos han manifestado en varias ocasiones que la administración de justicia cumple un papel central en la promoción y protección de los derechos humanos (Resoluciones 48/137 de 20 de diciembre de 1993, y 50/181 de 22 de diciembre de 1995, tituladas “Los Derechos Humanos en la Administración de Justicia”).

---

\* Magistrado de la Sala Superior del TEPJF..

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH) ha precisado que “la garantía de los derechos implica la existencia de medios legales idóneos para la definición y protección de aquéllos, con intervención de un órgano judicial competente, independiente e imparcial, cuya actuación se ajuste escrupulosamente a la ley, en la que se fijará, conforme a los criterios de oportunidad, legitimad y racionalidad” (CIDH 2002).

En general, la existencia de tribunales independientes autónomos e imparciales constituye un pilar fundamental de un sistema judicial garante de los derechos humanos de conformidad con el derecho internacional.

Por tanto, la Constitución, las leyes y las políticas de un país deben asegurar que los tribunales sean verdaderamente independientes de los demás poderes del Estado.

En este trabajo se analizará, con base en algunas experiencias y precedentes judiciales, la situación actual de los tribunales electorales locales, de frente a las garantías judiciales reconocidas en el derecho internacional de los derechos humanos y en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante Constitución.

Lo anterior, a fin de proponer algunas recomendaciones para fortalecer la independencia, autonomía y funcionamiento de los tribunales electorales locales.

## **Origen y evolución de la jurisdicción contenciosa electoral local**

En México el sistema político de auto calificación electoral de los integrantes del Poder Legislativo Federal se conservó casi durante la mayor parte del siglo XX, con una participación no vinculante de la SCJN.

En la denominada reforma política promovida por el titular del Poder Ejecutivo Federal se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de diciembre de 1977, el Decreto por el cual el poder revisor de la Constitución reformó y adicionó diversas disposiciones que incluyó al artículo 60, para quedar con el texto siguiente:

La Cámara de Diputados calificará la elección de sus miembros a través de un colegio electoral, que de acuerdo con las constancias de

mayoría que registre la Comisión Federal Electoral hubieran obtenido mayor número de votos [...] Si la Suprema Corte de Justicia considera que se cometieron violaciones sustanciales en el desarrollo del proceso electoral o en la calificación misma, lo hará del conocimiento de dicha Cámara para que emita nueva resolución, misma que tendrá el carácter de definitiva e inatacable.

Casi diez años después, por decreto del 11 de diciembre de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 del mismo mes y año, el Constituyente Permanente reformó el artículo 60 constitucional para derogar el recurso de reclamación ante la SCJN y dejar el artículo 60 con el texto siguiente: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas”.

La anterior reforma fue complementada con la promulgación del Código Federal Electoral, según decreto de 29 de diciembre de 1986 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de febrero de 1987.

En el libro octavo de ese ordenamiento se instituyó legalmente el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo, dotado de plena autonomía, para resolver los recursos de apelación y queja (CFE 1987).

Posteriormente, en 1990, se creó el Tribunal Federal Electoral (Trife), como un órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral. Sin embargo, sus resoluciones no eran definitivas, ya que podían ser modificadas o revocadas por los Colegios Electorales, órganos supremos en materia electoral.

Con la citada reforma, se modificó nuevamente el artículo 60 constitucional y se adicionó el 41, para establecer la existencia de un sistema de medios de impugnación en materia electoral federal, cuyo conocimiento se otorgó al organismo público encargado de preparar y realizar las elecciones, así como a un Tribunal calificado constitucionalmente como órgano electoral jurisdiccional.

La creación del Trife sustituyó al Tribunal de lo Contencioso Electoral. El nuevo Tribunal fue definido por la propia Constitución como el órgano jurisdiccional autónomo en materia electoral encargado de garantizar que los actos y resoluciones se sujeten al principio de legalidad.

Sin embargo, en 1993 un nuevo cambio a la Constitución reforzó la jurisdicción electoral al desaparecer la auto calificación de la va-

litez de las elecciones de diputados y senadores y crear un sistema de medios de impugnación en materia electoral, aunque mantuvo la calificación de la elección presidencial por la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral (Decreto 1993).

En general, es en estos años (1990-1993) cuando surge la jurisdicción contenciosa electoral en las entidades federativas, y su evolución se va dando en paralelo con las referidas reformas a nivel federal.<sup>1</sup>

### **Reforma electoral de 1996**

La reforma constitucional y legal de 1996 consolidó el sistema contencioso electoral de carácter jurisdiccional, al incorporarse el Tribunal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

Con tal reforma se eliminó la intervención del Congreso en la calificación de la elección presidencial y se confirió a la Sala Superior la atribución de realizar el cómputo final de la elección, una vez resueltas las impugnaciones correspondientes y formular la declaración de validez de la elección y de presidente electo.

Asimismo, se consolidó un sistema de medios de impugnación para garantizar que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se ajusten invariablemente a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En el Distrito Federal, esta reforma de 1996 modificó el artículo 122 constitucional con el propósito de que los ciudadanos eligieran mediante voto universal, libre, directo y secreto a sus autoridades más importantes: diputados a la Asamblea Legislativa, Jefe de Gobierno y titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales en que se dividía el Distrito Federal.

A su vez, sentó los principios de la legislación electoral en el Distrito Federal y determinó la sujeción de las disposiciones que ríjan las elecciones a las bases del Estatuto de Gobierno, tomando en cuenta los principios fundamentales establecidos en la fracción IV, incisos b) al i) del artículo 116 constitucional, es decir: legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia como los principios rectores de

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el caso del estado de Oaxaca, el Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales publicado en el Periódico Oficial de esa entidad federativa, el 12 de febrero de 1992, estableció la integración del Tribunal Estatal Electoral y desapareció la Comisión Estatal Electoral.

la función electoral; autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales.

A partir de tal reforma, se constituye el Tribunal Electoral del Distrito Federal como máxima autoridad jurisdiccional en la materia.

Después de esta reforma, en las entidades federativas generalmente las magistraturas electorales eran designadas por las legislaturas locales a propuesta de los tribunales superiores de justicia.

### **Reforma electoral 2007-2008**

En esta reforma se destaca el establecimiento de la permanencia de las salas regionales del TEPJF y, como consecuencia, también a nivel local el funcionamiento permanente de los tribunales locales.

Con la permanencia de los tribunales electorales se avanzó en el fortalecimiento de la autonomía y la independencia como garantías judiciales, pues el carácter temporal les impedía ejercer su función de emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso.<sup>2</sup>

En las entidades federativas por lo general correspondió a las legislaturas locales la designación de la magistratura electoral,<sup>3</sup> previa convocatoria pública.

---

<sup>2</sup> Como lo ha interpretado el Pleno de la SCJN en la Jurisprudencia J./P. 73/2010, de rubro: TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LAS NORMAS QUE LES IMPIDEN FUNCIONAR EN FORMA PERMANENTE E ININTERRUMPIDA VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.

<sup>3</sup> Por ejemplo, la Sala Superior en el juicio de revisión constitucional electoral: SUP-JRC-111/2013, analizó el procedimiento de designación de la magistratura electoral del Estado de Michoacán (antes de la reforma electoral 2014), el cual emanaba del Congreso local, bajo el siguiente procedimiento:

- Los magistrados debían satisfacer cuando menos los requisitos exigidos para ser magistrado del Supremo Tribunal del Estado.

- El Congreso, a través de la Comisión respectiva, emitía convocatoria pública dirigida a las instituciones académicas, culturales, civiles, colegios de profesionistas y la sociedad en general, a más tardar 90 días anteriores a la fecha en que concluyera el periodo para el cual fue elegta la magistratura en funciones.

- El Poder Legislativo elegiría a las magistradas y magistrados por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes.

- Las magistradas y magistrados eran designados por un periodo constitucional de dos procesos electorales ordinarios sucesivos.

Similar procedimiento se previó en la legislación del estado de Sonora, el cual fue analizado por la Sala Superior en precedente: SUP-JRC-173/2012.

## **Reforma electoral 2013-2014**

En esta reforma se destaca un nuevo método de integración de los tribunales electorales locales, ya que se les separa de cualquier otro poder.

La exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de reforma señaló que se consolidaría a las autoridades jurisdiccionales y administrativas electorales para impedir la injerencia de otros poderes públicos en las elecciones.

Es por tal motivo que, a partir de esta reforma, el proceso de designación de la magistratura electoral corresponderá al Senado de la República previa convocatoria pública que contendrá los plazos y la descripción del procedimiento respectivo.

## **Marco normativo y jurisprudencial de los tribunales electorales locales**

La reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014 pretendió fortalecer a los tribunales electorales de las entidades federativas y evitar la injerencia de otros poderes públicos en los comicios.

Con motivo de esta reforma, las magistraturas que integran las autoridades jurisdiccionales electorales en los Estados son electas por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determina la Legipe (Artículos 116, fracción IV, inciso c, párrafo 5º de la Constitución).

Por otra parte, se establece en la Legipe que los tribunales se integren en número impar y que sus presidencias sean designadas por votación mayoritaria de sus magistraturas.

También se precisa que la magistratura electoral gozará de todas las garantías judiciales previstas en el artículo 17 de la Constitución a efecto de garantizar su independencia y autonomía, cuyo contenido mínimo se integra por la permanencia, la estabilidad en el ejercicio del cargo por el tiempo de su duración y la seguridad económica.

Al respecto, la línea jurisprudencial de la Sala Superior ha reconocido la naturaleza de órganos constitucionales autónomos a los tribunales electorales locales.

En precedentes de la Sala Superior se prevé que los tribunales como órganos autónomos deben de concebirse a la par de los poderes tradicionales estatales ya que cumplen con una función esencial como lo es la administración de justicia electoral (SUP-JE-7/2018, SUP-JE-72/2018 y SUP-JE-1/2018).

Lo anterior porque están establecidos y configurados directamente en la Constitución; mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación, cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera, y atienden funciones coyunturales del Estado que requieren ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

### **Autonomía e independencia de los juzgadores en el Sistema interamericano**

La autonomía de los tribunales puede analizarse, al menos, desde dos facetas distintas: (1) desde la posición personal de los juzgadores como consecuencia del derecho humano de acceso a la justicia; y (2) desde la perspectiva netamente orgánica, es decir, desde la facultad que deben tener para defender sus competencias (De la Mata 2018).

En el sistema interamericano el derecho de acceso a la justicia deriva de los artículos 8 y 25 de la Convención. La Comisión IDH ha reiterado que, en ejercicio de su mandato de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos, una de sus prioridades es el funcionamiento de los sistemas de justicia de los Estados miembros de la OEA y las garantías para su independencia tanto a nivel institucional como individual, el cual se circumscribe a evitar que existan barreras para el acceso a la justicia (ComIDH 2013, 28).

La Corte IDH en el caso Reverán Trujillo contra el estado de Venezuela interpretó que los jueces, a diferencia de los demás funcionarios públicos, cuentan con determinadas garantías debido a la independencia necesaria del poder judicial para los justiciables, lo cual la Corte ha entendido como esencial para el ejercicio de la función judicial (CIDH 2009).

La independencia, desde el punto de vista institucional, se refiere a la relación que guarda la entidad de justicia respecto de otras esferas de poder e instituciones estatales. Cuando no existe independencia en esta faceta se presentan situaciones de subordinación o dependencia a

otros poderes o instituciones ajenos a la entidad de justicia que debería ser independiente (*Ídem*, 29).

La autonomía e independencia de los tribunales implican garantías constitucionales a favor de los ciudadanos, y se refieren a aquella situación institucional que permite a las autoridades judiciales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y con estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que someterse a indicaciones, instrucciones o injerencias provenientes ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes públicos o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural (SCJN 2010).

Por otro lado, el Comité de Derechos Humanos de la Naciones Unidas, como órgano encargado de vigilar el cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ha sostenido que el derecho a ser juzgado por un tribunal independiente e imparcial es un derecho absoluto que no puede ser objeto de excepción alguna. Es por tanto un derecho aplicable en todas las circunstancias y en todos los tribunales, ya sean ordinarios o especiales (CDH 2001).

En el ámbito internacional, los principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen el requisito de independencia en el primer Principio.<sup>4</sup>

El principio de un poder judicial independiente deriva de los principios básicos del estado de derecho, específicamente del principio de división de poderes.

La Corte IDH, en la sentencia del caso del Tribunal Constitucional (Perú), dijo que uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. La Corte por lo tanto consideró necesario que “se garantice la independencia de cualquier juez en un estado de derecho (...)" (CIDH 2001, párr. 75).

<sup>4</sup> “La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o legislación del País. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.” Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985 y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985. Consultable en: [www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx](http://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/independencejudiciary.aspx).

## **Autonomía presupuestaria como garantía judicial**

El manejo del presupuesto constituye un aspecto esencial para garantizar la independencia institucional de los tribunales judiciales, pues hace que no dependan para su disposición y manejo de otros poderes públicos y que cuenten con recursos suficientes para posibilitar el desempeño adecuado de la función judicial.

Al respecto, la Comisión IDH ha considerado que la autonomía institucional del poder judicial —incluidos su gestión, administración y financiamiento— son “atributos esenciales e indispensables para mantener el equilibrio de poder necesario en una sociedad democrática” (CIDH 2000, párr. 13).

También ha reconocido que los recursos humanos y técnicos adecuados son condiciones esenciales para el funcionamiento independiente de las y los operadores de justicia y, en consecuencia, para el acceso de las personas a la justicia en los casos que tienen bajo su conocimiento (ComIDH 2013).

En ese sentido, el que los operadores de justicia cuenten con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones y conozcan ese hecho evita que sean objeto de presiones y, por lo tanto, fortalece su independencia frente a otros poderes o factores externos como la corrupción.

En el caso opuesto, cuando los órganos operadores de la función jurisdiccional conocen de antemano que no podrán realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos adecuados, se merma la garantía de independencia que regula su actuación (*Ídem*, párr. 136).

Con base en ello, la Comisión IDH recomendó que los Estados garanticen la dotación de recursos financieros, técnicos y humanos adecuados y suficientes con el fin de asegurar que los jueces puedan realizar de manera efectiva sus respectivos roles en el acceso a la justicia, de tal manera que no se incurra en demoras o dilaciones como consecuencia de la falta de recursos materiales o financieros.

Varios instrumentos internacionales reconocen la necesidad del poder judicial de recibir suficientes fondos. Por ejemplo, Los Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura establecen que: “cada miembro proporcionará recursos

adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones” (*op. cit.*, Principio 7). La Carta Europea sobre el estatuto de los jueces dispone que “el estado tiene el deber de asegurar que los jueces tengan los medios necesarios para cumplir sus tareas adecuadamente, y en particular decidir casos dentro de un plazo razonable” (CE 1998, 1.6). Los principios de *Beijing* también reconocen este requisito (CIJ 2007, párr. 41).

Incluso, en países con dificultades para proporcionar al poder judicial los recursos que éste considera necesarios para el desempeño adecuado de sus funciones, especialmente aquellos en vía de desarrollo.

Al respecto, los *Principios de Beijing* estipulan que: “cuando las restricciones económicas dificulten la asignación de instalaciones y recursos que los jueces consideren adecuados para desempeñar sus funciones, el mantenimiento esencial del estado de derecho y la protección de los derechos humanos requieren que se dé máxima prioridad a las necesidades de la judicatura en la asignación de recursos” (CIJ 2007, párr. 42).

Un requisito adicional con relación a la autonomía financiera debe ser que el poder judicial sea autónomo para decidir cómo asignar sus recursos con base en criterios de racionalidad y economía en el gasto y máxima transparencia, a fin de evitar excesos en el ejercicio del gasto público (en observancia al artículo 134 constitucional).

### Carrera judicial electoral

En la reforma constitucional de 1994 se estableció la carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación y se delegó su administración en el Consejo de la Judicatura Federal.

En la exposición de motivos de esta reforma se estableció como objetivo principal elevar la calidad profesional de quienes impartirían justicia, de manera que, en lo futuro, el nombramiento, adscripción y remoción de jueces y magistrados quede sujeta a los criterios generales, objetivos e imparciales que al respecto determinen las leyes.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Exposición de motivos de la reforma constitucional de 1994, que reformó y adicionó, entre otros, el artículo 94 de la Constitución, consultable en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/boletin/cont/83/el/14.htm>.

A partir de 1995 y hasta 2019, se han dado una serie de reformas legales que han ido desarrollando nuestro modelo actual de carrera judicial.

En el ámbito judicial electoral a nivel federal, la carrera judicial se establece por reforma legal de 2008, incorporando al personal del TEPJF y delegando su reglamentación y administración a la Comisión de Administración.

En la judicatura electoral local se comienza a regular la carrera judicial porque los tribunales locales, en algunos casos, formaban parte de los Poderes Judiciales de los Estados, pero en otros, como el Tribunal Electoral del entonces Distrito Federal, eran considerados como órganos autónomos.

Sin embargo, con la reforma constitucional de 2014 se separan los tribunales electorales locales de cualquier otro poder y son reconocidos como órganos autónomos e independientes.

## **Problemática actual de los tribunales electorales locales**

La reforma político-electoral de 2014 requiere de una regulación más completa en lo atinente a la autonomía e independencia institucional de los tribunales locales.

Lo anterior porque es necesario que se prevean los mecanismos para garantizar la autonomía de los tribunales locales y, en consecuencia, que éstos no vean vulnerada su independencia frente a otros poderes públicos.

Asimismo, debe establecerse a nivel constitucional y legal un sistema de carrera judicial para prever procedimientos y criterios objetivos en la promoción y ascenso del personal de la judicatura electoral teniendo en cuenta los méritos y la capacidad profesional de las personas.

También deben establecerse garantías para que los tribunales locales cuenten con recursos suficientes y estables para cumplir de forma independiente y eficiente sus funciones como juzgadores; así como medidas positivas para lograr la paridad de género en su integración.

Igualmente, los tribunales locales deben aplicar mecanismos de rendición de cuentas que sean eficaces, objetivos y transparentes con

miras a reforzar la administración de justicia y evitar la impunidad o el dispendio.

Actualmente, la sociedad exige que los juzgadores actúen con arreglo a normas éticas predefinidas y a los deberes y responsabilidades inherentes a sus funciones.

Al respecto, hay que analizar las condiciones prevalecientes para proponer soluciones de mejora.

### **En cuanto al método de designación de la magistratura electoral local**

La Legipe establece el proceso de elección de las magistraturas (Legipe 2014, Artículo 105), el cual se puede resumir de la forma siguiente:

- a) La Cámara de Senadores emite a propuesta de la Junta de Coordinación Política, la convocatoria pública que contendrá la descripción del procedimiento respectivo.
- b) La convocatoria contiene esencialmente los requisitos de ley para ser magistrado o magistrada electoral, así como los documentos que se deberán exhibir para acreditarlos; las magistraturas que se renovarán y las fechas en que iniciarán los encargos; la elaboración de un ensayo sobre distintos temas de la materia electoral y la asistencia a entrevistas que al efecto convoque la Comisión de Justicia.
- c) La Comisión de Justicia será la encargada de acordar el procedimiento de evaluación de los aspirantes y emitirá dictamen fundado y motivado del listado de candidatos que, cumpliendo los requisitos de la ley y la convocatoria, considere que reúnen los requisitos de elegibilidad para la magistratura electoral. Dicho listado no será vinculante para la decisión que tome el Pleno del Senado (con base en la Convocatoria).
- d) Una vez recibido el dictamen con las listas de candidaturas, la Junta de Coordinación Política, mediante acuerdo, propondrá al Pleno del Senado los candidatos o candidatas que considere reúnen las condiciones de idoneidad para ocupar el cargo.
- e) La elección de la magistratura electoral se realizará mediante votación por cédula, conforme al Reglamento del Senado de la República (Legipe 2014, Artículo 97, numeral 1, fracción III).

Ahora bien, tomando en cuenta que el diseño del método de selección y nombramiento de la magistratura electoral corresponde al Senado de la República a través de convocatoria pública, se hace posible garantizar en mayor medida diversos principios básicos en los procesos correspondientes, como la igualdad de condiciones y no discriminación en la participación de aspirantes, una selección con base en los méritos y la experiencia y la máxima transparencia en los procesos.

Lo anterior, a fin de evitar la politización en los procesos de selección, como uno de los principales problemas detectados por la Comisión IDH en los países de la región, en detrimento del funcionamiento del aparato de justicia (ComIDH 2013, párr. 57 y 249 B).

Además, con la finalidad de garantizar que la sociedad tenga la certeza de que quienes sean designados para la judicatura electoral cuenten con los méritos y perfiles idóneos para su desempeño.

En la actualidad, aunque se garantiza la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación, también se omiten acciones positivas para lograr la paridad de género de las magistraturas,<sup>6</sup> así como el acceso de personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas en aquellos estados donde se dirimen conflictos de sistemas normativos internos.

Asimismo, para garantizar la independencia e imparcialidad de la judicatura electoral, se requiere seguir los *Principios básicos de Naciones Unidas relativos a la independencia de la judicatura* que establecen:

“Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio” (Principio 10).

---

<sup>6</sup> Por ejemplo, en el precedente SUP-JDC-2012/2016 la Sala Superior recomendó al Senado de la República analizar la pertinencia de implementar medidas afirmativas para lograr la paridad de género en la designación de las magistraturas.

De modo similar, el *Estatuto Universal del Juez* estipula que: “el ingreso en la carrera y cada uno de los nombramientos del juez deben hacerse según criterios objetivos y transparentes fundados en su capacidad profesional” (Artículo 9).

### **En cuanto a su autonomía y suficiencia presupuestaria**

La Sala Superior ha analizado casos donde se plantean problemas presupuestales de los tribunales electorales locales.

En el SUP-JE-76/2017, la Sala Superior conoció de una demanda de un Tribunal Electoral contra el gobernador y el congreso de su entidad. Básicamente, el tribunal reclamaba que el ejecutivo local había sido omiso en entregarle parte de los recursos aprobados en el presupuesto de egresos, así como tramitar y entregarle una ampliación presupuestal.

Dada la ausencia de constancias relativas a pagos, la Sala Superior ordenó al ejecutivo local contestar de manera fundada y motivada sobre los adeudos, si procedía su pago y, en su caso, dar trámite a la ampliación presupuestal.

Lo anterior permitió obtener una respuesta a las pretensiones del tribunal local y dejó a salvo su derecho de impugnar de nueva cuenta ante una respuesta desfavorable.

En el SUP-JE-1/2018, la Sala Superior resolvió la impugnación del Tribunal Electoral de otra entidad federativa contra su gobernador y el congreso estatal. El tribunal reclamaba que el ejecutivo había modificado el presupuesto de egresos formulado por el propio tribunal, sin contar con competencia para ello.

Se analizaron las facultades del gobernador y se concluyó que no podía modificar el presupuesto de egresos propuesto por el tribunal local, por lo que debería remitirlo al congreso estatal para que resolviera al respecto y, en su caso, impactara los ajustes al presupuesto de egresos.

Los casos reseñados muestran que el funcionamiento de los tribunales locales se ha visto mermado con motivo de las asignaciones presupuestales, en detrimento de su autonomía para disponer de recursos necesarios que le permitan cumplir con sus atribuciones constitucionales y legales sin depender de otros poderes públicos, como el ejecutivo y el legislativo.

## En cuanto a la protección de las remuneraciones de la magistratura

La Sala Superior también ha analizado casos que tienen que ver con la seguridad económica de la magistratura electoral.

En el juicio SUP-JDC-184/2016 se impugnaba un ajuste a las percepciones de los magistrados electorales por falta de aprobación de una ampliación presupuestal. Así, a pesar de que éstos tenían derecho a ser retribuidos conforme al momento máximo del tabulador de salarios que perciben los magistrados del Poder Judicial de la entidad federativa, sus sueldos sufrían un ajuste temporal.

La Sala Superior ordenó a la Secretaría de Finanzas y Administración y al congreso local, que hicieran las gestiones y trámites necesarios para otorgar la ampliación presupuestal a fin de pagar retroactivamente la remuneración íntegra a los magistrados electorales.

En el SUP-JE-71/2018, el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos de un estado determinó reducir las percepciones mensuales brutas de la magistratura electoral para el ejercicio 2019.

La magistrada y magistrados integrantes del tribunal local impugnaron las determinaciones del mencionado Comité Técnico.

La *Litis* se centró en determinar, entre otras cosas, si los preceptos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro que daban sustento a las determinaciones del referido Comité eran constitucionales o si debían ser inaplicados; y si, conforme a los principios de autonomía e independencia judicial, resultaba factible la reducción a las remuneraciones de la magistratura electoral.

La Sala Superior determinó la inaplicación al caso concreto del artículo 22 de la citada Ley,<sup>7</sup> porque se vulneraba la autonomía e inde-

---

<sup>7</sup> Artículo 22: Los Comités, para la elaboración de los tabuladores que correspondan, sesionarán, previa convocatoria de su presidente, de manera ordinaria una vez al año, a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corresponda, o extraordinariamente cuando, en términos del artículo 15 de esta Ley, deban modificarse los tabuladores vigentes.

Los tabuladores autorizados por el Comité en sesión ordinaria, serán remitidos a los titulares de los Entes Públicos respectivos, a más tardar el día último del mes señalado en el párrafo anterior con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente; para el caso de los que se autoricen en sesiones de carácter extraordinario, deberán ser enviados a los titulares de los Entes Públicos dentro de los dos días hábiles siguientes a la sesión correspondiente.

pendencia del tribunal electoral local, al haberse facultado a un comité para fijar el tabulador respecto de las percepciones de la magistratura.

Lo anterior, porque el que se prevea que una dependencia del poder ejecutivo esté facultada para establecer la creación de un comité técnico, presidida por el ejecutivo local, constituye una intromisión en el ámbito de competencias del tribunal local, porque se permite que el ejecutivo local interfiera en la forma en que aquél determine sus remuneraciones y formule el tabulador anual.

La Sala Superior estimó que, el conferir la facultad al comité técnico para que determine las remuneraciones y formule el tabulador, le impide al tribunal electoral ejercer la competencia constitucional expresa para incluir dentro de su proyecto de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

También, la Sala Superior consideró que a la magistratura electoral le asiste la garantía de irreductibilidad en sus remuneraciones,<sup>8</sup> y que existe la prohibición de que las magistradas y los magistrados que integran los tribunales electorales de las entidades federativas sean objeto de reducciones en sus percepciones durante el ejercicio de su encargo, como garantía dirigida a salvaguardar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

La Sala Superior precisó que la garantía de irreductibilidad en las percepciones con que cuenta la magistratura es inquebrantable, pues mientras la autonomía e independencia en el ejercicio de la judicatura se encuentran inscritos constitucionalmente como principios, la irreductibilidad del salario de los jueces electorales constituye una regla o garantía de la función jurisdiccional dirigida a salvaguardar los aludidos principios; por ende, los principios y las garantías para su protección son inseparables.

Por ello, se determinó que la parte actora tenía garantizada la irreductibilidad salarial y presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no podía fijársele una disminución a sus remuneraciones respecto a lo aprobado para el ejercicio anual anterior; determinación que tiene de a proteger la autonomía en su funcionamiento e independencia en

---

<sup>8</sup> Acorde con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución y 116 de la Legipe.

sus decisiones, salvaguardándolo de todo tipo de presiones ajenas, para que cumpla cabalmente con las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las leyes locales.

La Sala Superior concluyó que tal garantía no solo es un derecho exclusivo en beneficio de los funcionarios públicos promoventes, sino que también se establece en favor de la sociedad, pues redonda en la calidad de la impartición de justicia en un estado constitucional de derecho, que es un tema de interés público; además de incentivar a profesionistas capacitados para que opten por la carrera judicial.<sup>9</sup>

### **Ausencia de reglamentación de la carrera judicial**

La reforma constitucional de 2014 separó la designación de las magistraturas locales de los congresos estatales sin establecer un sistema de carrera judicial electoral.

La carrera judicial hoy corre por cuerdas separadas de los poderes judiciales. La Legipe no hace mención de la reglamentación del ingreso, ascenso y permanencia de la judicatura electoral local, por lo que la magistratura debe asumir sus facultades reglamentarias para establecer estándares de carrera que cumplan con las exigencias para asegurar la tutela judicial efectiva.

Ello, en observancia de los principios básicos reconocidos a nivel internacional para considerar una justicia independiente e imparcial. Sobre todo, en los temas esenciales que son el ingreso, la promoción y la ratificación en los cargos de actuarios, secretarios de estudio y cuenta y secretarios generales de acuerdos de los tribunales locales.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> La SCJN se pronunció en el mismo sentido en la tesis del Pleno, de rubro “MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL.” al señalar que dichas garantías: “evitan preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional **e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial**”

<sup>10</sup> Al respecto, el Pleno de la SCJN ha considerado en Jurisprudencia de rubro: “PODERES JUDICIALES. MARCO JURÍDICO DE GARANTÍAS ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN III, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”, como un principio básico para garantizar la independencia judicial en la administración de justicia local, la consagración de la carrera judicial, al establecerse, por una parte, que las Constituciones y las leyes orgánicas de los estados establezcan las condiciones para el ingreso, la formación y permanencia de quienes sirvan a los tribunales locales, y por la otra, la preferencia para el nombramiento de juzgado-

## Conclusiones y recomendaciones

I. Para garantizar la igualdad de condiciones y no discriminación en los procesos de designación de la magistratura, se deben establecer medidas para lograr mayor paridad de género.<sup>11</sup>

II. En cuanto a la protección de la autonomía presupuestal de los tribunales locales, se debe garantizar la dotación de recursos técnicos y humanos suficientes a aquellos, a fin de que puedan realizar sus funciones de manera completa y eficaz.

III. Por otra parte, es necesario establecer un sistema de carrera judicial electoral a fin de garantizar que en los tribunales locales se logre el acceso a la magistratura con base en los méritos y experiencia.

---

res entre las personas que hayan prestado sus servicios con eficiencia y probidad en la administración de justicia, lo que será responsabilidad de los tribunales de justicia de los estados o, en su caso, de los Consejos de la Judicatura cuando se hayan establecido.

<sup>11</sup> Como dato estadístico, actualmente la mayoría de los tribunales locales están integrados en su mayoría por varones. Incluso, en aquellos que se integran por 5 personas, las mujeres son minoría de dos. Al respecto, debe observarse lo que dispone el artículo 23.1, inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que reconoce el derecho de todas las personas de tener acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. Asimismo, el artículo III, de la *Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer*, que dispone que las mujeres tendrán derecho a ocupar cargos públicos y a ejercer todas las funciones públicas establecidas por la legislación nacional, en igualdad de condiciones con los hombres, sin discriminación alguna.

Asimismo, La *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer*, conocida como “*Convención de Belem Do Para*”, en su artículo 4, incisos f) y j), señala que todas las mujeres tienen derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos.

Estos derechos comprenden, entre otros: la igual protección ante la ley y de la ley, así como el acceso a las funciones públicas de su país y a participar en los asuntos públicos.

A su vez, la *Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW, por sus siglas en inglés) señala en su artículo 3 que los Estados parte tomarán en todas las esferas y, en particular, en la política, social, económica y cultural, todas las medidas apropiadas para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres, con el objeto de garantizar el ejercicio y el goce de los derechos humanos y la libertades fundamentales en igualdad de condiciones con los hombres.

También, en la *Recomendación General 25* formulada por el Comité de la CEDAW, se precisa que la finalidad de las “medidas especiales” (o acciones afirmativas) es acelerar la mejora de la situación de las mujeres para lograr su igualdad sustantiva o de facto con los hombres y realizar los cambios estructurales, sociales y culturales necesarios para corregir las formas y consecuencias pasadas y presentes de la discriminación contra las mujeres, así como compensarlas.

Para tal efecto, se debe prever a nivel constitucional y legal una carrera judicial nacional como obligatoria en la judicatura electoral, y encargar su diseño y regulación a la Escuela Judicial del TEPJF, para que las personas que aspiren a formar parte de los tribunales locales cumplan con los requisitos de ingreso, promoción y profesionalización correspondientes<sup>12</sup>

De esta manera, se formarían abogados especialistas en la materia electoral, al establecer un escalafón de servidores públicos de carrera judicial, como, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal donde existen los puestos de Actuaría, Secretariados de Estudio y Cuenta de Salas Superior y Regional, Secretariado General de Acuerdos, entre otros (LOPJF 2019, Artículo 110).

En este orden de ideas, se debe recurrir a la capacitación a través de cursos o especialidades con reconocimiento oficial para que las personas que aspiren a la magistratura local tengan los mejores perfiles para el desempeño del cargo.

Al respecto, la Escuela Judicial Electoral del TEPJF, como órgano auxiliar de la Comisión de Administración, cuenta con la capacidad técnica para evaluar a través de criterios objetivos a las personas que aspiren a integrar los tribunales electorales locales.<sup>13</sup>

Con tal evaluación, el Senado de la República tendría elementos más objetivos para seleccionar a las personas idóneas para el desempeño de las magistraturas y sería como una salvaguarda para reforzar el procedimiento de designación y evitar que éste obedezca a criterios políticos.

Con base en lo anterior, se lograría fortalecer a los tribunales locales a fin de garantizar plenamente el derecho humano de acceso a la tutela judicial, ya que:

- a) Contarían con personal acreditado en la carrera judicial electoral basada en los principios de objetividad, legalidad, profesionalismo, excelencia, imparcialidad, independencia, antigüedad, paridad de género e igualdad de oportunidades.

---

<sup>12</sup> Al respecto, ante la ausencia de legislación, los tribunales locales pueden recurrir a su facultad reglamentaria para establecer la carrera judicial en sus órganos jurisdiccionales.

<sup>13</sup> De hecho, actualmente existe un Convenio celebrado en 2018, entre el TEPJF y la Asociación de Tribunales Electorales de la República Mexicana para certificar en materia de carrera judicial al personal de dichos órganos jurisdiccionales, a través de la Escuela Judicial Electoral.

- b) Se fomentaría el acceso de las mujeres a la magistratura en condiciones que favorezcan su inclusión; así como el acceso de abogadas y abogados indígenas y otras minorías, conocedores de sus sistemas normativos internos.
- c) La formación y capacitación del personal sería obligatoria tanto para la magistratura como para el demás personal.
- d) Se consolidarían las sentencias con criterios homogéneos para proteger los derechos político-electORALES de la ciudadanía.

IV. Finalmente, resulta importante establecer mecanismos y procedimientos de rendición de cuentas de la judicatura electoral local. Precisamente porque la judicatura electoral existe para responder al interés público, debe estar sometido al escrutinio público.

Para tal efecto, debe establecerse en el plano nacional un sistema integral de rendición de cuentas judicial electoral que sea eficaz, objetivo, transparente y conforme a las obligaciones internacionales de derechos humanos.

Tal sistema debiera incluir por lo menos:

- Reglas y procedimientos que respeten los derechos humanos, que garanticen un procedimiento justo con criterios objetivos establecidos en la ley, así como basarse en normas de conducta profesional a fin de evitar que se utilicen como un medio para obstaculizar la independencia judicial de los tribunales locales.
- Un código de ética y de conducta para todos los operadores de la justicia electoral nacional, que incluya reglas claras a fin de garantizar que actúan de acuerdo con normas aceptadas y apropiadas a sus funciones profesionales.
- Mecanismos para reforzar la transparencia para que cualquier persona conozca de cerca el actuar de la judicatura electoral local.
- Sistemas de registro oficial con información oportuna y veraz del ejercicio de los recursos presupuestales y otros bienes que dispongan. ¶

# **Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2018**

**Carlos Báez Silva y  
Karolina M. Gilas\***

## **Introducción**

La legislación electoral mexicana establece un complejo sistema de nulidades electorales, previendo reglas para anular un voto, la votación recibida en una casilla o toda la elección. A lo largo de los años se ha creado una rica jurisprudencia que ha establecido tanto estándares para la aplicación de las causales, como nuevos supuestos de nulidad.

El presente capítulo analiza el sistema de nulidades electorales en México, en particular, la interpretación y aplicación de las nuevas causales de nulidad introducidas en la Constitución por la reforma político-electoral de 2014. Para ello, se estudian los casos emblemáticos de la aplicación de las nulidades, su argumentación jurídica y sus efectos. Aunque se ha solicitado la actualización de esas nuevas causales, aún no se han aplicado; no obstante, las problemáticas en litigio ya han sido tratadas por el Tribunal Electoral en los últimos veinte años. Las interpretaciones previas a la reforma permiten entender los elementos jurídicos y prácticos relacionados con la aplicación de las nuevas causales.

---

\* Carlos Báez Silva fue director de Justicia Electoral del Centro de Capacitación Jurídica Electoral del TEPJF. Karolina Gilas fue investigadora del mismo centro.

La hipótesis del capítulo es que los requisitos establecidos actualmente en la legislación —comprobación objetiva y material de las violaciones, su gravedad, dolo y determinancia— y los estándares de prueba vuelven improbable la implementación efectiva de este sistema de nulidades. En consecuencia, se considera que la norma constitucional no logrará su objetivo principal, que es disuadir a los actores políticos de incurrir en actos que afecten el principio de equidad en la contienda electoral.

La estructura del capítulo es la siguiente: primero, se describe la evolución del sistema de nulidades y se señalan los objetivos que guiaron al Constituyente Permanente al establecer las nuevas causales. Segundo, se analiza cada una de las causales de nulidad a partir de su configuración legal, medios de prueba idóneos, particularidades de su interpretación y aplicación, así como criterios relacionados emitidos por el Tribunal Electoral a la luz de los medios de impugnación presentados respecto de cada causal. Tercero, se estudian los elementos comunes necesarios para su aplicación: requisitos de acreditación material y objetiva, gravedad y dolo. En el cuarto apartado se incluyen algunos casos relevantes resueltos por el TEPJF durante los procesos electorales 2018, así como un análisis de su impacto en el sistema de nulidades. Por último, se concluye sobre la viabilidad del sistema actual, el impacto de la aplicación de las nuevas causales en el desarrollo de los procesos electorales, así como recomendaciones para el futuro.

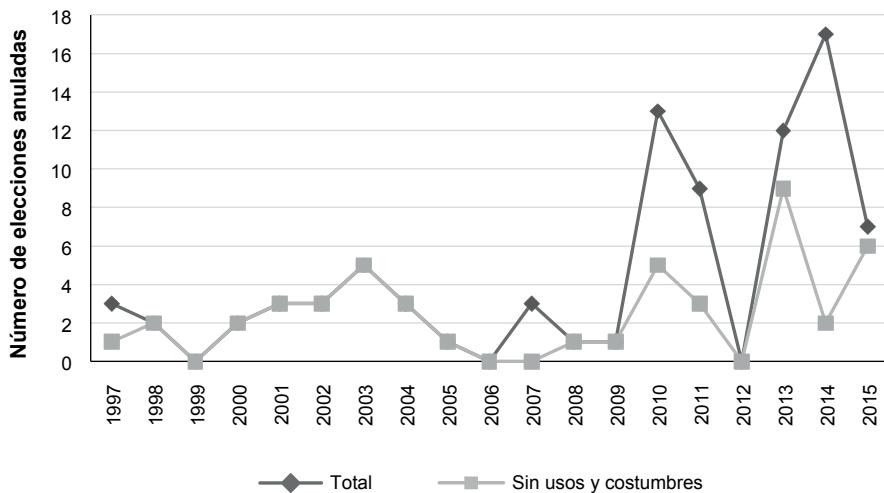
## **Evolución del sistema de nulidades**

Entre 1997 y 2015, las Salas del TEPJF anularon ochenta y cuatro elecciones (sin tomar en cuenta las confirmaciones de las nulidades declaradas por los órganos locales). Como se puede observar en el siguiente gráfico, el número de casos fue en aumento a lo largo de esos diecinueve años; una parte importante de las elecciones anuladas corresponde a las elecciones por sistemas normativos internos.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los sistemas normativos internos (antes llamados usos y costumbres o derecho consuetudinario) son los procedimientos con los que las comunidades indígenas eligen a sus autoridades.

Gráfica 1. Nulidades declaradas por el TEPJF



Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a las causales de nulidad, la tabla 1 muestra la evolución de los criterios del TEPJF y el cambio en la problemática electoral en el país. En los primeros años analizados, la nulidad de la elección atendió sobre todo a la actualización de causales específicas de nulidad.<sup>2</sup> Empero, con el paso del tiempo, otro tipo de irregularidades, vinculadas al desarrollo del proceso y a las condiciones de equidad en la contienda, derivaron, primero, en el establecimiento de la causal abstracta y, luego, en la invalidez de la elección por violación a principios constitucionales. Como señala Medina, “tanto la causal genérica como la abstracta son complementarias, y ambas extienden la posibilidad de impugnar diversos actos: la genérica, aquellas conductas no tipifica-

<sup>2</sup> Las causales específicas de nulidad son las reglas previstas de manera expresa en la ley que señalan a detalle en qué situación procede anular una elección. Los supuestos tienen que ver con la inelegibilidad de candidatos, nulidad de cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) y omisión de instalar cierto número de casillas (20% en caso de la elección de diputados o senadores y 25% para la elección presidencial) (artículos 76, 77 y 77bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [LGSMIME]). Por otra parte, conforme a la legislación vigente, si después de la jornada electoral se determina que el candidato ganador no cumple con todos los requisitos de elegibilidad, la elección quedaría anulada. Lo mismo si durante la jornada electoral ocurren irregularidades graves que afectan la votación recibida en un número importante de casillas, o bien, cuando las condiciones en el país no permiten instalar las casillas y, en consecuencia, no se recibe la votación en un gran número de casillas.

das en las causales específicas de nulidad de la votación recibida en las casillas, y la abstracta, la violación generalizada de principios constitucionales, como la equidad, la imparcialidad o la libertad” (Medina 2007, 148).

Tabla 1. Nulidades por causal

Año Número de elecciones anuladas	Causal			
	Específica	Genérica	Abstracta/ Invalidez	Empate
1997	2	1	0	0
1998	2	0	0	0
1999	0	0	0	0
2000	1	0	1	0
2001	2	0	0	0
2002	3	0	0	0
2003	0	2	2	1
2004	3	0	0	0
2005	0	0	0	1
2006	0	0	0	0
2007	0	0	3	0
2008	0	0	1	0
2009	0	1	0	0
2010	0	4	9	0
2011	0	1	8	0
2012	0	0	0	0
2013	1	2	9	0
2014	0	0	17	0
2015	0	0	6	1
2016	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia.

La reforma de 2007 interrumpió la aplicación de la causal abstracta, pretendiendo “circunscribir los poderes interpretativos del juzgador a las causales de nulidad expresadas en la ley” (Nieto 2015, 231). Sin

embargo, la realidad política y la frecuencia de las irregularidades no previstas por la legislación, que sí afectaban los resultados electorales, llevaron al TEPJF al establecimiento de la invalidez por violación a principios constitucionales. El órgano jurisdiccional dispuso que, para garantizar la constitucionalidad de las elecciones y, “si se presentan casos en los cuales las irregularidades acaecidas en un proceso electoral son contrarias a una disposición constitucional, evidentemente ese acto o hecho, de afectar o viciar en forma grave y determinante al proceso comicial atinente, podría conducir a la invalidez de la elección por ser contraria a la norma suprema” (González y Báez, 2010). En el periodo estudiado, la invalidez por violación a principios constitucionales ha sido la “causal” más utilizada (en cincuenta y seis elecciones);<sup>3</sup> le siguen la violación a los principios de certeza (ochos), a la universalidad del sufragio (veintitrés), a la equidad en la contienda (cinco), al derecho a ser votado (cuatro) o a la separación del Estado y las iglesias (tres).

Es importante señalar que las salas regionales llegaron a ser muy activas en proteger la legalidad y constitucionalidad de los comicios. Del universo de sesenta y tres nulidades declaradas por el TEPJF desde 2007, sólo quince corresponden a la Sala Superior, mientras que el resto, cuarenta y ocho, a las Salas Regionales —Monterrey, dos; Ciudad de México, cinco; Toluca, seis; Xalapa, treinta y cinco— (Báez y Gillas, 2016). También es notable la diferencia entre el número de nulidades declaradas por la integración de la Sala Superior en el periodo 1996-2006 y la subsecuente. La primera integración del TEPJF anuló solamente veintiuna elecciones, mientras que, a partir de 2007, han sido sesenta y tres comicios anulados. Este aumento se debe a la modificación de criterios, cuya evolución incluyó el control de constitucionalidad de las elecciones, así como al incremento de los casos de elecciones realizadas en el marco de sistemas normativos internos.

La reforma electoral de 2014 incorporó en el artículo 41 constitucional las causales de nulidad electoral por cobertura informativa en

---

<sup>3</sup> La invalidez de la elección por violación a principios constitucionales no está prescrita por la ley, sino que es de creación jurisprudencial. En la sentencia SUP-JRC-165/2008, la Sala Superior del TEPJF determinó que es necesario analizar no solamente la legalidad, sino también la constitucionalidad de los comicios. Además, resaltó su obligación, como máximo órgano jurisdiccional en la materia, de realizar ese control de constitucionalidad que, en casos extremos, puede llevar a anular una elección.

los medios de comunicación, rebase de tope de gastos de campaña, así como recibir recursos ilícitos y usar fondos públicos con fines ilícitos. La nueva redacción señala que procederá la nulidad ante violaciones determinantes y plenamente acreditadas, definiendo la determinancia a partir del parámetro de la diferencia en votos entre el ganador y el segundo lugar.<sup>4</sup> La Constitución establece, además, que esas violaciones deben ser graves, dolosas y determinantes, mientras que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) añade que deben estar acreditadas de manera objetiva y material.

## **Reforma constitucional de 2014 y las nuevas causales**

La introducción de nuevas causales de nulidad derivó de un diagnóstico crítico del sistema electoral y, en particular, de los incidentes registrados en las elecciones presidenciales de 2012. Esa evaluación, realizada especialmente por el PAN y de la Revolución Democrática, destacaba la incompatibilidad entre los plazos de fiscalización y los de la declaración de validez de la elección, así como el riesgo de la adquisición indebida de propaganda o cobertura mediática por partidos o terceros. De ahí que el Constituyente Permanente buscara reforzar el control de los recursos utilizados en las campañas y fortalecer la equidad de la contienda. Del análisis de los dictámenes elaborados en el proceso legislativo y de las discusiones parlamentarias, se desprende que la preocupación principal detrás del establecimiento de las nuevas causales de nulidad era controlar los recursos ilícitos, limitar los gastos de campaña y crear condiciones de equidad en la contienda; todo ello mediante la distribución equitativa de recursos, de tiempos en radio y televisión y del dinero gubernamental (elementos considerados parti-

<sup>4</sup> La determinancia se refiere al establecimiento de la relación causal entre una actividad y el resultado electoral determinado, por ejemplo, entre la propaganda y la victoria de un candidato. La determinancia se debe analizar respecto del criterio cuantitativo (determinando el número de votos afectados por la irregularidad) y cualitativo (analizando si se han violado los principios rectores de la función electoral).

cularmente nocivos para la democracia mexicana) (sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 2013). Las nuevas causales de nulidad corresponden de manera clara con esas tres finalidades.

En los procesos electorales de 2015-2016 no se presentaron casos de nulidad de elección por alguna de las nuevas causales.<sup>5</sup> Sin embargo, hay un amplio desarrollo jurisprudencial relativo a los supuestos cubiertos por aquéllas: casos en los que el TEPJF ha ido definiendo en qué consisten las violaciones y cuáles son los medios idóneos para acreditarlas, mismos que serán estudiados en este apartado con el propósito de explicar la doctrina del TEPJF.

## **Rebase de tope de gastos de campaña**

Los topes de gastos de campaña fueron establecidos en la legislación mexicana en 1993 como un mecanismo para garantizar la equidad en la contienda (Agiss 2008, 12). Desde entonces, en repetidas ocasiones fueron objeto del pronunciamiento del TEPJF e, incluso, rebasarlos fue analizado como causal de nulidad. No estar establecido de manera expresa como causal específica no fue obstáculo para ello,<sup>6</sup> debido a la existencia de las causales genéricas y de la invalidez por violación a principios constitucionales (Gilas 2013, 104). Así, en dos sentencias la Sala Superior determinó que no había lugar a declarar la nulidad por rebasar los topes de gastos de campaña: en la elección de jefe delegacional de Miguel Hidalgo (2003) se consideró que la falta, cometida por los dos primeros lugares, no fue determinante (SUP-JRC-402/2003); en la elección presidencial de 2012, por falta de pruebas que acreditaran la irregularidad (SUP-JIN-359/2012). En cuanto a las Salas Regionales, en dos ocasiones la Sala Distrito Federal revocó la nulidad de la elección de jefe delegacional de Cuajimalpa y Miguel Hidalgo

---

<sup>5</sup> Al redactar este texto, están en curso las impugnaciones relativas a los resultados electorales de las elecciones de 2017, por lo que no se cuenta con los datos sobre esos procesos.

<sup>6</sup> Desde antes de la reforma de 2014, algunas legislaciones locales establecieron el rebase de los topes como causal de nulidad: Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, el entonces Distrito Federal, Estado de México, Hidalgo, Morelos, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas (Gilas 2013, 105).

(SDF-JRC-65/2009 y SDF-JRC-65/2009, respectivamente) al no encontrar demostrada la falta. La única nulidad electoral declarada por rebasar el tope de gastos (aunque en el caso se aplica la causal genérica) fue la elección para la presidencia municipal de Lamadrid, Coahuila, decidida por el tribunal electoral local y confirmada por la Sala Monterrey en la sentencia SM-JRC-177/2009.

En las sentencias referidas, el TEPJF ha reiterado que el rebase, para ser causal de nulidad, debe estar plenamente acreditado y debe ser determinante para el resultado electoral. Sobre este último punto, las Salas del TEPJF consideraron que la prueba idónea para corroborar la existencia de un rebase de tope de gastos es el dictamen de la autoridad electoral administrativa (SUP-JRC-402/2003, SDF-JRC-65/2009, SDF-JRC-6/2009). Sólo en la elección de Lamadrid, Coahuila, la Sala Monterrey señaló que es viable la acreditación mediante las pruebas indirectas, ya que algunos ilícitos que realizan los partidos políticos difícilmente pueden ser probados con los medios de convicción directos (SM-JRC-177/2009).

En la sentencia relativa a la validez de la elección presidencial de 2012 (SUP-JIN-359/2012), la Sala Superior señaló que “existen dos maneras de acreditar el rebase de tope de gastos de campaña: la revisión de los informes de los partidos políticos acerca del origen y destino de sus recursos ordinarios y de campaña, y por medio de la resolución de las quejas relativas al financiamiento y el gasto de los partidos políticos”, ambas a cargo de la autoridad electoral administrativa (Gilas 2013, 126).

La exigencia de un dictamen de la autoridad electoral administrativa implicó modificar los plazos de fiscalización para hacerlos compatibles con la dinámica de la última etapa de un proceso electoral, la de resultados y declaración de validez. Antes, el dictamen de la autoridad electoral federal era aprobado casi trece meses después de la jornada electoral, por lo que, en función del principio de definitividad, no podía surtir efectos jurídicos sobre el candidato no solamente electo, sino ya en funciones. La reforma de 2014 buscó reducir los plazos de manera importante, para que la aprobación del dictamen consolidado se diera a escasos cuarenta días de terminadas las campañas. Aunque en apariencia la medida mejoró la capacidad de la autoridad electoral administrativa para detectar ese tipo de irregularidades, las siguientes tablas muestran que tal vez no haya sido así.

Bajo el esquema anterior de fiscalización —cuando la autoridad contaba con casi un año para la revisión de los informes de los candidatos y partidos políticos— el entonces IFE detectó ciento ochenta y ocho casos de rebase en las campañas para diputados federales de 2012 (CG190/2013) (véase tabla 2).

**Tabla 2. Casos de rebase de tope de gastos  
en la elección de 2012.**  
No incluye campañas presidenciales

Partido/coalición	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PAN	Diputado federal	2	\$159,620.73
PRI	Diputado federal	28	\$8,954,838.10
Coalición “Compromiso por México”	Diputado federal	149	\$49,674,033.00
Coalición “Movimiento Progresista”	Diputado federal	9	\$1,591,196.05
<b>Total</b>		<b>188</b>	<b>\$60,379,687.88</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Por otra parte, en la elección federal de 2015, el ya INE detectó un número de casos notablemente menor:

**Tabla 3. Casos de rebase de tope de gastos en la elección de 2015**

Partido/candidato independiente	Cargos de candidatos que rebasaron	Número de candidatos que rebasaron	Monto involucrado
PVEM	Diputado federal	1	39,551
Jorge Rentería	Diputado federal	1	70,585
Manuel Santillán	Diputado federal	1	42,984
<b>Total</b>		<b>3</b>	<b>153,121</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

Al comparar ambas elecciones, se nota una disminución drástica de los casos de rebase: de 188, equivalente a 37.6% del total de los diputados, a únicamente tres casos, 0.6% de la Cámara baja. Esta tendencia refleja que una de las razones, si no la principal, por la que aún no

se actualiza la nulidad por esta causal es que, en apariencia, y conforme a los dictámenes de fiscalización del INE, ya no se presentan casos de gravedad en los que aplicar esa causal. Al momento de terminar la redacción del presente trabajo (2019), la revisión de los resultados de fiscalización de la elección de gobernador de Coahuila, donde el INE tuvo por acreditado un rebase por un monto de 1.51 millones (equivalente al 7.86% del tope autorizado), se encuentra bajo la revisión de la Sala Superior del TEPJF. Aunque no se conoce aún el resultado de esta revisión, del dictamen consolidado aprobado por el Consejo General del INE se desprende que las supuestas violaciones están vinculadas principalmente con la adquisición y forma de reportar la propaganda en redes sociales, así como con el resultado del procedimiento oficioso relativo a los gastos en los representantes de partido ante las mesas directivas de casilla. En caso de que la Sala Superior confirmase las violaciones detectadas por el INE, la elección de gobernador de Coahuila pudiera ser la primera en la que actualice la causal constitucional de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña.

## **Recepción o utilización de recursos públicos y/o ilícitos**

Ésta es la segunda causal de nulidad relacionada con el manejo de recursos por parte de los partidos políticos y candidatos. Comprende dos tipos de irregularidades: uso indebido de recursos públicos y financiamiento ilícito. El financiamiento público ilícito es cualquier aportación realizada desde cualquier ente gubernamental no prevista en la ley.<sup>7</sup> En cuanto al financiamiento ilícito, se refiere no solamente a las aportaciones realizadas con recursos provenientes de actividades criminales, sino, en general, a las de cualquier persona física o moral —en cualquier modalidad— que va más allá de lo permitido por la normatividad.

<sup>7</sup> En México, los partidos políticos reciben financiamiento generoso del erario mediante aportaciones directas (financiamiento para gastos ordinarios, específicos y de campaña) e indirectas (tiempo en radio y televisión, exenciones fiscales, franquicias postales y telegráficas). Cualquier aportación distinta a las señaladas proveniente de un ente gubernamental es financiamiento público ilícito.

Las Salas del TEPJF también se han pronunciado sobre las irregularidades a las que responde esta causal. De manera especial, el uso indebido de recursos públicos ha sido analizado en varias sentencias; destacan las que anularon la elección para gobernador de Colima (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados), por tener demostrada la intervención del gobernador en el proceso electoral y el desvío de recursos públicos para fines de campaña.

Acreditar ese tipo de irregularidades presenta las mismas dificultades que rebasar el tope de gastos, en cuanto a la compatibilidad de los plazos y la capacidad de la autoridad para detectar las faltas. Aquí también, una de las pruebas idóneas es el dictamen del Consejo General del INE, o bien, en el caso del financiamiento ilícito, sería posible incluir los documentos probatorios derivados de los procesos e investigaciones realizados por otras autoridades del Estado mexicano, como la Fepade y el Servicio de Administración Tributaria (SAT).

En cuanto a la capacidad de detección de esas violaciones, es necesario comparar la frecuencia con la que fueron señaladas por la autoridad en los dos procesos electorales anteriores. En la tabla 4 se muestran las irregularidades relacionadas con los ingresos de los partidos políticos, detectadas por el IFE/INE en la fiscalización de las campañas federales de 2012 y 2015 (CG190/2013 e INE/CG771/2015).

En apariencia, el número de casos fue muy similar entre las dos elecciones: veintiséis en 2012 frente a veintisiete en 2015. Sin embargo, un análisis minucioso muestra importantes diferencias y apunta, nuevamente, a una disminución de la capacidad institucional. Esto queda patente frente a los señalamientos de los expertos en el tema que estiman que “por cada peso presupuestal para financiar campañas, puede haber al menos cuatro pesos adicionales de financiamiento no reportado de fuentes diversas e ilegales” (Ugalde y Guzmán 2013). Otras estimaciones mencionan setecientos millones de pesos como costo de una campaña para gobernador, cuando el límite promedio es de doscientos millones. Las relaciones entre los precios oficiales y reales de otros tipos de campañas son similares (Aguilar 2015).

Al comparar por rubro, se aprecia que, en 2015, el INE no detectó casos de aportaciones de empresas, ni de financiamiento público ilícito. En cuanto a las “aportaciones sin la documentación soporte”, éstas se refieren a recursos cuyo origen es conocido, pero respecto de los

cuales los partidos o candidatos no presentan toda la documentación requerida por el nuevo sistema de contabilidad en línea. Por ello, resulta que en 2015 el INE detectó solamente diez casos de financiamiento ilícito.

Vale la pena subrayar que las Salas del TEPJF se pronunciaron en repetidas ocasiones sobre la acreditación del uso de los recursos públicos en las contiendas electorales. Por ejemplo, en la anulación de la elección para gobernador de Colima, la Sala Superior señaló que el uso de los recursos públicos que los servidores tienen a su cargo para beneficiar a un candidato constituye una violación clara al principio de imparcialidad, establecido en el artículo 134 constitucional (SUP-JRC-678/2015 y SUP-JDC-1272/2015, acumulados). Por su parte, al anular la elección para diputado federal en el distrito 01 en Aguascalientes, la Sala sostuvo que cuando un servidor público “magnifieste su apoyo público a los candidatos de una fuerza política el día de la jornada electoral empleando para ello recursos públicos, implica, por sí mismo, una violación sustancial al principio democrático y al de imparcialidad” (SUP-REC-503/2015). Como se observa, la Sala Superior admite, para comprobar el presunto otorgamiento o uso de los recursos públicos, las pruebas indiciarias, siempre y cuando de su cúmulo se desprendan medios de convicción suficientes para acreditar el hecho alegado, como lo sostuvo en el SUP-JIN-359/2012.

**Tabla 4. Casos de financiamiento ilícito en las elecciones de 2012 y 2015**

Tipo de irregularidad	Número de irregularidades detectadas		Monto total involucrado	
	2012	2015	2012	2015
Aportaciones de empresas	4	0	1,009,020	0
Aportaciones de origen desconocido	20	2	3,335,135	62,000
Aportaciones de órganos de gobierno (financiamiento público ilícito)		0	135,800	0
2				
Aportaciones no registradas en el registro contable	n/a	3	n/a	437,958
Aportaciones sin la documentación soporte	n/a	17	n/a	3,290,493
Aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo	n/a	2	n/a	67,687
Ingresos no comprobados	n/a	3	n/a	271,953
<b>Total</b>	<b>26</b>	<b>27</b>	<b>4,479,955</b>	<b>4,130,092</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes de fiscalización del INE.

n/a = no aplica.

## Compra o adquisición de tiempo en radio y televisión

La prohibición de comprar o adquirir tiempos en radio y televisión se estableció en la reforma constitucional de 2007 y no fue modificada en la de 2014. Su objetivo era reducir la influencia del dinero en las campañas, misma que podría generar inequidad en la contienda. Entre 2007 y 2016, el TEPJF generó una amplia jurisprudencia que abarca desde las definiciones que delimitan las conductas violatorias a la norma, hasta los pronunciamientos sobre la libertad de expresión de los ciudadanos, de los actores políticos e, incluso, sobre los límites del ejercicio periodístico.

Las definiciones de las conductas prohibidas en el artículo 41 constitucional quedaron asentadas desde las elecciones intermedias de 2009. Resulta clave el caso SUP-RAP-234/2009 en el que, al analizar una entrevista realizada a un candidato a jefe delegacional durante un parti-

do de fútbol, la Sala Superior definió los vocablos “contratar” y “adquirir”. La Sala señaló que el primero “corresponde al lenguaje técnico jurídico, proveniente del derecho civil, según el cual, en sentido lato, esa acción consiste en el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones”, mientras que el segundo, “aun cuando también tiene una connotación jurídica (por ejemplo, los modos de adquirir la propiedad, previstos en el Código Civil), se utiliza, predominantemente, en el lenguaje común, con el significado de: llegar a tener cosas, lograr o conseguir algo” (SUP-RAP-234/2009). Así, la Sala estableció definiciones amplias por las que cualquier contenido que promocione a un partido o candidato y se realice fuera de los tiempos asignados por la autoridad electoral puede ser considerado ilegal (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009) e incluye “la posibilidad de que la difusión de los mensajes provenga de algún acto unilateral (SUP-RAP-201/2009, SUP-RAP-212/2009 y SUP-RAP-213/2009, acumulados).

Estas restricciones no implican limitaciones a la libertad de expresión de las personas ni al ejercicio periodístico ni a la difusión de ideas por conducto de periodistas y comentaristas (SUP-JRC-79/2011 y SUP-JRC-80/2011 acumulados), que se puede realizar libremente siempre y cuando no sea una simulación de un género periodístico (SUP-RAP-7/2011 y acumulado SUP-RAP-22/2011), es decir, que no haya “una clara y proclive preferencia por un precandidato, candidato, partido político o coalición, o bien, animadversión hacia alguno de ellos, y así lo evidencien las características cualitativas y cuantitativas del mensaje” (SUP-JRC-169/2016).

En cuanto a la prueba idónea, el TEPJF consideró que se puede construir a partir de un cúmulo de indicios, sin necesidad de un vínculo contractual (SUP-RAP-22/2010), siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones: 1) los *spots* se transmitieron por las empresas mediáticas y existe un consentimiento implícito; 2) el contenido de los *spots* está relacionado con el partido; 3) el partido obtuvo un beneficio; y 4) el partido político no se deslindó de las conductas ilegales (SUP-RAP-0127/2011). En cuanto a las entrevistas realizadas la Sala Superior consideró que no existe disposición que sujete las entrevistas a normas claras que las limiten como propaganda; éstas sólo se

sancionarán cuando se hagan como una simulación que signifique un fraude a la Constitución y a la ley (SUP-RAP-459/2011). Sin embargo, en otros precedentes, la Sala Superior señaló que la adquisición se actualiza también cuando la entrevista es una simulación, difundida repetidas veces en distintos espacios de manera prolongada, el ámbito periodístico se sobrepasa y se vuelve un medio publicitario que atenta contra la normativa electoral (SUP-RAP-234/2009 y sus acumulados SUP-RAP-239/2009, SUP-RAP-240/2009, SUP-RAP-243/2009, SUP-RAP-96/2010, SUP-RAP-304/2009, SDF-JRC-69/2009, SUP-RAP-532/2011, SUP-JRC-108/2011, SUP-RAP-48/2010, SG-JRC-204/2009, SUP-RAP-20/2010, SUP-JRC-273/2010).

## **Requisitos generales de actualización de las causales de nulidad**

La Constitución y la legislación secundaria señalan que, para que se anulen los comicios, deben cumplirse ciertos requisitos relativos a la existencia de las irregularidades y su impacto en el resultado electoral.

*Acreditación “objetiva y material”.* Este requisito establece una exigencia alta para el análisis probatorio de las presuntas irregularidades, pues deben quedar demostradas más allá de cualquier duda. Claro está que la mera presunción de la existencia de violaciones durante la jornada u otro momento del proceso electoral no es suficiente para declarar su nulidad, debido a la presunción de validez de los actos públicos válidamente celebrados (Jurisprudencia 9/98).

Sobre la acreditación objetiva y material, la Sala Superior señaló “[l]os vocablos objetivo y material, referidos a la demostración de las causas de nulidad en las elecciones, en hipótesis de especial gravedad o magnitud, aluden a que estas por sus elementos configurativos deben quedar acreditadas en forma tangible, evidente o fehaciente, al irrumper contra el orden constitucional, porque esa situación genera la determinancia exigida en la normatividad a efecto de anular el proceso electivo de que se trate” (SUP-OP-30/2015). Con ello se reitera la importancia de demostrar las irregularidades mediante una prueba idónea, tal y como se señaló en los apartados anteriores.

*Violaciones “determinantes, graves y dolosas”.* El dolo, si bien no es un requisito nuevo en el sistema de nulidades, recibe un tratamiento novedoso a partir de la reforma de 2014. Fue incluido en el artículo 41 de la Constitución como exigencia *sine qua non* de la nulidad de una elección por las causales constitucionales. El dolo es un requisito complejo que en los próximos años recibirá seguramente un importante tratamiento jurisdiccional que permitirá definir sus alcances con mayor precisión. En los casos de análisis de posibles nulidades resueltos por el TEPJF a partir de la reforma de 2014, la Sala Superior ha señalado lo siguiente: “[s]e estiman dolosas las conductas realizadas con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del proceso electoral” (SUP-REC-0424/2015). En consecuencia, para acreditar el dolo es necesario demostrar que el actor violó la normatividad a propósito, sabiendo que su cometido era ilícito y que su objetivo era obtener ventaja en el proceso electoral en cuestión.

Las “irregularidades graves” son, para la Sala Superior, “todos aquellos actos contrarios a la ley, que produzcan consecuencias jurídicas o repercusiones en el resultado de la votación y que generen incertidumbre respecto de su realización, las cuales deben estar apoyadas con los elementos probatorios conducentes” (SUP-REC-0424/2015). Similar posición fue señalada en la Jurisprudencia 20/2004, de rubro: “Sistema de nulidades. Solamente comprende conductas calificadas como graves”, en la que la Sala Superior califica como graves las conductas que implican violación a los principios constitucionales que rigen la materia electoral y que, además, “pongan en peligro el proceso electoral y sus resultados”. La Sala Toluca señaló, por su parte, que el calificativo de grave se refiere también al grado de afectación que las irregularidades tienen en el proceso electoral y sus resultados (ST-JIN-0051/2015), lo que vincula esa característica con la determinancia.

Cabe señalar que no en todos los casos una violación grave será determinante para el resultado de la elección. Por ejemplo, analizando la validez de la elección presidencial de 2006, la Sala Superior señaló que en el proceso electoral se dio la intervención indebida del presidente saliente a favor del candidato de su propio partido, pero consideró que la magnitud de esa falta no era suficiente para poder declarar nulidad de la elección (Dictamen, 2006).

La determinancia ha sido analizada por el TEPJF desde los inicios de su actuación como un requisito de la nulidad de una elección, indispensable incluso cuando no estaba prevista en la legislación (Jurisprudencia 13/2000). El TEPJF ha señalado que hay dos maneras de acreditar la determinancia, ambas son complementarias y deben ocurrir simultáneamente: los factores cualitativo y cuantitativo. El primero se refiere a la presencia de irregularidades graves que, como se vio, implican la violación de los principios constitucionales y su efecto correspondiente en el desarrollo del proceso electoral. El segundo atiende a dos elementos: presencia de un número importante de irregularidades (generalizadas) y, al mismo tiempo, efectos sobre una cantidad considerable de votos, tal como se señala en el siguiente criterio jurisprudencial:

Tesis XXXI/2004. NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD. Conforme con el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la anulación de la votación recibida en una casilla o de una elección requiere que la irregularidad o violación en la que se sustente la invalidación tenga el carácter de determinante. De lo dispuesto en los artículos 39, 40, 41, párrafo segundo, fracciones I, párrafo segundo, y II, párrafo primero; 115, párrafo primero, y 116, párrafo cuarto, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede concluir que, por lo general, el carácter determinante de la violación supone necesariamente la concurrencia de dos elementos: un factor cualitativo y un factor cuantitativo. El aspecto cualitativo atiende a la naturaleza, los caracteres, rasgos o propiedades peculiares que reviste la violación o irregularidad, lo cual conduce a calificarla como grave, esto es, que se está en presencia de una violación sustancial, en la medida en que involucra la conculcación de determinados principios o la vulneración de ciertos valores fundamentales constitucionalmente previstos e indispensables para estimar que se está en presencia de una elección libre y auténtica de carácter democrático (como sería el caso de los principios de legalidad, certeza, objetividad, independencia e imparcialidad en la función estatal electoral, así como el sufragio universal, libre, secreto, directo e igual, o bien, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los cargos públicos o el principio de equidad en las condiciones para la competencia electoral); por su parte, el aspecto cuantitativo atiende a una cierta magnitud medible, como puede ser tanto el cúmulo de irregularidades graves o violaciones sustanciales, así como el número cierto o calculable razonablemente

de los votos emitidos en forma irregular en la elección respectiva con motivo de tal violación sustancial (ya sea mediante prueba directa o indirecta, como la indicaria), a fin de establecer si esa irregularidad grave o violación sustancial definió el resultado de la votación o de la elección, teniendo como referencia la diferencia entre el primero y el segundo lugar en la misma, de manera que, si la conclusión es afirmativa, se encuentra acreditado el carácter determinante para el resultado de la votación o de la elección.

La determinancia, en su vertiente cuantitativa, es difícil de demostrar, sobre todo lo relativo al número de votos afectados. A menos de que se trate de irregularidades o errores ocurridos durante la jornada electoral, y relacionados con la recepción de la votación (por ejemplo, el cierre anticipado de una casilla), es prácticamente imposible establecer cuántos votos fueron afectados por violaciones a la normativa que regula el acceso a los medios de comunicación o al financiamiento de las campañas. La presencia de una irregularidad grave, como rebasar el tope de gastos, utilizar financiamiento ilícito, intervenir en el proceso siendo autoridad o adquirir tiempo-aire, puede afectar significativamente el proceso; no obstante, aún no se cuenta con conocimientos o técnicas que permitan determinar su efecto preciso en la votación.

Por ello, era imperioso modificar el estándar de acreditación de la determinancia para que ya no fuera necesario “calcular” la magnitud de votos afectados. Así lo hizo el TEPJF en algunos casos, como en el SM-JRC-177/2009, que ofrece una interpretación interesante de la determinancia: ante un margen estrecho de victoria puede presumirse que las irregularidades ocurridas durante la jornada electoral, o el proceso en general, tienen más peso sobre la decisión de los votantes y, por ende, sobre el sentido de su voto. Al parecer, esa lógica se ve reflejada en la norma constitucional, pues ésta señala como condición necesaria para anular una elección bajo alguna de las nuevas causales, que la diferencia de votos entre el primer lugar y el segundo sea menor a 5%.

## Nulidades en los procesos electorales de 2018

Los procesos electorales de 2018 fueron no solamente las más grandes y complejas de la historia, también fueron relevantes debido a una serie

de criterios adoptados en su desarrollo y, en particular, los relativos a las nulidades electorales.

Uno de los aspectos de nulidades que tuvieron un desarrollo importante fue el rebase de tope de gastos de campaña. Sobre este tema, la Sala Superior determinó que, si bien el desarrollo normativo de esta causal establece la presunción de la determinancia de dicha irregularidad cuando se cumplen las condiciones constitucionales (un rebase mayor al 5% y una diferencia de votación entre el primer y segundo lugar menor al 5%), esto no significa, de manera automática, la declaratoria de nulidad. En todo caso se debe tomar en cuenta las demás circunstancias relacionadas con el rebase y desarrollo del proceso electoral en cuestión, lo que implica que, en algunos casos, un rebase menor al 5% puede ser considerado suficientemente grave para anular la elección. Asimismo, la Sala Superior consideró que la carga probatoria es diferente en función del cumplimiento con los requisitos constitucionales, es decir, cuando la diferencia entre primer y segundo lugar sea igual o mayor al 5%, la acreditación de la determinancia recae en quien sostiene la invalidez, mientras que, en los casos contrarios (diferencia menor a 5%), la determinancia funge como presunción relativa y, por ello, la carga de la prueba se invierte, es decir, recae en quien pretenda desvirtuarla (SUP-CDC-2/2017 y la jurisprudencia 2/2018, con el rubro *Nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración*).

Este criterio fue desarrollado en la sentencia SUP-REC-1048/2018, en la que se declaró la validez de la elección de los integrantes del Ayuntamiento de Peribán, Michoacán, a pesar de que la candidata independiente que obtuvo el mayor número de votos incurrió en un rebase de gastos en 7.07%. En el caso, tanto la Sala Regional Toluca (en el ST-JRC-109/2018), como la Sala Superior en el recurso de reconsideración referido, señalaron que, debido a las circunstancias particulares del caso (como desigualdad en condiciones de competencia entre candidatos postulados con y sin apoyo de partidos o que la candidata independiente pertenece a un grupo desfavorecido), no se afectó el resultado de la elección y no procedía declarar la nulidad.

En la misma sentencia, la Sala Superior señaló que el análisis de la causal de nulidad por rebase, incluso cuando existe la presunción de determinancia, debe tomar en cuenta elementos que rodean el caso, por ejemplo, si el monto tope de gastos de campaña es alto o bajo; el

uento del rebase, en sí mismo, y en el contexto de la elección concreta; si las candidaturas participan en condiciones de igualdad material (en relación con la pertenencia a un grupo en situación de desventaja o la modalidad de su participación); así como analizar los aspectos contextuales de la participación de la candidatura implicada y ajenos a su persona.

Durante los procesos electorales se presentaron dos casos más de particular relevancia, en los que se discutió la nulidad de la elección por violaciones al principio de certeza, derivados de inconsistencias a lo largo de la cadena de custodia de los paquetes electorales. El primer caso fue el de la elección de Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León, en el que la Sala Superior determinó anular la elección, en una votación dividida (4-3), en la que la mayoría del Pleno consideró que las irregularidades encontradas, aunadas a un margen de victoria menor a 1%, afectaban el resultado electoral. Así, en el SUP-REC-1638/2018 y acumulados, la Sala señaló que procedía declarar la nulidad a partir de violaciones a la cadena de custodia consistentes en: la ausencia de contabilización de 28 paquetes electorales que representan una diferencia porcentual superior a la diferencia entre el primer y segundo lugar; la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales; la falta de 69 paquetes electorales al momento del cierre de las bodegas; las irregularidades en el traslado, resguardo y custodia de los paquetes electorales; las irregularidades durante la sesión de cómputo; la pérdida de paquetes electorales y el subsecuente recuento a partir de los encartes o lonas electorales.

Caso similar fue la sentencia emitida en relación con la validez de la elección de gubernatura de Puebla, en la que el margen de victoria fue de 3.57%. Al cierre del presente trabajo (7 de diciembre de 2018) la Sala Superior no había emitido sentencia en el asunto, sin embargo, el proyecto de resolución, compartido por el ponente en redes sociales, proponía declarar la nulidad de dicha elección por violaciones a la cadena de custodia (indebidamente resguardado de documentación en la bodega electoral), así como violencia en 59 casillas y robo de material electoral (de 4 urnas y 800 boletas).

## Conclusión

En México, la evolución del sistema de nulidades electorales ha traído aparejado un desarrollo jurisprudencial abundante. Entre 1997 y 2018, el máximo órgano de justicia electoral anuló más de noventa elecciones de distintos niveles de gobierno, casi siempre con la intención de proteger no sólo la legalidad, sino sobre todo la constitucionalidad de los procesos electivos.

El paso más reciente de esta evolución es la reforma de 2014 que incluyó en la Constitución nuevas causales de nulidad y que reflejan las preocupaciones más actuales relativas al desarrollo y legitimidad de los comicios en México. A pesar de llamarse “nuevas causales”, se puede observar que reflejan conductas que están presentes desde los años noventa en los procesos electorales y que fueron objeto de pronunciamiento del TEPJF en múltiples ocasiones. Con todo, aunque hayan sido utilizados como argumento por quienes buscaban anular comicios, el rebase de tope de gastos, el financiamiento ilícito y la adquisición de tiempo aire no han sido, hasta el momento, causales de nulidad en elección alguna. Sólo las conductas relacionadas con el uso indebido de recursos públicos, difíciles de separar de otros comportamientos ilegales de los servidores públicos, llegaron a ser causales de nulidad, por violar el principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional.<sup>8</sup>

Ese panorama suscita la pregunta obligada: ¿por qué esas irregularidades, a todas luces graves, no derivan en nulidad electoral? La respuesta tiene que ver con los estándares de acreditación que se requieren para ello y que se describieron antes. Los tiempos electorales son breves y reunir la información necesaria para acreditar las violaciones sustantivas, como rebase o financiamiento ilícito, requieren usualmente de investigación financiera profunda y, por lo mismo, tardada. Los plazos acelerados de fiscalización introducidos por la reforma de 2014 pretendieron resolver esa incompatibilidad; sin embargo, parecen haber afectado negativamente la capacidad de la autoridad

---

<sup>8</sup> Se trata de los casos de nulidad de la elección de gobernador en Colima y de la nulidad de la elección de diputado federal por el distrito 01 en Aguascalientes.

administrativa en cuanto a la profundidad y nivel de detalle con el que controla los recursos.

Esa carga probatoria, a la par de los requisitos exigidos en la Constitución y en la legislación electoral, así como de los estándares establecidos por el TEPJF, impiden que las nulidades se conviertan en algo cotidiano, que mantengan su carácter de excepcionalidad y que sigan siendo el recurso último de control de legalidad y constitucionalidad de los procesos comiciales. Esa dificultad se corresponde con el principio de conservación de actos públicos válidamente celebrados y protege la estabilidad institucional de las autoridades electas. Sin embargo, no permite que las nulidades cumplan con su función de disuadir a los actores políticos de realizar/practicar conductas ilegales que afectan el desarrollo de los comicios y tienen un impacto negativo fuerte en la confianza ciudadana y en la legitimidad de las autoridades electas. ¶

# **Fepade: la historia como creadora de instituciones**

**Santiago Nieto Castillo y  
Sandra Fabiola Valdez Méndez\***

## **Introducción**

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es la institución del Estado mexicano encargada de perseguir, investigar y prevenir los delitos electorales. Desde su creación en 1994 ha transitado por varias etapas. La propuesta política de crear una instancia especializada en la procuración de justicia penal en materia electoral surge como uno de los principales reclamos de la oposición, poco después del proceso electoral federal de 1988. El conflicto postelectoral permitió impulsar una agenda amplia de reformas constitucionales y reconfigurar de manera profunda el sistema electoral, para dar dirección a una creciente diversidad política y dotar de mayor certidumbre los procesos electorales. José Woldenberg ha afirmado acertadamente que la transición a la democracia se dio a partir de dos elementos: la creación de un sistema de partidos plural y la edificación de la institucionalidad electoral (Woldenberg et al. 2000).

En ese contexto, el 6 de abril de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformaba y adicionaba diversos pre-

---

\* Santiago Nieto es abogado. Se ha desempeñado como titular de la Fepade y titular de la Unidad de Inteligencia Financiera de la SHCP. Sandra Fabiola Valdez Méndez fue directora de Información y Blindaje de la Fepade.

ceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM 2020, artículos 5; 35, fracción III; 36, fracción I; 41; 54; 60; y 73, fracción VI, base 3a.), en particular el artículo 41, que en su nueva versión contemplaba un “organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios”, encargado de realizar la función estatal de organizar las elecciones federales. Nacía el IFE, que vendría acompañado de una instancia judicial, el Tribunal Federal Electoral, como autoridad jurisdiccional en la materia.

Corolario de la reforma constitucional, el 15 de agosto de 1990 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto por el que se expedía el Cofipe y se adicionó el Título Vigesimocuarto al Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común, y para toda la República en materia de fuero federal. El primer cuerpo normativo estableció el sistema electoral, la integración de las autoridades electorales, los medios de impugnación y las normas relativas al proceso electoral, así como la elaboración del listado nominal de electores. El segundo estableció un catálogo inicial de delitos.

Con el tiempo, quedó claro que la única constante en materia electoral era el cambio. En 1993, una nueva reforma electoral puso en el centro de atención el financiamiento y los primeros esquemas de fiscalización de los recursos de los partidos. Al año siguiente, otra ronda de cambios legales otorgó nuevas garantías al proceso electoral: una sala de segunda instancia al Tribunal Electoral y la presencia de visitantes extranjeros como observadores. Signo de los nuevos tiempos tras todos esos cambios, el 27 de enero de 1994, en sesión del Consejo General del entonces IFE, se dio lectura al Acuerdo Político Nacional que firmaron los ocho partidos políticos y sus candidatos a la presidencia de la República. El propósito era otorgar garantías para que el proceso electoral federal se realizara en “el marco de la legalidad y credibilidad”. El punto 7 del documento rezaba lo siguiente: “Para dar mayor garantía de legalidad al proceso electoral, se explorará ante la Procuraduría General de la República la posibilidad de nombrar un fiscal especial para perseguir delitos electorales”.

El 19 de julio de 1994, a poco más de un mes de la jornada electoral, apareció en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que reformó y adicionó diversos preceptos del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. Se creó como unidad adminis-

trativa la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, con el nivel de subprocuraduría.

Hoy día, la Fepade es el organismo de la Procuraduría General de la República responsable de atender en forma institucional, especializada y profesional lo relativo a los delitos electorales federales contenidos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal (hasta antes de la entrada en vigor de la Ley General en Materia de Delitos Electorales) y de los delitos electorales federales y, en algunos casos locales, previstos en la citada ley. Tanto la expedición del nuevo ordenamiento como la transición al sistema procesal penal acusatorio derivado de la reforma constitucional de 2008 hacen que la fiscalía se encuentre en una época de transición: investiga delitos electorales a partir de dos ordenamientos jurídicos diversos y lo hace con reglas procesales diferenciadas en razón de la fecha de presentación de las denuncias. En cualquier caso, su misión es garantizar las libertades del voto y equidad en todos los procesos electorales y generar seguridad, certeza jurídica y paz social durante los mismos.

## ¿Qué son los delitos electorales?

La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 23 de mayo de 2014, con lo que quedó atrás el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, que contenía las conductas tipificadas hasta ese entonces como delitos electorales. Con la entrada en vigor de la LGMDE, la Fepade ha desarrollado su función en dos vías: primero, atendiendo los casos iniciados bajo la implementación de la nueva ley; segunda, con el Código Penal en mano, ocupándose de los delitos cometidos antes de la publicación.

En ese contexto, hay que mencionar que los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado desarrollo de la función electoral y atentan contra las características del voto que debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible. Estas conductas pueden cometerse por diversos sujetos activos y las sanciones dependen de esta clasificación. A continuación, se enumeran algunas posibilidades:

- a) Cometidos por cualquier persona: alterar el Registro Federal de Electores y/o documentos relativos; apoderarse de material electoral; comprar votos; recoger credenciales para votar; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones o las tareas de los funcionarios electorales; realizar acciones de proselitismo durante la jornada; acarreo de votantes; votar más de una vez o sin cumplir los requisitos; impedir la instalación o cierre de casillas; realizar actos de temor o intimidación hacia el electorado; obstaculizar el traslado de paquetes y documentos públicos electorales; solicitar evidencia del voto; publicar resultados de encuestas durante el periodo de reflexión o la jornada electoral; proporcionar fondos provenientes del extranjero.
- b) Cometidos por servidores públicos: destinar apoyo a un candidato o partido en virtud de su encargo como servidor público; condicionar servicios públicos; obligar a subordinados a emitir su voto en algún sentido particular; coaccionar a sus subordinados para participar en eventos proselitistas; solicitar aportaciones de dinero a subordinados; negar información solicitada por autoridad competente.
- c) Cometidos por funcionarios electorales: inducir o ejercer presión sobre los electores; abstenerse de cumplir, sin causa justificada, las obligaciones como funcionario electoral; alterar resultados electorales; divulgar, de manera pública y dolosa, noticias falsas sobre la jornada; expulsar u ordenar el retiro de la casilla electoral de representantes de partidos.
- d) Cometidos por candidatos o funcionarios partidistas: realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada; obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma; abstenerse de rendir cuentas o realizar la comprobación o justificación de gastos ordinarios; comprar votos; ocultar, negar o alterar información que le sea legalmente requerida; utilizar facturas o documentos comprobatorios, alterando el costo real de los bienes.

Las sanciones establecidas en la LGMDE van de cincuenta a cinco mil días de multa y prisión de seis meses a quince años, según la falta. Sin embargo, al tratarse de delitos considerados “no graves”, es posible evitar ir a prisión. En el sistema tradicional, todos los indiciados

pueden solicitar la libertad bajo caución; en el nuevo, los delitos no ameritan prisión preventiva. Los autores consideran que esto no es del todo correcto en todos los supuestos. Más adelante se expondrán las implicaciones que tienen las sanciones y la “no gravedad” de esas conductas.

## Cambios relevantes a la ley general en materia de delitos electorales

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma político-electoral que dio origen a la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que fue promulgada a su vez el 23 de mayo de 2014. Entre los cambios más importantes destacan la incorporación de nuevos sujetos responsables como exconsejeras, exconsejeros, magistradas y magistrados electorales, la ampliación en la definición de documentos públicos electorales, el aumento en las sanciones por la posible comisión de delitos (particularmente por condicionar programas públicos o las aportaciones en dinero o en especie en las campañas existiendo alguna prohibición legal), el incremento de conductas —en especial, relacionadas con actos de temor e intimidación, tareas de fiscalización y rendición de cuentas y solicitud de aportaciones de dinero o en especie a los subordinados— así como lo relacionado con la figura de consulta popular.

Una de las grandes aportaciones de la LGMDE es establecer lineamientos para desarrollar mecanismos de coordinación y colaboración entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y el órgano político administrativo de la Ciudad de México. También por impulsar acuerdos de coordinación entre dependencias del gobierno federal y de las entidades federativas; implementar un sistema nacional de formación, actualización, capacitación y profesionalización de los servidores públicos; establecer protocolos estandarizados para la Federación y las entidades federativas; recopilar e intercambiar datos y estadísticas de los delitos; formular políticas integrales, sistemáticas, continuas y evaluables; fomentar la participación de la comunidad y de instituciones académicas que coadyuven en los procesos de evalua-

ción. Todo lo anterior ha llevado a la Fiscalía a proponer ante la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia la creación de una red nacional de coordinación y colaboración que aglutine a todos los componentes establecidos por la ley.

Última serie de cambios, la nueva ley establece que las procuradurías y fiscalías de los estados deberán contar con fiscalías especializadas en delitos electorales, y que los programas y acciones para prevenirlos se realizarán según el convenio de colaboración que suscriban la PGR y el INE. La LGMDE es un avance importante por lo siguiente: a) actualiza los tipos penales electorales conforme a los nuevos tiempos; b) integra un sistema nacional de procuración de justicia penal electoral encabezado por la Fepade; c) incorpora al sistema de procuración de justicia penal electoral a las demás autoridades electorales, en particular al INE, a fin de prevenir el delito.

## **Entender la procuración de justicia para entender los delitos electorales**

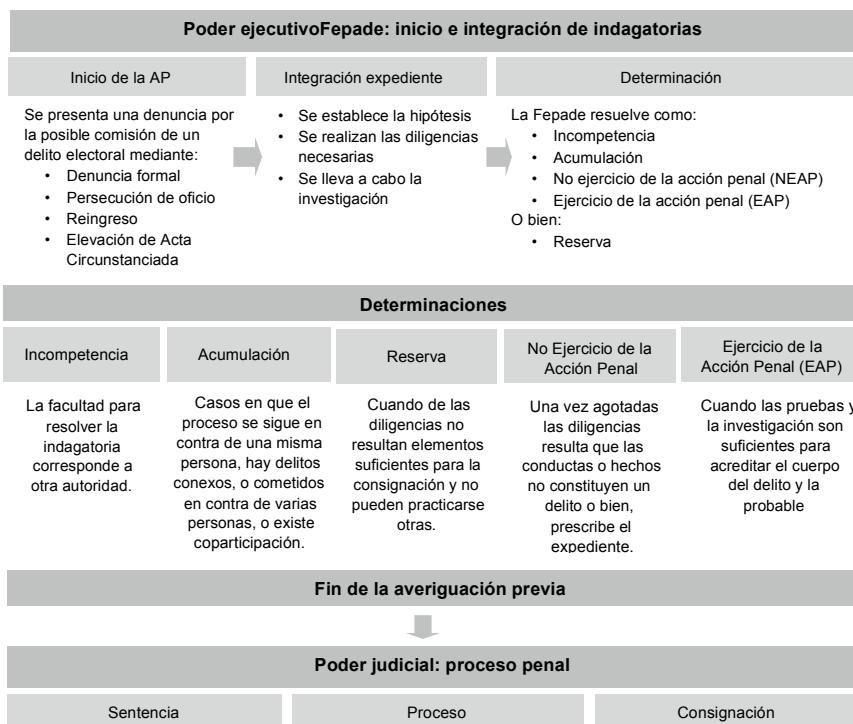
La procuración de justicia en México es un asunto complejo e inacabado. Rastrear el proceso que sigue un expediente desde la presentación de la denuncia hasta la imposición de una pena puede tomar diferentes caminos, es decir, no es un proceso lineal. A diferencia de lo que se cree, en ese camino intervienen al menos dos grandes entes: el ministerio público y el poder judicial (vía los jueces). Sin embargo, no son las únicas instancias; en el proceso intervienen policías ministeriales, defensores públicos, defensores particulares, jueces locales, fiscales locales, autoridades jurisdiccionales electorales, ministerios públicos adscritos a los juzgados, entre otros.

A continuación, se presenta un pequeño esbozo de lo que significa investigar y perseguir delitos electorales.

Como se observa en el cuadro 1, el proceso empieza con una denuncia materializada en averiguación previa o carpeta de investigación. Una vez que se da inicio a este expediente comienza una investigación por parte del agente del Ministerio Público de la Federación (AMPF). A partir de los resultados de la investigación, el AMPF determina (resuelve) de acuerdo con los tipos explicados en el cuadro 1.

La consignación es un momento medular en la procuración de justicia. Una vez que el AMPF ejerce acción penal, el asunto cambia de espacio y de autoridad. El expediente se envía al juez, quien después de analizar las diligencias practicadas, las pruebas recabadas y los argumentos presentados, determina la existencia de un delito. Hecho lo cual, hay dos opciones: devolver el expediente al AMPF por contener observaciones de forma o fondo, o librar una orden de aprehensión en contra del responsable de la comisión de delitos, que conducirá a iniciar un proceso penal que concluirá con una sentencia condenatoria o absolutoria. En caso de que se niegue la orden de aprehensión, puede presentarse apelación ante el Tribunal Unitario. Si éste la confirma, el denunciante podría promover un juicio de amparo en contra de la resolución. Ha habido casos en que se han presentado demandas de amparo, juicios para la protección de los derechos político-electorales de los ciudadanos y controversias constitucionales en contra de la actuación de la Fepade. Los autores consideran que eso es resultado de la actividad que se está desarrollando en el ámbito de la procuración de justicia penal electoral.

**Cuadro 1. Proceso de procuración  
de justicia (sistema tradicional)**



Ahora bien, los pasos descritos arriba corresponden al sistema procesal penal tradicional. En el nuevo arreglo, producto de la reforma constitucional de 2008 y que entró en vigor de forma plena en el país en 2016, el procedimiento tiene diferencias. Por el momento, la Fepade debe integrar sus indagatorias con ambos modelos procesales. En el nuevo sistema, una vez recibida la denuncia es analizada por la Unidad de Atención Inmediata. La policía federal ministerial o la policía federal deben realizar la investigación en coordinación con el ministerio público. De encontrarse elementos, se remite a la Unidad de Litigación para solicitar la audiencia inicial y pasar a la etapa procesal ante el juez de control, siendo ésta la primera de tres fases en que se divide el proceso penal, que concluye con el juicio oral. Hay salidas alternativas a lo largo de todo el proceso: suspensión condicional, criterios de oportunidad, entre otros. El modelo se desarrolla en el cuadro 2.

## Cuadro 2. Proceso de procuración de justicia (sistema penal acusatorio)

Poder ejecutivo-Fepade: inicio e integración de carpetas de investigación							
Inicio de la CI	Integración de la CI	Determinación					
<ul style="list-style-type: none"> <li>Denuncia</li> <li>Querella</li> <li>Requisito equivalente</li> <li>Reingreso</li> <li>Elevación de Acta Circunstanciada</li> </ul>	Reunión de indicios y datos de prueba, técnicas y actos de investigación.	La Fepade resuelve como:	<ul style="list-style-type: none"> <li>Abstención de investigar</li> <li>Archivo temporal</li> <li>Aplicación de criterio de oportunidad</li> <li>Ejercicio de la acción penal, o bien:</li> <li>No ejercicio de la acción penal</li> </ul>				
Determinaciones							
Abstención de investigar	Archivo temporal	Aplicación del criterio de oportunidad	Judicialización	No Ejercicio de la Acción Penal (EAP)			
Cuando los hechos no fueren constitutivos de delito o cuando se extinguió la acción penal.	Casos en fase inicial, sin antecedentes, datos o elementos suficientes para establecer líneas de investigación.	Ponderación del EAP sobre los criterios de oportunidad, siempre que se repare el daño a la víctima u ofendido.	De la investigación se obtiene que los hechos son constitutivos de un delito y existe la probabilidad de que el imputado los cometió o participó en su comisión.	Cuando se actualicen algunas de las causales de sobreseimiento.			
Imputado queda a disposición del juez de control y se inicia la investigación complementaria							
Primera audiencia ante el Juez de Control (M.P. y la defensa)							
<ul style="list-style-type: none"> <li>Control de legalidad de la detención.</li> <li>Formulación de la imputación.</li> <li>Declaración del imputado (opcional).</li> <li>Vinculación al proceso.</li> <li>Aplicación de medidas cautelares.</li> <li>Fijación de plazo para el cierre de la investigación.</li> </ul>							
Cierre de la investigación							
Etapa intermedia o de preparación a juicio							
Segunda audiencia ante el Juez de Control (M.P. y la defensa)							
Objeto: Ofrecimiento y admisión de pruebas. Depuración de los hechos controvertidos.							
Fase escrita							
Inicia con el escrito de acusación que formula el MP y comprende todos los actos previos a la celebración de la audiencia intermedia.	Inicia con la celebración de la audiencia intermedia. Se realiza:						
<ul style="list-style-type: none"> <li>Planteamiento de excepciones</li> <li>Ofrecimiento de pruebas</li> <li>Calificación de medios probatorios (idoneidad, licitud y pertinencia)</li> <li>Acuerdos probatorios</li> <li>Termina con el auto de apertura a juicio.</li> </ul>							
Fase oral							
Etapa de juicio oral							
Audiencia ante el Tribunal de Juicio Oral (tres jueces)							
Se lleva a cabo el enjuiciamiento penal vía los principios de: inmediación, publicidad, concentración, igualdad, contradicción, oralidad y continuidad. Se realiza:							
<ul style="list-style-type: none"> <li>Alegatos de apertura (M.P. y la defensa)</li> <li>Desahogo de pruebas (interrogatorio y contrainterrogatorio de testigos, peritos, etc.)</li> <li>Declaración del imputado (opcional)</li> <li>Alegatos de clausura (M.P. y la defensa)</li> <li>Valoración de las pruebas desahogadas</li> <li>Se dicta el fallo (si/no culpable)</li> <li>Se fija plazo para sentencia</li> </ul>							
Audiencia de individualización de la sentencia							

## Evolución de los delitos electorales

Desde la creación de la Fepade en 1994, y hasta el 31 de diciembre de 2018, se iniciaron 29,147 expedientes por la probable comisión de delitos electorales.<sup>1</sup> El año con mayor incidencia fue 2016, con 3,734 expedientes iniciados.

Tabla 1. Expedientes iniciados, 1994-2018

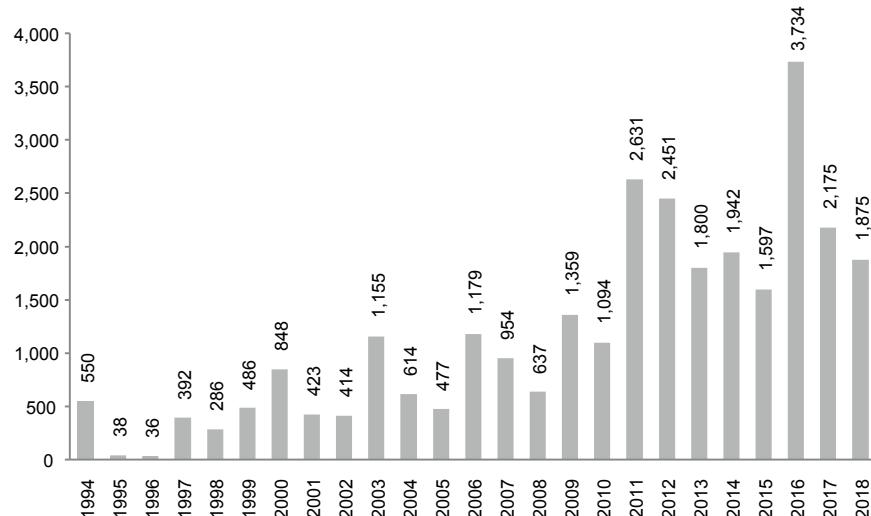
Año	Expedientes iniciados
1994	550
1995	38
1996	36
1997	392
1998	286
1999	486
2000	848
2001	423
2002	414
2003	1,155
2004	614
2005	477
2006	1,179
2007	954
2008	637
2009	1,359
2010	1,094
2011	2,631
2012	2,451
2013	1,800
2014	1,942
2015	1,597
2016	3,734
2017	2,175
2018	1,875
Total	29,147

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

<sup>1</sup> Se incluyen carpetas de investigación iniciadas en 2015, 2016, 2017 y 2018.

Los datos indican que se han iniciado en promedio 1,166 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación al año durante la existencia de la Fepade. Como se observa en la gráfica 1, los años con elección federal —en especial con elección presidencial— presentan un aumento en el número de expedientes iniciados. El 48.6% de los casos se concentran en hechos ocurridos entre 2011 y 2016. Lo anterior significa que hay una presencia cada vez mayor de conductas que dañan el adecuado proceso electoral, mismas que se reflejan en la presentación de denuncias mediante los diferentes mecanismos institucionales.

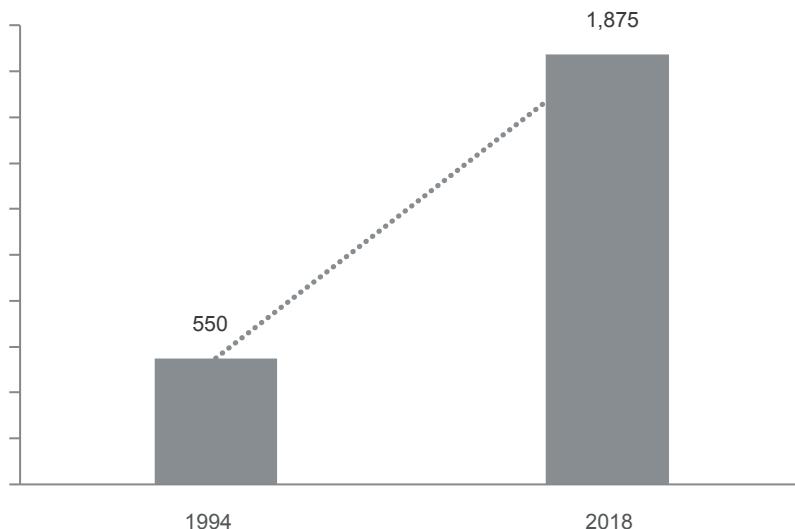
**Gráfica 1. Número de averiguaciones previas y/o carpetas de investigación iniciadas, 1994-2018**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

La Fepade, en sus veinticinco años de existencia, ha participado en cinco elecciones presidenciales. El número de expedientes iniciados en 2018 (último año con elección presidencial) significó un crecimiento de 240.9% en comparación con 1994, es decir, 3.4 veces más expedientes iniciados. El comportamiento se revierte al compararlo con su inmediato anterior (2012), cuando el número de expedientes decreció -23.5% en 2018.

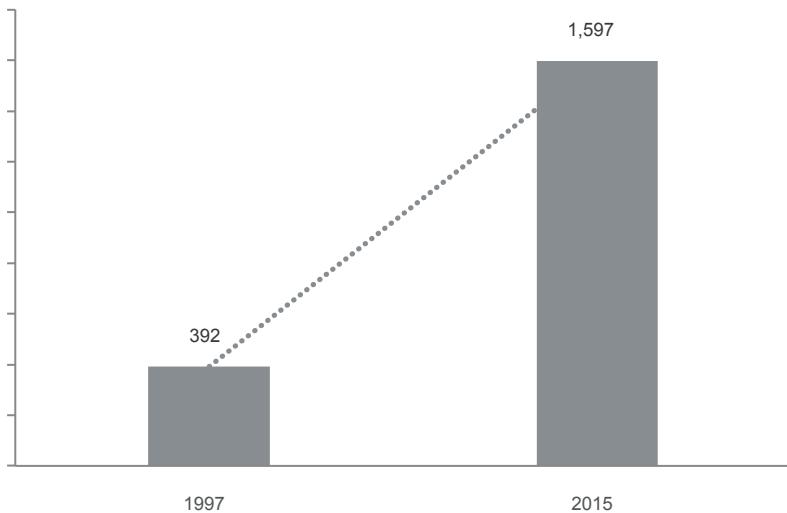
Gráfica 2. Inicios de averiguaciones previas en elecciones presidenciales 1994 vs. 2018



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

En el mismo lapso de vida, la Fepade ha participado en otras cuatro elecciones, éstas, intermedias para elegir diputados federales. En 2015 se iniciaron 1,597 expedientes, mientras que en 1997 fueron 392; esto es, 4.1 veces más (aumento de 307% en veinticinco años).

**Gráfica 3. Comparativo de averiguaciones previas iniciadas, 1997 vs. 2015**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.

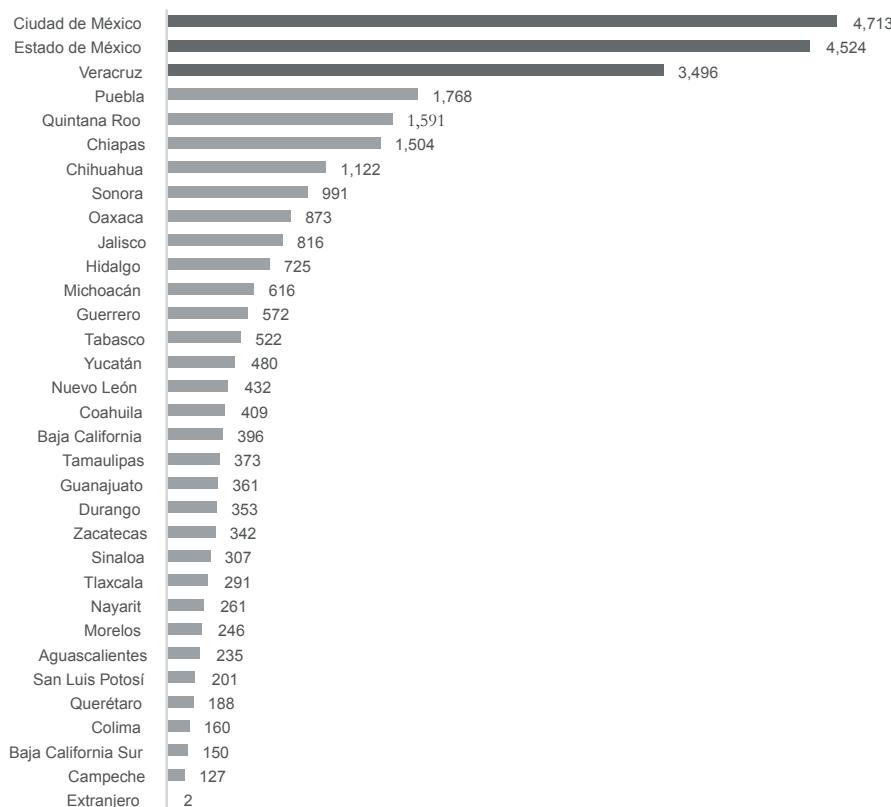
Último elemento relevante de la nueva ley, los expedientes iniciados se incrementaron de 2015 a 2016 y de 2017 ya se alcanzó el nivel de 2015. El dato importa pues, por vez primera, en un año en el que no hay elección federal, se presentan más inicios de expedientes. Es necesario recordar que 2016 atestiguó catorce procesos electorales ordinarios, por lo que, en teoría, debió registrarse la mitad de expedientes que en un proceso electoral federal que abarca todo el país. Sin embargo, esto no fue así. Los autores consideran que el incremento se debe a que los modelos de atención ciudadana han mejorado, incluyendo el despliegue ministerial en campo, así como los nuevos tipos penales. En consecuencia, la Fepade debe mejorar sus sistemas de integración ante el cúmulo creciente de asuntos.

### **Incidencia delictiva por entidad federativa**

La historia de los delitos electorales puede observarse también en su comportamiento estatal. Analizar esas conductas permite identificar

los espacios territoriales de mayor incidencia. Así, se ha observado que las entidades federativas con mayor número de expedientes iniciados son la Ciudad de México (16.2%), el Estado de México (15.5%) y Veracruz (12.0%). Estos tres territorios concentran 43.7% de los expedientes iniciados en veinticinco años de vida institucional.

**Gráfica 4. Inicios de averiguaciones previas por entidad federativa, 1994-2018**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Un ejercicio adicional de identificación territorial es agrupar por circunscripción electoral para saber más sobre las zonas geográficas con mayor presencia de conductas que atentan contra el adecuado funcionamiento de los procesos electorales. El resultado es que la cir-

circunscripción 3 concentra el mayor número de averiguaciones previas, con 29.5% (8,593); la circunscripción 4 suma 26% (7,590), mientras que la circunscripción 5 aglutinó 20.7% (6,025).

**Tabla 2. Expedientes iniciados por circunscripción, 1994-2018**

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
1	Baja California	396
	Baja California Sur	150
	Chihuahua	1,122
	Durango	353
	Jalisco	816
	Nayarit	261
	Sinaloa	307
	Sonora	991
<b>Subtotal</b>		<b>4,396</b>
2	Aguascalientes	235
	Coahuila	409
	Guanajuato	361
	Nuevo León	432
	Querétaro	188
	San Luis Potosí	201
	Tamaulipas	373
	Zacatecas	342
<b>Subtotal</b>		<b>2,541</b>
3	Campeche	127
	Chiapas	1,504
	Oaxaca	873
	Quintana Roo	1,591
	Tabasco	522
	Veracruz	3,496
	Yucatán	480
	<b>Subtotal</b>	<b>8,593</b>

*Continuación*

Circunscripción	Entidad federativa	Expedientes
4	Ciudad de México	4,713
	Guerrero	572
	Morelos	246
	Puebla	1,768
	Tlaxcala	291
	<b>Subtotal</b>	<b>7,590</b>
5	Colima	160
	Hidalgo	725
	Estado de México	4,524
	Michoacán	616
	<b>Subtotal</b>	<b>6,025</b>
	<b>Total</b>	<b>29,145</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

De acuerdo con la división territorial propuesta, se tiene que los problemas se acentúan en el sur del país, en especial en la circunscripción 3, seguida por la 4. En conjunto, suman 55.5% de los expedientes iniciados por la Fepade.

Mapa 1. Circunscripciones electorales de México



Los datos muestran también las entidades federativas con mayor número de casos. Sin embargo, es común que en estados más poblados se inicien más expedientes que en otros con menos habitantes. De ahí que se busque eliminar ese efecto para hacer un comparativo más certero sobre las condiciones delictivas en la entidad. Con ese objetivo a la vista, la Fepade ha calculado el número de expedientes iniciados por cada cien mil habitantes. Los resultados se presentan en la tabla 3.

**Tabla 3. Incidencia delictiva estatal  
por cada cien mil habitantes, 1994-2018**

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Quintana Roo	1,501,562	1,591	106.0
Ciudad de México	8,918,653	4,713	52.8
Veracruz	8,112,505	3,496	43.1
Sonora	2,850,330	991	34.8
Chihuahua	3,556,574	1,122	31.5
Chiapas	5,217,908	1,504	28.8
Puebla	6,168,883	1,768	28.7
Estado de México	16,187,608	4,524	27.9
Hidalgo	2,858,359	725	25.4
Yucatán	2,097,175	480	22.9
Tlaxcala	1,272,847	291	22.9
Colima	711,235	160	22.5
Nayarit	1,181,050	261	22.1
Oaxaca	3,967,889	873	22.0
Tabasco	2,395,272	522	21.8
Zacatecas	1,579,209	342	21.7
Baja California Sur	712,029	150	21.1
Durango	1,754,754	353	20.1
Aguascalientes	1,312,544	235	17.9
Guerrero	3,533,251	572	16.2
Campeche	899,931	127	14.1
Coahuila	2,954,915	409	13.8

*Continuación*

Entidad	Población	Expedientes	Incidencia delictiva
Michoacán	4,584,471	616	13.4
Morelos	1,903,811	246	12.9
Baja California	3,315,766	396	11.9
Tamaulipas	3,441,698	373	10.8
Jalisco	7,844,830	816	10.4
Sinaloa	2,966,321	307	10.3
Querétaro	2,038,372	188	9.2
Nuevo León	5,119,504	432	8.4
San Luis Potosí	2,717,820	201	7.4
Guanajuato	5,853,677	361	6.2
<b>Total</b>	<b>119,530,753</b>	<b>29,145</b>	<b>24.4</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade e Informes Mensuales.  
Encuesta intercensal 2015, INEGI.

De acuerdo con los datos históricos de la Fepade, la entidad federativa con la mayor incidencia delictiva es Quintana Roo con 106 expedientes iniciados por cada cien mil habitantes, en su mayoría relacionados con la alteración del Registro Federal de Electores. En el rubro de incidencia media se encuentran Ciudad de México, Veracruz, Sonora y Chihuahua. Al traducir la tabla a un mapa, la misma información se ve así:

**Mapa 1. Circunscripciones electorales de México**

### **Delitos electorales de mayor presencia**

Hasta ahora, se han dado algunos ejemplos de delitos electorales. También se ha mostrado su comportamiento histórico, del que destaca que, en elecciones federales, sobre todo presidenciales, aumenta la incidencia. Se desarrolló un modelo de identificación estatal sobre la comisión de esas conductas, ponderando por la población. El resultado fue que, aunque en términos absolutos la Ciudad de México, el Estado de México y Veracruz tienen una presencia mayor, al hacer la ponderación Quintana Roo es la entidad de mayor incidencia, a la que se suman Sonora y Chihuahua.

La pregunta ahora es: ¿cuáles son los delitos electorales con mayor presencia en las averiguaciones previas y carpetas de investigación iniciadas? La Fepade tiene registrados alrededor de veintinueve mil delitos en los expedientes.<sup>2</sup> Las diez faltas más frecuentes en los expedientes concentran 93.5% de todos los registros. De éstos, el de mayor frecuen-

<sup>2</sup> El número de delitos es mayor al número de expedientes debido a que un expediente puede incluir más de un delito.

cia es alterar el Registro Federal de Electores, con 13,575 casos (56% del total). Le siguen, entre otros, apoderarse de material electoral; destinar apoyo a un candidato en virtud de su función de servidor público; comprar votos; condicionar programas públicos; recoger credenciales para votar; obligar a los subordinados a votar en algún sentido; obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones y realizar actos de proselitismo fuera de tiempo.

Alterar el Registro Federal de Electores constituye el delito más frecuente. La explicación podría residir en las denuncias que el INE presenta por las inconsistencias halladas en sus registros, debido a movimientos masivos de personas de un lugar a otro (conocido como domicilio irregular o turismo electoral), o por el cambio de identidad que hacen o pretenden hacer los ciudadanos cuando solicitan una credencial para votar con datos diferentes a los reales. En tiempos recientes, la Fepade actúa de forma conjunta con el INE para perseguir la usurpación de identidad. Pero el hecho más significativo es que, a partir de la reforma de 2014, la alteración del Registro Federal de Electores se ha reducido como conducta delictiva más denunciada del 92% al 56%. Lo anterior se explica por el cambio de política ministerial para atender temas estrictamente electorales, así como la mejora de los Sistemas de Atención Ciudadana, la implementación del Despliegue Ministerial, todo esto relacionado con el proceso electoral. Ello implica un cambio cualitativo en la persecución del delito electoral. La Fepade ya no solo es la cuidadora de los datos del RFE, sino una institución que combate otras conductas delictivas que inciden en la democracia mexicana.

No obstante, destaca el número de casos por hacerse de materiales y usar recursos públicos para apoyar a candidatos o partidos. En este ámbito se está frente a tres conductas que impiden el adecuado funcionamiento electoral desde tres ópticas particulares, que conviven en los procesos electorales: modificar los registros de votación, impedir se realice la jornada mediante el mal uso de materiales electorales e intervenir institucionalmente en apoyo de algún partido. La combinación de estos tres casos muestra la complejidad indudable de los procesos electorales vistos desde la procuración de justicia penal electoral, traducida también en la clasificación de sujetos activos y penas.

## Averiguaciones previas y/o carpetas de investigación determinadas

La Fepade ha determinado<sup>3</sup> 31,929 averiguaciones previas y/o carpetas de investigación en veinticinco años de existencia. Durante 2017 se resolvió el mayor número de casos (4,166), seguido por 2016 (3,813).

**Tabla 4. Averiguaciones previas determinadas**

Año	Expedientes resueltos*
1994	225
1995	347
1996	40
1997	166
1998	322
1999	430
2000	536
2001	770
2002	822
2003	1,118
2004	1,022
2005	851
2006	1,174
2007	859
2008	1,118
2009	1,247
2010	1,420
2011	1,779
2012	2,359
2013	1,667

<sup>3</sup> La determinación es la resolución del expediente. Ésta puede darse en cinco sentidos: consignación (ejercicio de la acción penal), no ejercicio de la acción penal, reserva, acumulación e incompetencia.

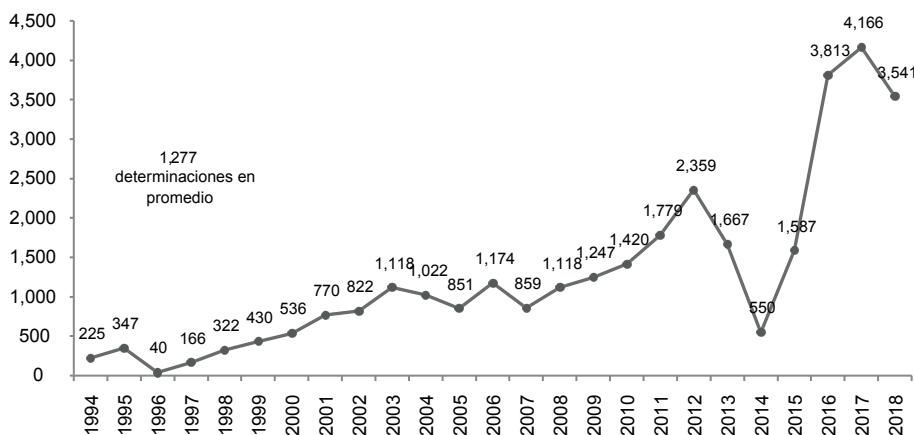
*Continuación*

Año	Expedientes resueltos*
2014	550
2015	1,587
2016	3,813
2017	4,166
2018	3,541
<b>Total</b>	<b>31,929</b>

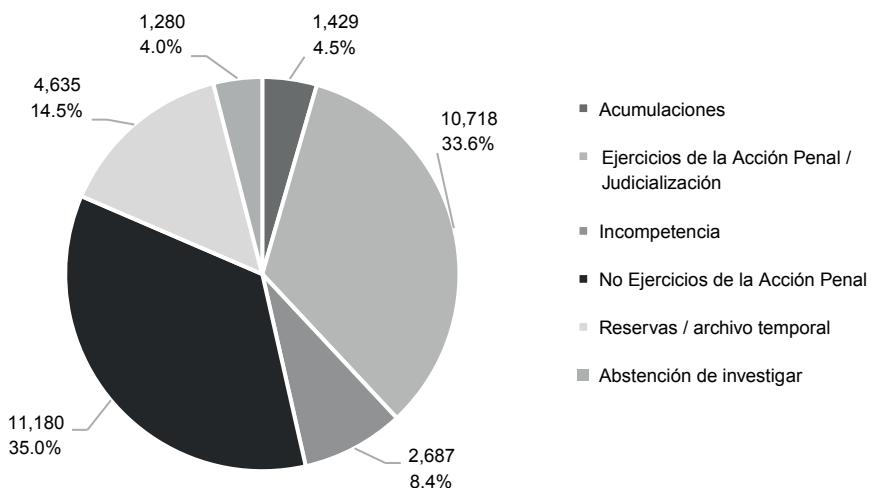
Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

\* Se incluyen determinaciones de carpetas de investigación como judicialización, no ejercicio de la acción penal, acumulación, abstención de investigar, incompetencia y archivo temporal.

**Gráfica 5. Expedientes determinados**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

**Gráfica 6. Determinación de expedientes**

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se observa en la gráfica 6, del total de expedientes determinados por la Fepade, 33.6% corresponde a consignaciones o judicializaciones (10,718), mientras que 35% son No Ejercicios de la Acción Penal, 14.5% reservas, 8.4% incompetencias y 4.5% acumulaciones.

## **Consignaciones y/o actualizaciones**

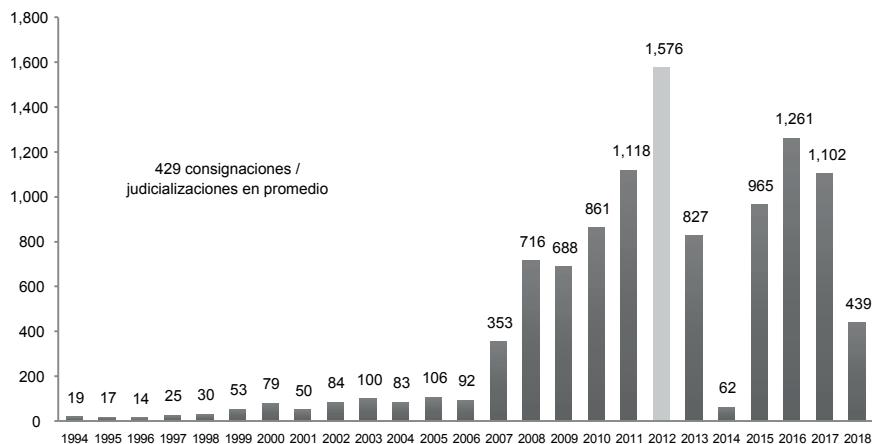
Uno de los grandes objetivos de las instituciones procuradoras de justicia es la consignación de expedientes. Esto sucede cuando el AMPF resuelve, mediante las diligencias realizadas y las pruebas recabadas, la existencia de un delito electoral. Entre 1994 y 2018, la Fepade ha consignado y/o judicializado 10,720 expedientes.

**Tabla 5. Expedientes consignados y/o judicializados por agentes del ministerio público de la federación adscritos a la Fepade, 1994-2018**

Año	Consignaciones
1994	19
1995	17
1996	14
1997	25
1998	30
1999	53
2000	79
2001	50
2002	84
2003	100
2004	83
2005	106
2006	92
2007	353
2008	716
2009	688
2010	861
2011	1,118
2012	1,576
2013	827
2014	62
2015	965
2016	1,102
2017	439
<b>Total</b>	<b>10,720</b>

Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

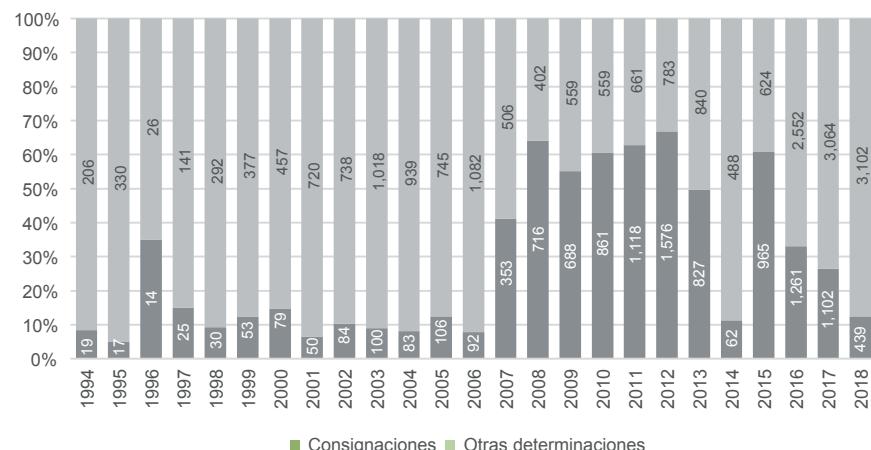
**Gráfica 7. Histórico de consignaciones y/o judicializaciones**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, información del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

Como se muestra en la gráfica 7, a partir de 2007 hay una proporción cada vez mayor de consignaciones respecto del resto de las determinaciones. Estos datos se acentúan en el periodo comprendido de los años 2008 a 2012 y posteriormente en 2015. Durante 2016 se superó lo obtenido en 2011 y se sitúa como el segundo mejor año.

**Gráfica 8. Proporción de consignaciones con respecto a otras determinaciones**



Fuente: Elaboración propia con información de la base de datos de averiguaciones previas y actas circunstanciadas de la Fepade, informes del Sistema de Justicia Penal Acusatorio e Informes Mensuales.

## **Órdenes de aprehensión y sentencias, el otro lado del proceso de procuración de justicia**

Aquí puede cerrarse el tema del ejercicio de una de las atribuciones más importantes de la Fepade: investigar los delitos electorales. En esta etapa el trabajo ministerial concluye en buena medida. Lo que sigue es que el expediente consignado queda en manos de un juez para su análisis y posterior resolución. En este sentido, el titular del juzgado decide en función de dos posibilidades: a) librar la orden de aprehensión por considerar que hay elementos necesarios para la comprobación de un delito electoral; b) devolver el expediente al AMPF por contener errores de forma o fondo.

De acuerdo con los datos disponibles, de 2007 a 2017, se libraron 5,431 órdenes de aprehensión derivadas de las consignaciones realizadas. Eso no es todo: una vez que se libra la orden, es necesario cumplimentarla con el apoyo de instituciones de seguridad. En este mismo recuento, se tiene un cálculo aproximado de 1,884 órdenes de aprehensión cumplimentadas. Es importante mencionar que la Fepade carece de policía propia, el cumplimiento de las órdenes de aprehensión depende de la Policía Federal Ministerial. Desde 2015 se generó una política de acercamiento con la Policía Federal y la Policía Federal Ministerial lo que derivó en un programa de mandamientos judiciales.

El cumplimiento de las órdenes de aprehensión da inicio a los procesos penales que culminarán con la declaración de una sentencia y la imposición de una condena. Entre 1994 y 2018 se dictaron 2,169 sentencias; 2,007 condenatorias y 162 absolutorias. El 92.5% de las decisiones jurisdiccionales son a favor de la labor de persecución que realizan los AMPF adscritos a la Fepade.

## **Retos para la procuración de justicia penal electoral**

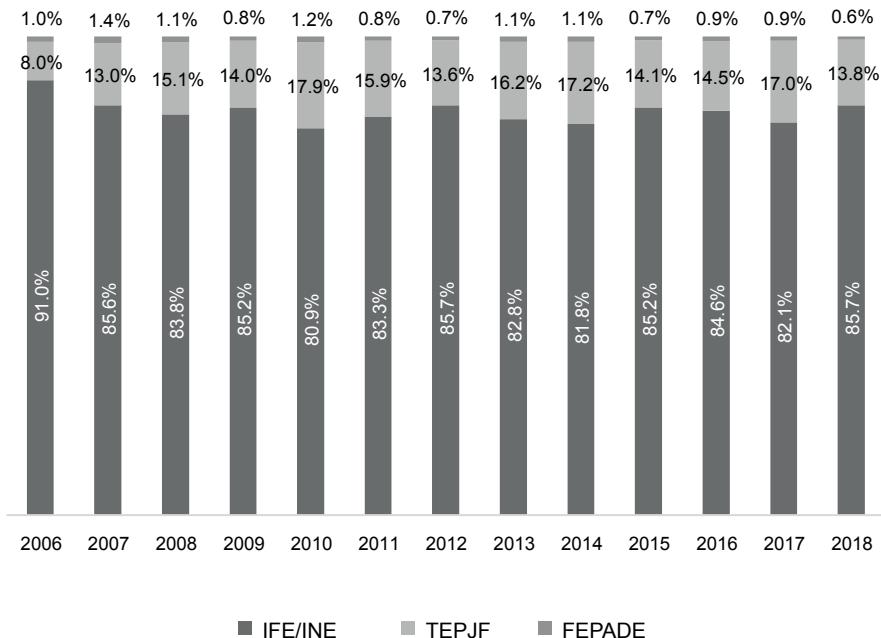
Se ha intentado mostrar que la procuración de justicia penal electoral es un asunto complejo. La configuración normativa e institucional se traduce en retos y barreras importantes:

1. *División del proceso.* En él se encuentran involucrados dos grandes espacios y autoridades. Por un lado, el AMPF, que se encarga de integrar los expedientes de manera tal que se identifique claramente el delito cometido. Por otro lado, el ámbito jurisdiccional, que analiza la integración del expediente y determina la existencia o no de un delito. Los resultados no dependen por completo del trabajo de la Fepade, sino que pasan a un umbral diferente, como el policial para la investigación y el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y el jurisdiccional. La emisión de órdenes de aprehensión, procesos penales y sentencias no son competencia de la institución. Su participación se reduce a una suerte de acompañamiento que acelere el proceso de resultados materializados.
2. *No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.* En México no hay un cuerpo de jueces especializados en materia penal electoral. Es decir, los titulares de los órganos jurisdiccionales federales reciben una gama muy amplia de asuntos, desde casos de secuestro, delincuencia organizada, portación de armas, delitos patrimoniales y hasta financieros. Al no haber prioridad de los asuntos electorales y mejor entendimiento de las particularidades de estas conductas, puede llevar a una manera diversificada de resolverlos. Se ha encontrado que el criterio de dos jueces varía tratándose del mismo caso; no hay criterios uniformes para juzgar esas conductas. Los delitos electorales conllevan un nivel de complejidad mayor, de ahí la necesidad de contar con un cuerpo especializado. En los casos más absurdos, jueces federales han llegado a sostener que el INE no es una instancia federal, por lo que han declinado competencia al fuero común. Ello ejemplifica muy bien el nivel de desconocimiento de la materia electoral. Así como hay una instancia investigadora especializada, es necesario contar con jueces especializados; en todo caso, contar al menos con un juzgado especializado en materia penal electoral por circunscripción.
3. *Delitos no graves, desincentivos.* El hecho de que los delitos electorales no sean graves y, por tanto, se alcance siempre la libertad bajo caución o la commutación de la pena (con penas no privativas de la libertad) genera desincentivos para conseguir que disminuya la comisión de esas conductas. Ello porque se genera la percepción de que, aunque la autoridad investigue, consigne y el juez

decida librar una orden de aprehensión y ésta se cumplimente, la pena puede solventarse de manera pecuniaria sin necesidad de ser internado en un centro penitenciario. En el caso particular de los delitos electorales que tienen implícito el factor político y su orientación al logro de objetivos político-electorales, sería importante explorar la posibilidad de establecer penas que generen incentivos para evitar su comisión, más allá del factor económico.

4. Es claro que elevar las penas no trae aparejada la disminución de la incidencia delictiva, pero al menos manda un mensaje social de que los delitos electorales son considerados como un tema de vital importancia, de ahí que, eventualmente, deban subir las penas. Existen conductas como el peculado electoral, el uso de recursos ilícitos en las campañas o los actos de temor a los electores, o recientemente los casos de violencia política de género que debían ser considerados como graves, cuando involucran redes de corrupción como medio comisivo sin que hasta el momento la normatividad los recoja en esos términos.
5. *Violencia política de género.* Un problema relacionado con los procesos electorales de 2015 y 2016 fue el incremento constante de denuncias por violencia política de género, derivadas de una reacción negativa surgida de lo más profundo de sectores misóginos de la sociedad a partir de la paridad de candidaturas entre mujeres y hombres. En 2015 fueron treinta y ocho casos; en 2016 aumentaron a ciento veintidós contando los del año anterior. Sin embargo, no hay un tipo penal que permita combatir de forma oportuna dichas prácticas.
6. *Presupuesto.* Al analizar de manera comparada el Presupuesto de Egresos de la Federación para el periodo 2006-2018, así como el proyecto de presupuesto para 2015, se observa que de todas las instituciones ligadas a lo electoral —INE, TEPJF y Fepade—, esta última es la que menos presupuesto recibe. En 2007, por ejemplo, sus recursos sumaron 1.4% del total destinado a lo electoral, mientras que en 2018 fue de 0.6%. Por su parte, el INE tuvo en todos los años al menos 80%.

**Gráfica 9. Comparativo presupuestal de las instituciones electorales  
(a precios corrientes)**

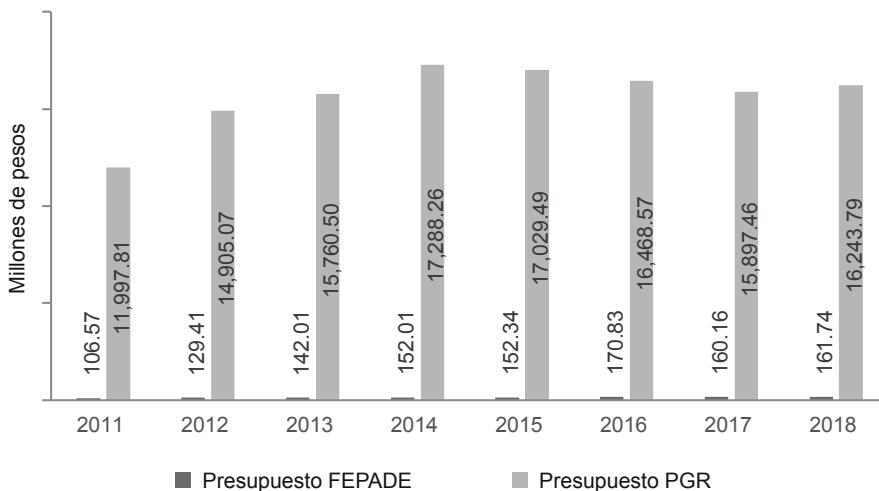


Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación.

7. *Corrupción y delitos electorales.* La corrupción inicia en lo electoral, entre candidatos, partidos, grupos delincuenciales, empresarios, servidores públicos. Los apoyos en las campañas electorales se traducen en contratos que podrían estar al margen de la ley. Por lo tanto, es necesario que la Fepade participe en el Sistema Nacional Anticorrupción.

Por otra parte, al comparar el presupuesto de la Fepade con el de la PGR, se observa que, durante los últimos ocho años, la primera cuenta con 1% de los recursos que tiene la segunda.

**Gráfica 10. Presupuesto comparado Fepade-PGR  
(a precios corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con información del presupuesto de egresos de la federación.

8. *Configuración institucional.* Hasta 2017, la Fepade contaba con poco menos de trescientos servidores públicos para funciones tanto ministeriales como de apoyo a los procesos de investigación y prevención del delito. Cuenta sólo con siete policías adscritos directamente. Recursos disponibles para atender un país de más de ciento veinte millones de habitantes. Además, la Fepade es una institución centralizada territorialmente; no cuenta con delegaciones estatales ni regionales, lo que se traduce tanto en falta de recursos como en barreras físicas para llevar a cabo las acciones que se tienen previstas en el marco de sus atribuciones.
9. *Sofisticación del delito electoral.* Otro problema detectado es la sofisticación del delito electoral. El fraude cibernético de usurpación de identidad para dar de baja de los listados nominales de electores a ciudadanos para ser dados de alta en el listado de electores en el extranjero, como ocurrió en Chiapas en 2017. La transmisión ilícita de todo el padrón electoral, como sucedió con la empresa Amazon. La expedición de actas de nacimiento extemporánea para migrantes centroamericanos con fines de generar credenciales para votar con fotografía. La compra de votos con tinacos distri-

buidos a media noche entre los beneficiarios de programas sociales, entre otras conductas. Investigar delitos electorales ya no es recopilar información ante el INE, implica el dictamen pericial en distintas materias: criminalística, fotografía, audio y video, informática, entre otros.

10. *Marginalidad en la compra y coacción del voto.* Un problema central de la democracia mexicana es la compra y coacción del voto. En un país donde 80% de la población es pobre y vulnerable, la compra del voto se convierte en una alternativa útil para los partidos políticos, aun cuando habría que discutir sobre su nivel de eficacia. Lo cierto es que las denuncias por compra y coacción del voto se han multiplicado a partir de la reforma de 2014. Se ha encontrado en análisis de la Fiscalía, que hay una relación entre los niveles de pobreza y condicionamiento de programas sociales y compra de votos. “Se condiciona más en años con elección federal, lo hacen partidos políticos en el poder y en las entidades federativas más pobres”. Además, este delito es difícil de probar pues ocurre instantáneamente y si no se cuenta con audios, videos, o testimonios se complica para la autoridad ministerial en razón de que los jueces exigen estándares probatorios más altos para librar órdenes de aprehensión al estar en juego de la libertad de una persona.

## Conclusión

Como se observó a lo largo del capítulo, los delitos electorales y la procuración de justicia penal electoral tienen sus particularidades. La publicación de la Ley General en Materia de Delitos Electorales trajo consigo diversos cambios en la tipificación de estas conductas, la coordinación con otras instancias y el incremento en las sanciones previstas en el Código Penal Federal. También se pudo identificar, aunque no de manera lineal, el proceso de procuración de justicia, destacando la labor de los agentes del ministerio público federal en la investigación, así como la de los jueces en materia de impartición de justicia.

El capítulo buscó esbozar la complejidad que supone la materia penal electoral. Ello mediante la descripción histórica de los asuntos iniciados, sus determinaciones y el número de consignaciones realizadas. Se mencionó brevemente el comportamiento de los casos en que se libran órdenes de aprehensión y su culminación en sentencias condenatorias. Se comprobó que, si bien la procuración de justicia penal electoral se vuelve un “embudo” donde el número de casos iniciados se ve reducido en el número de sentencias, este proceso depende en buena medida de las decisiones tomadas por el órgano jurisdiccional.

Por último, se mostraron las barreras (no pocas ni menores) a las que se enfrenta la Fepade para el desarrollo satisfactorio de sus funciones: sanciones reducidas, falta de especialización jurisdiccional, presupuesto bajo, configuración institucional insuficiente, sofisticación del delito electoral, compra del voto. No obstante, el objetivo central es presentar el contexto general en el que actúa la Fepade y ofrecer un documento que centre las características de la Fiscalía de cara a los nuevos e importantes retos a los que se enfrentará durante las elecciones por venir.

La Fepade es un actor y una arena política. Despresuriza a autoridades electorales y en general el proceso electoral. Además, se ha convertido en una arena política donde se presentan denuncias como parte de una estrategia política. El aumento en el número de denuncias refleja una mayor confianza en la ciudadanía ya que las denuncias presentadas por actores políticos son menores, comparativamente, con aquéllas presentadas por los ciudadanos mediante los mecanismos que se han generado para acercarse cada vez más con la sociedad.

Es importante mencionar que uno de los retos más importante fue superado. Los delitos electorales relacionados con corrupción son tipificados como graves. Sin duda esto es un gran avance en la configuración del sistema de procuración de justicia penal electoral. Sin embargo, siguen pendientes algunos:

1. División del proceso.
2. No especialización jurisdiccional en la materia penal electoral.
3. Violencia política de género.
4. Presupuesto.
5. Configuración institucional.

6. Sofisticación del delito electoral.
7. Marginalidad en la compra y coacción del voto.

Es necesario atender aquellos relacionados con la división del proceso y la no especialización de la materia. Sigue siendo necesaria la especialización del ámbito penal electoral. Observar el proceso como uno solo, tanto del lado de la investigación como de la procuración de justicia. También se requiere atender lo relacionado con la configuración institucional, analizar la pertinencia de contar con delegaciones estatales y dotar de mayor personal a la institución, así como de mayores recursos. Por último, la sofisticación de los delitos electorales, aunado con la situación de marginalidad que vive el país, requiere de un análisis más profundo sobre los mecanismos de prevención de los delitos electorales. ¶



# **Costo de la democracia electoral y mecanismos de fiscalización**



# **El costo presupuestario de la democracia electoral en México\***

**Gabriel Moreno Zepeda\***

## **Introducción**

Si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo de funcionamiento (Griner y Zovatto, 2004). En los últimos años, el costo presupuestario de la democracia electoral en México y el financiamiento de la actividad política se han situado en el centro de la discusión pública nacional.

El costo presupuestario de la democracia electoral hace referencia al monto total asignado tanto a las autoridades electorales reconocidas por la Constitución a nivel federal y local, como a los partidos políticos con registro nacional y local. El financiamiento público destinado a estos dos rubros contribuye al desarrollo de la vida democrática: a través de la organización y vigilancia de los comicios, permite a la ciudadanía ejercer sus derechos político-electORALES y, al permitir a los partidos mantener su estructura organizativa, garantiza la existencia de agentes representativos que canalicen las preferencias de la sociedad.

El presente capítulo tiene como propósito detallar y examinar el costo presupuestario de la democracia electoral en México; además

---

\* Agradezco a Said Hernández Quintana y a Ana Padilla por el apoyo para realizar esta investigación, especialmente por su invaluable esfuerzo de recopilar la información presupuestaria.

\*\* Gabriel Moreno estudió Ciencia Política en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Actualmente es coordinador de Asuntos Corporativos de FEMSA Comercio.

de resumir y debatir algunas de las visiones que predominan en el debate público en torno a su reducción. La estructura del capítulo es la siguiente. La primera sección analiza la composición histórica del financiamiento destinado a las autoridades electorales, y ofrece un comparativo de sus funciones y atribuciones en perspectiva comparada. Un recuento del proceso de semicentralización a raíz de la reforma político electoral de 2014 complementa el análisis presupuestario del primer apartado. La segunda sección analiza la evolución del financiamiento público otorgado a partidos políticos en México, a la par del reformismo que ha caracterizado la regulación de estos. Asimismo, ofrece un breve resumen de las principales propuestas y argumentos del debate público en torno al replanteamiento del modelo de financiamiento. Finalmente, la última sección ofrece algunas conclusiones y consideraciones a futuro sobre las temáticas abordadas en el presente capítulo.

## **El costo presupuestario de las autoridades electorales**

En México, los recursos públicos asignados a las autoridades electorales abarcan la mayor parte del costo de nuestra democracia electoral. Este conjunto de autoridades está integrado por el INE (antes IFE), el TEPJF, los 32 Ople y los tribunales electorales de cada entidad federativa.<sup>1</sup>

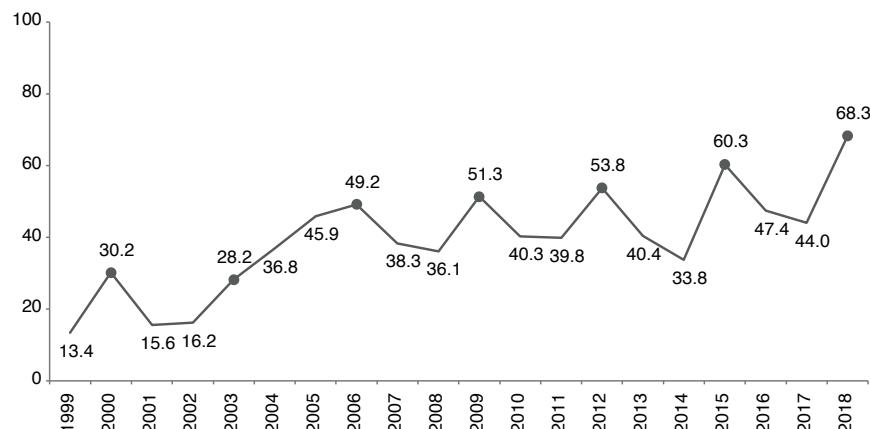
De acuerdo con la normatividad vigente, estas autoridades abarcan todas las atribuciones administrativas y jurisdiccionales de la democracia electoral. En otras palabras, son las encargadas de garantizar, organizar, vigilar y validar la vida política electoral en nuestro país. Esto significa que en sus manos está que todos los ciudadanos puedan ejercer su derecho a votar y ser votados, que la política partidista se desarrolle conforme a derecho y que haya transiciones pacíficas y democráticas en

---

<sup>1</sup> Hay quienes consideran los recursos asignados a la Fepade como parte del costo presupuestario de la democracia electoral. Sin embargo, los recursos de la Fepade no fueron considerados en este artículo por no ser asignados de manera directa en el proceso de presupuestación federal. Esto se debe a que la Fepade es una oficina interna de la Procuraduría General de la República, que a su vez depende del Ejecutivo federal.

todos los órdenes de gobierno. De todas estas autoridades, el órgano con mayor presupuesto es el INE.

**Gráfica 1. Presupuesto de todas las autoridades electorales federales y locales, 1999-2018**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



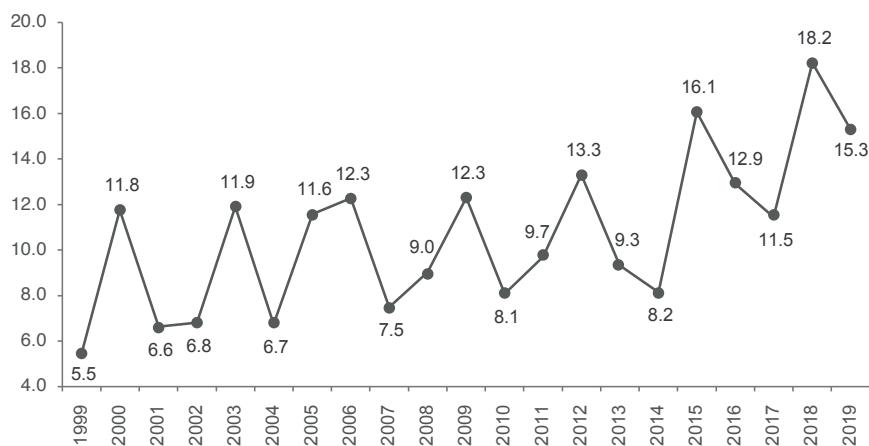
Fuente: Elaboración propia con datos del INE, Ople y presupuestos de egresos federal y estatales. Marcas son años con elección federal.

El INE es uno de los órganos constitucionales autónomos que más se ha reformado. Desde su creación en 1990, esta autoridad electoral ha aumentado considerablemente sus atribuciones. Durante más de dos décadas, sus acciones se limitaban —aunque crecientemente— al ámbito federal. Por ejemplo, el IFE solamente organizaba las elecciones de presidente, senadores y diputados federales, así como el registro de partidos a nivel nacional. Después de la reforma electoral de 2014, su ámbito de acción se modificó y amplió sustancialmente.

Desde su última reforma, el INE también obtuvo nuevas atribuciones en el ámbito local. Dentro de las más relevantes se encuentran: 1) la fiscalización de todas las campañas locales; 2) el nombramiento de los consejeros de los Ople, y 3) la facultad de atracción de la organización de procesos electorales locales. Tan sólo la fiscalización de las campañas locales implica que la burocracia del INE tiene que revisar decenas de miles de informes de campaña. Para 2018, el INE tuvo que revisar 594 mil operaciones de casi 18 mil fórmulas y candidatos.

Esto ha tenido un impacto limitado en los recursos que le son asignados. A pesar de que sus funciones han aumentado considerablemente, la diferencia del presupuesto del INE entre el año 2018 —año con la elección más grande de la historia— y el 2000 es de 54% en términos reales.

**Gráfica 2. Presupuesto del IFE-INE, 1999-2019**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

\* Marcas son años con elección federal.

En más de una ocasión, se ha señalado que el INE tiene un presupuesto excesivo. Por ejemplo, en 2015 algunos representantes de partidos dentro del mismo Consejo General del INE criticaron que su presupuesto no se apegaba a la realidad y que era desmedida la cantidad que solicitaba para un año no electoral. Una diputada de MC llegó incluso a cuestionar que se pidieran 65 millones de pesos para emitir la credencial de elector de mexicanos residentes en el extranjero (Saldivar 2014), lo cual es obligación del instituto. En 2017, la Arquidiócesis Primada de México, criticó el presupuesto que solicitó el INE para el 2018, lo llamó “desorbitado” e “inmoral” y sobre el Consejo General aseguró que “se ha convertido en una especie de entidad omnímoda capa de sojuzgar, sin compromiso mínimo con la austeridad y la imparcial democracia” (Miranda 2017). En ninguna de las ocasiones se explicó por qué ni respecto a qué era excesivo este presupuesto.

Para discutir el costo presupuestario del INE hay que tomar en cuenta el contexto internacional, donde es el único órgano de estas características que existe a nivel nacional. En primer lugar, no todas las democracias del mundo, independientemente de sus beneficios y desventajas, cuenta con un órgano administrativo electoral como el INE. Hay países que carecen por completo de una institución electoral permanente. En Estados Unidos, por ejemplo, se crean comisiones electorales a nivel federal y estatal sólo durante las elecciones. Cada una de estas comisiones, además, se crea con base en diferentes reglas, lo que da lugar a condiciones electorales muy distintas entre cada estado de la unión americana.

En contraste, Perú —una democracia con 22 millones de electores (ONPE, 2016)— sí cuenta con una institución electoral nacional y permanente. La diferencia con nuestro esquema es que ahí existe una distinción clara entre las facultades de la autoridad electoral administrativa y la autoridad jurisdiccional. La Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE) se limita a organizar todo lo relacionado con las elecciones, y el Jurado Nacional de Elecciones a vigilar, fiscalizar y sancionar. En México, el INE tiene un número tal de atribuciones administrativas y jurisdiccionales que en muchas ocasiones lo coloca en franca contraposición con el Tribunal Electoral federal.

**Mapa 1. Tipo de organismo administrativo electoral en países de América**



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

En segundo lugar y derivado de lo anterior, para evaluar el costo presupuestario de esta autoridad electoral, debemos tomar en cuenta todas las tareas que realiza. La normatividad vigente asigna al INE alrededor de 39 funciones a nivel federal y local, en su mayoría de alta complejidad (tabla 1). Para cumplir con sus atribuciones el INE ha recibido, en promedio, un presupuesto de 15 mil millones de pesos

a precios constantes desde que se aprobó la última reforma electoral. Si bien este presupuesto podría parecer elevado, cualquier modificación a éste debe considerar el cumplimiento seguro, eficaz e imparcial de las obligaciones legales de la institución.

**Tabla 1. Funciones principales del Instituto Nacional Electoral**

Nacionales	Federales	Locales
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fiscalizar los ingresos y egresos de todos los partidos políticos y candidatos.</li> <li>• Dar capacitación electoral</li> <li>• Determinar la geografía electoral (distritos y circunscripciones).</li> <li>• Gestionar el padrón electoral y lista nominal.</li> <li>• Establecer la ubicación de casillas y designación de los funcionarios de sus mesas directivas.</li> <li>• Emitir los lineamientos para resultados preliminares, conteos rápidos y encuestas.</li> <li>• Organizar consultas populares y garantizar los demás mecanismos de participación ciudadana.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Registrar a los partidos políticos a nivel nacional.</li> <li>• Distribuir las prerrogativas de partidos y candidatos.</li> <li>• Organizar la jornada electoral.</li> <li>• Realizar los cómputos distritales.</li> <li>• Validar y dar constancia de mayoría diputados federales y senadores.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elegir y remover a los consejeros de los Ople.</li> <li>• Asumir directamente las funciones electorales de los Ople.</li> <li>• Delegar funciones a los Ople.</li> <li>• Atraer cualquier asunto de la competencia de los Ople.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con información de Fundación Colosio.

A nivel local, quienes están encargados del desarrollo de los procesos electorales de cada entidad son los Ople. Estos organismos —que con la reforma de 2014 sustituyeron a los institutos electorales locales— tienen la responsabilidad de registrar candidatos, distribuir prerrogativas a nivel local, organizar la jornada electoral, contar los votos y otorgar las constancias de mayoría correspondientes a los candidatos ganadores, entre otras cosas. Como resultado de la última reforma, perdieron la atribución de fiscalizar las campañas y de delimitar la geografía electoral local, ambas tareas de suma importancia.

El principal argumento a favor de la semi centralización de la administración electoral era evitar la presunta e indebida injerencia de los gobernadores en los procesos locales (Luis Carlos Ugalde). El principal promotor de este cambio legal fue el PAN que, en voz de su presidente

nacional, impuso como condición esta reforma para permanecer en el Pacto por México y la consiguió. Sin embargo, a cuatro años de su entrada en vigor, los resultados son todavía inciertos.

En el plano presupuestario no solamente se ha observado un incremento en el presupuesto del INE (gráfica 2), sino también en los recursos destinados a los Ople (gráfica 3). Este aumento, en principio, parece contraintuitivo, pues hoy los Ople desempeñan menos funciones que en años anteriores a la reforma del 14. El caso se agrava cuando algunos Ople se declaran incapaces para realizar sus funciones básicas: por ejemplo, en 2017 el INE tuvo que hacer uso de sus facultades de atracción para organizar la elección de Nayarit; ya que el Ople no contaba con los recursos para hacerlo —supuestamente porque el gobernador retuvo su presupuesto.<sup>2</sup>

**Gráfica 3. Presupuesto de los organismos públicos locales, 2004-2018**  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)

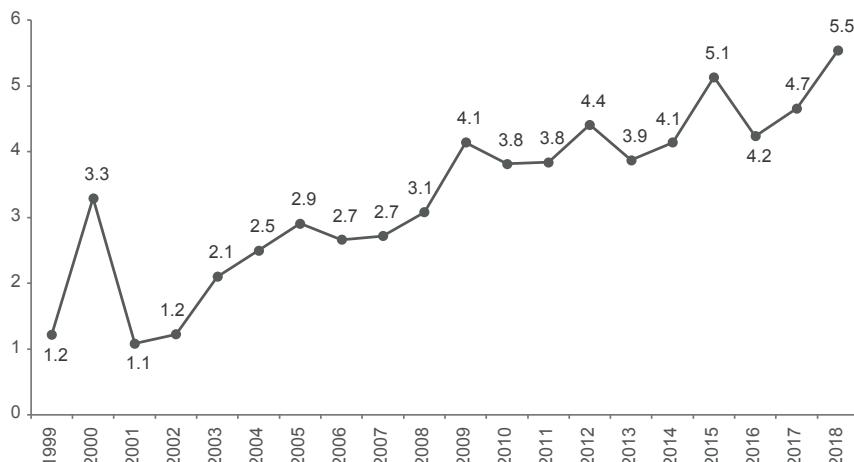


Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

<sup>2</sup> A principios de 2018, el director jurídico del INE, Gabriel Mendoza dijo que “hemos tenido casos que nos han revelado eso, el caso Nayarit fue uno, un Ople realmente débil sin presupuesto que fue otra cosa que se le olvidó al legislador o se le quiso olvidar. De qué sirve la autonomía, que el sistema de nombramiento, de designación sea por parte de un órgano autónomo, que tengas un servicio profesional nacional si no tienen dinero, si los gobernadores siguen amagándolos”.

La última pieza del costo presupuestario de las autoridades electorales son los tribunales electorales. De éstos, el que más presupuesto recibe es el TEPJF, el cual reúne el 80%, en promedio, respecto de los recursos totales destinados a la impartición justicia electoral. Este órgano fue originalmente creado en 1990 —llamado Tribunal Federal Electoral o Trife— para desahogar todos los procesos legales en materia electoral del ámbito federal. Después de una reforma en 1996, el órgano evoluciona a TEPJF para convertirse en la última instancia legal en materia electoral. Cuenta con una Sala Superior integrada por siete magistrados electorales, y cinco Salas Regionales (una por cada circunscripción, ubicadas en la Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara, Toluca y Xalapa integradas por tres magistrados electorales).

**Gráfica 4. Presupuesto destinado al TEPJF  
y a los tribunales electorales locales  
(Miles de millones de pesos a precios constantes 2018)**

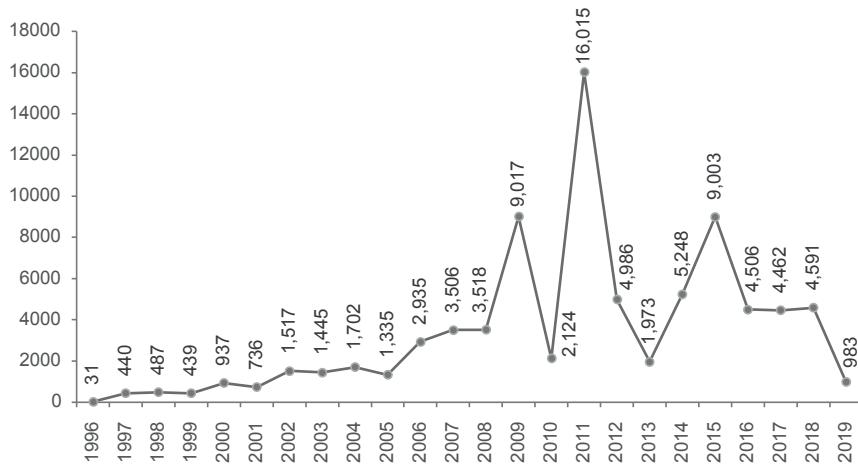


Fuente: Elaboración propia con datos de los presupuestos de egresos federal y estatales.

Los tribunales electorales presentan la misma tendencia de aumento presupuestario que el resto de las autoridades electorales (gráfica 5). No obstante, al menos para el caso del TEPJF, también han aumentado considerablemente sus actividades año con año. Desde el 2009 se observa un repunte en el número de impugnaciones de los procesos electorales. Tan sólo en el periodo que abarca de 2012 a mediados de 2019

los asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF ascienden a poco más de 35 mil, lo cual representa casi el 120% del total de asuntos recibidos entre 1996 y 2010.

**Gráfica 5. Asuntos recibidos por la Sala Superior del TEPJF**



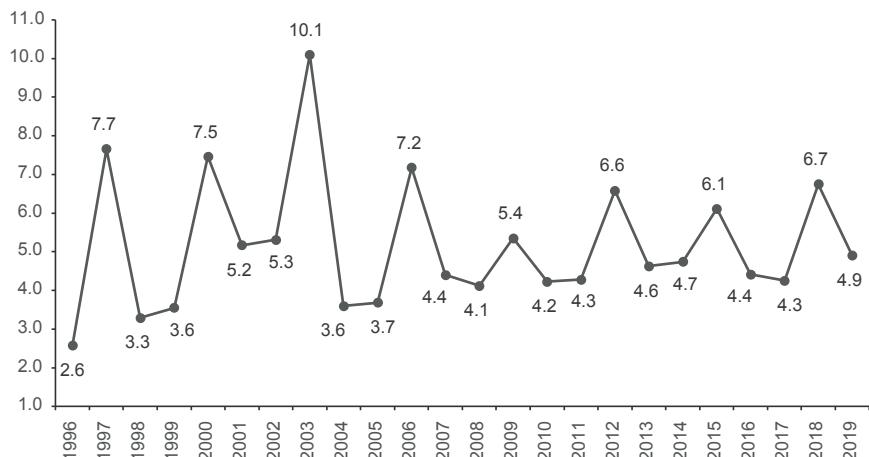
Fuente: Elaboración propia con datos del TEPJF. Corte al 15 de julio de 2019.

En resumidas palabras, es cierto que el costo presupuestario de las autoridades ha aumentado año con año y sin una evidente lógica detrás. Pero también es cierto que la cantidad y naturaleza de sus responsabilidades y obligaciones legales han incrementado. Esta tendencia ascendente presupuestaria y operativa pareciera estar relacionada con un dilema sobre el dinero en la política, el cual nos dice que mientras más se quiera aplicar la ley electoral, se termina necesitando crear más legislación. Y el financiamiento de la actividad partidista se encuentra en el centro de este debate.

## El costo presupuestario de los partidos políticos

El segundo componente del costo presupuestario de la democracia es el financiamiento público a partidos políticos. En México el apoyo a la actividad partidista se contempló desde la reforma política de 1977, cuando los partidos políticos fueron reconocidos como entidades de interés público. Sin embargo, fue hasta 1990 cuando inició el esquema de subsidios que conocemos ahora; es decir, que el gobierno haga transferencias pecuniarias a las arcas de los partidos con el fin de apoyar sus actividades ordinarias y gastos de campaña. Desde entonces, el crecimiento del gasto relacionado con el financiamiento público a partidos con registro nacional ha crecido, especialmente en años electorales concurrentes.

**Gráfica 6. Financiamiento público a partidos con registro federal  
(miles de millones de pesos a precios constantes, 2018)**

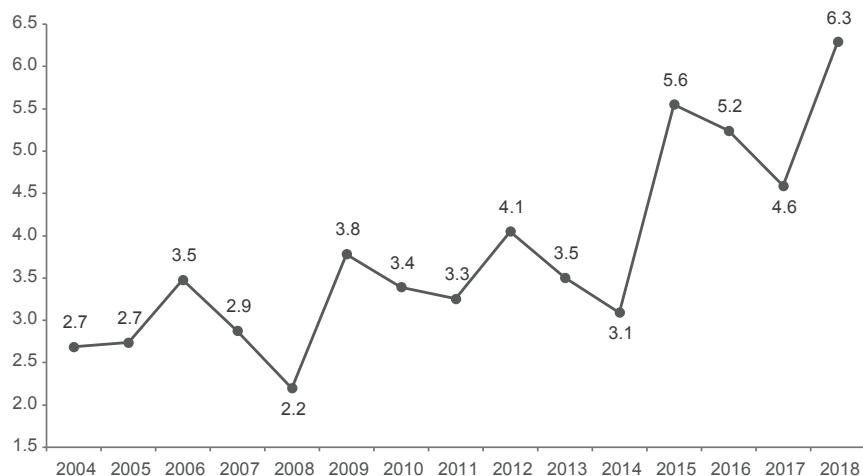


Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Marcados años con elección federal.

En tanto que nuestro país es una república federal, los partidos políticos también pueden aspirar a obtener registro a nivel estatal, alcanzando el umbral mínimo de votación que exige la normatividad de cada entidad. Esto implica que, una vez que logren este registro, tienen derecho a recibir las prerrogativas reconocidas por la constitución

local, incluido el financiamiento público correspondiente. Así, la gran mayoría de los partidos en México recibe recursos de las entidades federativas tales que prácticamente duplican el financiamiento federal que reciben anualmente. En 2018, los partidos recibieron 6.7 miles de millones de financiamiento federal y 6.3 mil millones de financiamiento estatal, para alcanzar un total de 13 mil millones de pesos.

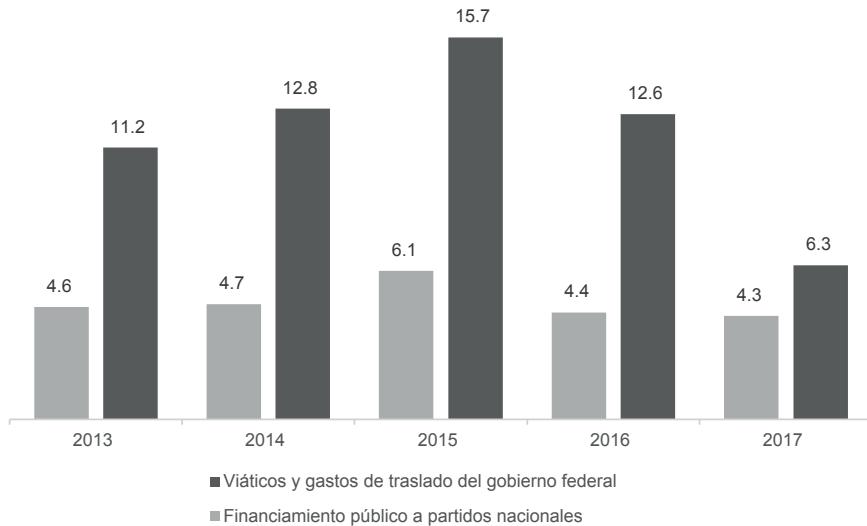
**Gráfica 7. Financiamiento público  
a partidos con registro local**  
(miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos de los Ople.

Si se piensa la cantidad de recursos que reciben los partidos respecto al total de presupuesto federal, en promedio han recibido menos del 1% del gasto neto previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). Esto en realidad es mucho menor comparado a lo que se destina a otros rubros, como el gasto corriente. Por ejemplo, en 2015 —año con elecciones federales intermedias— los partidos políticos con registro nacional recibieron en total 6 mil millones de pesos, mientras que el gobierno federal pagó 16 mil millones de pesos en servicios de traslado y viáticos, en términos reales (gráfica 8).

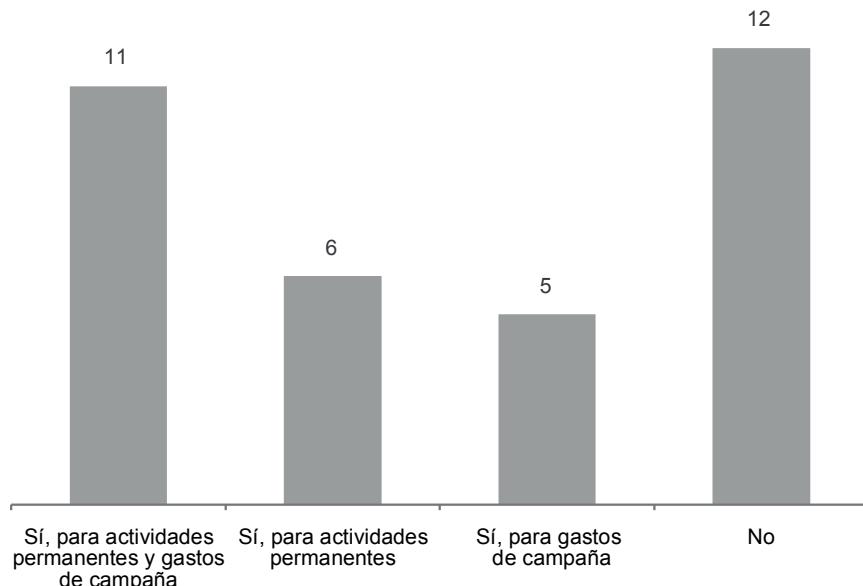
**Gráfica 8. Financiamiento público  
a partidos vs. Viáticos y gastos de traslado pagados  
por el gobierno federal, 2013-2017**  
(miles de millones de pesos a precios constantes 2018)



Fuente: Elaboración propia con datos del INE y la Cuenta Pública.

Que los partidos políticos reciban recursos públicos, no es una particularidad de México. En el mundo, una importante cantidad de países democráticos otorgan algún tipo de subsidio a la política partidista. En América Latina, donde se encuentran democracias presidenciales similares a la nuestra, solamente 12 países no otorgan financiamiento público a partidos. Para el resto que sí lo hacen, las cantidades de financiamiento varían de acuerdo con su propia legislación. Hay países que solamente apoyan las actividades de campaña, otros que subsidian las actividades permanentes de los partidos y otros —como México— que lo hacen para ambas.

Gráfica 9. Número de países americanos que  
contemplan financiamiento público a partidos políticos  
por tipo de prerrogativa



Fuente: Elaboración propia con datos de IDEA (2015).

Es importante destacar que el financiamiento público no se limita a transferencias pecuniarias directas. Existen alternativas de financiamiento indirecto, como donaciones en especie o préstamo de inmuebles y material. El tipo más común de financiamiento indirecto —y del que México no es una excepción— es el acceso gratuito a tiempos en radio y televisión. No obstante, por su naturaleza no monetaria, este tipo de financiamiento no forma parte del costo presupuestario de la democracia electoral.

Otorgarles recursos públicos a los partidos políticos es democrático porque permite que cualquier grupo, independientemente de su posición económica, pueda impulsar su agenda política por la vía institucional. También es lo más estable, pues los partidos forman una especie de cartel que les garantiza un flujo continuo de recursos independiente de intereses particulares, lo cual permite que permanezcan a través del tiempo —condición necesaria para que exista un sistema de partidos en democracia.

En la literatura abundan argumentos críticos a este modelo. Algunos afirman que es una intrusión indebida del Estado en la política. Otros, que favorece a partidos establecidos y políticas cercanas al *statu quo* lo cual, a su vez, afecta seriamente el nivel de competencia electoral y su cercanía con la voluntad del electorado (Hopkin 2003). Sin embargo, lo cierto es que en ningún caso se ha demostrado que el financiamiento público directo haya evitado todos los males que buscaba combatir ni que haya provocado todos los vicios que podía inducir (Pinto-Duschinsky 2002). En México, el financiamiento público de los partidos políticos representa una de las bases sobre la que se construyó y consolidó el actual sistema de partidos, al propiciar condiciones de equidad en la contienda electoral que contribuyeron a transitar de un sistema de partido hegémónico a un sistema multipartidista más competitivo.

No obstante, el dinero público no ha evitado que los políticos reciban recursos ilegales, pero tampoco ha provocado el declive del sistema de partidos. Aun así, una normativa clara y eficiente, al menos, maximizaría los beneficios y minimizaría los perjuicios del financiamiento público a partidos políticos.

Un primer paso hacia un financiamiento público eficaz sería diferenciar lo que es un subsidio de lo que es una regulación. Subsidios a la actividad partidista son las transferencias directas de recursos, el acceso gratuito a radio y televisión, las exenciones legales o las donaciones en especie. Como tal, esto es otorgado por el Estado con base en una determinada reglamentación. Regulaciones son las obligaciones de transparencia, las prohibiciones a ciertas contribuciones y los límites a donaciones o gastos de campaña (Hopkin 2003). En este sentido, una iniciativa para modificar el monto de las transferencias no tendría el efecto de una regulación.

Aún con todos sus problemas, la política partidista continúa siendo vital para canalizar las preferencias dispersas de los ciudadanos. Sin embargo, ofrecer alguna solución a los problemas que genera el dinero en la política —que aparentemente presenta cualquier democracia moderna más allá de las particularidades de su sistema electoral— invita a extender el alcance de esta investigación.

## Regulación y reformismo

Desde que el pensador liberal Jesús Reyes Heroles impulsó la reforma político-electoral de 1977, nuestro sistema electoral ha sufrido numerosos cambios legales. Por ejemplo, en los años 90 se creó el IFE y gradualmente se fue modificando su posición en la estructura gubernamental federal hasta alcanzar el grado de órgano constitucional autónomo con alcance nacional. Algo similar sucedió con el tribunal electoral, al punto que hoy es la última instancia jurídica en la materia.

Los partidos políticos y sus prerrogativas también han experimentado distintas transformaciones. De hecho, podría decirse que eran el espíritu de la reforma del 77, la cual apostaba por crear un sistema de partidos que sirviera como vía democrática para la solución de conflictos políticos. En palabras de su promotor:

Creemos que la reforma política, con los fines que le ha asignado el presidente López Portillo, puede contribuir a que nuestra sociedad sea cada vez más de consenso y cada vez menos de conflicto. Creemos que las tensiones pueden resolverse por el ancho camino del entendimiento, de la negociación [...] El ejercicio de los derechos políticos, la participación política, implica un derecho fundamental: el derecho a decidir, el derecho de decisión. Se pretende abrir nuevos cauces a la participación política, ensanchando así la intervención de los ciudadanos, en la medida en que éstos puedan tener más alternativas, opciones diversas (Jesús Reyes Heroles, 1977).

La primera reforma que reconoció legalmente el financiamiento público a partidos políticos fue la de 1996 (Aparicio). Con ella se dio autonomía al IFE, lo que implicaba que el Congreso, y no el Ejecutivo, determinaría su presupuesto; se creó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y se reconoció en la Constitución el derecho de los partidos políticos a acceder al financiamiento público para sus actividades.

El primer método para calcular el financiamiento público estipulaba que sería fijado anualmente “aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del IFE, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales” (Diputados). El total de esta

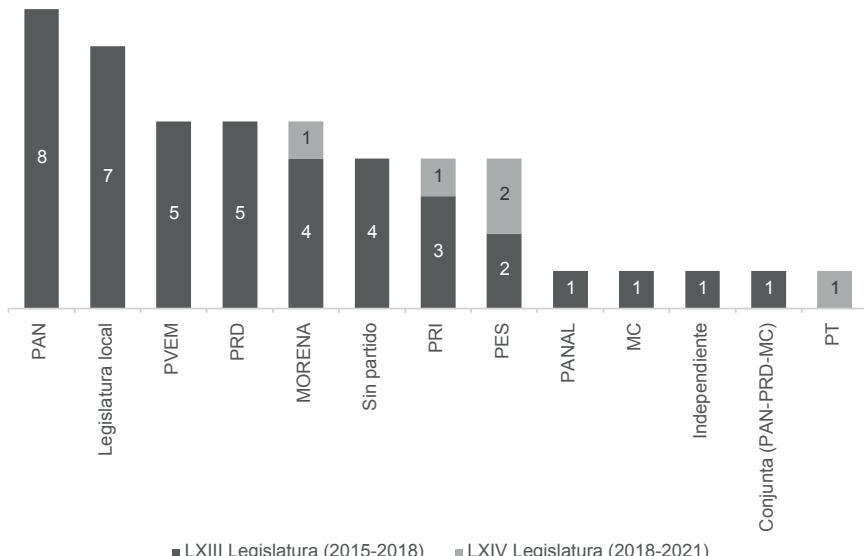
bolsa se dividiría en 30% de manera igualitaria y 70% de manera proporcional de acuerdo con el porcentaje de votos obtenidos en la elección de diputados inmediata anterior. Con base en este primer cálculo, los ocho partidos que tenían registro federal en 1997 obtuvieron 2 mil 447 millones de pesos (INE).

Diez años después, distintos actores políticos argumentaron que los partidos recibían muchos recursos y, en 2007, se modificó el método para calcular el financiamiento. Los rubros de actividades partidistas se diferenciaron entre actividades ordinarias permanentes, actividades tendientes a la obtención de voto y actividades específicas. Para calcular el monto para las ordinarias permanentes se introdujo una fórmula que consistía en multiplicar “el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal”. Por este concepto, aquel año, los partidos recibieron 2 mil 538 millones de pesos en términos nominales. La distribución porcentual se mantuvo.

Para calcular los gastos de campaña se estipuló que los partidos obtendrían el 50% del monto contemplado para sus actividades ordinarias en elecciones generales y el 30% en elecciones intermedias. En 2012, primera elección general donde se aplicó la fórmula, los partidos políticos recibieron 5 mil 143 millones de pesos a precios corrientes para todas estas actividades.

Hoy en día, incluso después de la extensa reforma de 2014, la fórmula para calcular el financiamiento público se mantiene. Sin embargo, ha habido muchos intentos por modificarla impulsados por prácticamente todas las fuerzas políticas. Tan sólo en la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron 42 iniciativas para reformar el artículo 41 constitucional en materia de financiamiento público a partidos políticos. De todas estas, 38 iniciativas fueron desechadas, tres quedaron pendientes en comisiones y una fue retirada. En la actual Legislatura (2018-2021), para septiembre de 2019, se habían presentado 14 iniciativas en esta materia, ninguna ha sido aprobada.

**Gráfica 10. Iniciativas de reforma al 41 constitucional  
en materia de financiamiento público  
a partidos políticos**



Fuente: Elaboración propia con datos del Sistema de Información Legislativa.

Al igual que el caso para las autoridades electorales, cualquier pretensión de modificar el financiamiento público a partidos políticos debe de tener en cuenta su naturaleza. Con esto en mente, debe de explicarse respecto a qué reciben muchos recursos y por qué habrían de reducirse. De acuerdo con el texto vigente de la Constitución federal:

“Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales”.

Esto quiere decir que, independientemente del monto de financiamiento público o privado que reciban, cada peso tendrá que ser destinado al cumplimiento de este fin. De aquí se desprende que cualquier iniciativa que busque destinar el financiamiento de los partidos a la

atención de otras actividades violaría la naturaleza de los partidos políticos reconocida en la Constitución.

En el supuesto de que el financiamiento público a partidos es objetivamente excesivo e incentiva malas prácticas, hay dos mecanismos básicos complementarios para reducirlo. El primero es sustituir el primer factor de la fórmula —el padrón electoral— por uno menor, como la lista nominal de electores o el total de votación obtenida en una elección. En Jalisco, la iniciativa #sinvotonohaydinero del exdiputado local Pedro Kumamoto tuvo éxito en este sentido. El segundo es modificar el porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización (UMA, antes salario mínimo) por el que se multiplica el primer factor. Por ejemplo, en lugar del 65 establecer un 32.5% lo cual reduciría efectivamente el financiamiento público a partidos políticos a la mitad. Muchas iniciativas han buscado este cambio, pero ninguna ha sido exitosa.

En cualquier caso, debe de tenerse claridad respecto a qué se espera de los partidos políticos. Modificaciones abruptas al financiamiento público podrían afectar la estabilidad del sistema electoral o la equidad en la competencia política. Una reducción drástica en el financiamiento público, por ejemplo, erosionaría la permanencia de los partidos a través del tiempo, pues no tendrían recursos para mantener a sus burocracias. De igual manera, si se elimina el apoyo a los gastos de campaña, se incentivaría una competencia electoral sumamente inequitativa, donde solamente prevalecerían aquellos partidos con acceso a más recursos privados.

El problema de no entender el papel que deben de desempeñar los partidos políticos en una sociedad es el surgimiento de argucias legales que no ofrecen ninguna solución. Por mencionar dos casos: 1) después del terremoto del 9 de septiembre de 2017, se quiso reformar la Constitución para que el financiamiento pudiera destinarse a la reconstrucción de las zonas afectadas, como si éste fuera un complemento del Fondo de Desastres Naturales; 2) en 2017 fue presentada una iniciativa para compensar la pérdida en las remesas provenientes de Estados Unidos en caso de que fueran gravadas por el presidente Trump. Otras tantas han ofrecido la reducción del financiamiento como cura para el dinero ilegal en la política, mientras hay evidencia que muestra cómo son fenómenos que no están necesariamente relacionados.

## Conclusión

Desde que México inició su transición hacia un sistema político caracterizado por la pluralidad partidista y autoridades electorales independientes, el dinero en la política ha sido tema recurrente en el debate público. Es cierto que se observa una tendencia creciente en el gasto destinado a mantener nuestra democracia: hoy los partidos políticos reciben más dinero que ayer y hoy las autoridades electorales nos cuestan más. También es cierto que han aumentado los intentos políticos por reducir este gasto.

¿Es esto un síntoma de que algo anda mal con la democracia mexicana? Que un sistema político cueste más dinero no significa necesariamente que su funcionamiento sea ineficaz. Para hacer una revisión crítica de su gasto, primero se tiene que evaluar si lo que se tiene hasta ahora ha cumplido con su objetivo. Por ejemplo, primero tendríamos que preguntarnos si los partidos políticos en efecto sirven como vehículos de representación de la voluntad popular. Dependiendo de la respuesta que se le dé a esta pregunta, es la lupa bajo la cual tendríamos que evaluar el dinero público que se le destina a su mantenimiento.

Mientras no se siga este proceso crítico, las discusiones políticas alrededor del costo presupuestario de la democracia, más que brindarnos un beneficio, podrían traer consigo un impacto negativo. Esto es especialmente importante, por ejemplo, ahí donde se discute el presupuesto destinado al funcionamiento de las autoridades electorales. Por un lado, los señalamientos de gasto excesivo o irracional pueden aumentar la desconfianza de la gente en estas autoridades. Por otro lado, si se llegan a implementar recortes significativos, podría debilitarse su autonomía y presentarse la incapacidad para cumplir con sus múltiples mandatos constitucionales.

Que el tema deba ser tratado con prudencia, no significa que no requiera una constante revisión. Si lo que buscamos es un sistema político menos oneroso —dado el contexto económico nacional, por mencionar una justificación— podríamos darnos a la tarea de revisar los factores que aumentan o disminuyen el costo presupuestario de la democracia. Por ejemplo y como conclusión podríamos hacernos las siguientes preguntas:

- ¿Valdría la pena modificar la relación entre el financiamiento público y privado?
- ¿Debemos financiar las burocracias partidistas o solamente los gastos de campaña?
- ¿Cuál es la lógica detrás de la fórmula de financiamiento a partidos y podría ser mejorada?
- ¿Qué autoridades electorales podrían fortalecerse y qué autoridades podrían desaparecer? ¶



# Gasto en propaganda gubernamental

Justine Dupuy  
y Paulina Castaño Acosta\*

## Introducción

La propaganda gubernamental o publicidad oficial (PO) del sector público es toda la publicidad colocada en los medios de comunicación y en la vía pública por todos los órdenes de gobierno en todos los niveles, y sus organismos dependientes. Comprende también la publicidad de las empresas controladas por el Estado y de los organismos públicos autónomos.

Si bien la PO debe servir para que los gobiernos comuniquen información de interés público a la ciudadanía, ha sido utilizada históricamente para construir carreras políticas, ensalzar los logros de los gobiernos en turno y tratar de influir en las contiendas electorales usando la pauta publicitaria para posicionar candidatos o partidos.

Para impedir el uso de la publicidad oficial con fines electorales, desde la reforma electoral de 2007 la Constitución prohíbe difundir PO durante las campañas hasta pasada la jornada comicial (artículo 41, fracción III, apartado C) y su uso personalizado (artículo 134). Esas medidas buscaban limitar el impacto de la PO en la equidad de la contienda, evitar que los gobiernos beneficien a determinado partido o

---

\* Justine Dupuy es coordinadora del programa de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción, en Fundar, Centro de Análisis e Investigación; Paulina Castaño es investigadora del programa Justicia Fiscal, de la misma organización.

candidato mediante la difusión de sus propios logros, e impedir que los recursos públicos provenientes del gasto en comunicación social se apliquen para esos fines.

Estas prohibiciones siguen vigentes, pero no han contenido el cuantioso y opaco ejercicio del gasto público en propaganda, ni sus usos cuestionados. En efecto, la falta de transparencia sobre los montos ejercidos, la ausencia de procesos y mecanismos claros para contratar publicidad en los medios de comunicación y la falta de una regulación integral constituyen un marco propicio para asignar arbitraria y discrecionalmente la PO.

Esa falta de certidumbre convierte a la PO en uno de los principales medios de censura sutil en el país (por condicionar contenidos y líneas editoriales) y alimenta las denuncias alrededor del impacto que tiene los gastos en PO sobre la cobertura mediática de las elecciones. Estos cuestionamientos culminaron en la campaña de 2012 durante la cual los gastos en PO fueron el centro de varios debates y denuncias. En mayo de 2012, la visita del entonces candidato Enrique Peña Nieto a la Universidad Iberoamericana terminó en una fuerte confrontación con los estudiantes, quienes luego denunciaron la cobertura parcial que los medios hicieron de este evento. La denuncia de la existencia de medios afines al poder que acallan las críticas y tienen una cobertura muy sesgada fue un punto de partida del movimiento #YoSoy132 que estos mismos estudiantes lanzaron. La necesidad de contar con medios independientes se convirtió en una de las más importantes exigencias del movimiento.

Asimismo, los propios candidatos a la presidencia argumentaron que los millones de pesos gastados en “comunicación social” influían directamente en sus posibilidades de ganar la contienda. El mismo Peña Nieto afirmó que el candidato izquierdista Andrés Manuel López Obrador gastó mil millones de pesos en comunicación social cuando fue jefe de Gobierno en el entonces Distrito Federal. La observación fue ampliamente citada: “Si la televisión hiciera presidentes, usted [refiriéndose a López Obrador] sería presidente”.

En respuesta a esos cuestionamientos, Enrique Peña Nieto, ganador del cómputo distrital hasta ese momento, se comprometió en julio de 2012 a crear una instancia reguladora de la publicidad oficial. No obstante, para julio de 2017 no había avances al respecto.

El 15 de noviembre de 2017, la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un fallo histórico obligando al poder legislativo a regular la PO antes del 30 de abril de 2018. Esta oportunidad fue desaprovechada por los legisladores. La falta de voluntad política y compromiso por parte de senadores y diputados federales en el desarrollo del proceso de elaboración de la ley resultó en la Ley General de Comunicación Social (LGCS) (LGCS 2018), la cual atenta contra la libertad de expresión y el derecho a la información.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador se convirtió en presidente de México. Durante su campaña presidencial, una de sus promesas fue reducir en 50% el gasto en publicidad oficial, la cual se materializó en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2019. Esta reducción del presupuesto destinado a PO continuará para 2020, según lo establecido en el Proyecto de Presupuesto de Egresos 2020, lo cual en principio es positivo, pero podría poner en aprietos a los medios de comunicación, particularmente por las deficiencias del marco legal existente.

Este capítulo hace el balance de los cambios normativos realizados desde 2010, así como un análisis de los gastos en propaganda gubernamental.

## **Marco normativo, proyectos de ley y actual ley general de comunicación social**

Desde 2007, el marco normativo que regula la publicidad oficial ha conocido cambios importantes —reformas constitucionales en materia político-electoral, de telecomunicaciones, de transparencia, y el fallo histórico de la SCJN—, pero ninguno, incluida la LGCS, se ha traducido en transformaciones sustantivas para usar la PO.

Las reformas destacan tres obligaciones: el artículo 6°, apartado B, fracción IV, de la Constitución prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; el artículo 89 de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión establece la asignación del uno por ciento del gasto federal a las radios comunitarias mediante la publicidad oficial; y el artículo 70, fracción

XXIII de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública dispone la obligación de transparentar los montos destinados a comunicación social y publicidad oficial para cualquier autoridad en los tres ámbitos de gobierno.

El marco normativo vigente se rige aún por las mismas reglas, establecidas sobre todo en 2007 en los artículos 41 y 134 constitucionales. Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.<sup>1</sup>

En noviembre de 2017 la SCJN otorgó un amparo histórico a la organización Artículo 19, en el que reconocía que la omisión legislativa había sido violatoria de derechos constitucionales, y obligaba al poder legislativo emitir la ley reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 constitucional, de conformidad con la reforma político electoral del 2014<sup>2</sup>, antes del 30 de abril del siguiente año. La SCJN ordenaba regular el uso y asignación de la publicidad oficial con el fin de establecer criterios objetivos, claros y transparentes, así como controlar el gasto. El 30 de abril de 2018, los legisladores aprobaron la iniciativa de Ley General de Comunicación Social, presentada en marzo de 2018 por diputados y senadores del PRI, PVEM y Panal; no obstante, esta iniciativa legaliza las malas prácticas en el uso desmedido de los recursos públicos.

Los legisladores hicieron caso omiso a las demandas, recomendaciones y señalamientos de un grupo amplio y diverso de organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación, periodistas y académicos denominado Colectivo #Medios Libres, a las peticiones de organismos internacionales como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), las relatorías para la libertad de expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y de la Organización de las Naciones

---

<sup>1</sup> Primero en el transitorio de la reforma electoral de 2007 y, de nuevo, en el transitorio tercero de la reforma electoral de 2014.

<sup>2</sup> Desde la modificación al artículo 134 para restringir el uso personalizado de la publicidad oficial, quedó establecida la necesidad de reglamentar el artículo mediante una ley específica de propaganda electoral.

Unidas (ONU), y de órganos autónomos como la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), el Instituto Nacional Electoral (INE), el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales (INAI), de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley.

La LGCS, publicada el 11 de mayo de 2018 en el DOF, es una ley regresiva ya que legaliza las malas prácticas de la PO: no cuenta con los criterios claros, objetivos, transparentes e idóneos necesarios para su asignación; además, no indica candidatos o límites al uso del presupuesto.

**Tabla 1. Iniciativas de ley para regular la publicidad oficial, 2007-2018**

Fecha	Congresista	Partido	Iniciativa de ley
14 de mayo de 2007	Dip. Jacinto Gómez Pasillas	PAN	Reforma a los artículos 93, 115, 116 y 122 de la Constitución y 8 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos
11 de julio de 2007	Sen. Graco Ramírez	PRD	Proyecto de decreto por el cual se reforman y adicionan disposiciones de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria
23 de octubre de 2007	Sen. Carlos Sotelo	PRD	Iniciativa de Ley que Regula la Publicidad del Estado
1 de diciembre de 2009	Dip. Jaime Cárdenas	PT	Iniciativa de Ley en materia de Publicidad del Estado
22 de febrero de 2011	Dip. César Augusto Santiago	PRI	Ley Federal de Propaganda Institucional
29 de marzo de 2011	Sen. Pablo Gómez Álvarez	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
26 de abril de 2011	Dip. Javier Corral Jurado	PAN	Ley General de Comunicación Gubernamental
26 de abril de 2011	Sen. Emma Larios Gaxiola	PAN	Ley Federal de Publicidad Oficial
4 de septiembre de 2012	Sen. Javier Corral Jurado	PAN	Ley General de Propaganda Gubernamental
13 de noviembre de 2012	Sen. Armando Ríos Piter	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental

*Continuación.*

Fecha	Congresista	Partido	Iniciativa de ley
11 de marzo de 2014	Dip. Agustín Barrios Gómez	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
17 de marzo de 2014	Dip. Silvano Aureoles	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
12 de mayo de 2015	Dip. Lizbeth Rosas Montero	PRD	Ley General de Propaganda Gubernamental
19 de noviembre de 2015	Sen. Zoé Robledo Aburto	PRD	Reforma al penúltimo párrafo del artículo 134 de la Constitución
23 de noviembre de 2017	Sen. Marcela Torres Peimbert	PAN	Ley Federal de Comunicación Gubernamental
28 de noviembre de 2017	Diversos senadores	PRD	Ley General de Comunicación Gubernamental
8 de febrero de 2018	Sen. Miguel Barbosa Huerta	PT	Ley General de Propaganda Oficial
22 de febrero de 2018	Sen. Dolores Padilla Luna	PT	Ley General de Publicidad Oficial y Comunicación Social
13 de marzo de 2018	Diversos senadores y diputados	PRI, PVE, Panal	Ley General de Comunicación Social

Fuente: Cuadro elaborado por Fundar, Centro de Análisis e Investigación.

El marco normativo vigente<sup>3</sup> en el ámbito federal, se regirá por la LGCS, y serán aplicables de manera supletoria, en lo conducente, las disposiciones contenidas en las siguientes leyes y ordenamientos:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículos 6, 41 y 134).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículos 209, numeral uno y 242, numeral cinco).
- Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión (artículos 89, 217, 238 y 251).
- Lineamientos Generales para las Campañas de Comunicación Social de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal (anual).

<sup>3</sup> Ver anexo I para los cambios y/o reformas a las leyes que comprenden líneas o criterios sobre publicidad oficial.

- Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (artículo 70, fracción XXIII).
- Presupuesto de Egresos de la Federación (anual).
- Ley General de Comunicación Social.

## **Acceso a información sobre publicidad oficial en el ámbito federal**

Entre quienes se han dedicado a estudiar el tema, destaca Fundar, Centro de Análisis e Investigación. Desde hace diez años ha realizado un seguimiento minucioso de los gastos en publicidad oficial, documentando montos millonarios y escasa rendición de cuentas. En los estados, la incapacidad para acceder a la información sigue siendo un obstáculo importante para analizar fiablemente esas erogaciones.

Para el ámbito federal, hacerse de información es relativamente fácil y el acceso ha mejorado mucho en los últimos años. Hay varias fuentes de datos: el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CP), el Sistema de Comunicación Social (ComSoc) y los informes de gobierno del presidente que reportan sobre este tema, especialmente en el anexo estadístico.

Sin embargo, hay aún algunos obstáculos a la rendición de cuentas apropiada: muchos documentos y la información proporcionada no siempre coinciden; por ejemplo, los montos reportados varían mucho, lo que dificulta el análisis y el monitoreo de este gasto.

## **Análisis de la publicidad oficial de los tres poderes de la unión, 2000-2018<sup>4</sup>**

Esta sección analiza la partida presupuestaria 3600, “Servicios de comunicación social y publicidad”, dentro del concepto de Servicios

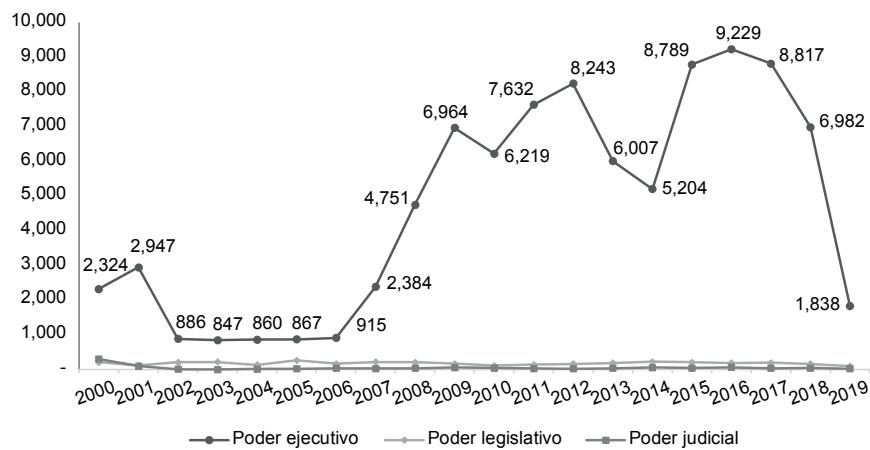
---

<sup>4</sup> Todas las tablas y gráficas son elaboración propia con datos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, considerando los documentos del Presupuesto de Egresos de la Federación y la Cuenta Pública para el periodo 2000-2019. Consultados en: <http://www.gob.mx/hacienda>.

Generales de la Cuenta Pública (CP). Ello para informarse de los gastos en publicidad oficial efectuados por los tres poderes de la Unión entre 2000 y 2019. No está por demás mencionar que el poder legislativo comprende la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Auditoría Superior de la Federación; mientras que el poder judicial está compuesto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal y el TEPJF. Para el poder ejecutivo se tomaron en cuenta sólo los gastos reportados por la administración federal centralizada, es decir, la presidencia de la República, las secretarías de Estado y la entonces Procuraduría General de la República, omitiendo los órganos autónomos.

De 2000 a 2019, el presupuesto ejercido en PO por los tres poderes se redujo 30%, pasando de 2,833 millones en 2000 a 1,962 millones en 2019. El poder ejecutivo es el que más gasta en comunicación social y en publicidad oficial: representa 95% del total ejercido por los tres poderes en el periodo que va de 2000 a 2019. El legislativo, por su parte, suma 4%, mientras que el judicial 1%.

**Gráfica 1. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019  
(Cifra en millones de pesos de 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

El aumento significativo del gasto en publicidad oficial es principalmente el reflejo del aumento del gasto del poder ejecutivo. Los otros

poderes tienen comportamientos más erráticos y difíciles de descifrar. El gasto en PO del poder legislativo tiene variaciones irregulares y su presupuesto ejercido oscila entre un mínimo de 98 millones en 2019 y un máximo de 265 millones en 2005, en términos reales.

Sin embargo, se puede notar que, de 2010 a 2014, este gasto se duplicó, al pasar de 116 millones a 222 millones de pesos. Su mayor caída fue en 2019 justo con el cambio de gobierno. Se puede afirmar lo mismo del presupuesto del poder judicial: la entidad contaba con un presupuesto en PO que oscilaba entre 2 millones de pesos en 2003 y un máximo de 301 millones en 2000.

Es interesante notar que, el periodo en que más se ha gastado en PO, y por mucho, ha sido de 2012 a 2018 —el último año de la administración de Felipe Calderón Hinojosa (2012) y cuatro de la administración de Enrique Peña Nieto (2015, 2016, 2017 y 2018)—, de los cuales tres de ellos fueron años electorales (2012, 2015 y 2018). Así, estos cinco años suman 43,190 millones, que representan el 45% del gasto total de 2000 a 2019.

**Tabla 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial por los tres poderes de la Unión, 2000-2019  
(Cifras en millones de pesos de 2020)**

Año	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Total
2000	2,323.63	208.09	301.50	2,833.21
2001	2,946.81	117.65	96.67	3,161.12
2002	885.84	209.70	6.13	1,101.68
2003	847.43	215.36	2.40	1,065.19
2004	860.22	136.57	18.63	1,015.43
2005	867.23	265.46	25.67	1,158.36
2006	914.79	172.13	38.62	1,125.54
2007	2,384.20	215.68	28.29	2,628.17
2008	4,750.80	210.96	36.47	4,998.23
2009	6,964.21	171.15	59.23	7,194.59
2010	6,218.60	115.51	46.54	6,380.65
2011	7,632.48	143.46	29.43	7,805.37

*Continuación.*

Año	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Total
2012	8,243.05	161.53	23.51	8,428.09
2013	6,007.47	186.81	34.11	6,228.40
2014	5,203.66	221.54	54.50	5,479.71
2015	8,788.75	209.74	45.37	9,043.86
2016	9,228.90	186.44	67.36	9,482.70
2017	8,816.88	196.46	39.59	9,052.93
2018	6,982.32	159.53	40.75	7,182.61
2019	1,837.57	98.24	26.32	1,962.14
<b>Total</b>	<b>92,704.86</b>	<b>3,602.01</b>	<b>1,021.11</b>	<b>97,327.98</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019.

Hay que recordar que la reforma político-electoral de 2007 buscaba limitar el dispendio en medios de comunicación durante el periodo electoral al prohibir a los partidos políticos adquirir tiempo-aire para difundir propaganda política. Desde entonces, la propaganda electoral solo se realiza mediante los tiempos gratuitos que el INE distribuye a los partidos. Sin embargo, esta prohibición tuvo un impacto imprevisto sobre las erogaciones en publicidad oficial, como lo muestra la tendencia al alza de este gasto desde 2007 y el hecho de que los años electorales son los de mayor desembolso en PO.

A esto se suma la dificultad de controlar, fiscalizar y conocer exactamente cuánto gastan los gobiernos en publicidad oficial. En muchos casos, no se reportan adecuadamente los montos y hay mucho sobre-ejercicio. El ejemplo del estado de Chihuahua es muy ilustrativo. Durante el gobierno de César Duarte (2010 a 2016) se solicitó varias veces el desglose del gasto en PO, pero nunca fue posible obtener esa información porque fue reservada. Fue sólo después de la alternancia y el compromiso del nuevo gobernador, Javier Corral, en transparentar esos gastos que se conoció a detalle el dispendio millonario del exgobernador en PO.

## **Análisis de los gastos en publicidad oficial de 2012 a 2019 del poder ejecutivo federal, con información del sistema de comunicación social (COMSOC)**

La concentración notoria del gasto en PO en el poder ejecutivo merece un análisis más detallado. La publicación a partir de 2012 del Sistema de Comunicación Social (Comsoc) (SFP 2018) —que administra la Secretaría de la Función Pública (SFP)— es un avance que favorece la transparencia y la rendición de cuentas. La actualización periódica de la información fue posible gracias a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).<sup>5</sup>

En el sistema Comsoc se reportan mes con mes todos los montos ejercidos en publicidad de la administración pública federal, centralizada y descentralizada, con un nivel de desglose notable (SFP 2018). Ahí se da cuenta de dos partidas presupuestarias del concepto 3600, “Servicios de Comunicación Social y Publicidad” (36101 y 36201), y la partida 33605, “Información en Medios Masivos Derivada de la Operación y Administración de las Dependencias y Entidades”.

A diferencia del gasto reportado en la Cuenta Pública, esta base integra tres partidas y toma en cuenta la administración pública, centralizada y descentralizada, reportando el presupuesto ejercido también por las paraestatales y organismos descentralizados.

---

<sup>5</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) busca que, de manera sostenida, los gobiernos sean más transparentes, rindan cuentas y mejoren la capacidad de respuesta hacia sus ciudadanos. Esto con el objetivo de mejorar la eficiencia del gobierno, así como la calidad de los servicios que reciben los ciudadanos. Para más información, consultar: <http://gobabiertomx.org/>.

**Tabla 3. Presupuesto original aprobado  
y presupuesto ejercido de 2012 a 2019.  
Comparativo Comsoc-Cuenta Pública  
(Cifra en millones de pesos de 2020)**

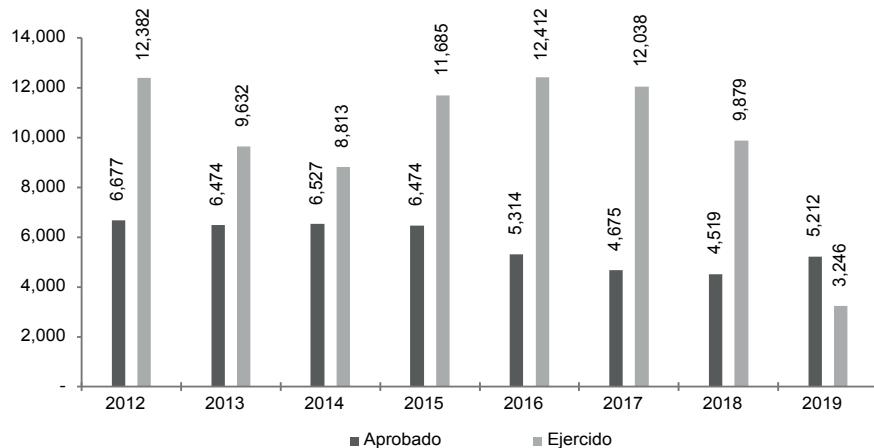
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Presupuesto Aprobado (Comsoc)	6,676.96	6,474.46	6,527.10	6,473.78	5,313.81	4,674.55	4,519.22	5,212.04	3,118.40
Presupuesto Ejercido (Comsoc)	12,381.72	9,631.98	8,813.31	11,685.25	12,411.80	12,037.80	9,879.06	3,246.00	-
Presupuesto Ejercido (Cuenta Pública)	8,243.05	6,007.47	5,203.66	8,788.75	9,228.90	8,816.88	6,982.32	1,837.57	-

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de la Cuenta Pública 2000-2019 y del Comsoc.

La base del Comsoc muestra que los gastos en publicidad oficial son aún más elevados que los que se reportan en la Cuenta Pública. Con esta información, se puede comprobar que, en durante el sexenio de Enrique Peña Nieto, de 2013 a 2018, el gasto en PO supera los 67 mil millones de pesos.

Se aprecia un constante sobre ejercicio de los recursos en publicidad oficial, es decir, se ejerce más de lo que se presupuesta; esa distancia, según el Comsoc, ha aumentado considerablemente. Si se toma como ejemplo la administración de Peña Nieto, se observa que, para 2013, el gasto ejercido aumentó 48.77%; en 2014, 35.03%; en 2015, 80.5%; en 2016, 133.58%; en 2017, 157.52%; y en 2018, 118.60%. El año 2019 es la excepción, ya que hay una disminución de 38% en el presupuesto ejercido, es decir, se dejaron de gastar 1,966 millones en la administración de Andrés Manuel López Obrador. Así mismo, el presupuesto aprobado para 2020, según el Comsoc, es de 3,118 millones, el más bajo desde 2012.

**Gráfica 2. Presupuesto ejercido en publicidad oficial, 2000-2019  
(Cifras en millones de pesos de 2020)**



Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El sobre ejercicio es una constante en el gasto en publicidad oficial. La práctica evidencia falta de control y de rendición de cuentas. Además, es contraria a un uso racional del gasto público. La ley señala que uno de los primeros rubros a reducir en caso de que se prevean recortes al gasto público es justo el de publicidad oficial; sin embargo, en 2014, 2015, 2016, 2017 y 2018 el gobierno anunció reducciones importantes en diversos rubros; contrario a lo que dice la norma, el gasto en comunicación social no disminuyó en ningún momento.

Otro dato interesante es la concentración de mercado reflejada en estas cifras. Respecto a la distribución del gasto por tipo de medio, de 2013 a 2019 los recursos en publicidad oficial se destinaron principalmente a la televisión, seguido de la radio y los medios impresos, conservando una tendencia estable. En promedio, la televisión gastó 35% (23,818 millones de pesos); la radio 18% (12,300 millones); y los medios impresos también 18% (12,029 millones). La categoría “otros” incluye el material impreso (dípticos, trípticos, folletos, material promocional del mobiliario urbano), la producción, preproducción y postproducción en medios de comunicación. Ese monto es una parte importante del gasto en publicidad oficial, ya que representa 20% del gasto en PO.

De 2013 a 2019, de todos los proveedores que obtuvieron contratos, fueron Televisa y TV Azteca —ofrentes de televisión— los que concentraron la mayor parte de los ingresos. El primero reunió 16.44% (11,130 millones) del total del periodo analizado, es decir, 67,705 millones, mientras que el segundo acumuló 9.95% (6,736 millones).

**Tabla 4. Gasto de 2013 a 2019 por tipo de medio  
(Cifra en millones de pesos de 2020)**

Tipo de medio	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Televisión	3,230.52	2,642.81	4,333.24	4,691.63	4,347.00	3,680.24	892.65
% del total anual	33.55%	29.99%	37.08%	37.80%	36.11%	37.25%	27.50%
Otros	2,197.93	2,189.18	1,930.77	2,511.04	2,329.33	1,742.90	446.32
% del total anual	22.82%	24.84%	16.52%	20.23%	19.35%	17.64%	13.75%
Radio	1,995.73	1,795.00	2,326.16	2,029.34	1,936.42	1,717.71	499.54
% del total anual	20.72%	20.37%	19.91%	16.35%	16.09%	17.39%	15.39%
Medios impresos	1,597.54	1,483.62	2,003.44	2,133.15	2,201.84	1,573.06	1,036.11
% del total anual	16.59%	16.83%	17.15%	17.19%	18.29%	15.92%	31.92%
Internet	556.61	499.01	846.78	741.26	846.98	802.75	365.57
% del total anual	5.78%	5.66%	7.25%	5.97%	7.04%	8.13%	11.26%
Cine	52.02	203.60	244.85	305.39	376.24	362.40	5.81
% del total anual	0.54%	2.31%	2.10%	2.46%	3.13%	3.67%	0.18%
<b>Total</b>	<b>9,630.34</b>	<b>8,813.22</b>	<b>11,685.25</b>	<b>12,411.80</b>	<b>12,037.80</b>	<b>9,879.06</b>	<b>3,246.00</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

**Tabla 5. Beneficiarios con mayores ingresos  
de 2013 a 2019  
(Cifras en millones de pesos de 2020)**

Beneficiario	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Televisa	1,607.87	1,426.84	1,898.05	2,327.78	1,710.20	1,798.99	360.30
TV Azteca	826.94	698.63	1,345.61	1,324.54	1,204.39	989.32	346.94
<b>Total</b>	<b>2,434.81</b>	<b>2,125.47</b>	<b>3,243.66</b>	<b>3,652.32</b>	<b>2,914.58</b>	<b>2,788.31</b>	<b>707.24</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de Comsoc.

El 1 de diciembre de 2018, Andrés Manuel López Obrador asumió la presidencia del país. Durante su campaña presidencial se comprometió

a reducir en un 50% el gasto de publicidad oficial, lo que se materializó en el PEF 2019 con un monto de 4,758 millones. Este recorte al gasto se efectuó sobre el gasto de 2018 que ascendió a poco más de 9,800 millones.

Datos del Comsoc reportan que las cifras definitivas del gasto de 2019 reportan que se ejercieron 3,246 millones de pesos en publicidad oficial. Los cinco medios de comunicación con más PO en el primer año de la administración de López Obrador son: Televisa con 360 millones, TV Azteca con 347 millones, La Jornada 252 millones, Medios Masivos Mexicanos con 179 millones y Grupo Fórmula con 115 millones. Salvo las dos grandes televisoras, los demás medios de comunicación de este grupo de cinco difieren con el gobierno de Enrique Peña Nieto. Sin embargo, seguimos viendo concentración en algunos medios de comunicación sin reglas claras ni criterios de asignación.

Adicionalmente, el PEF 2020 prevé una disminución del 44% en el monto de publicidad oficial, pasando de los 4,758 millones de pesos asignados en 2019 a 2,654 millones para 2020. Esto en principio es favorable, ya que el sobre ejercicio en el presupuesto ha sido una constante, pero al mismo tiempo podría perjudicar a los medios de comunicación que dependen de la publicidad oficial, sobre todo por las deficiencias del marco legal existente pues carece de criterios claros para la asignación y distribución de la PO.

## **La publicidad oficial en las entidades federativas**

Hay escasa información sobre el gasto en publicidad oficial en los estados. Los pocos datos existentes se han obtenido gracias al trabajo que la sociedad civil desarrolla mediante solicitudes de acceso a la información. De 2010 a 2015, Fundar y Artículo 19 elaboraron y difundieron el “Índice de acceso al gasto en publicidad oficial en las entidades federativas”,<sup>6</sup> compuesto, como ya se dijo, a partir de las respuestas a solicitudes de información.

---

<sup>6</sup> Último índice “Libertad de expresión en venta”, disponible en: <http://www.fundar.org.mx/mexico/pdf/LibertadDigitalOk.pdf>.

Después de cuatro versiones del índice (2010-2015) persistieron problemas para su confección. Acceso denegado a la información, confusión en las respuestas, ausencia de registros fidedignos y dispersión del gasto siguen siendo razones que avalan la opacidad en un número significativo de entidades.

En 2017, Fundar profundizó su investigación y se dio a la tarea de revisar las cuentas públicas de 2015 y los sitios de transparencia de cada uno de los estados para acceder a la información sobre el gasto aprobado y ejercido —de los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal—, de las entidades federativas.<sup>7</sup> Esta investigación, “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, permitió contar con más información sobre el gasto de las entidades federativas en PO.<sup>8</sup>

Los resultados principales de la investigación fueron similares que a nivel federal. Por un lado, se evidenció el uso desmedido de recursos públicos: el gasto en PO de las entidades federativas en 2015 ascendió a 13,974 millones de pesos. Otro tema relevante fue el de los sobre ejercicios en el gasto: el gasto ejercido total de 30 estados fue el doble del gasto aprobado en 2015 (7,214 millones aprobados). Todas las entidades federativas (excepto Yucatán y Tlaxcala), continuaron gastando más de lo aprobado en PO: hubo un incremento del 94% en relación con lo asignado en sus presupuestos locales. Finalmente, se observa que el poder ejecutivo es el que más recursos ejerció en PO. El 70% del gasto (9,464 millones), de la PO en los estados lo ejerce el poder ejecutivo.

A pesar de que se tienen las leyes estatales en materia de transparencia, es importante que existan mecanismos que planifiquen el gasto en materia de PO, para que la ciudadanía pueda exigir una rendición de cuentas efectiva. A la par, se necesitan marcos normativos que regulen la PO, para evitar los sobregastos y la mala distribución en este rubro.

<sup>7</sup> Investigación “Gastos en publicidad oficial en las entidades federativas durante 2015”, disponible en: <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/GastosPublicidadOficialEstados2015.pdf>.

<sup>8</sup> Para los estados de Guerrero y Nuevo León no se encontró información sobre el gasto en publicidad oficial.

Sobre el primer punto, desde 2016 se cuenta con la herramienta Transparencia en Publicidad Oficial (TPO)<sup>9</sup>, elaborada por el INAI y Fundar, cuyo objetivo es que las instituciones de gobierno, en todos sus niveles, gestionen y transparenten el gasto en comunicación social y publicidad oficial, tal y como lo indica la LGTAIP.<sup>10</sup> Es una herramienta que las entidades federativas pueden implementar de manera voluntaria.

**Tabla 6. Presupuesto ejercido en 2015 en publicidad oficial por los tres poderes, órganos autónomos y sector paraestatal en las entidades federativas  
(Cifras en millones de pesos de 2020)**

Estados	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Órganos autónomos	Sector paraestatal	Total
Guerrero	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E
Nuevo León	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E
Quintana Roo	645.65	29.25	3.32	2.12	670.20	1,350.55
Tamaulipas	1,060.32	1.62	0.09	127.61	24.86	1,214.51
Chihuahua	1,002.36	20.01	6.54	8.62	132.74	1,170.26
Coahuila	1,076.87	23.11	0.51	62.82	6.70	1,170.01
Hidalgo	115.79	10.35	2.68	18.54	682.43	829.78
CDMX	726.18	0.03	0.00	0.04	0.46	726.70
Guanajuato	387.74	17.36	10.62	54.78	132.13	602.64
Jalisco	360.72	0.95	0.81	19.45	182.65	564.58
Sonora	212.42	32.57	0.01	4.73	264.38	514.11
Chiapas	282.11	17.36	10.09	13.56	186.14	509.26
Campeche	436.19	12.71	1.49	3.24	52.22	505.86
Veracruz	354.36	26.10	1.70	15.88	94.64	492.67
Tabasco	341.77	11.49	0.01	16.09	116.21	485.58
Morelos	335.61	36.13	0.07	0.00	40.57	412.39

<sup>9</sup> Transparencia en Publicidad Oficial, disponible en: <http://publicidadoficial.inai.org.mx/tpov1/>.

<sup>10</sup> Hasta el día de hoy, los estados de Chihuahua ([http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia\\_tpo/tpov1/](http://www.unidosconvalor.gob.mx/transparencia_tpo/tpov1/)), Quintana Roo (<http://tpo.qroo.gob.mx/tpov1/>) y Jalisco (<https://publicidadtransparente.jalisco.gob.mx/tpov1/>) se han sumado a esta iniciativa.

*Continuación.*

Estados	Poder ejecutivo	Poder legislativo	Poder judicial	Órganos autónomos	Sector paraestatal	Total
Oaxaca	391.30	-	-	-	-	<b>391.30</b>
Zacatecas	330.45	10.34	1.35	4.21	28.10	<b>374.45</b>
Yucatán	265.48	3.41	0.42	7.82	85.68	<b>362.82</b>
Querétaro	219.72	20.54	0.01	1.09	45.18	<b>286.53</b>
Puebla	22.16	3.92	0.07	0.43	229.14	<b>255.72</b>
Baja California	122.56	39.24	0.05	25.20	58.54	<b>245.58</b>
Durango	182.43	16.58	1.17	3.33	29.00	<b>232.51</b>
Sinaloa	191.73	2.40	0.33	1.99	21.49	<b>217.94</b>
Edo. Méx.	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	<b>214.56</b>
Aguascalientes	94.52	0.04	0.01	1.19	109.17	<b>204.93</b>
Michoacán	N/E	N/E	N/E	N/E	N/E	<b>173.37</b>
Nayarit	93.36	17.34	0.27	0.25	33.88	<b>145.11</b>
San Luis Potosí	72.72	12.45	2.10	17.16	30.32	<b>134.75</b>
BCS	74.51	4.05	0.30	3.96	5.28	<b>88.11</b>
Tlaxcala	24.94	0.88	-	15.59	13.03	<b>54.44</b>
Colima	39.99	0.42	0.21	0.16	2.14	<b>42.91</b>
<b>Total</b>	<b>9,463.95</b>	<b>370.65</b>	<b>44.24</b>	<b>429.86</b>	<b>3,277.29</b>	<b>13,973.93</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información extraída de las Cuentas Públicas estatales de 2015.

N/E: información no encontrada.

En el tema de los marcos normativos, hasta el momento ningún estado cuenta con una ley que regule la PO. En los transitorios de la LGCS se señala que los congresos locales deberán armonizar su legislación, en un plazo no mayor a 90 días a partir de la presentación de la ley, la cual deberá entrar en vigor el mismo día que la LGCS. Sin embargo, de mayo de 2018 a la fecha ningún estado tiene una ley de PO. En 2018 los estados de Chihuahua y Jalisco elaboraron iniciativas de ley<sup>11</sup>, las cuales no fueron aprobadas.

<sup>11</sup> Iniciativa de ley en Chihuahua, disponible en: <http://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/iniciativas/archivosIniciativas/8550.pdf>.

## Conclusiones y recomendaciones

Con la reforma de 2007 se inauguró un nuevo marco para la comunicación política que busca eliminar el uso de recursos públicos para la contratación de propaganda electoral en radio y televisión y limitar el uso de la PO con fines electorales.

Como consecuencia directa, está prohibido usar la PO para hacer la promoción de un candidato o candidata o de cualquier servidor público. Doce años después de la reforma se puede afirmar que estas prácticas han desaparecido, aunque permanecen algunas excepciones toleradas como la promoción personalizada en el marco de los informes laborales. Lo mismo se puede afirmar de la prohibición de difundir PO durante las campañas.

A pesar de estos avances y la entrada en vigor de la LGCS, la PO sigue teniendo el potencial de ser una herramienta que sirva para influir sobre la equidad del debate público en periodo de elección. Permanece el control gubernamental de las líneas editoriales de los medios de comunicación o el intercambio de favores entre medios y gobiernos a través de la PO.

En Fundar, se continúa documentando el gasto en PO sin mucha rendición de cuentas ni control que se asignan de manera discrecional a los medios de comunicación. Los principales hallazgos del trabajo presentado en este artículo muestran la falta de cambio en las prácticas en cuanto al uso de la PO:

- Hay bastante información sobre el gasto federal en PO, aunque hay variaciones importantes en los montos según las fuentes consultadas.
- De 2000 a 2018, el presupuesto ejercido por los tres poderes de la Unión se triplicó, pasando de 2,741 millones a 6,773 millones.
- De 2013 a 2018 hubo sobre ejercicios considerables en la ejecución del gasto en publicidad oficial por el ejecutivo federal. En 2018 se gastó 119% más de lo presupuestado en el rubro.
- Desde la reforma electoral de 2007, los dos años en que más se ha gastado en PO han sido electorales (2012 y 2015).
- En las entidades federativas existen sobre ejercicios importantes en el gasto de PO. A partir de la última investigación realizada, se

logró comprobar que, en 2015, los tres poderes de gobierno, los órganos autónomos y el sector paraestatal, de treinta entidades federativas gastaron más de 13,500 millones.

- Con la administración de López Obrador, el gasto en PO se redujo en 50% para 2019 y continúa la reducción para el presupuesto 2020. En 2019 se ejercieron 3,246 millones de pesos, 38% menos de lo originalmente aprobado (5,212 millones).
- Pese a que el fallo de la SCJN abrió la posibilidad de incidir en el marco legislativo, tanto a nivel federal como estatal, se aprobó una ley general regresiva que afecta el uso de los recursos públicos, pero más importante, la libertad de expresión. La oportunidad que ofrecía la resolución de la Corte fue desaprovechada por los legisladores, pues hicieron caso omiso a las demandas de diversos actores sociales, mediáticos y políticos, en el panorama nacional e internacional, de tener un proceso de parlamento abierto para la elaboración de la ley de PO.

A casi dos años de la sentencia, el nuevo gobierno, encabezado por Andrés Manuel López Obrador, tendrá el reto de ejercer la PO de manera óptima y transparente, así como emitir los criterios claros y objetivos para su asignación. Además, en los estados uno de los desafíos será que las leyes locales deberán ir más allá de lo que establece la limitada LGCS, lo que permite una oportunidad de una regulación de avanzada. ¶

# **La fiscalización a partidos y candidatos**

**Alfredo Cristalinas Kaulitz\***

## **1. Financiamiento y rendición de cuentas**

### **Evolución legal del financiamiento público a partidos políticos**

Con la reforma electoral de 1977 nace la obligación de financiar a los partidos políticos con dinero público, aunque no se establecieron reglas para determinar los montos ni su distribución; ambos se dejaron a discreción del ejecutivo federal, en particular de la Secretaría de Gobernación (Becerra, Salazar y Woldenberg 2005, 46).

Para 1986, la Comisión Federal Electoral determinaba una bolsa distribuible a partir de dos variables: el “costo mínimo de campaña de diputado”, multiplicado por el número de diputados de mayoría relativa que se hubieran registrado. Del resultado, 50% se repartía proporcionalmente según el número de votos obtenidos por cada partido; la otra mitad, de acuerdo con el número de diputados que tenía cada partido (Córdova 2011, 351).

Entre 1989 y 1990 se contempló clasificar el financiamiento en cuatro tipos, a saber:

---

\* Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del IFE-INE entre 2009 y 2015.

- Por actividad electoral;
- Por actividades generales;
- Por subrogación del estado; y,
- Por actividades específicas

En 1993, se impuso la obligación de otorgar financiamiento según su origen: público, militantes, simpatizantes, autofinanciamiento, por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. También se limitaron los gastos de campaña, se reguló el financiamiento privado y se obligó a los partidos a presentar informes de ingresos y egresos (anuales y de campaña).

En las elecciones presidenciales de 1994, organizadas ya por el entonces IFE, el PRI gastó 71.4% de la bolsa total; el PAN, 17.08%; el PRD, 6.05%; el PT, 1.15% (Cámara de Diputados 2012, 202).

Esta desproporción en la distribución del dinero público generó que, en la reforma de 1996, se establecieran reglas y límites como los que se listan a continuación:

- Preeminencia del dinero público sobre el privado (por mandato constitucional).
- Fórmula para financiar actividades ordinarias: una bolsa distribuible 30% de forma equitativa y 70% según la votación de la anterior elección para diputados.<sup>1</sup>
- Recursos adicionales para financiar gastos de campaña, equivalentes a un tanto igual al ministrado para financiar actividades ordinarias.
- Reembolso de hasta 75% de gastos de los partidos en actividades de capacitación, investigación y tareas editoriales.
- Límites al financiamiento privado: 0.05% por cada individuo sin que la suma de las aportaciones individuales rebasara 10% del total

<sup>1</sup> La bolsa se calculaba a partir de los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de presidente; el número total de diputados y de senadores a elegir, y finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. (Córdova 2011).

- de financiamiento público para actividades ordinarias del conjunto de partidos políticos.
- Prohibición de aportaciones anónimas, excepto las obtenidas de colectas en mítinges y en la vía pública.

En la reforma electoral de 2007-2008, la fórmula para calcular la bolsa distribuible para actividades específicas cambió las variables a utilizar: el número de ciudadanos registrados en el padrón electoral del IFE [a la fecha de corte de julio de cada año], multiplicado por el 65% del salario mínimo diario vigente para el entonces Distrito Federal, manteniendo la forma de distribución 30-70 establecida en 1996. También cambió el financiamiento adicional para campañas: 50% para elecciones presidenciales y 30% para elecciones intermedias. Se adicionó una subvención de 3% para actividades específicas, haya o no elecciones, y se eliminó el reembolso.

Se dispuso que el financiamiento privado podía provenir de militantes (cuotas ordinarias, extraordinarias, voluntarias, de organizaciones adherentes y cuotas voluntarias y personales de candidatos a sus propias campañas), simpatizantes (la suma de todas sus aportaciones estaba limitada anualmente al 10% del tope de gastos de campaña de la última elección presidencial y las aportaciones individuales no podían exceder del 0.5% anual del ya citado gasto de campaña), autofinanciamiento (conferencias, espectáculos, rifas, sorteos, eventos culturales y ventas editoriales) y rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Se mantuvieron prohibidas ciertas fuentes de financiamiento, vigentes desde 1993, para evitar que intereses fácticos patrocinaran a candidatos y, una vez en el poder, atendieran los intereses de aquéllos.<sup>2</sup>

Se mantuvo también la prohibición de obtener financiamiento proveniente de personas no identificadas, exceptuando las colectas

---

<sup>2</sup> Los entes impedidos para financiar en cualquier forma a partidos y candidatos eran: autoridades federales, estatales y municipales de las tres ramas de gobierno, salvo las establecidas en la ley; dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal –centralizados o paraestatales– y los órganos de gobierno del entonces Distrito Federal; partidos políticos; personas físicas o morales extranjeras; organismos internacionales de cualquier naturaleza; ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión o secta; personas que vivan o trabajen en el extranjero; empresas mexicanas de carácter mercantil.

públicas, así como el impedimento para que los partidos solicitaran créditos a la banca de desarrollo.<sup>3</sup>

La tabla 1, muestra el efecto de las reformas electorales en la distribución del financiamiento público entre los tres partidos con registro más antiguo para las cinco elecciones presidenciales más recientes (incluimos a Morena para mostrar su proporción, un partido relativamente nuevo que resultó ganador en la elección presidencial del 2018).

**Tabla 1. Proporción porcentual de la distribución del financiamiento público en años de elección presidencial**

<b>Partido</b>	<b>1994<sup>1</sup></b>	<b>2000</b>	<b>2006</b>	<b>2012</b>	<b>2018</b>
PAN	20	30	37	36	19.3
PRI	69	41	40	45	25.5
PRD	11	29	23	19	11.5
Morena	-	-	-	-	9.7

Fuente: Elaboración propia.

1/Del Acuerdo del IFE sobre el financiamiento público a partidos políticos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de enero de 1994.

(Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Partidos políticos nacionales 2016 consultado en <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/PartidosPoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento-financiamientopublicoapartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf> (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

INE/CG339/2017. Acuerdo del Consejo General del INE por el que se establecen las cifras del Financiamiento Público de los Partidos Políticos Nacionales y de Gastos de Campaña del conjunto de Candidaturas Independientes para el ejercicio 2018.

La modificación de 1996 estableció una fórmula que redujo la brecha de distribución del financiamiento público, contribuyendo a que las contiendas sean más equitativas y competitivas.

<sup>3</sup> Cf. Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 49, párrafo segundo.

## Financiamiento a candidaturas independientes

La reforma de 2014 creó, entre otras, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que abrió una nueva época del sistema electoral mexicano. La fiscalización pasó a ser competencia exclusiva del transformado IFE a INE, por medio de la Comisión de Fiscalización, con el auxilio de la Unidad Técnica de Fiscalización.

La nueva legislación mantuvo la fórmula para determinar y distribuir el financiamiento público para los partidos; dispuso, además, que correspondería a cada legislatura local establecer las reglas para otorgar financiamiento local a los partidos políticos nacionales con acreditación estatal y a los partidos locales<sup>4</sup>.

Las restricciones al financiamiento privado incluyeron a todas las personas morales —sin importar si son empresas lucrativas o no— y eliminaron las colectas públicas como mecanismo de financiamiento. Las aportaciones de militantes no deben rebasar dos por ciento del financiamiento público otorgado a la totalidad de los partidos; las de simpatizantes pueden darse sólo en procesos electorales.

Sin embargo, con relación a los candidatos independientes, la Legislativa dispuso financiamiento público y privado. Para el primero, la bolsa correspondiente se calcula de la misma forma que para un partido de nueva creación<sup>5</sup>. El resultado es el monto al que tienen derecho el conjunto de quienes obtengan el registro de la candidatura independiente como financiamiento público para gastos de campaña.

La primera experiencia del nuevo dispositivo —en las elecciones intermedias de 2015— reveló algunas complicaciones. Una es que se trata de una sola bolsa distribuible entre todos los candidatos independientes. Como en 2015, sólo hubo elecciones para la cámara baja, la

<sup>4</sup> Les obligó a adoptar la misma fórmula quella nacional, todos lo hicieron. Luego la SCJN dijo, con el caso Kumamoto, que tenían libertad para escoger su fórmula propia.

<sup>5</sup> El procedimiento consiste en: 1) se obtiene el monto total de financiamiento público que corresponde a todos los partidos políticos nacionales para financiar sus actividades ordinarias; 2) de ese monto se aplica el dos por ciento y; 3) se aplica el treinta o cincuenta por ciento, dependiendo si se trata de elecciones intermedias o presidenciales respectivamente.

bolsa permaneció indivisa. En 2018, el Consejo General del INE aprobó el monto de financiamiento para gastos de campaña para el conjunto de candidaturas independientes, por un total de \$42,963,332<sup>6</sup> distribuidos de la siguiente forma:

**Tabla 2. Distribución de financiamiento público para candidaturas independientes (tripartita) Procesos electorales federales 2017-2018**

Número de Candidaturas Independientes	A la Presidencia de la República	A una senaduría	A una diputación federal	Total
1	14,321,110	14,321,110	14,321,110	42,963,330

Fuente: Del Acuerdo INE/CG283/2018 del Consejo General del INE, consultado en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95600/CGexzurg201803-28-ap-1.pdf>.

Cada monto, por tipo de candidatura, se dividió entre el número de candidatos. Es el caso que Margarita Zavala y Jesús Rodríguez, al ser candidatos a la presidencia, a cada uno se le asignó la cantidad de \$7,160,555.00

Es importante mencionar que adicional al financiamiento público y privado, los partidos y ahora también los candidatos independientes, gozan de prerrogativas como franquicias postales, franquicias telegráficas y tiempo en radio y televisión.

Si consideramos que el tope de gastos de campaña presidencial de la elección del 2018 ascendió a \$429,633,325.00, podemos advertir que las candidaturas independientes se encontraban en franca desventaja, pues el financiamiento público que recibirían apenas representaba el 1.6 % en relación al tope de gastos, por lo que el TEPJF, resolvió declarar la inaplicación del artículo 399 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, con relación a la porción normativa que establece que el financiamiento privado que reciban los candidatos independientes “no podrá rebasar en ningún caso, el 10% del tope de gasto para la elección de que se trate” (SUP-JDC-222/2018).

<sup>6</sup> Acuerdo INE/CG339/2017 del Consejo General del INE por el que se establecen las cifras del financiamiento público de los partidos políticos nacionales y de gastos de campaña del conjunto de candidaturas independientes para el ejercicio 2018.

Por primera vez no se aplicó el principio de la prevalencia del dinero público sobre el privado permitiendo que este último fuera suficiente para financiar los gastos, siempre y cuando se respetara el tope de gastos de campaña.

En acatamiento a esa sentencia, el Consejo General del INE determinó los límites de financiamiento privado que podrían recibir los candidatos independientes que se postularon para un cargo federal de elección popular durante el periodo de campaña para los procesos electorales ordinarios concurrentes de 2017-2018, el límite de financiamiento privado que podrían recibir las y los candidatos independientes, por concepto de aportaciones de simpatizantes o el mismo candidato, durante el periodo de campaña en el Proceso Electoral Federal 2017-2018, en dinero o en especie, fue el resultado de restarle al tope de gastos de campaña que les correspondía, el financiamiento público al que tuvieron derecho. Para el caso de las candidaturas a la presidencia, el límite de aportaciones privadas correspondió a \$422,472770. El límite de aportaciones individuales quedó como sigue:

**Tabla 3. Límite de aportaciones individuales que podrán realizar los candidatos independientes, y simpatizantes  
Proceso Electoral Federal 2017-2018**

Elección	Tope de gastos de campaña (A)	Límite de aportación individual de la y los candidatos (A*10%)	Límite aportación individual de simpatizantes (A*0.5%)
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	429,633,325	42,963,332	2,148,166

Fuente: Del Acuerdo INE/CG426/2018 del Consejo General del INE consultado en:  
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95865/CGex201804-27-ap-1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Desde la aparición del principio de financiamiento mixto de la política, se argumentó, que el financiamiento público fuera prevalente en la política electoral mexicana como una buena práctica para evitar la “*captura del estado*” por parte de intereses privados. Veinticinco años después de ese argumento y a la luz de la sentencia del TEPJ y del Consejo General del INE, cabe cuestionar si este principio se rompió solo para el caso de las candidaturas independientes por un tema de equi-

dad, o si en realidad hay que repensar el modelo de financiamiento y su proporción entre dinero público y privado.

### **¿Debemos mantener la prevalencia del dinero público sobre el privado?**

Ante una eventual reforma en materia político-electoral, el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas es uno de los debates que se antoja más álgido, porque se ha convertido en la bandera de Morena que conoce el bono político que representa la oferta de reducir el dinero público destinado a este rubro.

El diputado federal Sergio González Luna propuso el 8 de abril de 2019, por ejemplo, modificar a la baja el porcentaje de la Unidad de Medida y Actualización para pasar del 65 al 33% y se multiplique por el número de empadronados en el Registro Federal de Electores. Los partidos PRI, PAN, PRD, PVEM, PT y MC, se opusieron a esta propuesta y además plantearon que la fórmula de distribución del 70-30 se modifique para que se incremente la proporción igualitaria.

El uso del dinero abre el riesgo de que se utilice para la compra de votos, lo que corrompe la voluntad de la ciudadanía y resta legitimidad a los resultados, de ahí que la fiscalización se haya incorporado como un elemento importante para la calificación de la elección. Según cálculos de María Amparo Casar y Luis Carlos Ugalde, el dinero ilegal que no se reporta puede ser hasta diez veces más que el gasto reportado al INE.

Al hacer una proyección sobre esa base con la elección federal del 2018, los partidos políticos gastaron en sus campañas poco más de 2 mil 800 millones de pesos<sup>7</sup>, entonces supondríamos que, al menos 20 mil millones de pesos provinieron de fuentes ilegales como personas morales, aportantes anónimos, recursos públicos, entre otros, y fueron utilizados para cubrir gastos no reportados a la autoridad fiscalizadora.

Si como se avizora, se realiza un ajuste a la baja al monto del financiamiento público de los partidos políticos sin modificar las reglas del financiamiento privado, se ampliarán la brecha entre oferta y demanda

<sup>7</sup> Del portal del INE “Rendición de cuentas y resultados de la fiscalización” ubicado en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/proceso-electoral-federal>.

del dinero con la consecuencia de que se hará más grande la ilegalidad. Además, si se ajustan al alza los topes de gastos de campaña (para que se acabe con la simulación de operaciones y entonces se reporten todos los gastos) se propiciaría un efecto devastador en la legitimidad de las elecciones como consecuencia del uso del dinero en los procesos electorales.

No obstante, en realidad quien más invierte *gana* las elecciones? Regresemos a los informes de ingreso y gasto reportados al INE en la elección federal del 2018 para conocer si, quienes ganaron las 365 puestas en disputa, fueron quienes gastaron.

**Tabla 4. Candidaturas ganadoras en su respectiva elección vs. gastos totales en sus informes**

Cargo	¿Es quien más gastó?		Total
	Sí	No	
Presidente	-	1	1
Senadores MR	7	57	64
Diputado federal MR	107	193	300
<b>Total</b>	<b>114</b>	<b>251</b>	<b>365</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de la integración de los informes de ingresos y gastos de los candidatos ganadores en la elección federal.

MR=Mayoría Relativa.

Como se puede observar, solo el 31% de las candidaturas ganadoras, reportaron haber tenido el mayor monto de gastos que sus contrincantes para el mismo cargo. Destaca el caso de la elección presidencial donde el actual Titular del Ejecutivo, Andrés Manuel López Obrador, reportó haber gastado apenas el 51% (156 millones de pesos) respecto del candidato Ricardo Anaya Cortés quien, según su informe de ingresos y gastos de campaña, erogó 357.8 millones de pesos.

A sabiendas del fenómeno sociopolítico de la elección presidencial y su efecto dominó en el resto de las candidaturas, al menos en 2018 la mayoría de quienes ganaron, no fueron los que gastaron más en sus respectivas competencias electivas. Así que, en esta ocasión, gastar más no garantizó el triunfo en las urnas.

## Régimen fiscal de partidos políticos y candidaturas independientes

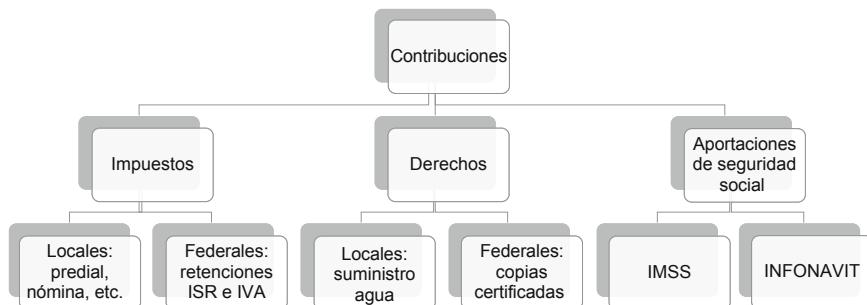
En años recientes, la fiscalización electoral ha evidenciado el incumplimiento casi generalizado de los partidos respecto de sus obligaciones fiscales y de seguridad social; por ello importa subrayar que el régimen especial que les otorga la Ley General de Partidos Políticos de ninguna manera constituye una exención total al pago de los impuestos.

Las actividades que sí están libres de gravamen son las siguientes:

- a) Aquéllas relacionadas con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con las ferias, festivales y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines.
- b) Sobre la renta, en cuanto a sus utilidades gravables provenientes de la enajenación de los inmuebles que hubiesen adquirido para el ejercicio de sus funciones específicas, así como los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie.
- c) Los relativos a la venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas, estatutos y, en general, para su propaganda, así como por el uso de equipos y medios audiovisuales en la misma.
- d) Respecto a los demás que establezcan las disposiciones legales aplicables (LGPP 2014, Artículo 66).

Por lo tanto, los partidos tienen que pagar los impuestos y derechos que a continuación se listan de manera enunciativa mas no limitativa:

### Ilustración 1. Contribuciones a cargo de los partidos políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de la interpretación del artículo 68 de la Ley General de Partidos Políticos.

Lo cierto es que SAT, IMSS e INFONAVIT no han ejercido sus facultades de comprobación para determinar las contribuciones omitidas de los partidos políticos y así recuperarlas por la vía persuasiva o coactiva, dejando a la Comisión de Fiscalización del INE la obligación de dar aviso a las autoridades fiscales competentes de tales faltas, sin eficacia real en la recaudación.

Asimismo, el artículo 55 de la Ley General de Partidos Políticos establece: “las aportaciones en dinero que los simpatizantes realicen a los partidos políticos serán deducibles del Impuesto sobre la Renta, hasta en un monto del veinticinco por ciento”; sin embargo, este beneficio no está armonizado con la Ley del Impuesto sobre la Renta, por lo que hace nugatoria su aplicación.

El principal reto del modelo de fiscalización es identificar las operaciones realizadas por entidad federativa pues, como es sabido, los partidos políticos tienen un solo Registro Federal de Contribuyentes, lo que para efectos fiscales representa un solo sujeto obligado.

Para facilitar la identificación de las operaciones relacionadas con los gastos de los partidos políticos, el INE y el SAT han establecido el “Complemento INE”,<sup>8</sup> el cual debe ser utilizado por todos los contribuyentes que vendan, enajenen, arrenden o proporcionen bienes o servicios de manera onerosa a los partidos políticos y asociaciones civiles

<sup>8</sup> Para mayor información, véase [http://www.sat.gob.mx/informacion\\_fiscal/factura\\_electronica/Paginas/Complemento\\_INE.aspx](http://www.sat.gob.mx/informacion_fiscal/factura_electronica/Paginas/Complemento_INE.aspx).

(tratándose de aspirantes y candidatos independientes). Debe incorporársele en todas las facturas que se emitan a partidos y asociaciones. Su uso es obligatorio desde el 1 de mayo de 2016, aunque complicaciones de comunicación y tecnológicas (adaptar las herramientas de facturación) retrasaron su implementación.

La reforma electoral de 2014 no definió con claridad la personalidad jurídico-fiscal de los candidatos independientes. Si bien se estipuló la creación de una asociación civil<sup>9</sup>, el problema radica en que las facturas deben ser expedidas invariablemente a su nombre (Legipe 2014, Artículo 404, párrafo segundo), situación que propicia un efecto fiscal adverso al candidato independiente, pues no existe un régimen temporal y especial de un contribuyente que decide participar con esa condición en los procesos electorales.

Para ilustrar mejor esta condición, considérese un contribuyente que decide participar en la elección presidencial de 2018 como candidato independiente. Supóngase que se trata de una investigadora de la UNAM que percibe al año trescientos noventa mil pesos y que no tiene otro patrón, por lo que no está obligada a presentar declaración anual, pues sus impuestos son calculados, retenidos y enterados por la propia Universidad. La investigadora decide participar en la elección presidencial y obtiene el registro de su candidatura; constituye su asociación civil y recibe cuarenta millones de pesos de financiamiento público para gastos de su campaña,<sup>10</sup> dinero que usa en su totalidad.

En este supuesto, al finalizar el ejercicio fiscal de 2018, la candidata independiente se ubicará en los siguientes supuestos:

1. Percibirá trescientos noventa mil pesos de su actividad como investigadora en la UNAM y en principio no estaría obligada a presentar declaración anual.

---

<sup>9</sup> La asociación civil deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal, estar inscrita ante el Servicio de Administración Tributaria y abrir una cuenta a nombre de la persona moral referida con la que deberá administrar todos los ingresos y gastos de campaña.

<sup>10</sup> Supóngase que es la única candidata independiente registrada para la elección presidencial.

2. En la asociación civil se habrían recibido depósitos por cuando menos cuarenta millones de pesos de financiamiento público para gastos de campaña, ¿los debe declarar? Recuérdese que la asociación civil tiene un RFC diferente al de la candidata independiente.
3. Discrepancia fiscal en términos del artículo 91 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, debido a que el monto de sus erogaciones es superior a los ingresos declarados por el contribuyente. Mientras que las facturas fueron expedidas con los datos fiscales de la candidata independiente, los depósitos (ingresos) fueron recibidos en cuentas bancarias a nombre de la asociación civil.

En consecuencia, la candidata independiente pasará de un ingreso acumulable para la determinación del ISR de trescientos noventa mil pesos a cuarenta millones trescientos noventa mil pesos; no se puede acreditar las retenciones de ISR e IVA que la asociación civil haya realizado por las operaciones con personas físicas por la compra de bienes o prestación de servicios pues se trata de contribuyentes distintos.

### **Retos operativos de la rendición de cuentas de partidos políticos y candidaturas independientes**

La reforma electoral de 2014 incorporó los resultados de la fiscalización de campañas como parte del proceso electoral. La Unidad Técnica de Fiscalización del INE debe comprobar los ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos independientes de las elecciones locales y federales de manera expedita.

La contabilidad es un proceso que capta, clasifica, valúa y registra operaciones. Por esta última es que se puede rendir cuentas. De ahí que determinar sus características y procedimientos fuera el primer reto del INE. Para cumplir la ley, hubo que montar un sistema de contabilidad único para registrar las operaciones, y hacer esto con su respectiva documentación comprobatoria.

Para contar con información veraz, confiable y oportuna, el régimen financiero de los partidos políticos contempla: un sistema de registro y fiscalización de sus activos, pasivos, ingresos y gastos; estados financieros periódicos, comparables y homogéneos, los cuales serán expresados

en términos monetarios; y uso de manuales de contabilidad y conservar la información contable por un término mínimo de cinco años.

El INE ha puesto a disposición de los partidos políticos y candidatos una herramienta informática que permite registrar y comprobar adecuadamente sus operaciones; presentar todos sus informes (anuales, trimestrales, de precampaña y campaña) y facilitar su fiscalización y la generación de información pública (para cumplir con las obligaciones de transparencia).

Surgieron problemas para todos. Primero, poco tiempo para desarrollar e implementar el sistema, lo mismo que para entenderlo y aprender a usarlo; segundo, la dependencia que tienen los sujetos obligados para que proveedores de bienes y prestadores de servicios cumplan con sus obligaciones de inscripción en el Registro Nacional de Proveedores y usen el “Complemento INE”; y tercero, las limitaciones tecnológicas y de comunicaciones tanto de la autoridad electoral como de los sujetos obligados.

La Ley General de Partidos Políticos definió como atributos del sistema de contabilidad que éste fuera “en línea” y “tiempo real”. Su traducción práctica está en el Reglamento de Fiscalización del INE (publicado el 9 de agosto de 2017 en el *Diario Oficial de la Federación*). El primer concepto se refiere al registro de las operaciones bajo las siguientes modalidades: captura unitaria de las pólizas contables (y su respectiva documentación soporte); carga por lotes o carga masiva de pólizas contables y registro directo a los sujetos beneficiados, es decir gastos prorrataeados. Todo ello mediante el Sistema Integral de Fiscalización —disponible en el portal del INE— y con acceso controlado (claves de usuario y contraseñas previamente asignadas). Por el segundo concepto se entiende el registro contable de las operaciones de ingresos (cuando se realizan) y egresos (cuando ocurren) y hasta tres días posteriores.

Las exigencias operativas de ambos principios ameritarían que partidos políticos y candidatos independientes planearan, programaran, presupuestaran, ejecutaran y controlaran los recursos que emplean en las precampañas y campañas. Eso no ocurre; de ahí que las multas que ha aplicado el INE del 2016 al 2018 estén más relacionadas con registro extemporáneo de operaciones que con financiamien-

to ilegal, gastos no reportados o subvaluados y rebase de topes de gastos de campaña.

**Tabla 5. Multas impuestas por el Consejo General del INE a los partidos políticos por registrar extemporáneamente sus operaciones**

<b>Momento del registro extemporáneo</b>	<b>Multa (miles de pesos)</b>		
	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Antes del primer oficio de errores y omisiones	49,610.31	62,622.36	80,080.76
Después de errores y omisiones hasta antes del último período	25,571.07	4,581.02	21,271.45
Después del último oficio de errores y omisiones	16,293.26	17,680.16	23,773.98
<b>Total</b>	<b>91,474.64</b>	<b>88,883.54</b>	<b>125,126.19</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de los dictámenes consolidados y las resoluciones del Consejo General del INE correspondientes a las elecciones locales de 2016 y 2017 y federal 2018.

Hay que reconocer al INE por generar instrumentos normativos, y ahora técnicos, para cumplir cabalmente la función fiscalizadora, misma que inicia con el registro de operaciones, continúa con la rendición de cuentas, le sigue la fiscalización —con las consecuencias que más adelante se verán— y concluye con la transparencia. Esta última permite acceder al detalle de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos.

## **2. Fiscalización: alcances y limitaciones**

### **Alcance legal del término “fiscalizar”**

Auditar, revisar, examinar y fiscalizar no son sinónimos; su uso indistinto en dispositivos legales es un error. La auditoría tiene como objetivo aumentar el grado de confianza de los usuarios de la información que se audita (Instituto Mexicano de Contadores Públicos, 2017); para ello, se emite una opinión sobre si esa información está valuada y presentada de conformidad con un marco de referencia.

Examinar y revisar se refieren al trabajo de atestiguar y su principal diferencia entre ellos radica en el nivel de seguridad de reducir los riesgos de auditoría. El primero es más seguro que el segundo porque están directamente ligados a la naturaleza y alcance de las operaciones a auditar; sin embargo, las características técnicas de la verificación de los informes de campaña requieren mayor profundidad y certeza.

El tipo de acciones que realiza una autoridad administrativa como el INE, para comprobar que los partidos políticos y candidatos cumplan con las disposiciones establecidas en materia de registro de operaciones de ingresos y gastos, así como la presentación de informes, se acerca más a la auditoría denominada “de legalidad” o “integral”.

La Sala Superior del TEPJF en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-46/2009 indicó:<sup>11</sup>

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto.

Aquí se aprecia con claridad que todas las técnicas de indagación disponibles en los trabajos de auditoría son válidas, siempre que tengan como objetivo establecer si los partidos y candidatos se sujetan al marco de la ley, que para el caso concreto, el propio Tribunal señala:

La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente.

Es importante resaltar que la fiscalización a partidos y candidatos no termina con un dictamen, sino que a partir de los hallazgos en los que se determinan actos y omisiones contrarios a la ley de parte de los partidos

<sup>11</sup> Interpuesto por el PAN en contra de la designación de Alfredo Cristalinas Kaulitz como Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria de veintisiete de febrero de dos mil nueve.

políticos y candidatos, procede la imposición de multas que, una vez que han quedado firmes, se realizan los descuentos respectivos directamente de las ministraciones de financiamiento público futuras hasta cubrir el monto total.

### Fiscalización electoral

Por sus facultades exclusivas en la materia, la Unidad Técnica de Fiscalización ha actuado en las elecciones federales y locales desde el 2015. Sin embargo, 2018 fue su prueba de fuego, por todos los cargos en disputa como se advierte en la tabla siguiente:

Tabla 6. Cargos en disputa por tipo de elección

Tipo de elección	2015 <sup>1</sup>	2016 <sup>2</sup>	2017 <sup>3</sup>	2018 <sup>4</sup>
Entidades	17	13	4	30
Gobernador	9	12	3	9
Diputados locales	387	239	34	585
Ayuntamientos	1,009	548	270	1,614
Presidente	-	-	-	1
Senadores	-	-	-	64
Diputados federales	300	-	-	300
<b>Total</b>	<b>1,705</b>	<b>799</b>	<b>307</b>	<b>2,573</b>

Fuente: Elaboración propia. Incluye solamente cargos de mayoría relativa de senadores, diputados federales y diputados locales, así como elecciones bajo el sistema de partidos.

1/ (Calendario Electoral 2015 2015).

2/ (Calendario Electoral 2016 2016).

3/ (Calendario Electoral 2017 2017).

4/ (Calendario electoral 2018, 2018).

Además del crecimiento exponencial en el número de informes a revisar (de 2012 a 2018 se incrementó siete veces), está la dimensión política de la fiscalización. En 2017, por ejemplo, Coahuila tuvo una elección para gobernador muy cerrada; la diferencia entre el primero y segundo lugar fue de 2.45%; según el Consejo General del INE determinó que el ganador rebasó en 7.91% el tope de campaña, lo que en

principio la ubicaba en causal de nulidad; sin embargo, luego de un ir y venir del asunto entre el Consejo General y el Tribunal Electoral, se determinó que el candidato ganador no rebasó los topes de gastos de campaña.

Para fiscalizar correctamente a los partidos, el INE despliega recursos humanos y sigue una estrategia, como lo establece el documento “Marco Legal”, que acompaña a los dictámenes consolidados y que, entre otras actividades, describe las siguientes:

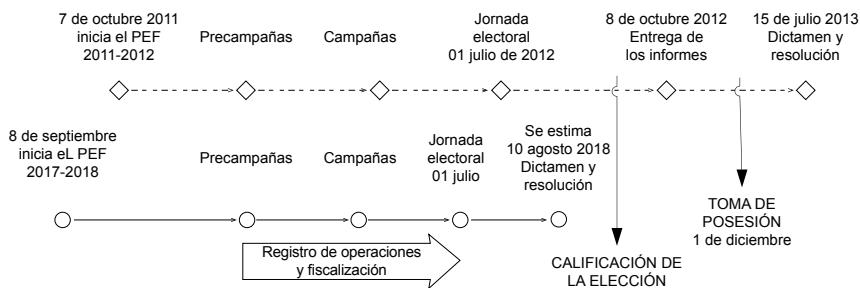
1. Utilización de sistemas para el apoyo de la fiscalización:
  - a. *Registro Nacional de Proveedores (RNP)*. Permite que registren sus datos las personas físicas o morales que vendan, enajenen, arrienden o proporcionen bienes o servicios; el objetivo es contar con un sistema que permita identificar a los proveedores que enajenan bienes o prestan servicios a los sujetos obligados.
  - b. *Sistema Integral de Fiscalización (SIF)*. El objetivo de este sistema es contar con una aplicación informática basada en criterios estandarizados para la captación, clasificación, valuación y registro de los ingresos y gastos relativos a las campañas locales de los Procesos Electorales; integra la información de diversas fuentes, permite la creación de repositorios de información, documentos y datos explotables por la autoridad.
  - c. *Sistema Integral de Monitoreo de Espectaculares y Medios Impresos (SIMEI)*. El objetivo es contar con un sistema que contribuya a la detección de anuncios espectaculares colocados en la vía pública y facilitar la búsqueda de información en medios impresos de circulación nacional y local, respecto de toda publicidad y propaganda, para cotejarla con lo reportado por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes.
2. *Revisión de gabinete*. Se verifican atributos de ocurrencia, integridad, exactitud, corte de operaciones, clasificación y existencia en el registro y documentación de las operaciones, representa la realización de pruebas de cumplimiento cuyo resultado define las pruebas sustantivas a ejecutar.
3. Procedimientos de indagación:
  - a. *Visitas de verificación a eventos y casas de campaña*. De la agenda que se registra en el SIF, se determinan los eventos a

verificar. Personal del INE asiste a los eventos para identificar y recolectar evidencias de gasto como: templete, sillas, carpas o lonas, renta de la locación (cuando así procede), equipo de sonido, transportación, cuadrillas, utilitarios, etc. Al finalizar la visita, se levanta un acta.

- b. *Monitoreo en páginas de Internet.* Este procedimiento es útil para la determinación de eventos públicos o la producción de videos no reportados, además sirve como constancia de la adquisición de servicios en plataformas de redes sociales como *Twitter, Facebook e Instagram*.

Los procedimientos se aplican en precampañas y campañas; en cada etapa, los hallazgos se notifican vía los oficios de errores y omisiones, que constituyen la garantía de audiencia de los partidos y candidatos. Por su parte, el procedimiento de confronta personal permite aclarar los disensos de criterios o valoración de pruebas; siempre se realiza cuando menos un día antes del vencimiento para dar respuesta por escrito a los oficios de errores y omisiones por parte de los partidos o candidatos.

**Ilustración 2. Momentos clave  
del proceso de fiscalización  
Contraste elección presidencial 2012 y 2018**



Fuente: Elaboración propia a partir del calendario del proceso electoral 2012, la aprobación del dictamen consolidado y resolución derivado de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas del Proceso Electoral 2011-2012, así como el calendario del proceso electoral 2018 publicado por el TEPJF, así como en el portal del INE.

La modificación no es menor: más allá del volumen de los informes, el poco tiempo que tiene el INE para revisarlos constituye un riesgo de detección,<sup>12</sup> así como fallas al debido proceso.

## **Resultados de la fiscalización y sus efectos en las elecciones (el caso de las elecciones de 2018)**

La elección presidencial de 2012 marcó el fin de un modelo de fiscalización organizado alrededor de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, un ente con autonomía constitucional creado apenas en la reforma de 2007. Se regresó a un esquema en el que la Comisión de Fiscalización era la responsable de dirigir las tareas de una Unidad Técnica. A decir del Senado de la República, lo que motivó dicha reforma fue:

“En su momento, esa modificación... [constitucional] atiende a la premisa de que de esta manera la responsabilidad en un tema tan delicado [fiscalización que puede ser causal de nulidad] no se diluye; quienes adoptan las decisiones al respecto pueden ser claramente identificados [consejeras y consejeros de la Comisión de Fiscalización], lo que les obliga a asumir los costos de sus errores u omisiones. Además, permite que el órgano de dirección superior [el Consejo General del INE] se involucre en todas las etapas del proceso y no se limite a pronunciarse sobre el dictamen consolidado que se le presente. La Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos interviene desde la elaboración del reglamento correspondiente y de los lineamientos que los Ople están obligados a observar, hasta la revisión de los resultados de los informes de los partidos y de las auditorías que se apliquen.”<sup>13</sup>

<sup>12</sup> Es el riesgo de que los procedimientos aplicados por el auditor para reducir el riesgo de auditoría a un nivel aceptablemente bajo no detecten la existencia de actos u omisiones que represente violaciones a las disposiciones legales en la materia. Ello propicia que el auditor sobrevalore u omita observaciones que pudieran ser graves.

<sup>13</sup> Exposición de motivos de la expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2014.

Si bien se entiende la necesidad de trasladar a la Comisión de Fiscalización la carga política de una tarea por naturaleza agreste —fiscalizar implica necesariamente actos de molestia de una autoridad administrativa— no debe ignorarse que, justamente por esa misma naturaleza, se debe respetar la independencia técnica y profesional de la Unidad de Fiscalización, pues son sus especialistas quienes aplican conocimientos, destrezas y habilidades en la detección de actos u omisiones que violentan la norma y vulneran los principios de equidad y legalidad.

A continuación, se estudian los resultados de la revisión de los informes de campaña de las tres elecciones presidenciales de 2006, 2012 y 2018; el objetivo es ilustrar lo que aquí se llama “fuerza de fiscalización”, esto es, la efectividad para detectar hechos irregulares tales como el ocultamiento o la subvaluación de ingresos y/o gastos durante las campañas, cuyo monto involucrado es la base para la determinación de las multas. Debe reconocerse que los resultados no son comparables operativamente, pues la reforma de 2007-2008 fortaleció el aparato fiscalizador, al aumentar el personal disponible y extender las facultades para agilizar y profundizar en las investigaciones, así como la supresión del secreto bancario.

**Tabla 7. Integración de multas derivadas  
de la revisión de los informes de campaña  
en elecciones presidenciales  
(Cifras en miles de pesos.  
Valores constantes al año 2000)**

Partido	2000 <sup>1</sup>		2006 <sup>2</sup>		2012 <sup>3</sup>		2018 <sup>4</sup>	
	Monto	%	Monto	%	Monto	%	Monto	%
PAN	5,290.68	25.3	13,239.90	17.3	3,309.69	1.6	31,238.05	10.5
PRI	1,316.90	6.3	39,593.87	51.7	118,930.51	58.0	110,028.25	37.1
PRD	14,333.13	68.4	20,333.13	26.6	81,204.29	39.6	18,223.68	6.1
Resto	-	0.0	3,410.89	4.5	1,540.54	0.8	136,961.30	46.2
<b>Total</b>	<b>20,940.71</b>		<b>76,577.79</b>		<b>204,985.02</b>		<b>296,451.28</b>	

Fuente: Elaboración propia a partir del documento “Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos” del INE.

1/ Coalición Alianza por el Cambio, integrada por el PAN y PVEM; Coalición Alianza por México, integrada por PRD, PSD, Convergencia, PSD y Alianza Social.

2/ Coalición Alianza por México, integrada por el PRI y PVEM; Coalición por el Bien de Todos, integrada por el PRD, PT y Convergencia.

3/ Coalición Compromiso por México, integrada por el PRI y PVEM; Coalición Movimiento Progresista, integrada por el PRD, PT y MC.

Cifras nominales a valores históricos impuestas por el Consejo General del IFE. No incluye acatamientos.

4/ Coalición Todos por México, integrada por el PRI, PVEM y Panal; Coalición Por México al Frente, integrada por el PAN, PRD y MC; Coalición Juntos Haremos Historia, integrada por Morena, PT y PES.

Como se advierte en la tabla 9, el monto de las sanciones impuestas en 2012 es casi diez veces mayor a las de 2006, ello sin considerar los casos de “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

En 2012 se presentó una iniciativa infructuosa para anticipar los resultados de la revisión de los informes de campaña de la elección presidencial. El 16 de mayo de 2012, el Consejo General aprobó un acuerdo por el que se anticipaba en cinco meses la entrega del Dictamen Consolidado y el Proyecto de Resolución, derivado de la llamada “fiscalización anticipada” a los informes de campaña de los candidatos a la presidencia. El 8 de octubre de ese mismo año se recibieron los informes de los candidatos del PAN, Compromiso por México (PRI-PVEM), Movimiento Progresista (PRD-PT-MC) y Panal. El 6 de febrero de 2013, el Consejo General decidió, por mayoría, devolver a la

Unidad de Fiscalización el dictamen y el proyecto de resolución sobre las irregularidades detectadas en los informes de campaña.

La decisión tuvo dos intenciones: primera, que la Unidad de Fiscalización elaborara nuevos dictámenes (para todas las elecciones); segunda, que en ellos se definieran uno a uno, con toda claridad, cada gasto al que se le aplicó el prorratoe<sup>14</sup> por beneficiar a más de una campaña, precisando además el criterio para admitir o determinar el número de candidatos promovidos.

El 10 de julio de 2013, el Consejo General volvió a analizar los proyectos de dictámenes originales. Determinó devolverlos para que se revisara el prorratoe de los gastos de beneficio conjunto en que concurrían campañas federales y locales; para separar los candidatos con gastos conjuntos que no formaban parte de coaliciones, aun cuando sus partidos hubieran suscrito convenios de coalición parcial; y para fundamentar mejor la decisión de declarar improcedente la clasificación de las operaciones de la coalición Movimiento Progresista, que había presentado una nueva contabilidad.

Fue hasta el 15 de julio de 2013, poco más de un año después de la jornada electoral, que el Consejo General del IFE, en sesión extraordinaria, por siete votos a favor y uno en contra (el del consejero electoral Alfredo Figueroa Fernández), aprobó un paquete de sanciones por 341 millones 877 mil 56 pesos por diversas irregularidades detectadas en los ingresos y egresos de partidos políticos y coaliciones en el Proceso Electoral Federal 2011-2012.

También se determinaron rebases a los topes de campaña en ciento noventa y cinco candidaturas, entre ellas la del candidato a la presidencia postulado por la coalición Movimiento Progresista encabezada por el PRD. En la tabla 10 se desglosan por partido y coalición la integración del tipo de campaña que se ubicó en este supuesto de rebase.

---

<sup>14</sup> El prorratoe consiste en la asignación distribuida de un mismo gasto a dos o más campañas beneficiadas. De acuerdo con el artículo 83 de la Legipe, se entiende que una campaña se beneficia del gasto, cuando: se mencione el nombre del candidato postulado por el partido o coalición; se difunda la imagen del candidato; o, se promueva el voto a favor de dicha campaña de manera expresa.

**Tabla 8. Cuantificación de candidaturas que rebasaron los topes de gastos de campaña, 2012**

Partido/Coalición	Candidaturas con rebase			Total
	Presidente	Senadores	Diputados	
Partido Acción Nacional	-	-	2	2
Partido Revolucionario Institucional	-	-	28	28
Partido Verde Ecologista de México	-	2	-	2
Coalición Compromiso por México	-	2	149	151
Coalición Movimiento Progresista	1	2	9	12
<b>Total</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>188</b>	<b>195</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen Consolidado y Resolución derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2011-2012.

En esa elección se fiscalizaron 1,605 informes de campaña de partidos y coaliciones que buscaban repartirse 365 cargos de elección popular, sin considerar los de representación proporcional. El gasto total después de la revisión fue de poco más de 2 mil 572 millones de pesos.

Los resultados de la fiscalización de 2000 y 2012 motivaron que las reformas electorales tuvieran el propósito de cortar el camino a la simulación y a la violación de los principios de equidad y legalidad. La reforma de 2014 incorporó cambios adicionales:

1. Establecer la facultad exclusiva de fiscalizar los recursos de los partidos políticos (actividades ordinarias y de procesos electorales) y de candidatos independientes, así como de liquidar aquellos partidos que pierdan su registro.
2. Incorporar el sistema de contabilidad en línea y en tiempo real.
3. Prever la fiscalización concomitante en precampañas y campañas y su conclusión antes de la calificación de la elección.
4. Prohibir la contratación de servicios financieros (monederos, créditos) mediante intermediarios no regidos por las autoridades, así como la eliminación del financiamiento con particulares vía contratos de mutuo.
5. Prever la nulidad de la elección cuando la diferencia entre primer y segundo lugares sea menor al cinco por ciento o se rebasen los topes de gastos de campaña en al menos cinco por ciento.

6. Erigir nuevamente a la Comisión de Fiscalización como el órgano responsable en la materia.

Para el proceso electoral 2017-2018, el Consejo General del INE, mediante el acuerdo INE/CG505/2017, aprobó el tope de gastos para la elección presidencial por un monto de \$429,633,325.00 pesos.

Para fortalecer el principio constitucional de equidad en la contienda, la propia Carta Magna prevé en el artículo 41, base VI, la causal de nulidad por rebase de tope de gastos de campaña, cuando se tenga acreditado un rebase de tope de gastos de campaña en un 5% del monto total autorizado, y cuando éste sea determinante. La determinación se presumirá cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al 5%. El modelo de fiscalización prevé reglas claras en su reglamento, donde se establece que la violación determinante, podría conllevar a la máxima sanción posible: la nulidad de una elección.

El Secretario Ejecutivo del INE, mediante oficio INE/SCG/2111/2018, hizo del conocimiento al TEPJF que después de analizar y aprobar los dictámenes consolidados de la revisión de los informes de los ingresos y gastos de los partidos políticos y candidatos independientes relacionados con el proceso electoral federal de 2018, no hubo rebase del tope de gastos de campaña de ninguno de los cuatro candidatos a la Presidencia de la República, en tanto todos los contendientes se ajustaron a los límites señalados para tal efecto.

En sesión extraordinaria, que se extendió durante más de doce horas, se desahogaron 435 quejas relacionadas con 10 mil 500 millones de pesos de gastos e ingresos en las campañas de 17 mil 699 candidatos analizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización. En 2018 concurrieron las elecciones presidencial, legislativa, nueve gubernaturas y cargos de representación en el ámbito local en 30 entidades. El 6 de agosto de 2018, el Consejo General del INE discutió y aprobó los dictámenes y resoluciones producto de la revisión de los informes de campaña.

También se determinaron rebases a los topes de campaña de cincuenta y seis candidaturas. En la tabla 12 se desglosan por partido y coalición la integración del tipo de campaña que se ubicó en este supuesto de rebase.

**Tabla 9. Cuantificación de candidaturas que rebasaron los topes de gastos de campaña, 2018**

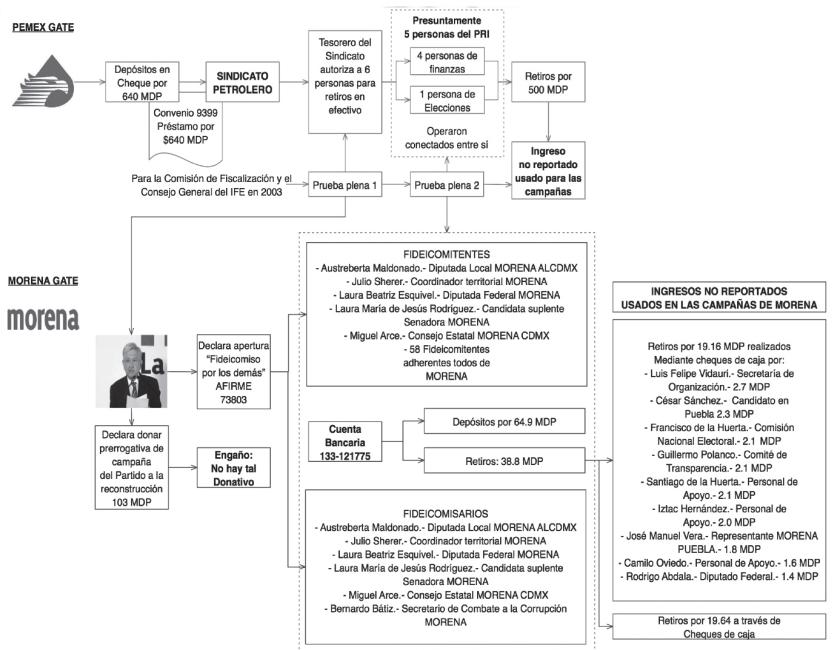
Partido/Coalición	Candidaturas con rebase				Total
	Presidente	Senadores	Diputados	Local	
Partido Acción Nacional	0	1	0	1	2
Partido Revolucionario Institucional	0	0	1	2	3
Partido de la Revolución Democrática	0	0	1	2	3
Partido del Trabajo	0	0	0	3	3
Partido Verde Ecologista de México	0	0	0	2	2
Movimiento Ciudadano	0	0	0	0	0
Partido Nueva Alianza	0	0	0	2	2
Morena	0	0	0	2	2
Partido Encuentro Social	0	0	0	0	0
Partido Humanista	0	0	0	1	1
Independiente	0	0	0	2	2
Coalición Por México al Frente	0	0	6	13	19
Coalición Todos por México	0	0	0	7	7
Coalición Juntos Haremos Historia	0	0	0	8	8
Otro	0	0	0	2	2
<b>Total</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>8</b>	<b>47</b>	<b>56</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Dictamen Consolidado y Resolución derivados de la revisión de los informes de ingresos y gastos de las campañas electorales del Proceso Electoral Federal 2017-2018.

La elección de 2018 tuvo su escándalo, el “Morenagate”, la creación de un fideicomiso para apoyar a los damnificados del sismo del 19 de septiembre de 2017 (independientemente del objeto) no fue avisado al INE, quien luego de seguir la ruta del dinero, determinó la “operación carrusel” de seis personas que se formaban en el cajero para depositar 50 mil pesos de forma reiterada. Según la autoridad, al fideicomiso ingresaron 78.8 millones de pesos: 44 a través de depósitos en efectivo, 19.7 vía transferencias bancarias y 14.7 en cheques de caja, mientras que egresaron 64.4 millones a través de cheques cobrados en efectivo por miembros del partido.

Establecido lo anterior, la autoridad resolvió que Morena constituyó el fideicomiso para “allegarse de recursos como un mecanismo de financiamiento alterno a las reglas al financiamiento” establecidas en la ley. Algún paralelismo con el caso “Pemexgate” como a continuación se ilustra:

**Ilustración 3. Paralelismos de “Pemexgate” y “Morenagate”**



Fuente: Elaboración propia.

Por esto y otros hallazgos, la autoridad sancionó al partido con 197 millones de pesos, multa que el Tribunal Electoral revocó al considerar que no existieron indicios de uso de recursos públicos y/o partidarios.

### 3. Origen y uso del dinero en las campañas

#### Sancionar actos y omisiones no es eficiente

La percepción de que los partidos se financian de forma ilegal y rebasa con mucho los topes de gastos de campaña y que el INE es pasivo ante esas conductas, no puede ser revertida sólo con multas. Los incentivos de acceder al poder, a cualquier precio, son ilimitados. Como ya se vio, desde 1977 los partidos políticos tienen asegurado financiamiento público para desactivar los riesgos asociados al patrocinio privado —dinero a cambio de contratos y subvenciones ilegales una vez en el poder—. De ahí que en cada reforma se añadan prohibiciones al financiamiento privado, hasta llegar a lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley General de Partidos Políticos<sup>15</sup>.

Los partidos políticos tienen prohibido recibir aportaciones de personas no identificadas y eso quiere decir que no pueden realizar colectas públicas. El mismo régimen de prohibiciones se reproduce en la Legipe para los aspirantes y candidatos independientes (Legipe 2014, artículos 401 y 402).

Si contamos con un marco regulatorio riguroso en materia de financiamiento y gasto, con una autoridad fiscalizadora solvente y con facultades que le permiten realizar investigaciones profundas y oportunas, hay que preguntarse por qué no se puede evitar el financiamiento

---

<sup>15</sup> “Artículo 54.

1. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interposita persona y en ninguna circunstancia:  
a) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;  
b) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;  
c) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;  
d) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;  
e) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;  
f) Las personas morales, y  
g) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.  
2. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades.”

ilegal y el uso de dinero en efectivo con el fin de omitir el reporte de los gastos de campaña.

Pareciera que inyectar fondos ilegales a las campañas es inherente a los procesos democráticos; resulta casi imposible erradicar ese mercado de intercambios (Chacón Rojas 2011). Ello nos conduce a la visión de un mercado de oferta y demanda de recursos bajo intereses particulares alejados de los principios democráticos, donde la prevalencia de demanda de recursos aumenta el riesgo del dinero ilícito en las campañas, al que llamaremos riesgo inherente.

En la fiscalización de campañas se actualizan tres tipos de riesgo: el inherente, el de detección y el de auditoría. El *riesgo inherente* es el natural a toda campaña: el candidato necesita dinero para pagar eventos, transportación, alimentos, publicidad en vía pública, especiales, producción de mensajes para radio y televisión, redes sociales, brigadistas, entre otros gastos. Se incluye también lo que los patrocinadores ofrecen por apostar al triunfo del candidato con la promesa de ganancias futuras.

El *riesgo de detección* se da cuando los procedimientos de indagación aplicados por los auditores presentan fallas en su diseño o ejecución; también cuando no se practican de forma homogénea a todos los partidos y si no se obtiene evidencia suficiente y adecuada de los hallazgos o bien que no se respete el debido proceso.

El *riesgo de auditoría* es que los oficios de errores y omisiones y los dictámenes incluyan observaciones por actos u omisiones que realmente no lo son o, más grave, no se observen actos u omisiones que constituyan violaciones a las normas en materia de financiamiento y gasto de partidos políticos y candidatos.

Debido al gran número de informes y al poco tiempo para revisarlos, la combinación de los tres riesgos es una bomba de tiempo; es muy probable que ocurran y podrían afectar gravemente la certeza y legalidad, vulnerando la confianza en la Institución.

De una revisión a los oficios de errores y omisiones y a los dictámenes consolidados de las elecciones desde el 2015, se advierte que la Unidad Técnica de Fiscalización basa el diseño de sus procedimientos en pruebas sustantivas, es decir, en la verificación de la corrección del monto de las transacciones, exactitud de los saldos y veracidad de los informes.

Esas pruebas carecen de antecedentes que permitan dirigir los esfuerzos de los auditores a aquellas operaciones que representen un alto riesgo. Los hallazgos son siempre los mismos: omisión y subvaluación de gastos, en contados casos rebase de topes de gastos de campaña; y, ocultamiento de fuentes de financiamiento. Las documentales que acompañan a los hallazgos dan cuenta de actos y omisiones, pero de forma aislada, carente de un análisis de conductas que permitan ejercer otro tipo de acciones para revertir los incentivos de violación de la norma por el del cumplimiento voluntario de la ley.

### **Conductas evasivas de partidos políticos y candidatos en procesos electorales**

Transitar del modelo de fiscalización que sanciona actos u omisiones, al que elabora análisis sistémicos para determinar conductas que aquí se llaman “de evasión”, puede ser un avance en el diseño e implementación de procedimientos de auditoría, lo que permitiría a su vez, determinar correctamente la naturaleza, alcance y oportunidad de aplicación de las pruebas que minimicen los riesgos: inherente; de dección, y de auditoría.

A continuación, se analizan las conductas de evasión más frecuentes en las que incurren partidos políticos y candidatos en los procesos electorales:

#### **a) Aportaciones en efectivo subvaluadas**

Se usa para no rebasar los límites de aportaciones de simpatizantes y militantes, también buscan tener fuertes cantidades de dinero en efectivo para erogaciones que no serán reportadas, pues no se bancarizan. Esta situación propicia inequidad en el proceso.

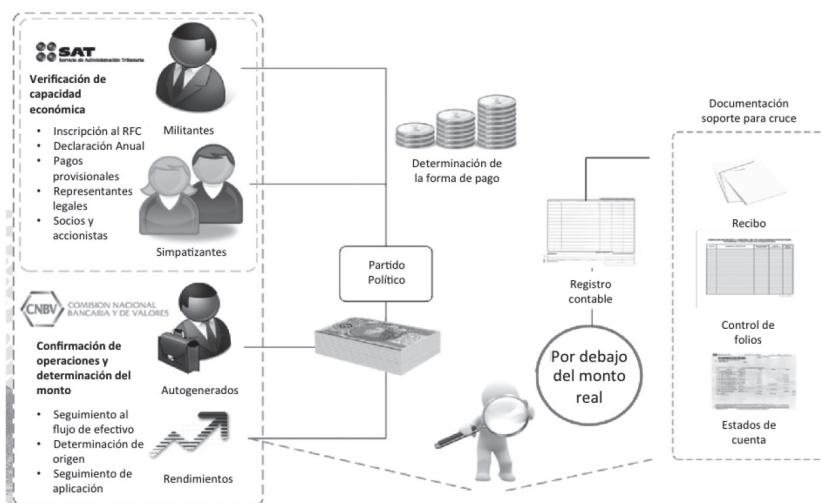
El artículo 28 del Reglamento de Fiscalización establece que, si de la información reportada por los partidos políticos y candidatos, la Unidad Técnica de Fiscalización determina que aquélla se encuentra 20% por arriba o por debajo del valor contenido en la matriz de precios,<sup>16</sup> procederá a imputar la diferencia como un ingreso de origen prohibido.

---

<sup>16</sup> Valor que se determina con el procedimiento del artículo 27 del mismo Reglamento.

En realidad, el procedimiento precipitado es un trabajo de gabinete, lo que limita la identificación de la veracidad en la entrega de los bienes o la prestación de los servicios. Ello quiere decir que no existen procedimientos para determinar si los proveedores de bienes o prestadores de servicios en realidad realizaron las operaciones y si el valor de sus contraprestaciones está, cuando menos, equiparada al costo de venta.

**Ilustración 4. Subvaluación de aportaciones en efectivo**



Fuente: Elaboración propia.

Las confirmaciones realizadas con el SAT y con la CNBV simplemente revelan el valor nominal previamente pactado entre partidos políticos, candidatos y proveedores de bienes y prestadores de servicios. Los contratos, las facturas y los comprobantes de pago coinciden entre sí, por lo que el INE no ha aplicado el procedimiento del artículo 28 del Reglamento de Fiscalización.

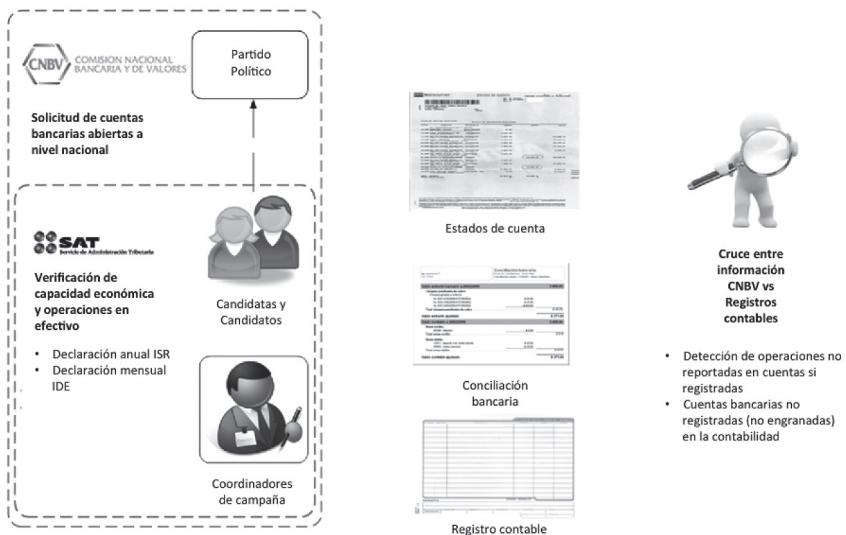
### b) Aportaciones en efectivo no registradas

Los partidos y candidatos obtienen recursos para erogaciones que no serán reportadas, quiere decir que tanto el ingreso como el gasto serán omitidos pues han sido pagadas en efectivo; pretenden ocultar su origen cuando provienen de fuentes no autorizadas por la ley como se verá. Se detectan confirmando con terceros.

En general, es gracias a denuncias (“Pemexgate”, “Amigos de Fox”), que se conocen este tipo de actividades, lo que evidencia las limitaciones inherentes a los procedimientos del régimen formal bajo el que actúan las autoridades administrativas. El manejo clandestino para obtener y aplicar dinero en efectivo lo hace prácticamente imperceptible para el SAT (proveedores), para la CNBV (sistema financiero) y para el INE (partidos políticos y candidatos).

Las visitas de verificación a casas de campaña y eventos que realiza personal de la Unidad Técnica de Fiscalización se anuncian previamente, lo que permite a partidos políticos y candidatos tomar las precauciones para que solamente se vea lo que han reportado.

**Ilustración 5. Aportaciones en efectivo no registradas**



Fuente: Elaboración propia

### c) Aportaciones en especie no registradas

Pretenden ocultar el financiamiento de fuentes no autorizadas; son difíciles de detectar y tienen que ser valuadas pues carecen de valor nominal, es decir, no están amparadas por una factura, un recibo o un comprobante de pago. Se identifican mediante procedimientos orientados a detectar erogaciones realizadas por terceros con proveedores, cuyos beneficios recibe el partido político.

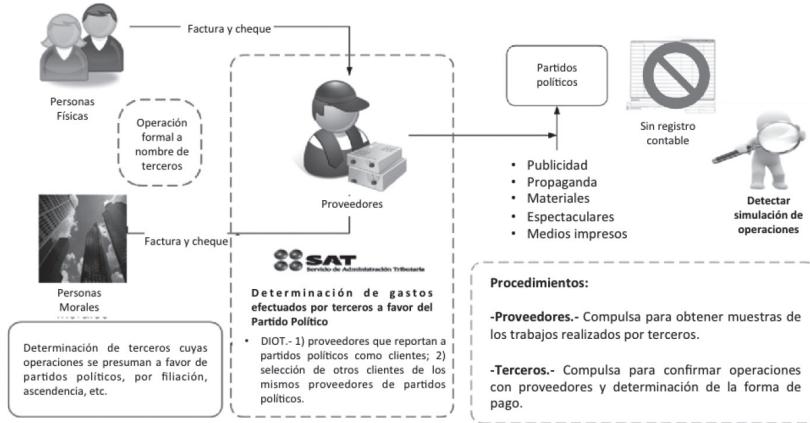
En este caso, los bienes o servicios se reciben directamente sin que medie contrato, factura o forma de pago; por ello no se registran. En general, este tipo de aportaciones está asociado a gastos operativos de campaña: uso o goce temporal de inmuebles para casas de campaña, trasportación del candidato, de su equipo de trabajo o de simpatizantes a los mítinges y, en otros casos, alimentación, despensas y en ocasiones más onerosas, electrodomésticos.

Por lo que hace a los utilitarios que entregan los partidos políticos y candidatos, la reforma electoral de 2014 precisó que aquéllos deben ser primordialmente de materiales textiles, por lo que artículos que antes se distribuían —electrodomésticos, teléfonos celulares, tabletas electrónicas e incluso motocicletas— ahora están prohibidos y son consideradas dádivas. Ello significa que, si la Unidad Técnica de Fiscalización detecta que se entregaron, el monto se valúa en términos del artículo 27 del Reglamento de Fiscalización; el resultado se acumula a los gastos de campaña y se multa al partido por considerarse que el gasto no corresponde a un objeto partidista<sup>17</sup>.

---

<sup>17</sup> Los fines legales de los partidos políticos son: promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, si un partido realiza gastos que se apartan de estos fines, se considera como gasto no objeto partidista, como ejemplo de estos gastos no objeto podemos enunciar: donaciones a fundaciones; pago de servicios funerarios aún de militantes; pago de mastografías; becas escolares, entre otros.

### Ilustración 6. Aportaciones en especie no registradas

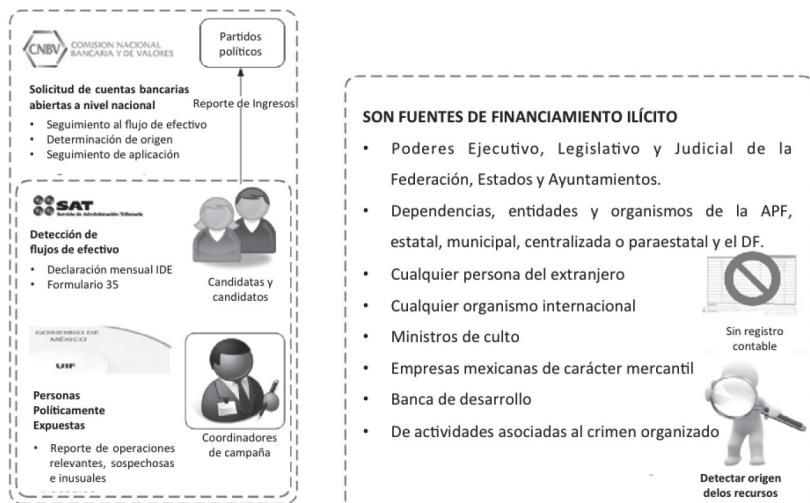


Fuente: Elaboración propia

### d) Aportaciones ilegales en efectivo

El partido o candidato se colude con particulares para beneficio mutuo. Para los primeros, no reportar aportaciones que alterarán la equidad y legalidad de la contienda; para los segundos, no pagar impuestos, evasión penada en la ley.

### Ilustración 7. Aportaciones ilegales en efectivo



Fuente: Elaboración propia

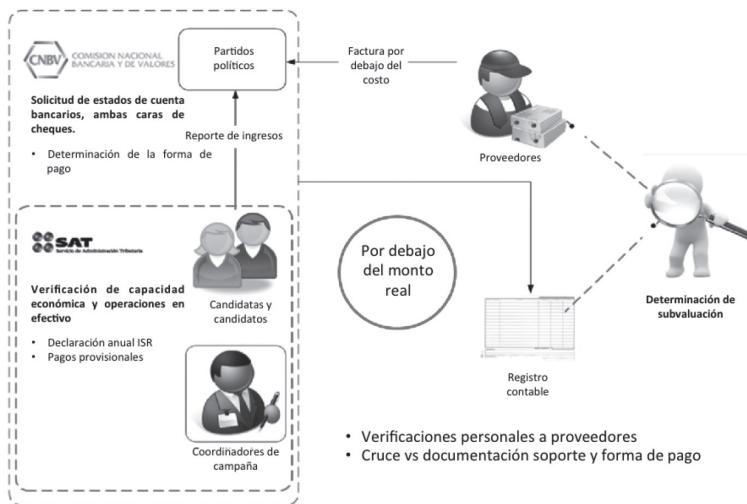
### e) Gastos de campaña subvaluados

Proveedores y prestadores de servicios manipulan a la baja sus precios, incluso por debajo del costo de producción; las facturas y los comprobantes de pago establecen valores que en un mercado abierto no podrían sostenerse. La pretensión es que, al sumar los gastos subvaluados, no se rebase el tope de gastos de campaña.

Procede en estos casos el artículo 28 del Reglamento de Fiscalización ya enunciado. Para determinar la matriz de precios, deben cumplirse cinco requisitos:

1. **Homologación**, identificación de atributos de los bienes o servicios a ser valuados, esto quiere decir que se deben delimitar todas sus características.
2. **Zona geográfica**, esto es que los bienes tienen que corresponder al mismo lugar donde se adquieren los bienes o servicios.
3. **Temporalidad**, el momento en que ocurren las operaciones.
4. **Fuente de los valores**, es decir la información con la que se alimenta la matriz de precios, puede provenir de proveedores inscritos o no en el Registro Nacional de Proveedores, cámaras industriales, asociaciones y otros gremios reconocidos en las actividades que se pretenden valuar.
5. **Comparabilidad**, los atributos cuantitativos y cualitativos de los bienes o servicios a valuar deben ser similares y consistentes.

### Ilustración 8. Gastos de campaña subvaluados



Fuente: Elaboración propia

### f) Gastos de campaña no reportados

Busca también evitar el rebase de los topes de gastos de campaña. La diferencia es que, en este caso, la atención está en no dejar evidencia de las transacciones, esto es, no hay pedidos, contratos, facturas ni formas de pago. Cuando se pregunta por ellos a los involucrados, en general se deslindan.

### Ilustración 9. Gastos de campaña no reportados



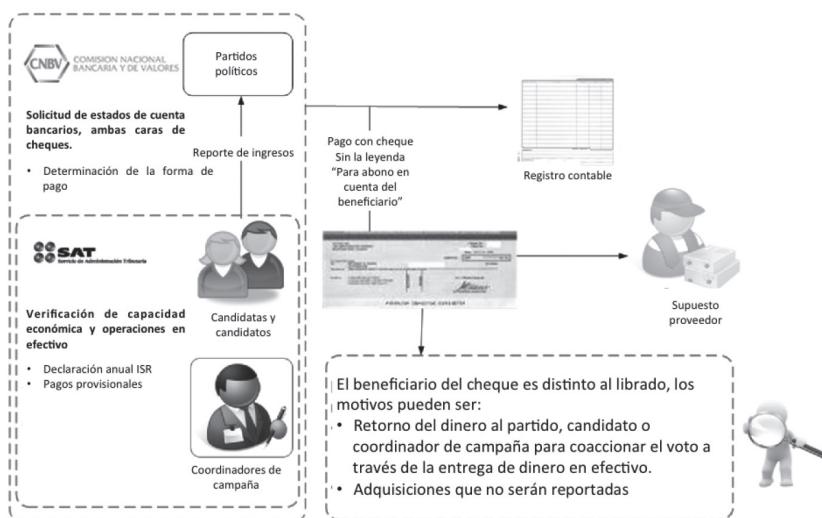
Fuente: Elaboración propia

### g) Simulación de operaciones

A partir de la adquisición sobrevaluada de bienes o prestación de servicios tanto en el gasto ordinario como el gasto de precampañas y campañas, partidos y candidatos obtienen un “retorno” en efectivo, previamente pactado, generando un disponible que puede ser utilizado discrecionalmente sin que se reporte a la autoridad.

La Unidad Técnica de Fiscalización realiza circularizaciones también conocidas como confirmaciones o compulsas con los proveedores y prestadores de servicios para tratar de determinar operaciones no registradas; sin embargo, cada día es más frecuente que los terceros relacionados y sus clientes, partidos políticos y candidatos, se pongan de acuerdo respecto de las cantidades y precios en los que pactan sus contraprestaciones, por eso son pocas las diferencias determinadas por la autoridad.

**Ilustración 10. Simulación de operaciones**



Fuente: Elaboración propia

## 4. Recomendaciones para fortalecer la fiscalización

A lo largo de este capítulo se han descrito algunos aspectos relevantes de la fiscalización y su evolución, modificaciones que buscaban propiciar contiendas competitivas, equitativas e imparciales. Las reformas de 2007 y 2014 han permitido contar con una fiscalización más robusta, especializada y ahora expedita, de la cual podemos destacar algunas fortalezas y debilidades:

**Tabla 10. Fortalezas y debilidades del modelo de fiscalización vigente**

Rubro	Fortalezas	Debilidades
De la Comisión de Fiscalización	La Comisión de Fiscalización, es un colegiado que se involucra en todo el proceso, desde la creación de las normas hasta la elaboración de los dictámenes y resoluciones.	Riesgo de vulnerar la práctica objetiva e independiente de los trabajos de fiscalización, por intervenciones individuales de los integrantes de la Comisión de Fiscalización.
De la Unidad Técnica de Fiscalización.	Personal con capacidad técnica y diligencia profesional. Cuenta con juicio profesional formado a partir de la experiencia de revisiones anteriores.	Centralización de los trabajos de fiscalización. No se ha optado por delegar la fiscalización de campañas de bajo riesgo en los OOPPLLEE.
Fuentes disponibles para la Revisión	Se dispone de documentación soporte en línea y tiempo real. Acceso al secreto bancario, fiduciario y fiscal. Se pueden hacer compulsas a proveedores y prestadores de servicios.	No se realizan cruces preliminares a partir del análisis de riesgos. Los auditores no conocen el funcionamiento detallado del SIF, llegan al extremo de imprimir las pólizas en lugar de consultarlas en línea. No se realizan cruces masivos y en línea con el SAT para la detección de operaciones simuladas. Los proveedores y prestadores de servicios pueden no contestar y solamente se hacen acreedores a una multa
Confiabilidad de la información registrada por los partidos y candidatos.	El Registro Nacional de Proveedores proporciona precios de referencia de bienes y servicios, también se cuentan con todas las facturas emitidas a los partidos y candidatos lo que permite construir la matriz de precios para la valoración de gastos no reportados.	Los valores de bienes y servicios proporcionados por los proveedores y los partidos políticos no siempre corresponden a valores razonables, por lo que se encuentran subvaluados, situación que hace difícil al INE construir un valor confiable. Esa situación ha propiciado que el TEPJF revoque sus resoluciones para conformar una nueva matriz de precios.

*Continuación.*

Rubro	Fortalezas	Debilidades
Oportunidad de los resultados de la fiscalización y sus efectos	<p>La fiscalización forma parte del proceso electoral y debe considerarse en la calificación de la elección.</p>	<p>En el caso de elecciones locales, el calendario de fiscalización obliga a los tribunales locales a decretar una ampliación de plazo en la calificación de la elección, siempre y cuando no exceda la fecha de toma de posesión del candidato electo.</p> <p>El reducido tiempo para concluir los trabajos de fiscalización ha propiciado errores de detección, vulneraciones al debido proceso y falta de precisión en las observaciones dentro de los oficios de errores y omisiones.</p>

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se presentan algunas áreas de mejora en la fiscalización para fortalecer los procedimientos y garantizar la certeza y la legalidad.

#### *Sobre las facultades de comprobación*

- Visitas domiciliarias a proveedores y prestadores de servicios.** Con una orden de auditoría, visitar los domicilios de terceros relacionados con partidos políticos para comprobar que no se trata de empresas fachada, que cuenta con las capacidades económicas y operativas para la venta de bienes o prestación de servicios y para obtener evidencia suficiente, adecuada y directa de las operaciones con partidos políticos. No sustituye las confirmaciones que se realizarían en operaciones de bajo riesgo, en tanto que las visitas propuestas estarían enfocadas a operaciones de mediano y alto riesgo.
- Delegación de facultades de comprobación.** No se trata de la facultad de delegar la fiscalización a los organismos públicos electorales locales —ya establecida en la Legipe—, sino de la facultad que tendría la Comisión de Fiscalización para delegar determinados procedimientos al personal del propio INE (enlaces de fiscalización) en las juntas locales y distritales más importantes del país, para firmar, por ejemplo: órdenes de visitas domiciliarias referidas en el punto anterior; confirmaciones a proveedores de bienes y prestadores de servicios de bajo

riesgo, así como a particulares que realizan aportaciones en los procesos electorales; visitas de inspección a eventos públicos y mítines (visitas sorpresa) que mejorarían su efectividad.

3. **Facultades para presunción de ingresos y gastos.** Establecer expresamente en la Legipe la facultad de la Unidad Técnica de Fiscalización para presumir gastos a partir de la acreditación de elementos suficientes y adecuados que sustituyan los contratos, facturas y formas de pago; por ejemplo, entrega de dádivas y los gastos del día de la jornada electoral que generalmente se traducen en transporte, alimentos o apoyo económico.

*De los aspectos técnicos contables*

4. **Aprobación de la matriz de precios.** La Unidad Técnica de Fiscalización debería contar con un área especializada encargada de elaborar y actualizar permanentemente una matriz de precios que cumpla con el procedimiento establecido en el artículo 27 del Reglamento de Fiscalización y la Norma de Información Financiera NIF A-6 “Reconocimiento y valuación”. La matriz debería construirse a partir de diversas fuentes como proveedores y prestadores de servicios inscritos en el Registro Nacional de Proveedores, cámaras, asociaciones y demás agrupaciones relacionadas con los bienes y servicios que adquieren los partidos políticos y candidatos.

Una vez conformada o actualizada, la Unidad Técnica de Fiscalización debería someterla a la aprobación de la Comisión de Fiscalización para su posterior publicación en el *Diario Oficial de la Federación* para convertirse en precio de referencia del valor de mercado en cada entidad federativa. Todos los precios 20% arriba o abajo del valor podrían ser objeto de revisión.

5. **Calificación de la conducta de proveedores y prestadores de servicios.** A partir de la inscripción en el Registro Nacional de Proveedores de los resultados de la revisión de los informes anuales, de precampaña y de campaña, así como de investigaciones a terceros relacionados con partidos políticos y candidatos ya referidas en el punto uno, elaborar una “lista negra” de aquellos en los que se identifiquen conductas directas, individuales o colectivas contrarias a la ley, algo muy parecido a lo

que hizo el SAT con los contribuyentes que ha calificado como Empresas que Facturan Operaciones Simuladas (EFOS), publicarlas en el *Diario Oficial de la Federación* y profundizar en los procedimientos de revisión cuando se detecte que los partidos y candidatos hayan registrado en el Sistema Integral de Fiscalización operaciones con estas empresas.

*De la administración y fiscalización de los recursos*

6. **Fideicomisos para partidos y candidatos.** Esta figura ya se encuentra considerada parcialmente en la Ley General de Partidos Políticos, pero solamente para la inversión de recursos. La propuesta consiste en utilizar esta figura en las campañas electorales para todo tipo de candidato. Desde su constitución, un fideicomiso debería estar acotado en su objetivo y en el tiempo, a la promoción de una candidatura en un proceso electoral determinado; el partido postulante y en su caso los partidos en coalición son fideicomitentes que aportan los recursos para financiar las campañas; el fideicomisario, quien ostenta la candidatura, y la fiduciaria, la institución financiera de su elección. Por su parte, la Unidad Técnica de Fiscalización puede integrar el comité técnico o erigirse como el órgano de vigilancia dentro del fideicomiso. Con ello se realiza la fiscalización justo en el momento en que se aprueban las operaciones de ingreso y gasto dentro del comité.
7. **Modelo de fiscalización inteligente.** El INE ya cuenta con el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), en el que los partidos políticos y candidatos reportan detalladamente cada una de sus operaciones de ingresos y gastos, presentan sus avisos de contratación y demás declaraciones informativas que la Unidad Técnica de Fiscalización utiliza para cruces internos y verificaciones cuando se requiere. A partir de esta fuente de datos interna, se propone crear un ducto de fiscalización dentro del SIF que, a partir de algoritmos de digestión, realice una programación parametrizable que permita calificar el riesgo de las operaciones en el momento en que éstas ocurren. Dicha calificación podría estar categorizada en bajo, medio y alto riesgo, con la vinculación operativa de procedimientos más o menos profundos en función de su riesgo.

8. **Certificación de competencias de responsables financieros de candidatos.** Esta propuesta consiste en la generación de conocimientos y habilidades de aquellas personas que serán responsables de la administración, registro y presentación de los informes de candidatos de cualquier procedencia (partidos o independientes). Requiere la construcción de una estrategia de gestión de conocimientos impartidos, ya sea directamente por el INE o mediante empresas especializadas en ese tipo de capacitación. Se trata de que partidos y candidatos acompañen el proceso de profesionalización que ya inició el INE con la incorporación del personal de la Unidad Técnica de Fiscalización (excepto la Dirección de Programación) al Servicio Profesional Electoral.

Estas propuestas están basadas en las mejores prácticas y en la experiencia del ejercicio constante y estructurado de la fiscalización. El objetivo es fortalecer la fiscalización de las campañas, promover entre partidos políticos y candidatos el cumplimiento voluntario de sus obligaciones y anticipar riesgos ante el incumplimiento de estas. ¶

# **El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México**

**Luis Carlos Ugalde\***

## **Introducción<sup>1</sup>**

México padece un severo problema de corrupción. El país no ha superado en los últimos 15 años (2004-2019) calificaciones reprobatorias que varían entre 2.8 y 3.6 (en una escala de 1 a 10) del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. En la edición de 2019 del Índice de Estado de Derecho del *World Justice Project* ocupó el lugar 117 entre los 126 países evaluados en el mundo; y el lugar 29 de los 30 países evaluados en América Latina en materia de ausencia de corrupción. Según el Foro Económico Mundial la corrupción es ya el principal obstáculo para hacer negocios en México, por encima de la inseguridad. La mayoría de los mexicanos cree que la corrupción es muy alta y creciente. Según el Barómetro de las Américas, en 2004, 38.6% de los mexicanos pensaba que la corrupción estaba generalizada entre los funcionarios públicos. La cifra creció a 47.9% en 2010. En 2019, 72.5% de los encuestados per-

---

\* Luis Carlos Ugalde es director general de Integralia Consultores. Fue consejero presidente del IFE entre 2003 y 2007. Ha sido profesor e investigador en universidades de México y EU y es comentarista en radio y TV.

<sup>1</sup> Este capítulo fue elaborado a partir de material publicado anteriormente. Varias ideas y segmentos fueron retomados del cuaderno elaborado por el mismo autor “Elecciones y corrupción en México” publicado en 2017 por la Auditoría Superior de la Federación como parte de la serie Cultura de la rendición de cuentas.

cibía altos niveles de corrupción entre los funcionarios públicos en México.

Los estudios de caso y sondeos indican el mismo fenómeno. Los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. La malversación de fondos públicos ha alcanzado cifras escandalosas, como lo ha documentado la Auditoría Superior de la Federación (ASF) en años recientes. El tráfico de influencias y el cochecho en la asignación de permisos para establecimientos mercantiles y desarrollos de vivienda es un fenómeno creciente que afecta a empresas e inversionistas. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas. Se oye decir con frecuencia de los nuevos gobiernos: "Como nunca han estado en el poder quieren robar más rápido". También se dice de los partidos que regresan al poder: "tienen hambre vieja".

La promesa de la democracia es que reduce la corrupción. La ecuación funcionaría así: más democracia significa más pluralismo; éste estimula los pesos y contrapesos entre poderes del gobierno; además, se acompaña de mayor participación ciudadana y de mayores libertades, entre ellas la de expresión, que sirve para denunciar casos de corrupción y fomentar su castigo.

La ecuación tiene sustento empírico en muchos países. La mayoría de las naciones con altas calificaciones democráticas también tienen bajos niveles de corrupción. Sin embargo, no es una relación de causa-efecto: no significa que la democracia y el pluralismo hayan sido las causas primigenias de que la corrupción sea más baja. La verdad es que muchos de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), por ejemplo, ya habían desarrollado burocracias profesionales y sistemas legales que sancionaban el abuso de poder aun antes de que arribara el pluralismo. Lo que contiene la corrupción no es entonces el pluralismo *per se* sino la existencia de un estado de derecho democrático: la combinación de pluralismo sobre las bases de una cultura de legalidad y de instituciones sólidas de procuración de Justicia.

En México, la ecuación "más democracia, menos corrupción" no ha funcionado (al menos no todavía). La alternancia y el pluripartidismo

con un débil Estado de derecho han detonado la complicidad: no hay reglas de respeto ni límites al ejercicio del derecho a corromper. Por eso en México los engranajes de la teoría democrática no han surtido efecto, e incluso el experimento asemeja a un reloj con las manecillas en sentido contrario: en lugar de que la democracia hubiera estimulado el mecanismo reductor de la corrupción, más pluralismo parece justamente haber detonado más avaricia de los políticos y más niveles de corrupción. Una parranda sin control.

Uno de los fenómenos que ha contribuido a detonar la corrupción durante la fase de mayor democracia es el financiamiento ilegal de las campañas políticas. Si un alcalde, gobernador o presidente de la República llega al cargo y debe decenas o centenas de millones de pesos a quienes le dieron fondos para su campaña, no hay forma de que actúe con integridad e imparcialidad. El gobernante usará la asignación de contratos de adquisiciones y de obra pública, el otorgamiento de permisos e incluso el desvío de recursos públicos para pagar a sus donadores; si el dinero proviene del crimen organizado, se hará de la vista gorda para dejarlo operar en su territorio. Si no se cambia el mecanismo de fondeo ilegal de campañas, la lucha contra la corrupción —con avances normativos desde 2015— dará pocos resultados. Se requieren reglas innovadoras, precisas y potentes para contener la corrupción electoral.

## **El modelo mexicano de financiamiento de campañas**

La democracia requiere elecciones y estas cuestan mucho dinero. Para fondearlas, los países cuentan con diferentes mecanismos que incluyen el modelo de financiamiento privado (por ejemplo, Estados Unidos), el modelo de financiamiento predominantemente público (como es el caso mexicano, al menos en el papel) o modelos híbridos (Venezuela) que combinan fondos públicos y privados, tanto de dinero como de donativos o prerrogativas en especie.

En México, durante la hegemonía electoral del PRI, entre los años treinta y ochenta del siglo XX, no hubo un sistema formal de reglas

para regular el financiamiento de campañas. No se requería. Había un partido hegemónico que era subsidiado por el gobierno mientras los partidos de oposición competían con escasos recursos, trabajo voluntario y suerte. Pero llegó la demanda de apertura política en los años setenta y como respuesta el gobierno optó por llevar a cabo varias reformas electorales para, primero, dar transparencia a la organización de las elecciones y al conteo de los votos; y segundo, para generar piso parejo entre los partidos durante las campañas electorales (equidad). La regulación sobre el financiamiento —público y privado— fue pieza central de ese andamiaje.

Inyectar dinero público al sistema electoral y de partidos serviría para cerrar la brecha de desigualdad de ingresos y gastos entre partidos y evitar que el dinero ilegal penetrara las campañas. La fórmula para calcular la bolsa a repartir usaba diversos factores, entre ellos: el costo mínimo de una campaña para diputado federal, el total de diputados a elegir, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión, el costo mínimo de una campaña para senador, el total de senadores a elegir, entre otros. Era un galimatías.<sup>2</sup>

La complejidad o barroquismo de aquella formula era en realidad un invento para obtener una cantidad de dinero que lograra independizar al PRI del gobierno sin privarlo de sus privilegios. Alguien que participó en las negociaciones de aquella reforma de 1996 me dijo: “El presidente Zedillo [1994-2000] quería dos cosas: abatir la enorme disparidad en las condiciones de competencia entre partidos e independizar al PRI del financiamiento ilegal que había recibido del gobierno por décadas. El presidente preguntó cuánto dinero necesitaba el PRI para independizarse y eliminar las transferencias por debajo de la mesa”. El PRI habría hecho los cálculos y dado al presidente una cifra que

---

<sup>2</sup> La fórmula de financiamiento público que cerró la brecha entre partidos se plasmó en el artículo 49 del Cofipe y decía que la bolsa a repartir entre los partidos para sus gastos ordinarios se obtenía al multiplicar el costo mínimo de una campaña para diputado federal por el total de diputados a elegir y por el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión *más* el costo mínimo de una campaña para senador multiplicado por el total de senadores a elegir y por el número de partidos políticos *más* el costo mínimo de gastos de campaña para presidente de la República que se calculaba al multiplicar el costo mínimo de gastos de campaña para diputado multiplicado por el total de diputados a elegir por el principio de mayoría relativa, dividido entre los días que duraba la campaña para diputado por este principio, multiplicándolo por los días que duraba la campaña del presidente.

guio las negociaciones de la reforma electoral,<sup>3</sup> refiere la fuente consultada. Entonces se pidió *inventar* una fórmula que arrojara esa cifra y el resultado fue el rompecabezas ya referido (Ugalde 2015).

Aunque el PAN y el PRD resultaban beneficiados porque la nueva fórmula daba mucho dinero al PRI, pero también al resto, ambos partidos denunciaron que era un abuso tan pronto la conocieron. Aunque habían votado a favor de las enmiendas constitucionales de la reforma electoral, votaron en contra de los cambios legales porque ahí se incrustaba la fórmula de financiamiento. Se acusó en su momento que buscaban evadir el costo político sabiendo que lo absorbería el gobierno y el PRI; y que ellos recibirían el dinero de cualquier forma. Por ejemplo, senadores del PAN emitieron un boletín de prensa en diciembre en el cual decían que era “insensato aprobar un financiamiento público a los partidos por más de dos mil millones de pesos, como lo hicieron los priistas, cuando millones de mexicanos viven en condiciones severas de miseria”.

En efecto, la nueva fórmula hizo que el financiamiento a los partidos pasara de 596 millones de pesos en 1996 a 2,111 millones en 1997, un salto de casi cuatro veces. Claramente la comparación es inexacta porque 1997 fue un año de elecciones intermedias. Pero si la comparación se hace entre 1995 y 1998 (dos años no electorales), el contraste es aún más pronunciado: el financiamiento se multiplicó casi ocho veces (cuatro y medio en términos reales).

Cuando recibió la primera ministralización con los montos de la nueva fórmula en enero de 1997, el entonces presidente del PAN, Felipe Calderón, devolvió 40 millones de pesos a la Tesorería de la Federación en son de protesta (en su opinión era el exceso de lo que en realidad requerían). Lo mismo hizo en febrero, pero la querella se apagó rápidamente y, a partir de marzo, el partido aceptó en los hechos el nuevo monto de financiamiento. Por su parte, Andrés Manuel López Obregón, entonces presidente del PRD, también denunció el incremento desproporcionado y dijo que usaría parte de los fondos para imprimir libros de texto gratuito. Nunca se supo de libros impresos (la ley otorga esa atribución en exclusiva a la Comisión Nacional de Libros

---

<sup>3</sup> Es probable que la cifra estuviera “inflada” respecto de las necesidades reales del partido.

de Texto Gratuitos) y el dinero fluyó también a las arcas de ese partido (Alcocer 2015).

El modelo de financiamiento público diseñado en 1996 se basó en una búsqueda genuina para abatir la desigualdad de gasto entre partidos, así como implantar el principio de que el dinero público prevaleciera —en todo caso y tiempo— sobre el privado, pero a partir de los requerimientos financieros del PRI. La equidad de 1996 se logró mediante una nivelación hacia arriba y no hacia abajo: eso es, en lugar de quitarle al PRI los recursos ilegales que recibía del gobierno, aumentaron los recursos al resto de los partidos para que el PRI mantuviera su “estilo de vida” sin hacer ningún sacrificio. Los partidos se convirtieron en administradores de “vacas gordas” después de décadas de haber sobrevivido con poco dinero, pero con mucha convicción, sacrificio y trabajo voluntario. La riqueza súbita de los partidos generó adicción, burocratización de sus estructuras y finalmente resultó cierto el proverbio de que “dinero llama a más dinero”. Fue ahí que empezó el ciclo destructor de la mística de la lucha opositora. Según Jorge Alcocer, “el dinero en exceso pudrió a los partidos” (Alcocer 2015).

En 2007 hubo una reforma electoral que cambió la fórmula de financiamiento para —según sus promotores— abaratar el costo de la democracia electoral. La nueva fórmula, vigente en 2020, dice que la bolsa de financiamiento se obtiene al multiplicar el 65% del salario mínimo (hoy Unidad de Medida y Actualización, UMA) por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral.<sup>4</sup> Alguien que participó en las negociaciones me dijo: “No busques debajo de las piedras. La cosa fue muy simple. Se quería simplificar la fórmula incomprensible de 1996, dejar intacto el financiamiento ordinario de los partidos pero reducir el de campañas dado que los partidos ya no tendrían que pagar por los spots que transmitían en radio y TV”. (Según estimaciones de entonces, los gastos en medios electrónicos representaban hasta 60% de los gastos de campaña y la reforma de ese año hizo gratuito el acceso). Igual que en 1996, se acordó primero el monto y luego se buscó la fórmula que arrojara el número deseado.

<sup>4</sup> Las preguntas saltan inmediatamente: ¿por qué ese porcentaje en lugar del veinte, como sucede en muchas otras entidades? ¿Por qué se usa el padrón electoral en lugar de la lista nominal, que es el catálogo de los ciudadanos que efectivamente pueden votar?

Aunque el financiamiento para gastos ordinarios se mantuvo intacto, sí se redujo 50% el de campañas presidenciales y 70% el de campañas intermedias. Sin embargo, si se considera que a partir de esa reforma el tiempo aire para transmitir spots es gratuito, en realidad los partidos aumentaron su ingreso *disponible* porque la reducción de las prerrogativas fue mucho menor que el aumento del financiamiento en especie vía tiempos en medios electrónicos. Hubo menos presupuesto líquido para campañas, pero los partidos salieron ganando.

En 2014 hubo otra reforma electoral que mantuvo la fórmula de financiamiento para partidos nacionales, pero aumentó el dinero de los partidos en el ámbito estatal, una medida que pasó desapercibida en la discusión pública.<sup>5</sup> La reforma mandató que las entidades del país homologaran sus fórmulas respecto a la legislación federal. Como en la mayoría de las entidades, el factor que se usaba para determinar la bolsa de partidos era menor al 65% del salario mínimo —en muchas, era del 20%— el resultado fue un incremento de aproximadamente 50% en el financiamiento a los partidos en el ámbito estatal. Aunque la reforma había prometido —igual que la de 2007— que se abarataría el costo de la democracia, en los hechos aumentó el dinero de los partidos políticos.

En las reformas de 1996, 2007 y 2014 brilló por su ausencia un debate vigoroso sobre las calidades, cualidades y montos que un sistema efectivo y justo de financiamiento de partidos políticos debe tener para propiciar equidad, pero evitar el despilfarro, la corrupción y otras calamidades que acompañan el exceso de dinero en la política. En la reforma de 1996 se hizo el ejercicio al revés: primero se definió un monto acorde a los requerimientos del PRI y luego se inventó la fórmula; en la de 2007 se adoptó una fórmula para reducir el financiamiento de campañas, pero mantener intacto el ordinario; en la de 2014 simplemente se aumentó el financiamiento de los partidos en el ámbito estatal de forma silenciosa sin que hubiese una justificación.

---

<sup>5</sup> Debe subrayarse que, en México, los partidos reciben financiamiento por dos vías: como partidos con registro nacional ante el INE y como partidos con registro estatal ante los Ople (antiguos institutos locales).

## El modelo mexicano en la realidad: las fuentes de financiamiento ilegal

El financiamiento ilegal de campañas tiene tres orígenes: recursos públicos, privados y del crimen organizado. El primero se entiende claramente. El segundo incluye contratistas que quieren asegurar negocios con el nuevo gobernador o nuevo alcalde; constructores que buscan ganar licitaciones de obra pública a modo; hoteleros; “antreiros” o comerciantes que buscan permisos de uso de suelo, concesiones, otros permisos. El tercero es un aportador recurrente en ciertas regiones del país.

### Desvío de recursos públicos

De forma general se identifica que, para ser usado en campañas políticas, los recursos del presupuesto deben ser transformados primero en efectivo, ya que esta es la principal forma en la cual los operadores de las campañas los utilizan.<sup>6</sup> Hay varias modalidades: ingresos en efectivo no reportados, facturas apócrifas, sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública, subcontratación forzosa, descuentos de nómina, permisos de construcción y ambulantaje, programas sociales y otros cuantos.

1. *Ingresos en efectivo.* Ejemplos de recursos que se reciben en efectivo van desde algunas contribuciones e impuestos que los contribuyentes pagan directamente en las ventanillas de la tesorería del Estado, el pago de derechos por servicios menores que requieren los ciudadanos de su Gobierno de sus gobiernos locales (por ejemplo, la emisión de un acta de nacimiento), hasta ingresos mucho menos visibles para las autoridades fiscalizadoras, como la venta de boletos para espectáculos en estadios, ferias y palenques, propiedad estatal. A lo anterior, se suman los ingresos derivados de algunas líneas de negocio

<sup>6</sup> La siguiente sección contiene información de entrevistas realizadas con operadores electorales, excandidatos, funcionarios y ex funcionarios del ramo hacendario y otros actores como parte de una investigación sobre el financiamiento ilegal de campañas elaborado por Integralia y Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad. Ximena Mata y Mario Guzmán apoyaron en la investigación y redacción de esta sección.

qué, por condiciones excepcionales, poseen estos gobiernos, por ejemplo, casas de empeño, gasolineras o farmacias.

Otra fuente importante de ingresos en efectivo no reportados son las empresas paraestatales de transporte público, o concesiones similares que cobran una fracción importante de sus servicios directamente a los usuarios en efectivo. Una práctica común en los gobiernos es reducir artificialmente los ingresos reportados de estas compañías, sacando el efectivo de los registros y, posteriormente, fondear las empresas con subsidios directos del presupuesto.

2. *Facturas apócrifas.* Se refiere a la contratación de servicios con empresas inexistentes (o empresas “fantasma”), y la consecuente emisión de facturas apócrifas o falsas. Lo anterior se ha logrado identificar, mediante la verificación de a qué empresas se realizan los pagos, fiscalizando su inscripción en el padrón de proveedores y sus domicilios. Mediante el uso de facturas falsas algunas entidades han sido capaces de burlar el sistema presupuestal y sacar dinero de las tesorerías al realizar estos pagos a cuentas de operadores políticos o prestanombres. Parte de esos recursos podría estar siendo utilizada con fines electorales.

3. *Sobrecostos en adquisiciones de bienes y obra pública.* Otra manera en las cuales los recursos públicos son desviados hacia campañas políticas es mediante la contratación de bienes u obra pública con sobrecostos. Dichos pagos adicionales son regresados en efectivo a los funcionarios u operadores de las campañas. En particular, el uso de la obra pública se volvió común en México debido a la falta de competencia en el sector y al uso discrecional del mismo.

4. *Subcontratación forzosa.* Se realiza mediante la contratación de bienes o servicios en procesos de licitación o adjudicación directa, los cuales pudieran parecer transparentes y competitivos ante las autoridades fiscalizadoras. Sin embargo, en ellos, la entidad federativa obliga al proveedor a subcontratar los servicios de otro proveedor dentro del mismo presupuesto. Por ejemplo, un estado podría contratar mediante un proceso licitatorio la construcción de un paso a desnivel, pero forzar de manera ilegal a que la empresa ganadora subcontrate a otra empresa (fantasma o bien establecida) para que, al menos en papel, realice el 30 por ciento de la obra; lo anterior, bajo el entendido que la empresa subcontratada en realidad no realiza ningún servicio ni

aporta ningún valor agregado o, cuando lo hace, el pago pactado es muy superior a dicho valor agregado. Tiempo después, la empresa subcontratada utiliza los recursos que haya cobrado para las campañas electorales.

5. *Descuentos de nómina.* Los recursos públicos destinados al pago de nómina son inmensos; es por ello que este rubro ha sido propenso históricamente a ser desviado hacia campañas políticas. La manera más burda, y hoy menos usada de hacerlo, era firmar acuerdos (no públicos) entre los gobiernos y los partidos, mediante los cuales, un porcentaje del sueldo de cada trabajador era entregado a los partidos. La fundamentación para realizar dichos descuentos variaba, desde acuerdos sindicales, hasta justificaciones que partían del supuesto de que la obtención de dicho puesto para el individuo dependía de su filiación partidista, por lo que era normal que pagara cuotas, en proporción a su sueldo, al partido. Los montos en estos actos variaban, pero en principio en varios casos se comprobaron descuentos del 10% del sueldo base de la plantilla laboral.

Otra forma en la cual se utiliza el capítulo 1000 de servicios personales para el pago de campañas políticas es mediante la retención de impuestos y cuotas de Seguridad Social a los trabajadores públicos que no son enterados al Servicio de Administración Tributaria (SAT) o a los institutos de seguridad social estatales o federales. Es decir, el trabajador ve afectado su sueldo en ese rubro, pero el gobierno estatal no realiza el pago final. El diferencial es entonces enviado a campañas políticas o desviado a actos de corrupción.

6. *Permisos de construcción y ambulantaje.* Los bienes o servicios que los gobiernos locales, particularmente municipios y delegaciones de las grandes ciudades, deben proveer a la sociedad están sujetos a actos de corrupción por la emisión de permisos, en particular de construcción y de ciertos giros comerciales, así como los pagos derivados de autorizaciones, legales o ilegales, para la venta de bienes o servicios en la vía pública (por ejemplo, ambulantaje).

7. *Programas sociales.* El uso discrecional, condicionado y dirigido de programas sociales es una de las herramientas de mayor facilidad en su uso para campañas políticas. Lo anterior, debido a la imposibilidad de limitar su entrega durante campañas políticas. Si bien la legislación cada vez ha sido más estricta en tratar de prohibir el

uso electoral de programas sociales —mediante la creación de períodos de “veda electoral” en los cuales no pueden promocionarse acciones de gobierno— en casi todos los casos de los que se tiene registro, el poder judicial ha decretado inválido solicitar a los gobiernos que detengan la entrega de apoyos o programas sociales, por considerarla prioritaria para los individuos y las familias.

Es común observar que las entidades federativas incrementen el gasto en programas sociales durante años electorales. Es importante diferenciar dos fenómenos. El primero tiene que ver con la entrega condicionada de apoyos. La entrega *per se* de ayudas, mediante programas sociales no necesariamente se podría tipificar como un financiamiento ilegal de campañas. Sin embargo, cuando su entrega está condicionada al voto, o cuando los apoyos se envuelven con logotipos o imágenes de los candidatos, o se realiza en actos multitudinarios en los cuales la presencia de los candidatos es visiblemente enfocada en un acto electoral, sí lo es.

El segundo fenómeno es el uso de los recursos de los programas sociales como una especie de nómina de las estructuras partidistas, cuadros o bases de adeptos al partido. En ocasiones, los gobiernos incluyen en los padrones de beneficiarios a operadores electorales, de tal manera que sus sueldos se pagan con cargo a programas de becas, apoyos o despensas, producto de los programas sociales. Por último, en ocasiones se usan padrones inflados de programas sociales para cobrar cheques de personas inexistentes.

8. *Otros.* Otro mecanismo usado es la incrustación de operadores políticos en las nóminas de gobiernos estatales. En ocasiones existe un subsidio cruzado entre estados: el gobierno de una entidad puede apoyar con recursos a candidatos de otras entidades. Otra modalidad frecuente de desvío de recursos públicos proviene de los congresos, federal y locales, cuyos grupos parlamentarios pueden canalizar fondos para campañas. Las asignaciones a los grupos parlamentarios (que suman decenas de millones de pesos y hasta centenas en el Congreso federal) asemejan partidas secretas porque no han sido auditables por los órganos de fiscalización y tampoco han estado sujetas a medidas de transparencia. Aunque la nueva legislación de transparencia y de fiscalización superior los obliga, los partidos encubren esas partidas mediante la simulación y el incumplimiento.

## **Financiamiento privado ilegal**

Hay también transferencia de fondos privados a campañas, que comprenden aportaciones en dinero o en especie por parte de individuos o empresas que rebasan el límite legal, o bien que se hacen mediante lavado de dinero y/o evasión fiscal. El mecanismo más común es la simulación de operaciones, utilizando empresas fantasma o empresas fachada que no entregan el bien o servicio que ofrecen, pero que cobran por él para luego entregar una factura y regresar el dinero “lavado” al partido que lo contrató. Otros mecanismos son el uso de facturas apócrifas; la entrega de donativos a fundaciones con exención fiscal, las cuales devuelven una parte —o todo— al donante; la contratación de servicios por parte de una empresa en beneficio de un partido político, por ejemplo, publicidad; o el préstamo de activos de la empresa sin cobrar por el servicio, por ejemplo, oficinas, helicópteros o aviones.

## **Recursos del crimen organizado**

Sobre los fondos provenientes del crimen organizado, la evidencia anecdótica sugiere que opera de manera similar al financiamiento privado, aunque añade otros elementos como la violencia, la intimidación y el miedo. El principal mecanismo es el lavado de dinero, mediante el cual los criminales entregan dinero ilícito a empresas fantasma o fachada que lo lavan y devuelven a los primeros, o bien, que lo entregan al candidato o partido que el grupo delictivo quiera apoyar. Este tipo de financiamiento ocurre en ciertas zonas del país en las que el narcotráfico tiene mayor presencia; generalmente se da en el ámbito municipal y su objetivo es controlar el territorio para que los criminales puedan seguir desarrollando sus actividades ilícitas. Otro mecanismo es la propagación del miedo, es decir, la advertencia de los daños que se pueden desencadenar si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso, por lo que los criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

## Hoy por ti, mañana por mí: retribución de las donaciones

Hay tres vías principales por las que autoridades recién electas “devuelven” favores a los financiadores de sus campañas: (1) contratos de adquisiciones y obra pública, (2) permisos y (3) desvío de recursos públicos. La primera se refiere a que la discrecionalidad de los gobiernos para asignar contratos de forma directa da enorme poder de pago a los gobernantes y les da credibilidad al pedir prestado cuando son candidatos porque, efectivamente, cuentan con capacidad de pago con cargo al erario. Con frecuencia se inflan los precios de la obra pública para poder pagar a los donadores, quienes en ocasiones reciben su pago y devuelven un diezmo al gobernante, quien así inicia la construcción de su fortuna personal.

El otorgamiento de permisos para establecimientos mercantiles, hoteles y desarrollo de vivienda es otra fuente de pago, sobre todo en gobiernos estatales y municipales. Por último, los gobiernos también pueden sacar dinero de la caja para pagar a sus donantes, mediante empresas fantasma que dispersan los recursos. En el caso del pago al crimen organizado, una ruta frecuente es permitir que los capos de la droga designen al director de la policía del ayuntamiento respectivo.

Si el peculado se usa para financiar campañas, también se utiliza para pagar a donadores privados: incluye desvío de recursos, reasignaciones presupuestarias para dar al dinero fines distintos a los autorizados y, en ocasiones, literalmente, para robarse el dinero de la caja. En el gobierno federal se han fortalecido los mecanismos para combatir este delito desde los años ochenta mediante controles internos (contralorías) y controles externos (Auditoría Superior de la Federación). Pero este esquema de control y fiscalización no se reproduce en todos los estados y municipios. En muchas entidades los gobernadores ejercen un control político férreo que limita la capacidad de los órganos de fiscalización para ejercer sus funciones. Por su parte, algunos presidentes municipales sobornan a diputados locales para que aprueben sus cuentas públicas: les pueden dar dinero, obra pública o empleo a sus amigos o parientes.

No es casual que en los últimos años (2010-2020) se hayan denunciado muchos casos de corrupción que incluyen a gobernadores y

alcaldes, como ya se mencionó. Uno muy sonado es el de Javier Duarte, gobernador de Veracruz entre 2010 y 2016. El exmandatario ha sido acusado tanto por autoridades federales como estatales de faltas y desvíos que suman cantidades millonarias. La ASF, por ejemplo, detectó irregularidades por más de treinta mil millones de pesos en el manejo de la cuenta pública durante su sexenio. Como prueba de la caracterización que se ha hecho de las relaciones entre el poder y los medios de comunicación, la fiscalía de Veracruz reveló en noviembre de 2017 que el gobierno de Duarte erogó más de trece mil millones de pesos en comunicación social.

Otro caso fue el del exgobernador de Tabasco, Andrés Granier (2007-2012, PRI), quien, según las denuncias, habría malversado nueve mil quinientos millones de pesos. El exgobernador de Chiapas, Juan Sabines (PRD), fue acusado de orquestar un fraude de más de mil ochocientos millones de pesos entre 2006 y 2012 al haber contratado a cuatro empresas constructoras para realizar obras públicas que no concluyeron.

### **La falta de contrapesos legislativos**

La falta de una fiscalización más oportuna, eficaz y permanente de las finanzas estatales es uno de los factores que han facilitado el desvío de recursos públicos para fondear campañas, o el uso de contratos de adquisiciones o de obra pública para pagar a los donadores de fondos ilegales. Si bien es cierto que hay una mejor legislación en materia de fiscalización superior, así como órganos más profesionales en los estados y notoriamente en el ámbito federal con la Auditoría Superior de la Federación (ASF), los congresos han sido omisos o tolerantes en su función política de apoyar y dar seguimiento a la fiscalización.

Cuando en 1997 el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados se activó el sistema de pesos y contrapesos plasmado en la Constitución pero que había sido letra muerta por varias décadas. Aunque constitucionalmente el poder legislativo contaba con las facultades de fiscalizar el gasto público y exigir cuentas al ejecutivo, en la práctica abdicó de dicha responsabilidad debido a la hegemonía que ejerció el PRI durante la segunda mitad de ese siglo. A partir de 1997, la dinámica cambió e inició una nueva relación entre poderes públicos

que alteró, por ejemplo, la negociación política del presupuesto y obligó por primera vez al presidente a sentarse con los partidos de oposición. La misma dinámica se replicó en muchas entidades del país. Pero los contrapesos se diluyeron rápidamente. Durante el sexenio del presidente Vicente Fox (2000-2006), el gobierno aprendió que era más fácil aprobar el presupuesto con el apoyo de los gobernadores del PRI y de ciertos dirigentes políticos, como el líder de la Confederación Nacional Campesina (CNC).

Surgió así un estilo de negociación que abría la cartera para fondos y proyectos atractivos para los gobernadores y ciertas organizaciones políticas. A cambio se aprobaba el presupuesto sin modificaciones significativas. Ese modelo de clientelismo presupuestario generó mayores transferencias federales, más recursos para carreteras, obras hidráulicas y universidades públicas (proyectos de enorme atractivo político para los gobernadores), así como la perniciosa práctica de etiquetar recursos presupuestarios para propósitos específicos de los diputados —desde albercas y canchas de basquetbol hasta caminos rurales, casas de la cultura y obras de pavimentación (Ugalde 2014).

Que los legisladores adquirieran mayor influencia en la confección del presupuesto parece en principio una buena noticia; la mala es que se gestó la industria de los “moches”: “te consigo recursos para tu entidad o municipio a cambio de una comisión de 10% o 20%”. En ocasiones también incluye contratar a la constructora que haga la obra. No todos los legisladores son parte de esta práctica, pero el fenómeno es creciente desde mediados de la década anterior. El problema es que la función de control presupuestario se diluye: los diputados se concentran en administrar sus prerrogativas, en lugar de vigilar el ejercicio del gasto público.

Otro fenómeno que ha anestesiado a los poderes legislativos, esto es, que los distrae de su función de control, es el aumento de los presupuestos de los congresos, las llamadas “subvenciones a grupos parlamentarios”, así como recursos para gestoría social. Lo han hecho con el aval de algunos gobernadores, quienes descubrieron desde hace muchos años que para tener una buena relación con el Congreso y evitar su control, sobre todo si cuenta con mayoría de oposición, es más fácil dar para recibir. Al hacerlo, cooptan a muchos legisladores —algunos de quienes se ocupan más en administrar sus prerrogativas en lugar de

vigilar el ejercicio del gasto. El incremento del dinero para los congresos, lejos de fortalecerlos, los ha adormecido y generado una actitud de confort y de sumisión.

Entre 2002 y 2014, los presupuestos de los treinta y un congresos locales y de la entonces Asamblea Legislativa del Distrito Federal (ALDF) ascendieron a 141 mil 913 millones de pesos constantes (a junio de 2014). Mientras la tasa de crecimiento en términos reales del presupuesto del poder legislativo federal en esos trece años fue de 54%, la de los poderes legislativos de las treinta y dos entidades fue de 110%, también real, sin que en la mayor parte de los casos exista justificación de tales incrementos.

En el caso de las subvenciones —recursos millonarios sobre los que los grupos parlamentarios no dan cuenta a nadie, ni siquiera a la Auditoría Superior de la Federación—, durante los primeros veinte meses de la LXII Legislatura (2012- 2015) los grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados recibieron 2 mil 142 millones de pesos (este dinero es adicional a las dietas, gastos administrativos, rentas, mobiliario y boletos de avión). Cabe mencionar que este monto representa un incremento de 64% en términos reales con respecto a los primeros veinte meses de la Legislatura anterior, cuando los grupos parlamentarios recibieron mil 305 millones de pesos (constantes de 2014) (Integralia 2014).

Las subvenciones son partidas análogas a la partida secreta de la que gozaba el presidente de la República en el siglo XX: se conoce el monto millonario, pero no se debe explicar su uso y destino. Esas subvenciones sirven para diversas cosas: desde pagar asesorías o bonos de productividad hasta premiar la disciplina interna, pagar campañas electorales o financiar a clientelas. Puede servir, además, para inflar el bolsillo personal.

También hay dinero para gestoría social: recursos que se entregan a los legisladores para que apoyen a sus comunidades: becas, despensas, materiales de construcción o cualquier apoyo de tipo social. A primera vista parece una noble causa, pero está distorsionando la labor legislativa en México, estimulando la corrupción y contribuyendo a la lógica del confort que está maniatando y cooptando a los legisladores.

Por último, y en adición a todas las prerrogativas anteriores, también existe el llamado “pago por evento”, es decir, el pago por votos en

las deliberaciones del Congreso. Por ejemplo, en 2013 se reveló en un video que en Zacatecas el gobierno del estado encabezado por el PRI pagaba a diputados de oposición para aprobar el presupuesto presentado por el gobernador, sin cambiar una coma. En la grabación diputados del PAN, PRD y PT se quejaban de que aún no les llegaba el pago de 100 mil pesos por haber aprobado el presupuesto de 2013.

Los poderes legislativos son el actor central de la rendición de cuentas, los vigilantes de que la maquinaria judicial y administrativa funcione. Si esa ecuación se atrofia, lo demás no funciona. Algunos congresos se han vuelto parte del engranaje de la corrupción, no su contrapeso.

## Conclusión

La corrupción es un problema histórico, pero en años recientes (2014-2019) se ha desatado una espiral que la ha llevado a niveles que están generando un proceso de descomposición de la clase política, destruyendo la confianza en las instituciones políticas, deteriorando el proceso de planeación y obra pública, y afectando la productividad del país. El presidente López Obrador (2018-2024) ha prometido desterrar la corrupción, pero basa su promesa más en buenos deseos y menos en políticas integrales de prevención. Hasta 2020, no hay evidencia de que la predica presidencial se haya traducido en una disminución real sistemática de la corrupción en México.

El germe de la corrupción es la impunidad. Atacar la corrupción no es un asunto ni educativo ni cultural sino fundamentalmente de contener las oportunidades de lucrar con el poder público en beneficio privado y castigarla cuando se cometiera. Al margen de la religión, la raza, el partido político o la geografía, cuando las conductas corruptas no se castigan, se reproducen. No es física nuclear, sino el corolario más obvio de la conducta humana. Por eso, cuando hay castigos ejemplares a los infractores, sus conductas se moderan.

La estrategia para combatir la corrupción en las campañas políticas debe ser doble: reducir estructuralmente los costos de ganar elecciones y romper la lógica del intercambio de dinero por contratos o permisos de gobierno. El enfoque también debe ser distinto: transitar del esquema punitivo —multas, anulación de elecciones o cárcel— hacia uno que atienda las causas del problema. Se verá cada ámbito por separado.

## El componente electoral

Aunque el germen de la corrupción no surge del financiamiento paralelo e ilegal de campañas políticas, ese fenómeno ha disparado la corrupción a niveles inéditos. Combatir la corrupción requiere romper el círculo vicioso y ascendente de campañas caras que requieren financiamiento ilegal y luego pagarlas desde los gobiernos mediante obra pública, permisos chuecos o malversación de fondos públicos. No hay forma de contener la corrupción sin antes revisar el financiamiento de las campañas. Ninguna de las reformas electorales recientes ha abordado ese problema, que además va más allá de la materia electoral.

En cualquier caso, buena parte del germen de la creciente corrupción que florece por doquier y que se ha democratizado en los últimos años proviene de una ecuación perversa entre dinero y democracia: un sistema de financiamiento electoral que ha generado incentivos perversos que han deteriorado la calidad de los cuadros políticos y atraído a miles de oportunistas a la caza de oportunidades de negocio y de enriquecimiento personal. No es que la corrupción sea nueva, pero la forma como se trató de nivelar la cancha de juego entre partidos en la década de 1990 sembró una espiral perversa que ha contribuido a ensanchar la corrupción política en México.

El eje central para recomponer la salud del sistema de financiamiento público de la democracia electoral requiere reducir los montos, pero sólo a partir de disminuir también el costo excesivo de las campañas. Ambas medidas deben ir de la mano para que sean sostenibles. Quitarles dinero a los partidos sin extirpar el clientelismo electoral o la venta de cobertura informativa durante períodos de campaña sería vulnerar aún más a partidos y candidatos.

Desde luego, la solución no consiste en desaparecer el financiamiento público, sino en mantenerlo, pero repensando sus objetivos y recalculando sus montos. Requiere que los principales beneficiarios de la danza de los millones se ajusten el cinturón; que se reduzca el confort de los partidos para que se comporten como partidos y sean actores de lucha política, no agencias de colocación de personal; quitarse las gafas de los años noventa y ponerse unas nuevas para discutir con seriedad una nueva reforma electoral base cero.

## El componente institucional

En México, la impunidad se ha fortalecido a partir de la alternancia y el pluralismo porque la complicidad se ha arraigado como un mecanismo de protección mutua: “yo no te señalo la cola larga porque la mía está creciendo”. En consecuencia, los partidos de oposición han dejado de serlo en la práctica porque con frecuencia sus integrantes se han vuelto administradores de prerrogativas en lugar de contrapesos políticos de quien gobierna. La democracia mexicana ha perdido el motor central que constriñe el abuso de poder: los pesos y contrapesos políticos. Sin ese mecanismo funcionando, las leyes, los reglamentos y las burocracias son incapaces de trabajar adecuadamente para combatir la corrupción.

El sistema corrupto de financiamiento de campañas descrito en este trabajo genera cuatro daños muy graves al ecosistema político. El primero es presupuestario, porque todas las donaciones privadas acaban siendo saldadas con dinero público en proporciones que llegan hasta de diez a uno. Quien da exige un pago agiotista por el factor riesgo: muchas campañas pierden y el dinero no se recupera; así, cuando se gana, deben cobrar por las inversiones perdidas.

El segundo va en detrimento de la sociedad, porque el presupuesto alcanza para menos —los gobiernos pagan obra más cara y, a veces, de menor calidad; la provisión de servicios públicos baja—; por ejemplo, se pueden inflar los precios de las medicinas, lo que causa escasez en los centros de salud; y hay menos dinero para programas sociales. El tercero es que estimula el coyotaje en perjuicio del emprendimiento y la innovación. Ganar contratos de gobierno requiere sobornar campañas en lugar de calidad y buenos precios. Se estimula así el tráfico de influencias, las fortunas cocinadas de la noche a la mañana y se generan empresarios rentistas. También se degrada la calidad de la vida pública y de los cuadros dirigentes. Gobernar se convierte en un asunto de amasar dinero para ganar campañas y, de paso, construir riqueza personal.

Por último, el financiamiento ilegal de campañas también refuerza la impunidad existente. Cuando un gobernador en funciones ayuda al candidato de su partido, compra impunidad para sí mismo. Por eso no sorprende que en los últimos años la investigación de la corrupción de

muchos gobernadores haya sido a cuentagotas, una vez que los casos son escandalosos e imposibles de ocultar.

## El futuro

México ha dado pasos constantes y graduales en las últimas tres décadas para construir un andamiaje administrativo y legal para combatir la corrupción (por ejemplo, leyes, controles, la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría Superior de la Federación), pero no ha hecho lo más relevante que es aplicar la ley sin excepciones, una y otra vez, sea quien sea el infractor. De poco sirve contar con mejores normas para licitar obra pública —como efectivamente existen en México respecto de hace quince años— si a la hora de aplicar la ley hay criterios políticos o si la propia autoridad es la encargada de darle la vuelta. Aunque la creación e instalación del Sistema Nacional Anticorrupción es positiva, no es suficiente. Antes, se requiere romper los grilletes que tienen capturada a la clase política: financiamiento paralelo, moches, prerrogativas, confort. Es necesario construir una nueva gobernabilidad.

De poco servirá contar con nuevas leyes anticorrupción o con un sistema nacional si no se aplican. Garantizar su aplicación requiere cambiar los incentivos políticos y recomponer el sistema de pesos y contrapesos de la democracia mexicana. Por ejemplo, reconstruir los incentivos para que los congresos recobren su función de vigilantes, para que sean los diputados los más interesados en revisar cómo se ejerce el gasto público, para que los regidores combaten el peculado en los ayuntamientos. Si esos actores políticos no ejecutan sus obligaciones, se podrán aprobar nuevas leyes o crear una enésima comisión de combate a la corrupción y las cosas cambiarán poco.

Reconstruir los incentivos requiere menguar las prerrogativas que han socavado las funciones originales de los guardianes de la democracia. En el caso de los poderes legislativos, se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, partidas discretionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas. Lo mismo ocurre respecto de los medios de comunicación. Para recomponer

su función de alertas sociales para denunciar la corrupción, se deben reducir las cantidades ingentes de dinero oficial. Se necesitan medios que viven de sus lectores, no de los directores de comunicación social de los gobiernos. Transitar hacia medios profesionales que respondan al interés público es una ruta muy conflictiva porque implica la muerte de muchos panfletos y publicaciones sin lectores, pero que han contaminado el mercado.

Por último, es necesaria una reforma del gasto público. Sin ella, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad, pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). La caída de los precios del petróleo a partir de 2014 (y que mantendrá bajos los ingresos petroleros por algunos años) puede ser una gran oportunidad para dejar el confort del gasto público creciente y revisar cada programa del presupuesto para recortar los superfluos e ir contenido el clientelismo presupuestario.

En los últimos veinte años se pasó de una gobernabilidad autoritaria —la del partido hegemónico y corporativo de la segunda mitad del siglo XX— a una gobernabilidad clientelista —la del pluralismo alimentado por prebendas que socava los pesos y contrapesos democráticos y estimula la complicidad y la impunidad. Cimentar una democracia funcional y liberal implica ahora construir una gobernabilidad que descance, simple y llanamente, en la aplicación universal de la ley, sin excepciones. Combatir la corrupción implica desmantelar el clientelismo como mecanismo de gobernabilidad. Ése es el mayor reto político de México. Eso sería realmente la transformación de México.

## Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones apuntan a romper la mecánica perversa entre dinero ilícito, campañas y gobernanza. Dado que el apalancamiento se produce en las campañas, estas sugerencias se centran en esa fase.

1. Reducir los montos de financiamiento público ordinario de los partidos para socavar los cimientos de las clientelas y burocracias que se han incrustado en la industria de las campañas y en los partidos.
2. Revisar la fórmula de financiamiento con una metodología base cero. Desechar lo que hay y empezar de nuevo con preguntas simples, pero básicas: ¿cuál es el objetivo central del sistema de financiamiento de partidos?, ¿nivelar la cancha de juego?, ¿garantizar la independencia financiera de los partidos?, ¿cuál es el nivel óptimo para evitar que el dinero se convierta en germen de oportunismo en lugar de semilla de una competencia vigorosa y equitativa entre partidos?, ¿cuál es el costo real de una campaña en México?, ¿cuál debería ser el gasto “sensato” que promueva la participación ciudadana, pero evite el financiamiento paralelo de las campañas?
3. Alinear los componentes del sistema: fórmulas de financiamiento público y privado y los topes de gasto de campañas.
  - a) Junto con la revisión de la fórmula de financiamiento público, también debe revisarse la de financiamiento privado: usar lentes nuevos sin estereotipos y considerar sus aspectos positivos y sus riesgos. Hay dos opciones: seguir estigmatizando el financiamiento privado (que ya es mayoritario) o encontrar nuevas fórmulas para transparentarlo y legalizarlo (con límites y fórmulas más realistas). El financiamiento privado no es malo en sí mismo, sino cuando está muy concentrado en pocas manos que donan grandes cantidades. En países como México, con alta desigualdad, es difícil lograr un financiamiento democrático o popular donde muchos den poco, pero puede irse abriendo la puerta con prudencia.
  - b) Repensar los topes de campaña: por una parte, no han evitado los gastos excesivos; por otra, estimulan que se oculte financiamiento y gasto para evitar sanciones. ¿Debe haber topes

o mejor ajustar los montos de financiamiento público a la baja y garantizar que no haya fondos ilegales en las campañas? Que el rebase de topes de gasto sea hoy causa de nulidad de una elección es una medida ineficaz en sí misma si no se atacan las raíces del problema: la liquidez que facilita los pagos del clientelismo electoral, la adicción de dinero “político” de los medios de comunicación y la opacidad e ilegalidad del sistema paralelo de financiamiento privado a las campañas.

4. Reducir estructuralmente los costos de las campañas electorales. Ésta es la medida central para atacar el problema de raíz. Como la guerra contra las drogas: mientras no se reduzca el consumo, la estrategia de persecución de narcos tendrá éxito muy limitado.
  - a) Combatir el pago de cobertura informativa. Se requiere mitigar la “adicción” de algunos medios, sobre todo locales, a los dineros de los gobiernos y de las campañas. Una propuesta para minar esa dependencia sería reducir o incluso prohibir la publicidad oficial en todo momento, no sólo durante el periodo electoral, con excepción de las campañas de interés público como salud y seguridad públicas. Ello con el fin de estimular un sistema de medios de comunicación (prensa, radio y televisión) que viva de su audiencia y de los anunciantes y no de los presupuestos públicos y de los partidos y las campañas.
  - b) Aunque se trata de una práctica difícil de combatir por su arraigo social, deben atacarse con inteligencia las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes (movilización e intento de compra de voto). Aunque su eficacia es incierta y limitada, los candidatos gastan sumas enormes de efectivo en prácticas clientelares y, cada vez más, son los propios grupos organizados desde la sociedad los que piden e incluso “extorsionan” a las campañas en busca de beneficios económicos a cambio de votos.
5. Voto obligatorio. Podría reducir los réditos de las prácticas de clientelismo electoral en sus diversas vertientes, como la movilización o el intento de compra de voto. Éste es el rubro al que mayores recursos en efectivo destinan las campañas. Se han visualizado medidas ineffectivas para disuadir la compra del voto, como prohibir los utilitarios o castigar penalmente a quien ofrezca dádivas o

dinero a los votantes. Pero la evidencia de averiguaciones previas ante la Fepade y de castigos ejecutados muestra que no es una vía efectiva. En lugar de prohibir, se debe atacar la lógica del modelo: si comprar votos es redituable cuando vota 50% de la votación, por ejemplo, dejaría de serlo cuando acudiera a votar más de 80%. Hay varios ejemplos en América Latina de cómo llevarlo a la práctica, desde pagos de multas hasta volver el voto un requisito para realizar trámites oficiales.

6. Volver inciertos los beneficios de las donaciones privadas ilegales. Romper la lógica del sistema de intercambio entre quien da dinero a una campaña en espera de un pago futuro cuando su candidato sea gobernador o presidente municipal o delegado. El sistema de pago más conocido es dar contratos de obra pública o de adquisiciones, o bien, permisos de diversa índole (restaurantes, bares, establecimientos mercantiles, derechos de uso de vía). Revisar el sistema de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en todos los ámbitos, así como el otorgamiento de licencias y permisos es más relevante para atacar el financiamiento ilegal de las campañas, que darle al INE más atribuciones de fiscalización. Cuando un donador perciba que dar dinero a una campaña es una inversión riesgosa porque es difícil que su candidato le pague con obra, contratos o permisos una vez en el poder, la lógica del juego cambiará y el problema se reducirá.

Aunque ha habido avances en las leyes de contrataciones gubernamentales y de licitación de obra pública en los últimos veinte años, prevalece una enorme discrecionalidad para asignar contratos de forma directa, o bien, hacer licitaciones con un ganador pre-determinado. Se deben revisar aspectos como la publicidad de la lista de proveedores y contratistas de los gobiernos, así como contar con plataformas nacionales para conocer el historial de cada uno, los socios, su desempeño —incluyendo la variación del precio final de la obra respecto al presupuesto original. Asimismo, revisar los sistemas de otorgamiento de permisos en los gobiernos estatales y municipales, con mecanismos abiertos, seguimiento de procesos y conocimiento de quienes son los permissionarios.

7. Reorientar el modelo de fiscalización del INE, que poco ha contribuido a disuadir infracciones y gastos excesivos. El sistema se

basa actualmente en los informes de gastos —con frecuencia incompletos y maquillados— que los partidos presentan a la autoridad. Desde 2015 hay un nuevo sistema en tiempo real para que las campañas hagan reportes semanales directamente en un sistema administrado por el INE, pero eso no evita que los propios candidatos suban la información de forma selectiva para evitar rebasar topes de campaña o dar a conocer ingresos ilegales. Aunque el Instituto hace una compulsa de lo reportado con algunos gastos que monitorea de forma independiente (en especial los espectaculares que son observables y medibles), buena parte del gasto no reportado es muy difícil de ser detectado porque se usa para pagar la movilización o la cobertura informativa, que por su naturaleza ocurre en efectivo sin pasar por el sistema financiero. En lugar de apoyarse en un sistema de fiscalización que de origen revisa solo una parte de lo que ocurre en la realidad, el dispositivo debiese dar un vuelco y concentrarse en los ingresos para detectar desvío de recursos públicos o dinero del crimen organizado. El sistema actual es inoperante para rastrearlos; para lograrlo, debe contar con sistemas de inteligencia financiera y ser apoyado por la fiscalización de las haciendas locales que llevan a cabo los órganos de fiscalización superior, a fin de hacer más difícil la triangulación de fondos entre partidas presupuestales o la facturación a empresas fantasma que son vías para financiar campañas.

8. Bancarizar el cien por ciento de las transacciones de los gobiernos, para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Todos los pagos de gobierno a proveedores deben ser mediante transferencias bancarias y debe reducirse al pago en efectivo a beneficiarios de programas sociales. Asimismo, deben bancarizarse todas las operaciones de recaudación de impuestos y permisos, sobre todo en el ámbito municipal.
9. Fortalecer la fiscalización del gasto público en los gobiernos estatales y municipales. Los informes de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) muestran que la falta de vigilancia rigurosa de las finanzas locales por parte de los congresos y de las auditorías estatales ha facilitado que gobernadores desvíen recursos públicos. No sólo se debe fortalecer la auditoría, sino ejecutar las sanciones. Hay más de novecientas denuncias de hechos que ha presentado la ASF

en la última década; han sido desestimadas y la omisión de la Procuraduría General de la República (PGR), ahora Fiscalía General de República, de las procuradurías estatales y de las contralorías ha invitado a que el fenómeno se propague. Sin duda hay avances normativos que limitarán el desvío de recursos en los años por venir: la nueva legislación en materia de contabilidad gubernamental; la nueva ley de disciplina financiera que contendrá el endeudamiento sin ton ni son; las nuevas atribuciones de la ASF para fiscalizar la totalidad de las transferencias federales que constituyen, en promedio, el noventa por ciento de los ingresos públicos de las entidades y municipios. Pero se requiere músculo político para que los congresos, federal y estatales, den seguimiento puntual para que los castigos se ejecuten cuando se comprueba malversación de fondos públicos.

10. Reducir las prerrogativas de los congresos. En el caso de los poderes legislativos se deben recortar los flujos de recursos que han adormecido y cooptado a sus miembros: sueldos excesivos, dineros discrecionales, moches, facultades de etiquetación. Un diputado austero está hecho más para la batalla frente a los poderes ejecutivos que uno colmado de mieles y prebendas.
11. Reformar el gasto público. Sin ello, no será posible contener la corrupción. El gasto se ha convertido en un pretexto para el clientelismo de algunos grupos políticos para medrar con los impuestos y alimentar burocracias e intermediarios que poco hacen en beneficio de la sociedad pero que corrompen el proceso político, la licitación de obra pública, los programas sociales. Cuando hay mucho dinero en la mesa es imposible que los políticos gasten bien (asunto que en México se ha complicado por los ingresos petroleros que han generado pereza en los gobiernos para gastar bien y recaudar mejor). ¶

# **El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014**

**Luis Rodrigo Sánchez Gracia\***

## **Introducción**

Desde su creación en 1990, el INE (antes IFE), además de organizar procesos electorales, se encarga de supervisar el ejercicio de recursos y prerrogativas por parte de partidos políticos y candidatos, incluso en períodos ordinarios, cuando no hay elecciones. Lo hace, en atención al deber que tienen estos sujetos de cumplir con los principios de transparencia, rendición de cuentas y equidad en la contienda, pilares de un sistema democrático.

Las facultades del INE, así como las obligaciones de los partidos políticos y candidatos relativas al origen y destino de sus recursos, constituyen la materia de la fiscalización electoral, objeto del presente capítulo. La fiscalización ha adquirido cada vez mayor relevancia; es una de las principales herramientas para asegurar el desarrollo equitativo de las contiendas electorales, evitar flujos de dinero de procedencia ilícita, e impedir la parcialidad y el desvío de recursos por parte de entes gubernamentales.

---

\* Actualmente se desempeña como Director Corporativo Jurídico del Instituto para Devolver al Pueblo lo Robado. Ha trabajado como director en un órgano interno de control y en distintas áreas del INE, incluyendo la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Asimismo, se desempeñó en diversas áreas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como secretario de estudio y cuenta, Jefe de Unidad Académica de la Escuela Judicial Electoral y Encargado de la Dirección de la propia Escuela.

La evolución del sistema de fiscalización en materia electoral ha ido de la mano de los contextos políticos y de las exigencias sociales; éstas han logrado, por un lado, mayor rendición de cuentas por parte de los entes públicos —incluidos los partidos políticos— y, por otro, mejores sistemas de control, supervisión y verificación de las cuentas públicas por parte de las instituciones.

Gastos excesivos en las campañas electorales, contra la necesidad de legitimar los resultados electorales, sumado a los resultados, a menudo controvertidos, de la gestión gubernamental, han obligado a una reflexión legislativa, prácticamente cíclica, cada vez que concluye un proceso electoral. Así, cada reforma electoral ha cambiado el sistema de fiscalización electoral.

En este contexto, el presente trabajo analiza sucintamente el impacto de las reformas de 2014 en el sistema de fiscalización electoral, para después reflexionar sobre algunas de sus consecuencias y su idoneidad.

## **Breve exposición de las modificaciones que ha sufrido el artículo 41 constitucional**

Conviene primero repasar las modificaciones al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución general) para después reflexionar sobre los retos que enfrenta el sistema de fiscalización a partir de las reformas de 2014.

La reforma electoral de 1990 incorporó al artículo 41 constitucional los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo como rectores de la función electoral; además, facultó al IFE para ocuparse de los derechos y prerrogativas de los partidos políticos.<sup>1</sup> La reforma de 1993 estableció las reglas del financiamiento,<sup>2</sup> aunque fue hasta 1996 cuando se enunciaron expresamente las fórmulas

---

<sup>1</sup> El párrafo noveno disponía: “Asimismo, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos”.

<sup>2</sup> El párrafo sexto disponía: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”.

de su cálculo y asignación. Se dispuso además que los recursos públicos debían prevalecer sobre los privados; se dejó para las leyes secundarias asuntos como los procedimientos de control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos, el imponer sanciones por incumplimiento, el determinar los límites a los gastos de campaña y el establecer los montos máximos de aportaciones hechas por simpatizantes.<sup>3</sup>

Los resultados electorales de 2006 —con una diferencia menor a 1% de la votación entre el primero y segundo lugar— provocaron la reforma electoral de 2007, que transformó el sistema electoral para legitimar las elecciones. Se incorporó el modelo de comunicación política, las fórmulas de financiamiento público basadas en el número de ciudadanos y distribuidas en función de la representatividad política, se dejó a la ley secundaria la regulación sobre los gastos realizados en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales, y la necesidad de facultar a la autoridad administrativa para superar los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

Asimismo, se explicitó cómo calcular, distribuir y determinar los límites al gasto que rigen hasta ahora. De forma general, la fórmula de financiamiento público ordinario se fijó utilizando como base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, multiplicado por el sesenta y cinco por ciento de la Unidad de Medida y Actualización (UMyA); el financiamiento de campaña se redujo al cincuenta por ciento del financiamiento público ordinario. Además, se reguló la propaganda gubernamental, se precisó la fórmula para calcular el monto máximo de las aportaciones de simpatizantes,<sup>4</sup> y se delegó a la ley el establecimiento de topes de gastos y el procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan el registro.

---

<sup>3</sup> La base II, en lo que interesa, disponía: “La ley fijará los criterios para determinar los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales; establecerá los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes y los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten y, asimismo, señalará las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones”.

<sup>4</sup> La reforma de 2007 inscribió en el artículo 41: “La propia ley establecerá el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial”. La reforma de 2014 omitió fijar tal monto.

En 2014, los cambios al artículo 41 constitucional impactaron sustancialmente el desempeño del IFE y modificaron la racionalidad de los procedimientos de control y vigilancia de los recursos en atención a las causales de nulidad que requieren un pronunciamiento de la autoridad fiscalizadora.

*El cambio de naturaleza del IFE* —a INE— obedeció a la centralización de ciertas funciones; por ejemplo, la fiscalización que realizaban los institutos electorales locales pasó por entero al INE, sin importar el origen del recurso público (local o federal).

El ajuste obedeció a la falta de legitimidad institucional de los órganos electorales locales para verificar la no injerencia de los poderes públicos en los comicios. Esta situación quedó reflejada en los supuestos constitucionales que posibilitan al Consejo General del INE atraer el conocimiento de asuntos que son competencia de los órganos electorales locales (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado C, penúltimo párrafo), facultad que fue recogida en la ley correspondiente (Legipe 2014, Artículo 121, numeral 2, inciso b).

Las modificaciones legales y constitucionales buscaron que la *fiscalización de los recursos de campaña fuera oportuna*. Ahora, la rendición de cuentas es en tiempo real y disminuyeron los plazos de resolución de los actos de revisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos de los sujetos obligados. Durante los procesos electorales de 2015, dichas previsiones cobraron gran importancia, ya que orillaron al INE y al TEPJF a diseñar estrategias para pronunciarse oportunamente sobre las denuncias por gastos de campaña, y para que, una vez aprobados los dictámenes y las resoluciones de los informes de ingresos y gastos de partidos políticos y candidatos, se diera plena efectividad a la causal de nulidad por rebase de topes.<sup>5</sup>

Por último, *cambió la naturaleza de las leyes reglamentarias del artículo 41 constitucional*: de ser federales se transformaron en ordenamientos generales. El cambio no es menor. El propio constituyente, en los artículos transitorios de la reforma, ordenó al Congreso de la

<sup>5</sup> Criterio sostenido en el SUP-RAP-0277/2015 y acumulados, aprobada en sesión pública del 7 de agosto de 2015. La Sala Superior ordenó resolver las quejas relacionadas con el supuesto rebase de topes y revocó los dictámenes consolidados y resoluciones correspondientes a los informes de campaña.

Unión emitir las disposiciones generales electorales y vincular así a los congresos locales de todas las entidades federativas a una regulación basada en reglas mínimas y comunes, en el marco de las funciones nacionales y exclusivas que desarrollaría el INE.

Es claro que, por su importancia creciente, la fiscalización electoral ha evolucionado constantemente. Su regulación ha fortalecido las facultades de la autoridad administrativa electoral, concentrando el ejercicio de vigilancia en una autoridad nacional, asegurado que el ejercicio de vigilancia y seguimiento sea oportuno e incida en los resultados electorales, atendiendo a una lógica de prevención y sanción de las acciones inequitativas por parte de los sujetos obligados.

En esas circunstancias, se reglamentó la entrega de los informes de ingresos y egresos de los partidos políticos, el comportamiento de los candidatos, el actuar de las personas físicas y morales que simpaticen con alguna propuesta política y, por supuesto, las estrategias institucionales para emitir pronunciamientos definitivos, previos a la declaración de validez de las elecciones.

Una vez presentada la evolución en materia de fiscalización, se ofrece una reflexión sobre los efectos, positivos y negativos, de las reformas de 2014, a la luz de la necesidad de garantizar la equidad en la contienda, la debida rendición de cuentas y la transparencia respecto del origen y destino de los recursos.

## **Contexto de las reformas de 2014**

Las reformas develan una constante atención legislativa a los conflictos postelectorales relacionados, principalmente, con la falta de legitimidad de los actores políticos y de sus acciones en cada etapa, y con los resultados de las elecciones.

Es conocida la creciente desconfianza en México ante el uso que partidos y candidatos hacen de los recursos; a grado tal, que sobran las voces que solicitan la reducción, e incluso la desaparición, del financiamiento público, dado el mal uso que, se piensa, hace la clase política de él. Ante las denuncias de condiciones inequitativas —derivadas de supuestos apoyos gubernamentales, empresariales e incluso de fuentes ilícitas—, y el supuesto gasto excesivo durante los procesos electorales,

el legislativo ha establecido, entre otras, reglas sobre aportaciones prohibidas y principios orientadores como el de prevalencia, además de disposiciones que limitan los ingresos y egresos (por ejemplo, el tope de gastos de campaña).

Además, como los partidos políticos —entes de interés público que ejercen recursos públicos— también son organizaciones que contribuyen a crear corrientes de opinión (Peschard y Astorga 2012, 15), y que deben atender el llamado a la transparencia y rendición de cuentas, la fiscalización electoral no solo se vincula entonces con la equidad en la contienda, sino con el derecho de acceso a la información y transparencia, indispensable para ejercer otros derechos, como libertad de expresión, de asociación y el de voto libre e informado.

La fiscalización electoral es una herramienta sustentada en criterios objetivos —reglas técnicas y contables—, usada para asegurar que los sujetos obligados se sometan al escrutinio público. Estos y las autoridades administrativas y jurisdiccionales contribuyen a un mejor funcionamiento del sistema democrático, en tanto realicen las funciones y cumplan con las obligaciones que esas reglas les imponen.

Así, la fiscalización electoral resulta un instrumento que permite, además de la equidad en la contienda, evaluar el desempeño de partidos políticos, candidatos y autoridades administrativas y judiciales. El objetivo es que la población analice su gestión pública y tome decisiones más libres e informadas sobre el partido o candidato de su preferencia. Todo ello representa la importancia que el legislador y los criterios jurisdiccionales han dado a la materia de este estudio; la cual, por cierto, debe representar un rasero con el cual analizar si las modificaciones legislativas han generado efectos acordes con los objetivos perseguidos o, por el contrario, perniciosos.

### **Naturaleza de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización**

Conocido el contexto de la fiscalización electoral, se trata ahora de estudiar los procedimientos administrativos que le dan vida y materializan las facultades de vigilancia y supervisión del INE. Es preciso conocer su naturaleza y funcionamiento para poder analizar con mayor profundidad los efectos de las modificaciones de 2014.

El cuerpo normativo configura un sistema de reglas para controlar y vigilar los recursos de los partidos políticos y candidatos, basado en los principios de transparencia, legalidad, certeza y debida rendición de cuentas.<sup>6</sup> En él se establecen las obligaciones de los partidos políticos y los candidatos para administrar, destinar y aplicar correctamente los recursos obtenidos mediante financiamiento público y privado.

En ese sentido, el INE vigila que los sujetos obligados cumplan todas sus obligaciones mediante dos tipos de procedimiento: los de *revisión de informes*, acordes con el tipo de periodo a revisar;<sup>7</sup> y los *administrativos sancionadores* (oficiosos y de queja), que se siguen en forma de juicio (Legipe 2014, Artículo 191). La naturaleza de cada uno varía según la racionalidad que subyace en su objetivo, igual que en las obligaciones de las partes.

Los *procedimientos de revisión de los informes* tienen por objeto verificar los datos y documentación presentada por los sujetos obligados (partidos políticos y candidatos), dentro de los plazos previstos, respecto del origen, monto, destino y aplicación de los recursos ejercidos en determinado periodo;<sup>8</sup> la autoridad fiscalizadora debe investigar y comprobar lo reportado.

Por lo anterior, partidos y candidatos deben cumplir las reglas adjetivas, los procesos y las reglas técnicas establecidas en la Ley General de Partidos Políticos y el Reglamento de Fiscalización para realizar su reporte. Ello resulta de la mayor importancia para que la autoridad administrativa pueda revisar lo reportado y emitir sus conclusiones mediante un dictamen consolidado.

En esencia, la revisión de informes se refiere a la comprobación contable que realiza el área de auditoría de la Unidad de Fiscalización, la cual concluye con la determinación de omisiones o irregularidades

---

<sup>6</sup> Artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 6, inciso b), segundo párrafo de la Constitución general; 191, párrafo 1, inciso c) y g); 192; 199, 428 de la Legipe; 77, 80, 81 de la Ley General de Partidos Políticos; 1, 335, 337 del Reglamento de Fiscalización; 1, párrafo 1; 25, 26, 27, 29, 35bis y 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

<sup>7</sup> De acuerdo con los artículos 79, 80 de la Ley de Partidos, los partidos políticos deben presentar los informes de precampaña y campaña días después de la conclusión del periodo; informes trimestrales de avance de ejercicio e informes anuales respecto del financiamiento para actividades ordinarias.

<sup>8</sup> Informes anuales, trimestrales, de obtención de apoyo ciudadano, de precampaña o campaña.

que pueden derivar en sanciones. En ese sentido, aunque los sujetos obligados son los que deben entregar la información correspondiente y cumplir las reglas técnicas y adjetivas, ello no excluye que la autoridad fiscalizadora deba regirse por el principio de legalidad y sujetarse a las formalidades esenciales del procedimiento (Jurisprudencia tesis XII/2003; tesis LXXXIX/2002); por ejemplo, la debida garantía de audiencia ante sus conclusiones sobre el actuar de los partidos y candidatos. Aquella se brinda mediante el oficio de errores y omisiones técnicas (Jurisprudencia 2/2002); tanto su contenido como la contestación de los sujetos obligados permiten determinar si hay conductas sancionables.

Puede afirmarse entonces que el procedimiento de revisión de informes tiene una *naturaleza contable compleja*: los partidos políticos deben informar y documentar todos sus ingresos y gastos, y la autoridad fiscalizadora debe, sobre todo, determinar si se comprobó el origen y destino de los recursos utilizados por los sujetos obligados.<sup>9</sup>

Por su parte, los *procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización* tienen fines punitivos y presentan una *naturaleza dual*. La autoridad fiscalizadora ejerce sus funciones cuando se promueve un proceso administrativo que puede originarse en el conocimiento directo de alguna irregularidad (por ejemplo, con motivo de la revisión de algún informe de ingresos o gastos) o por la denuncia o queja presentada sobre la supuesta comisión de un ilícito —la llamada *notitia criminis*—.

Queda evidenciada la naturaleza inquisitiva de los procedimientos administrativos sancionadores; por ello, es necesario que la autoridad fiscalizadora cuente con elementos de prueba suficientes que sustenten la *notitia criminis*; no puede iniciar procedimientos basados en pesquisas generales o injustificadas (Jurisprudencia 67/2002).

En el caso de inicio oficioso, la autoridad electoral ordena abrir los procedimientos;<sup>10</sup> pues el conocimiento especializado adquirido por

<sup>9</sup> Ver criterio sostenido al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-687/2017. Sala Superior, sentencia de 24 de noviembre de 2017.

<sup>10</sup> Conformada por el Consejo General del INE, la Comisión de Fiscalización, la Unidad Técnica o el organismo público local correspondiente, en términos de los artículos 192 y 427 de la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (Loy), así como el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

desempeñar sus funciones le permite advertir con facilidad posibles conductas irregulares y sustentarlo con los elementos de prueba suficientes para iniciar un procedimiento.

En cuanto al inicio por queja, está previsto que el quejoso acompañe su escrito de denuncia con los elementos, al menos con valor indiciario, para demostrar los hechos que estima contraventores de la ley; de lo contrario, la denuncia debe desecharse.<sup>11</sup> En esa línea, el procedimiento, en su inicio, tiene un cierto carácter *dispositivo*, pues es necesario que el quejoso detone el actuar de la autoridad, es decir, tiene la carga de probar al menos indiciariamente.

Sin embargo, toda vez que la exigencia de la normatividad se limita a que haya elementos indiciarios, los procedimientos administrativos sancionadores tienen una naturaleza claramente *inquisitiva*; a la autoridad fiscalizadora le corresponde esclarecer los hechos e investigar origen, monto, destino y aplicación de los recursos involucrados.

La posibilidad de imponer sanciones y la racionalidad del procedimiento obligan a que la autoridad electoral respete los principios del *ius puniendi* como eje del procedimiento administrativo sancionador (Jurisprudencia 7/2005). Así, las investigaciones que realice deben cumplir ciertos estándares, a fin de demostrar la culpabilidad del sujeto imputado y respetar la presunción de inocencia (Jurisprudencia 21/2013).

Estos estándares exigen exhaustividad en las investigaciones (Jurisprudencia 43/2002). Solo así, la responsable podrá plantear en el estudio de fondo las hipótesis normativas; las líneas de investigación desarrolladas; las conclusiones de la investigación; las conductas que se acreditaron; y la individualización e imposición de las sanciones correspondientes.<sup>12</sup>

Las diligencias que realice la autoridad, aunque amparadas en su facultad de investigación, deben justificarse en el principio de proporcionalidad y, en consecuencia, ser idóneas, necesarias y proporcio-

---

<sup>11</sup> Artículo 30, numeral 1, fracción III en relación con el artículo 29, numeral V del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

<sup>12</sup> Criterio sostenido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación en el expediente SUP-RAP-209/2018.

nales.<sup>13</sup> Ello limita el actuar de la autoridad e impide que emprenda pesquisas sin razonabilidad o sustento en elementos indiciarios previos y en una línea de investigación justificable.

Al respecto, tanto en su jurisprudencia como en diversas sentencias, el Tribunal Electoral ha establecido criterios en el sentido de que la investigación que realice la autoridad fiscalizadora debe ser:<sup>14</sup>

- *Seria*: real, verdadera, sin engaño o disimulo
- *Congruente*: tener sentido con la materia de investigación
- *Idónea*: apropiada para el objeto de la investigación
- *Eficaz*: alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera
- *Expedita*: libre de obstáculos
- *Completa*: acabada o perfecta
- *Exhaustiva*: agotarse por completo

Además, que el procedimiento sancionador tenga que atender a los principios del *ius puniendi* implica respetar en todo momento la presunción de inocencia, al igual que las garantías de audiencia y debida defensa. Asimismo, para imponer alguna sanción, la autoridad tiene que comprobar plenamente la existencia de conductas antijurídicas y las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como la responsabilidad directa o indirecta —en caso de *culpa in vigilando*—, de los inculpados.

Sin embargo, como más adelante se señalará, ni la reglamentación aplicable a los procedimientos sancionadores ni el actuar de la autoridad al momento de conformar el expediente respectivo han sido congruentes con el carácter inquisitivo de los procedimientos y con la naturaleza punitiva de estos, lo que deriva en resoluciones defectuosas impugnadas constantemente.

---

<sup>13</sup> La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. El criterio de necesidad o de intervención mínima se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Por último, el criterio de proporcionalidad se relaciona con la ponderación que realice la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga (Jurisprudencia 62/2002).

<sup>14</sup> Para mayor detalle, consultar, entre otros, los criterios sostenidos por la Sala Superior al resolver los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP-180/2017 y SUP-RAP-209/2018.

## Aprobación de resoluciones: estructura orgánica

Sin importar si el procedimiento de fiscalización consiste en revisar los informes de ingresos y gastos, o si corresponde a un procedimiento administrativo sancionador, recuérdese que la fiscalización de las finanzas de los partidos y las campañas está a cargo del Consejo General del INE con el apoyo de la Unidad Técnica de Fiscalización, órgano técnico referido en el artículo 41 constitucional.

El proceso de elaboración, discusión y aprobación de los proyectos de resolución de los procedimientos es complejo. En él intervienen direcciones de área de la Unidad Técnica de Fiscalización, la cual presenta un primer proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización. Este órgano colegiado remite la propuesta final de resolución al Consejo General para que resuelva de forma definitiva (Legipe 2014, artículos 191, numeral 1, incisos c y d; 192, numeral 1, inciso h, y 199, incisos a, g y o).

El procedimiento no siempre ha sido así, salvo la facultad de resolución del Consejo General. Lo que ha variado es la presencia o ausencia de la Comisión de Fiscalización: previo a las reformas de 2007, sí había; durante la vigencia de las leyes emitidas ese año, el órgano colegiado desapareció. Con la entrada en vigor de las reformas de 2014 quedó restablecida como órgano que aprueba el proyecto de acuerdo o resolución que será sometido al Consejo General.

Nótese que la Comisión de Fiscalización debe respetar la plena independencia técnica de la Unidad Técnica de Fiscalización: los consejeros electorales que integran la primera no pueden intervenir en el funcionamiento de la segunda (Legipe 2014, Artículo 192, numerales 3 y 4), ni en la conformación de los anteproyectos que se ponen a consideración de la Comisión.

Regresar al modelo previo a 2007 —con una Comisión de Fiscalización— obedeció a varias razones. Algunos legisladores consideraban importante que los miembros del Consejo General se involucraran en todas las etapas del procedimiento de revisión de informes (GP-PAN 2014); otros querían supeditar el órgano técnico (GP-PRI/PVEM 2014); algunos más no dieron ninguna justificación (GP-PRD 2014). En cualquier caso, incorporar una comisión de consejeros electorales

puede tener consecuencias negativas, dada la celeridad requerida para resolver los procedimientos relacionados con la precampaña y campaña, y la necesidad de una fiscalización completa que permita conocer el monto total de lo gastado por los actores políticos así como el origen de los recursos, pues de existir violaciones determinantes, podrían actualizarse los supuestos de cancelación del registro de candidato, nulidad de la elección, o sanciones diversas.

Además, centralizar las funciones del INE, homologar los plazos para celebrar las elecciones (fедерales y locales) e introducir la fiscalización en tiempo real redujo significativamente los plazos para que las áreas del órgano técnico informaran los resultados de la revisión de informes de ingresos y gastos y elaboraran los proyectos de dictamen y resolución respectivos; con relación a los procedimientos sancionadores, acotó las líneas de investigación en perjuicio del principio de exhaustividad.<sup>15</sup>

### **Facultades de la autoridad fiscalizadora**

Hoy, el órgano técnico de fiscalización se denomina “Unidad Técnica de Fiscalización”. Según el artículo 41 constitucional, es responsable de realizar las revisiones e instruir los procedimientos para aplicar sanciones. No está limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado B, penúltimo párrafo).

La Legipe dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización es el órgano encargado de revisar los informes que presenten los sujetos obligados e investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos (Legipe 2014, Artículo 196, numeral 1). Además, debe instruir los procedimientos de liquidación de los partidos políticos que han perdido su registro (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso ñ y 199, numeral 1, inciso i); ser el medio de conocimiento de la información

<sup>15</sup> Para sustentarlo, remítase a los acuerdos del Consejo General sobre la calendarización de las elecciones federales y locales concurrentes (INE/CG386/2017 e INE/CG427/2017) y la homologación de los períodos de precampaña, específicamente, la necesidad de emitir un acuerdo para ajustar los plazos de la fiscalización (INE/CG475/2017). Este último no fue controvertido.

financiera en manos de las autoridades (Legipe 2014, Artículos 58); y el conducto para superar los secretos bancarios, fiduciario y fiscal cuando el propio Consejo General del INE o algún otro organismo público lo requieran (Legipe 2014, artículos 190, numeral 3 y 195, numeral 3).

Con el fin de sustanciar los procedimientos de su competencia, la Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para:

- a. Elaborar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización, los acuerdos generales y las normas técnicas necesarias para regular el registro contable de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).
- b. Instruir y elaborar los proyectos de resolución sobre los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso b y 428, numeral 1, inciso g), y presentarlos a la Comisión de Fiscalización para su aprobación (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, incisos g y k).
- c. Recibir los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña de los partidos políticos y los candidatos (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso d); los de los aspirantes respecto de los actos de apoyo ciudadano (Legipe 2014, Artículo 425, numeral 1); y los de los candidatos independientes (Legipe 2014, artículos 426 y 428, numeral 1, inciso d).
- d. Requerir información complementaria sobre los informes presentados (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso e) y 428, numeral 1, inciso e).
- e. Realizar las auditorías ordinarias, de precampaña y campaña (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso e y 199, numeral 1, inciso a), y las visitas de verificación que estime pertinente (Legipe 2014, Artículo 192, numeral 1, inciso g).
- f. Vigilar el origen lícito de los recursos de los sujetos obligados y su aplicación exclusiva para cumplir sus objetivos (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso c y 428, numeral 1, inciso c).
- g. Fiscalizar y vigilar los ingresos y gastos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener registro como partido político (Legipe 2014, Artículo 199, numeral 1, inciso l).

- h. Asesorar a los sujetos obligados para que cumplan sus funciones (Legipe 2014, artículos 199, numeral 1, inciso m y 428, numeral 1, inciso f).
- i. Requerir a las autoridades y a particulares información y documentación que estime necesaria para ejercer sus atribuciones (Legipe 2014, Artículo 200).

La naturaleza, los alcances y las muchas facultades de la Unidad Técnica de Fiscalización son producto de los resultados de cada elección, particularmente de los desafíos que el sistema va enfrentando de cara al dinamismo de las competencias electorales. Esos retos se traducen después en reglas para prever todos los escenarios posibles y salvaguardar así la equidad e imparcialidad en las contiendas.

Las facultades enlistadas obedecen a la lógica del sistema de fiscalización previo a la reforma electoral de 2014. Las *modificaciones sustanciales* introducidas ese año se centran en incluir a los candidatos independientes como sujetos obligados, intercambiar información con las autoridades de inteligencia financiera y en adicionar reglas operativas al sistema de contabilidad en línea.

Respecto de la incorporación de *candidatos independientes*, puede decirse que las reglas aplicables<sup>16</sup> buscan cumplir las disposiciones generales de reporte de todos los ingresos y gastos en tiempo, así como el respeto a la prohibición de allegarse de recursos de entes impedidos y de los límites de gastos.

Dado que incumplir en materia de fiscalización, específicamente rebasar los topes de gastos de campaña y recibir o usar recursos de procedencia ilícita, puede actualizar una causal de nulidad de las elecciones, se detallaron en la ley las facultades de intercambio de información con las *autoridades de inteligencia financiera*. Así, se dispuso que corresponde al INE establecer los convenios de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Legipe 2014, Artículo 221), y a su Consejo General, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización, solicitarle información en materia de inteligencia financiera (LGPP 2014, Artículo 58).

---

<sup>16</sup> Ver capítulo II “De los actos previos al registro de candidatos independientes” y capítulo III “De la obtención de apoyo ciudadano de la Legipe”, además de los artículos 380, 393 y 394 del mismo ordenamiento.

Por último, las nuevas disposiciones legales establecieron un sistema de contabilidad en línea (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 2) y mecanismos electrónicos para que los sujetos obligados cumplan sus responsabilidades (Legipe 2014, Artículo 191, numeral 1, inciso b). Esas previsiones coinciden con las obligaciones de registro en tiempo real (LGPP 2014, Artículo 60, numeral 1, inciso j); además, van de la mano con el principio constitucional de máxima publicidad que obliga a las autoridades electorales a transparentar sus acciones.

### **Impacto reglamentario**

El Consejo General del INE aprueba —a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización— las disposiciones reglamentarias en la materia que permitan al INE controlar y vigilar adecuadamente los recursos de su competencia (Legipe 2014, artículos 192, numeral 1, inciso a y 199, numeral 1, inciso b).

Dos ordenamientos reglamentarios regulan las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas de los recursos de los sujetos obligados, y los procedimientos administrativos sancionadores: el Reglamento de Fiscalización (RF 2018) y el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización (RPMF 2017) (en adelante, “Reglamento de Procedimientos”). Desde 2014, ambos han sido modificados más de una vez. Entre los cambios sustanciales al primero de ellos, destacan:

- Realizar los registros contables en tiempo real: asentar las operaciones de ingreso y gasto en un lapso que va desde el momento en el que ocurren hasta tres días posteriores a su realización (RF 2018, Artículo 38, numeral 1)
- Utilizar el sistema de contabilidad en línea que disponga el INE (RF 2018, Artículo 37, numeral 1)
- Abrir una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil (para aspirantes y candidatos independientes) (RF 2018, Artículo 59, numeral 2)
- Incorporar a los aspirantes y candidatos independientes al goce de financiamiento público (RF 2018, Artículo 96, numeral 3)
- Registrar ingresos y gastos (para candidatos independientes) (RF 2018, artículos 96, numeral 3 y 104)

- Establecer el tope de financiamiento privado que reciban aspirantes y candidatos independientes (RF 2018, Artículo 123, numeral 2)
- Reglas sobre prorratoe de los gastos (RF 2018, artículos 31, 218, 218 bis, 219 y 219 bis) y cálculo del beneficio de un gasto (RF 2018, Artículo 32)
- Normas de control de ingresos (RF 2018, artículos 96 y 123).
- Preceptos de control y tope de egresos (RF 2018, artículos 125, 192 y 320, numeral 10)

Respecto de los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, recuérdese que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales —vigente hasta la reforma de 2014— contemplaba un capítulo completo sobre los órganos competentes, sus fines, requisitos de procedencia y, en general, del procedimiento.<sup>17</sup> Pese a ello, ni la Legipe ni la Ley General de Partidos Políticos incluyeron un apartado similar (ni en forma ni en contenido).

En ese sentido, el Reglamento de Procedimientos, posterior a 2014, retomó las reglas procesales y los plazos previos y se convirtió en el instrumento regulador de todos los procedimientos de fiscalización. Entre las adecuaciones a la reforma, destacan:

- Involucrar a la Comisión de Fiscalización en los procedimientos (RPMF 2017, artículos 5; 14, numeral 2; 25, numeral 1; 31, numeral 1; 36, numeral 1, 37; 44)
- Permitir inspecciones oculares a funcionarios con fe pública (RPMF 2017, Artículo 19)
- Incorporar figuras procesales para la operatividad de los procedimientos (RPMF 2017, Artículo 22)

Las modificaciones posteriores<sup>18</sup> no fueron trascendentales sino hasta las reformas de 2017, año en el cual se buscó asemejar las etapas del

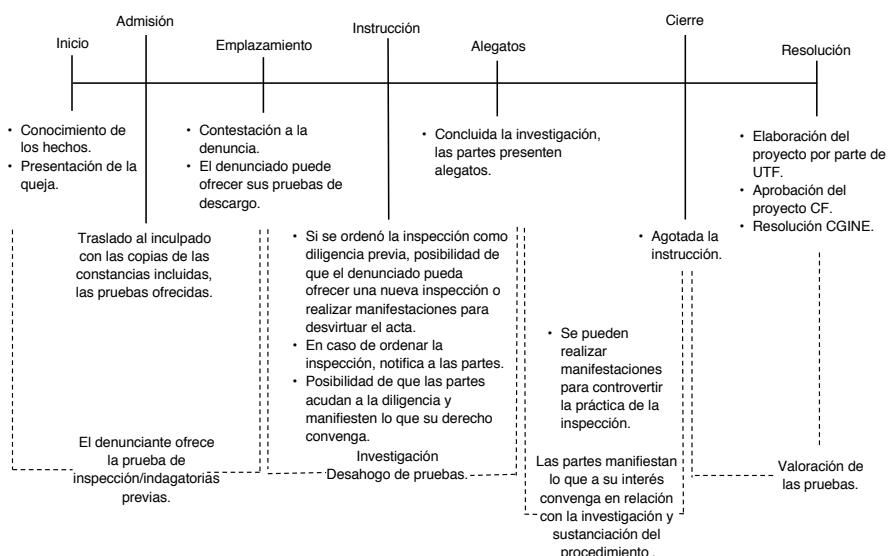
<sup>17</sup> Capítulo quinto del libro séptimo “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, título primero “De las faltas electorales y su sanción”.

<sup>18</sup> Dos adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización mediante Acuerdos INE/CG1048/2015 e INE/CG319/2016.

procedimiento sancionador de fiscalización a los de carácter ordinario que sustancian otras áreas del INE.<sup>19</sup>

Destaca que el emplazamiento dejó de ser uno de los últimos actos procesales en el procedimiento, para formar parte de los primeros, ocupando su lugar la figura de los alegatos, como se muestra enseguida:

**Ilustración 1. Actos procesales**



Fuente: Sala Superior, sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-789/2017, pág. 40, aprobada en la sesión de 7 de febrero de 2018.

## Desarrollo

Hasta aquí la exposición sobre el estado de la fiscalización, las facultades y estructura de la autoridad, los procedimientos que materializan la supervisión y vigilancia por parte del INE, las reformas principales en 2014 y los cambios reglamentarios. Siguen algunas reflexiones acerca de los efectos de la reforma de 2014.

<sup>19</sup> Las modificaciones quedaron plasmadas en el Acuerdo INE/CG614/2017, aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria del 18 de diciembre de 2017.

La construcción del sistema de fiscalización ha respondido a menudo a decisiones políticas reactivas destinadas a evitar situaciones consideradas perniciosas en circunstancias específicas. Objetivo loable; sin embargo, al tratarse de modificaciones de carácter reactivo, derivadas de expresiones puntuales, pueden distorsionar el funcionamiento sistemático que requiere la fiscalización, así como la naturaleza de los procedimientos que materializan dicho ejercicio a la luz del entramado jurídico que rige el funcionamiento de las autoridades y garantiza los derechos fundamentales de los sujetos obligados.

El corporativismo y sus dinámicas clientelares —propias del presidencialismo— explican la necesidad de autonomía del instituto encargado de organizar las elecciones (CPEUM 2020, Artículo 41, base V, apartado A) y la prohibición de que organizaciones gremiales intervengan en los partidos políticos (CPEUM 2020, Artículo 41, base I, párrafo segundo). El comportamiento pernicioso de partidos y concesionarios de radio y televisión generó que se configure el acceso a radio y televisión como una prerrogativa de los partidos políticos y candidatos independientes (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartados A y B) y que se prohíba la contratación y adquisición directa de tiempos en radio y televisión (CPEUM 2020, Artículo 41, base III, apartado A, párrafo segundo y tercero). Los entes gubernamentales, en busca de equidad e imparcialidad en la contienda, han orillado a que los partidos políticos tengan acceso a financiamiento público (CPEUM 2020, Artículo 41, base II), a limitar el financiamiento privado (CPEUM 2020, Artículo 41, base II, primer párrafo) y a controlar la propaganda gubernamental difundida durante las campañas (CPEUM 2020, Artículo 41, apartado C, segundo párrafo).

La compra de votos, la falta de transparencia, la necesidad de una debida rendición de cuentas, el uso de recursos ilícitos o de carácter gubernamental, entre otros aspectos perniciosos, han impactado el sistema electoral en su conjunto. Las reglas de fiscalización no permiten que sean ignorados y han contemplado controles diseñados, en principio, para que, desde la vigilancia de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, se puedan detectar conductas que violenten las lógicas del sistema.

En este contexto, surgieron diversas interpretaciones de las que fueron evolucionando criterios que, poco a poco, se introdujeron como

reglas del sistema, criterios derivados de casos emblemáticos en donde se analizó la procedencia del dinero y los alcances de la participación de actores que simpatizaban con determinadas propuestas políticas.

Recuérdense casos como “Pemexgate”<sup>20</sup> y “Amigos de Fox”<sup>21</sup> (Córdova y Murayama 2007) y “Ahumada”,<sup>22</sup> que llevaron a establecer reglas vigentes hoy, como la exhaustividad de las investigaciones realizadas en los procedimientos, contar con información bancaria, fiduciaria y fiscal para poder concluir si los hechos investigados actualizan o no irregularidades. Además, la posibilidad de acceder a las actuaciones de las averiguaciones previas (Jurisprudencia II/2004); la idoneidad para acreditar actividades ilícitas por medio de pruebas indirectas (Jurisprudencia XXXVII/2004) y la necesidad de acreditar el beneficio en el caso de aportaciones ilícitas.<sup>23</sup>

Por su parte, el proceso electoral federal 2011-2012 sembró algunas inquietudes sobre el registro de la propaganda, sobre todo, de cómo distribuir el gasto cuando beneficie a diferentes candidatos (Huchim 2014; Herrera 2014)<sup>24</sup> y qué hacer con las nuevas prácticas para obtener votos, como las observadas en el caso “Monex” (Resolución CG31/2013) y en el “Sorianagate” (Resolución CG768/2012). En ambos, el entonces IFE quiso presentar de forma pronta los resultados de la revisión de los informes de campaña por medio de una “fiscalización anticipada”; el esfuerzo fue infructuoso.<sup>25</sup>

Todas esas circunstancias motivaron las reformas electorales de 2014, que conservaron los criterios de los casos emblemáticos, pero incluyeron regulación sobre problemas de actualidad, como el gasto en propaganda difundida en redes sociales y la explotación de promesas de programas sociales.

<sup>20</sup> SUP-RAP-0018/2003.

<sup>21</sup> SUP-RAP-0098/2003.

<sup>22</sup> Resolución CG544/2009, correspondiente al procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos Q-CFRPAP 25/04 PRI vs. PRD y su acumulada Q-CFRPAP 04/04 Federico Döring Casar vs. PRD, conocido como “Caso Ahumada”. Sesión ordinaria de 30 de octubre de 2009.

<sup>23</sup> “Caso Ahumada”, *op. cit.*

<sup>24</sup> Trascendió en los medios que la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto era la que había gastado más y se había beneficiado de los criterios de prorrataeo.

<sup>25</sup> Así lo reseña el exdirector de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, Alfredo Cristalinas Kaulitz (2017, 232).

Para enfrentar las experiencias del proceso electoral de 2012, se redefinió el prorratoe de gastos entre todas las campañas beneficiadas (LGPP 2014, Artículo 83) y la prohibición a los partidos políticos y candidatos de entregar materiales en los que se oferte algún beneficio directo o inmediato (Legipe 2014, Artículo 209, numeral 5). En similar sentido, se regularon las disposiciones del Reglamento de Fiscalización.

El modelo reformado de fiscalización se sometió a prueba en los procesos electorales federales y locales de 2015. Era la primera ocasión en que el INE ejercía sus funciones de fiscalización en la elección de 2,159 cargos.<sup>26</sup> Aprobados los dictámenes y resoluciones en materia de fiscalización, el Tribunal Electoral emitió un criterio que sería relevante para establecer los plazos de resolución de las controversias relacionadas con las campañas.

Así, en la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-277/2015, el Tribunal Electoral ordenó consolidar los dictámenes de los informes de campaña con los resultados de las quejas de fiscalización. Esto implicó que la autoridad administrativa emitiera las resoluciones en todas las quejas que tenía pendientes y que podían generar un impacto en el cómputo de los gastos de campaña, a fin de determinar el saldo final y el rebase de topes respectivo (SUP-RAP-0277/2015 y acumulados).

Las elecciones locales de 2017 fueron relevantes pues contribuyeron a definir las reglas que regirían la legalidad de los procesos del año posterior. Así, tanto el INE como el Tribunal Electoral fueron actores institucionales con gran presencia en el escrutinio público.

La comunicación en redes sociales generó retos; por ejemplo, cómo cuantificar los gastos ante personas morales extranjeras contratadas por medio de terceros (SUP-JDC-545/2017 y acumulados.). La oferta de programas sociales en campaña por medio de tarjetas hizo reflexionar sobre el tipo de promesas que pueden realizarse.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Resolución INE/CG120/2014 por la que se aprobó el diseño y alcances del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos.

<sup>27</sup> Esta disyuntiva se analizó en la resolución de los medios de impugnación SUP-RAP-202/2017, así como en el SUP-JRC-388/2017. Destaca también el posterior SUP-RA-623/2017 y acumulados, que dispuso considerar ese tipo de gastos como prohibido.

Aunque no de forma mayoritaria, en el Tribunal Electoral se instauró el concepto de integridad electoral (Norris 2014), entendido como postulado ético del actuar de todos los actores que están involucrados en el proceso electoral para conducirse de forma íntegra conforme a los valores y normas que sustentan las elecciones democráticas (International IDEA 2012).

Para el proceso electoral ordinario de 2017-2018 los retos fueron grandes, pues se eligieron 2,298 cargos y se registraron 19,555 candidaturas. En ese sentido, en las campañas federales se fiscalizaron 165,703 operaciones económicas que involucraron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos. En las campañas locales se fiscalizaron 427,810 operaciones económicas que totalizaron más de 2,600 millones de pesos de ingresos y gastos (INE 2018a).

En estas elecciones también surgieron casos emblemáticos relacionados con la persecución de actividades ilícitas, como el “caso Bronco” o el “caso del Fideicomiso” que sometieron a las autoridades a una tensión pública de grandes alcances dada la complejidad y dinamismo propios del ejercicio de recursos en momentos electorales.

No obstante, es necesario poner atención no sólo a los esfuerzos reactivos de las autoridades tanto electorales como legislativas —de los cuales se han señalado algunas de las acciones tomadas para adecuar la regulación legal y reglamentaria—, sino también a los efectos que las modificaciones en materia de fiscalización han traído, a la luz no sólo de los objetivos inmediatos perseguidos, sino de las finalidades generales del sistema.

En el resto de la sección se estudiarán tres aspectos:

1. Rendición de cuentas en tiempo real
2. La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización
3. Reducción de los tiempos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos sancionadores, a la luz de la posible actualización de la causal de nulidad por rebasar el tope de gastos de campaña

La elección obedece a que los tres tópicos representan casos claros en los que las modificaciones legislativas o reglamentarias buscaban

perfeccionar el sistema, pero que, al dejar de lado los principios y conceptos que conforman el sistema electoral en general, terminan trayendo disfunciones que pueden, al final, afectar los resultados perseguidos.

### **Rendición de cuentas en tiempo real.**

En el proceso electoral de 2011-2012, varios criticaron la tardanza de la autoridad en resolver los asuntos de fiscalización. Vale decir que los plazos de resolución de la revisión de informes y de los procedimientos administrativos sancionadores no estaban alineados con las etapas del proceso electoral: los primeros concluían tiempo después que las segundas e incluso ya con los candidatos ganadores en funciones.

Se consideró necesario entonces modificar el sistema de fiscalización y acortar los plazos de modo que se pudiera conocer, previo a la conclusión del proceso electoral, el monto de egresos de los partidos políticos. Además, los tribunales electorales podrían considerar tal circunstancia al resolver los juicios de inconformidad o los recursos interpuestos en contra de los resultados de los comicios.

En sintonía con lo anterior, las reformas en la materia (constitucionales y legales) establecieron una nueva causal de nulidad relacionada específicamente con la fiscalización: rebasar los topes de gasto de campaña.

Así, el legislador diseñó un nuevo sistema de reporte de ingresos y egresos, con la obligación de usar los elementos tecnológicos disponibles. El INE implementó el Sistema Integral de Fiscalización (SIF), medio informático que permite registrar las operaciones prácticamente en tiempo real.

Ello implica, como se señaló, que los sujetos obligados deben reportar en el sistema sus operaciones (ingresos y egresos) en un plazo no mayor a tres (3) días naturales a partir de la fecha en que haya sucedido la operación. Se han establecido diversos criterios para saber qué momento considerar como inicio del plazo.

Parecía entonces que las modificaciones realizadas a partir de 2014 dotarían de certeza a los procesos electorales —vía el control sobre las operaciones de ingresos y egresos de partidos políticos y candidatos—, lo que a su vez maximizaría la actuación transparente de los actores

políticos y proveería a la autoridad información inmediata. Ello le permitiría supervisar y vigilar en plazos brevísimos y pronunciarse sobre los gastos de los sujetos obligados, con antelación a la resolución de las impugnaciones al resultado de las diversas elecciones.

Sin embargo, al analizar el actuar de la autoridad, el funcionamiento del sistema y los efectos de éste en las elecciones de 2015, 2017 y 2018, es posible detectar que las modificaciones realizadas no cumplen cabalmente con los objetivos perseguidos: no consideraron la complejidad de las operaciones relacionadas con los procesos electorales; la participación de terceros (proveedores y aportantes) cuya dinámica es, en muchos casos, contradictoria con la necesidad de reportar en tiempo real operaciones; la sobrecarga de trabajo derivada de supervisar y revisar las operaciones reportadas, de hacer el monitoreo de vigilancia y de generar las “circularizaciones” requeridas para comprobar los reportes realizados por los sujetos obligados.

En los resultados de la fiscalización del proceso electoral de 2015 se observa que numerosas sanciones impuestas por la autoridad derivaron de que los partidos políticos no reportaron en tiempo real sus operaciones, lo que no implica que éstas fueran incorrectas o ilegales. Ello muestra que se sancionan faltas procedimentales y no de carácter sustantivo; es decir, las conclusiones sancionatorias no se relacionan necesariamente con actuaciones indebidas de los sujetos obligados, ni con descubrir gastos no reportados, ingresos ilícitos, aportaciones prohibidas, faltas a la equidad, participación de entes gubernamentales u otro tipo de faltas sustantivas, sino únicamente con la incapacidad de reportar en un plazo corto de tiempo las operaciones realizadas. Error que, por otro lado, no es del todo injustificado, dada la naturaleza de las actividades a reportar: implican la participación de terceras personas, generar información fiscal, revisar y supervisar entregas de materiales o servicios, elaborar contratos y demás documentación que suele dilatar el reporte específico.

A lo anterior, se suma la sobrecarga de registros a analizar por la autoridad, situación que implicó generar un sistema de revisión automático cuyos estándares o parámetros no fueron del todo correctos: hubo duplicidades tanto en las operaciones a revisar como en la detección de faltas por registro retrasado (respecto de una misma operación). En este caso, dado que un mismo movimiento tuvo registros distintos

—avisos de contratación, previsiones de gasto, facturas, contratos y muestras— en diversos momentos, el sistema los consideró como actividades diversas y las sancionó individualmente. La situación podría considerarse extrema y posiblemente injustificada.

Ahora bien, las numerosas sanciones impuestas por registro extemporáneo de operaciones provocaron una modificación al Reglamento de Fiscalización: el artículo 38 establece ahora que registrar operaciones fuera del plazo marcado en el numeral 1 de dicho artículo será considerado como una falta sustantiva y sancionada según los criterios establecidos por el Consejo General del INE (Acuerdo INE/CG1047/2015).

No obstante, en el proceso electoral 2017-2018 se registraron nuevamente innumerables faltas por registro extemporáneo. Tal vez la legislación y su reglamento, si bien tienen un objetivo loable, desconocen la dinámica de las operaciones mercantiles asociadas a cada registro en el Sistema Integral de Fiscalización, esto es, ignoran las características de la relación mercantil entre partidos o candidatos con los proveedores, los incontables movimientos que no sólo realizan los partidos sino los proveedores por ellos contratados, la dispersión de responsables de la contratación en atención a la región o territorio en que son adquiridos los servicios o productos, el tipo de operaciones, etc. Todo esto implica, en realidad, la imposibilidad en muchos casos de registrar en un corto tiempo las operaciones realizadas.

La reglamentación agrava la situación; en específico, el artículo 38 referido exhibe una incongruencia. Por un lado, determina que el registro extemporáneo es una falta sustantiva; por el otro, un registro extemporáneo no implica la existencia de operaciones ilegales ni la de ingresos de fuente ilícita, tampoco omisiones de reporte u otro tipo de falta que afecta directamente los principios de la materia electoral. Parece, entonces, que la única razón por la cual se estableció tal disposición fue generar una obligación de mayor entidad que permitiera a la autoridad cumplir con los plazos extremadamente cortos que impone la legislación para realizar la fiscalización. Eso significa que se utilizan los ordenamientos como herramienta para facilitar a las autoridades alcanzar sus objetivos, sin considerar los efectos de las normas y obligaciones impuestas.

## **La adecuación reglamentaria de 2017 a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.**

Otro ejemplo de cómo la autoridad electoral ha modificado diversas disposiciones para facilitar su actuación y acelerar el ejercicio de sus funciones, sin considerar la naturaleza de las obligaciones o los procedimientos regulados, son las adecuaciones al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización en 2017 (Acuerdo INE/CG614/2017).

Destacan los cambios al artículo 35, que regula el momento de emplazamiento del probable responsable. Originalmente, aquél ocurría una vez sustanciado el procedimiento y concluida la investigación; después, se adecuó para que sucediera una vez admitida la queja o iniciado el procedimiento, sin perjuicio de realizar las diligencias necesarias. Así, el denunciado tenía que señalar lo que a su derecho correspondiera y aportar las pruebas procedentes.

Asimismo, se incluyó la figura de alegatos, con objeto de que, una vez concluida la investigación, las partes contaran con 72 horas para manifestar lo que a su derecho correspondiera.

La autoridad electoral administrativa justificó los ajustes por la exigencia de procedimientos expeditos, sobre todo de aquellos relacionados con los procesos electorales. Hoy, se reclama contar con información, en un plazo brevísimo, sobre posibles faltas por parte de los sujetos obligados. Sin embargo, por loable que sea ese objetivo, al pasar por alto la naturaleza del sistema —en este caso, de los procedimientos sancionadores— la autoridad afectó el ejercicio de la garantía de audiencia de los sujetos obligados; su pretensión era cumplir con ésta únicamente estableciendo la existencia del emplazamiento y obviando la naturaleza inquisitiva del procedimiento, que exige se realice tras la sustanciación e investigación, y no antes.

En efecto, como se señaló, el procedimiento administrativo sancionador es de carácter inquisitivo; por tanto, corresponde a la autoridad sustanciadora —y no a las partes— determinar la litis correspondiente y ejercer su facultad de investigación para determinar la posible existencia de una falta. Éste es un primer elemento diferenciador de este tipo de procedimiento: si bien el denunciante está obligado a exponer

los hechos que se consideran violatorios, ello no le otorga la facultad de delimitar la litis correspondiente; eso le corresponde a la autoridad. Hecha la investigación, y fijados los hechos comprobados, se puede determinar la norma violentada. En este sentido, emplazar al sujeto inculpado antes de investigar, le impone o traslada la responsabilidad de determinar de manera autónoma la litis que considera se desprende del escrito de queja respectivo, sin pronunciamiento alguno de la autoridad que le permita conocer los hechos y la falta imputada. Ello disminuye su capacidad de defensa, pues el inculpado, al contestar al emplazamiento, prácticamente debe adivinar cuáles son los hechos y la falta que se le atribuye.

El análisis no cambia porque el inculpado cuente con el escrito de queja; ello no garantiza que pueda conocer correctamente las faltas atribuidas. Los escritos de queja pueden ser oscuros, confusos e incluso relatar los hechos de los que se duele el quejoso de manera genérica o abstracta.

De ahí que en los procedimientos de carácter inquisitivo la litis se considera abierta: no es sino hasta que la autoridad ha investigado que puede definir con claridad los hechos y el derecho violentado. Solo entonces puede y debe emplazar al sujeto imputado, remitiéndole copia de todos los elementos que conforman el expediente y señalándole con claridad la litis materia del procedimiento, esto es, la conducta atribuida y las disposiciones que la autoridad considera vulneradas.

Por otro lado, la disposición reglamentaria analizada tiene también un efecto pernicioso al pretender que el imputado aporte las pruebas para su defensa al contestar el emplazamiento, fijando un solo momento procesal para tal circunstancia. Se pretende que el inculpado controvierta los hechos imputados sin conocer previamente los elementos probatorios, (la autoridad aún no ha investigado). Así, se limita el derecho de defensa, pues el denunciado únicamente conocerá los elementos aportados por el quejoso, no así los derivados de la sustanciación. Ello le impide, a su vez, ofrecer las probanzas que en su consideración contradigan los hechos supuestamente acreditados tras la investigación.

Ahora bien, que el reglamento incluya un periodo de alegatos —figura jurídica que no admite presentar elementos probatorios, sino únicamente exponer argumentos lógico-jurídicos que ayuden a la pre-

tensión de las partes— no coadyuva al derecho de debida defensa del inculpado, en tanto no permita ofrecer pruebas una vez realizada la investigación correspondiente y definida la litis.

Por último, la modificación no es, como algunos sostienen, una equiparación a otros procedimientos sancionadores, como los ordinarios o los especiales; en éstos, si bien se establece que una vez recibida la queja se emplazará a las partes, ello no sucede hasta que la autoridad realiza las diligencias para mejor proveer, esto es, en el momento en que cuenta con todos los elementos necesarios para resolver.

Por estas razones, la modificación es un claro ejemplo de los efectos perniciosos del diseño acelerado del sistema de fiscalización, derivado de las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias desde 2014. Aunque los fines perseguidos sean válidos, obviar o desatender la naturaleza de los procedimientos regulados, así como los principios del *ius puniendi*, implica una contradicción normativa cuyos efectos terminan por dañar al sistema.

**Reducción de los tiempos  
de resolución de la revisión de informes  
y de los procedimientos sancionadores,  
a la luz de la posible actualización  
de la causal de nulidad por rebasar el tope  
de gastos de campaña.**

Una de las modificaciones más importantes al sistema de fiscalización fue acortar los plazos para revisar los informes de ingresos y gastos, y para resolver los procedimientos administrativos sancionadores. Ambas acciones permiten saber si se rebasaron los topes de gastos antes de que se resuelvan los juicios de inconformidad interpuestos en contra del resultado de las elecciones, pudiendo actualizarse la causal de nulidad específica por dichos rebases.

Parecería que el esquema es del todo congruente con la obligación de garantizar el respeto a los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia en todo proceso electoral. Sin embargo, tanto la disminución de los plazos como la propia causal de nulidad tienen efectos contrarios y perniciosos que en última instan-

cia podrían violentar los principios de certeza, exhaustividad y debido proceso.

Por lo que hace a la reducción de plazos, las modificaciones consistieron, en síntesis, en:

- Creación de un sistema integral de fiscalización, conformado por plataformas en línea que permiten registrar operaciones en tiempo real
- Resolución acelerada del proceso de revisión de informes de ingresos y egresos de precampaña y campaña
- Conclusión de los procedimientos administrativos sancionadores interpuestos durante varias etapas (precampaña, campaña e incluso después) a más tardar el día en que concluya el proceso de revisión de informes, para que, en el dictamen consolidado respectivo, se contemple la información completa y final respecto de los egresos de los sujetos obligados y el posible rebase del tope correspondiente
- Inclusión de una causal de nulidad de las elecciones por rebasar el tope de gastos de campaña

Cada elemento en sí no parece perjuicioso o contrario a la normatividad. Sin embargo, analizados en conjunto, implican un ejercicio acelerado de revisión por parte de la autoridad, sustentado en la implementación, igualmente apresurada, de un sistema informático que permita esa verificación. Ello, en detrimento de un ejercicio técnico exhaustivo que sustente de sobra las conclusiones de la autoridad y que de ninguna forma puede ser realizado de forma automática por un sistema, y mucho menos en plazos brevísimos.

Lo mismo sucede con los procedimientos administrativos sancionadores, que dependen de que la autoridad se haga de todos los elementos necesarios para comprobar plenamente una conducta sancionatoria. Por ello, establecer un plazo brevíssimo de resolución —en algunos casos no excede los quince días de sustanciación— es del todo contrario a esa exhaustividad; se explica así por qué la mayoría de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización relacionados con la etapa de precampaña o campaña se declaran infundados: la autoridad no cuenta con elementos suficientes dado el corto plazo pa-

ra resolver. Lo anterior, incluso, se agrava si se considera que es la propia Unidad la que debe revisar en el mismo momento los informes de ingresos y egresos, así como sustanciar los procedimientos de queja. El cúmulo de información es abrumador: en el proceso electoral 2017-2018 fueron fiscalizadas 17,694 candidaturas, 516,048 operaciones y se sustanciaron 386 procedimientos sancionadores (INE 2018b).

Con esa carga de trabajo, es esperable que la autoridad no pueda ser exhaustiva en su revisión y que dependa en gran medida de sistemas de análisis automáticos, imprecisos porque no tienen la capacidad de analizar la complejidad de las operaciones tal y como lo hace un contador entrenado para ello. Aunque se cumple el objetivo de celeridad, para lograrlo se sacrifica la eficacia de los análisis y trabajos de investigación de la autoridad. La resolución acelerada deja de ser entonces acertada; por lo tanto, se dejan de atender los principios de objetividad, equidad, debida rendición de cuentas y transparencia, que paradójicamente se buscaba proteger con las modificaciones a la normatividad.

En cuanto a la causal de nulidad, las modificaciones ignoraron que los topes de gastos de campaña son de múltiples montos, dependiendo de la elección de que se trate (en algunas municipales pueden llegar a ciento cincuenta mil pesos). Así, la posibilidad de rebasar el tope se intensifica cuando el monto permitido para gastar es bajo, y existe la probabilidad de incidir en la elección por gastos por prorratoe realizados en campañas diversas. En casos extremos, podría rebasarse el tope de gastos, derivado de ejercicios de gabinete, es decir de prorratoe, de manera tal que llegaran a un grado que se justificara la nulidad, lo que a todas luces resultaría inequitativo para el candidato ganador, que indebidamente se vería afectado por gastos realizados por su partido político o coalición en elecciones distintas a la suya.

Estas reflexiones no pretenden minimizar los logros de las autoridades ni la evidente evolución en la regulación en materia electoral, pero sí llamar la atención sobre los posibles inconvenientes del diseño de un sistema de fiscalización acelerado y de regulación incongruente, que además no considera la naturaleza de los procedimientos y realidades a regular.

## Conclusión

La evolución de la fiscalización electoral se relaciona estrechamente con el contexto postelectoral; las críticas, los reclamos y la falta de legitimación de los actores electorales han desembocado en mejoras continuas de la regulación en la materia. El objetivo ha sido diseñar un sistema de supervisión y vigilancia en el ejercicio de los recursos más robusto, expedito y funcional; asimismo, garantizar los principios de equidad, imparcialidad, rendición de cuentas y transparencia.

El resultado se materializó en la modificación constitucional y legal de 2014, así como en las modificaciones reglamentarias realizadas con posterioridad. Estas modificaciones han probado su eficiencia en los procesos electorales, desde 2014 hasta el de 2017-2018, elecciones organizadas y vigiladas por el INE, autoridad administrativa electoral que cuenta con facultades en el ámbito nacional y se encarga de vigilar y supervisar en la esfera federal y local. Esta centralización de facultades ha estado motivada por la falta de legitimidad de los institutos electorales locales, cuyo objetivo es controlar la injerencia de los poderes públicos en las elecciones.

La centralización de facultades implicó una sobrecarga de trabajo para la Unidad de Fiscalización; otros controles podrían asegurar también el profesionalismo e imparcialidad de los órganos electorales locales, tales como los procedimientos de remoción de consejeros, y los procedimientos de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, que pueden ser más efectivos para asegurar su correcto desempeño y el apego a la legalidad.

Ante estas circunstancias, la centralización de las funciones de fiscalización podría no estar justificada. Es posible profesionalizar los órganos electorales locales, así como capacitarlos en las normas técnicas y contables. El INE bien podría delegar su función fiscalizadora,<sup>28</sup> y así despresurizar el cúmulo de problemas que se generan con la concurrencia en los procesos electorales: celebración de acuerdos de

<sup>28</sup> Lo mismo ocurre con el Poder Judicial de la Federación y la conformación de sus salas. Al menos, la celebración de acuerdos delegatorios hacia las salas regionales ha abonado en la resolución expedita de las controversias. Ver Sala Superior, acuerdo delegatorio 1/2017, aprobado el 8 de marzo de 2017.

homologación de plazos, previsión del personal suficiente para hacer frente a la revisión de los informes y la suficiencia informática para capturar toda la información en un sistema en línea. Ante esta realidad, es necesario transitar hacia soluciones más permanentes que corrijan las razones que impulsaron la modificación legislativa.

Queda mencionar los efectos negativos de la nueva regulación, específicamente aquellos derivados de haber establecido celeridad en el análisis y revisión de los informes de ingresos y egresos, así como en la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores. El objetivo fue dotar de información completa a las autoridades jurisdiccionales para que puedan analizar los reclamos de nulidad de una elección bajo la causal de rebase de topes de gastos de campaña.

Ese impacto negativo derivó de no considerar la naturaleza de los procedimientos, ni las características de las operaciones realizadas por los actores políticos en un proceso electoral, su dinamismo ni la naturaleza de las relaciones con proveedores. La consecuencia es que la nueva regulación, contrario a lo perseguido, ha generado incertidumbre y violaciones al debido proceso, así como al principio de exhaustividad, lo que afecta la debida rendición de cuentas.

En resumidas cuentas, todo sistema es falible. Las modificaciones constitucionales, legales y reglamentarias tienen efectos tanto positivos como perniciosos, que deben ser analizados por las autoridades encargadas de su modificación, a fin de corregirlas y mejorarlas. ¶



# **Condiciones y características de la competencia electoral**



# **La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política**

María Marván Laborde\*

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es analizar las fortalezas y debilidades que la búsqueda de equidad ha originado en el sistema electoral mexicano, de manera específica en el modelo de comunicación política. Se parte de dos preguntas: primera, ¿el sistema electoral mexicano ha conseguido condiciones equitativas en la competencia? Y segunda, ¿cuál es la relación entre equidad y el modelo de comunicación política?

Primero, se define el concepto de equidad y se sustenta la afirmación de que en México hay un sistema equitativo de partidos. En la segunda parte se explica cómo las elecciones de 2006 y el conflicto postelectoral dieron lugar a una profunda reforma en 2007, de la que se desprendió lo que se ha llamado el modelo de comunicación política (MCP). También se analizan las impugnaciones que más influyeron en la determinación jurídica del MCP: quejas relacionadas con la inequidad provocada por la intervención ilegal de los concesionarios de televisión y radio; las impugnaciones resueltas por campañas negras y su impacto en la equidad; la intervención de terceros (cuándo y por qué

---

\* María Marván Laborde fue consejera presidenta del entonces IFE y comisionada presidenta fundadora del entonces IFAI.

afectan a la equidad); el apartado concluye con las justificaciones para crear el modelo de comunicación política.

En la tercera parte se analizan algunos litigios en los que los partidos argumentan que se vulnera la equidad y se comentan las resoluciones respectivas del TEPJF. Las temáticas escogidas para ilustrar el punto son: tiempos de campaña y actos anticipados de campaña; el dilema entre equidad y el derecho de los candidatos únicos a hacer pre-campaña; distinciones entre el uso legítimo e ilegítimo de la pauta; las dificultades que provoca tanto la propaganda gubernamental como la promoción personalizada de servidores públicos; la prohibición de organizar y transmitir debates en nombre de la equidad; la decisión de la Sala Especializada para intervenir en la defensa de los derechos de las y los niños en los promocionales y las decisiones sobre propaganda encubierta en los promocionales de YouTube.

Este modelo aseguró el acceso realmente equitativo a los medios de comunicación para los partidos, al garantizar que todos ellos dispondrían de tiempo-aire conforme a la ley y al prohibir a toda persona física o moral comprar o adquirir tiempo en radio o televisión. Sin duda, esto contribuye a fortalecer las condiciones democráticas del sistema político y electoral; sin embargo, después de casi una década de aplicación es necesario reconocer que algunos efectos no deseados de la reforma están dificultando en lugar de favorecer la consolidación de la neonata democracia mexicana.

El trabajo analizará los juicios y resoluciones del Tribunal Electoral que, considero, ilustran algunas de las complicaciones del modelo de comunicación política que intenta establecer una equidad imposible de lograr. No es una revisión exhaustiva de los casos, ni siquiera un análisis estadístico de los mismos.

Sepa el lector que el capítulo tampoco estudia ni la evolución del financiamiento a los partidos políticos ni las normas de fiscalización. Si bien se parte del supuesto de que ambos son indispensables para la equidad y parte de sus condiciones objetivas, se considera que el tema está resuelto desde la reforma electoral de 1996 y que se ha perfeccionado en las reformas de 2007 y 2014. Tampoco se estudia la tensión permanente que ha creado el modelo de comunicación entre proteger la libertad de expresión y garantizar la equidad en la contienda. El capítulo se enfoca en la constante transformación del concepto de equidad,

provocado por una doble lógica: por un lado, la habilidad de los partidos de inventar nuevas quejas y por el otro, las decisiones de la Sala Superior del TEPJF que han ampliado el abanico de faltas más allá de lo legal para entrar al campo siempre indefinido de lo legítimo.

## Definición de equidad en el ámbito electoral

La equidad electoral se ha convertido en una de las demandas más importantes de los actores políticos, en consecuencia, es el origen de buena parte de las inconformidades presentadas por los partidos políticos y candidatos en los procesos electorales.

Cuatro décadas de reformas electorales no han desaparecido del todo de las huellas que dejó el sistema de partido hegemónico en la cultura política. El rechazo a la relación simbiótica entre el PRI y el gobierno, que prevaleció durante la hegemonía priista, impide saber cuáles son los parámetros “naturales” de la relación entre un gobierno y su partido de origen.

La reforma político-electoral de 1977 marca el inicio de la construcción de un nuevo sistema electoral y, por lo tanto, de la interrelación entre partidos políticos. Con la convicción de que era necesario incluir a nuevas fuerzas políticas y sociales al sistema legal de partidos, se alteró el sistema electoral mediante la institución de mecanismos de representación proporcional para elegir a una cuarta parte de la Cámara de Diputados y se flexibilizaron las reglas para formar partidos políticos (Córdova 2012).

Además de las condiciones formales, era indispensable crear las condiciones materiales que garantizaran la competencia entre partidos. Esto supuso, por un lado, asegurar financiamiento público a los partidos políticos y darles acceso a los medios de comunicación, fundamental pero no exclusivamente, a la radio y la televisión.

Por otra parte, era necesario empezar el proceso de separación entre el gobierno y el partido hegemónico. Dado que parte esencial de la hegemonía priista se sostenía por los vasos comunicantes entre gobierno y partido, establecer condiciones de equidad exigió separar los recursos del gobierno de los medios del partido en el poder, especialmente durante las campañas electorales.

Desde la primera reforma al artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ha buscado crear las condiciones legales y materiales que permitan a los partidos políticos competir en condiciones de equidad. Para entender el argumento central de este capítulo es necesario definir qué entendemos por equidad en cualquier sistema de partidos y cómo hemos (re)construido el concepto de equidad en el sistema electoral mexicano.

El *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* define “equidad” como: 1) igualdad de ánimo; 2) bondadosa templanza habitual, propensión a dejarse guiar o a fallar por el sentimiento del deber o de la conciencia más bien que por las prescripciones rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley; 3) justicia natural por oposición a la letra positiva; 4) moderación en el precio de las cosas o en las condiciones de los contratos y; 5) disposición de ánimo que mueve a dar a cada uno lo que merece (RAE 2019a). Por su parte, “igualdad” aparece definida así: 1) conformidad de algo con otra cosa en naturaleza, forma, calidad o cantidad; 2) correspondencia y proporción que resulta de muchas partes que uniformemente componen un todo; 3) principio que reconoce la equiparación de todos los ciudadanos en derechos y obligaciones y; 4) equivalencia de dos cantidades o expresiones (RAE 2019b).

Definidos los términos, hay que preguntarse qué se quiere cuando se pide un sistema electoral equitativo y cuando se afirma que sólo es democrático aquel sistema electoral que es equitativo. La democracia procedural o electoral exige competencia verdadera entre dos o más partidos políticos, es decir, en toda contienda electoral debe haber claridad y certeza sobre las reglas e incertidumbre en el resultado. Así se justifica jurídica e ideológicamente el pluralismo político, esto es, se reconoce como una cualidad positiva del sistema la existencia de dos o más partidos que compiten efectivamente en cada elección y en donde el partido en el poder (*incumbent*) no tiene garantizada su permanencia a pesar de la ventaja inherente que tiene por su posición de partida.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> No existe democracia que no reconozca que el partido en el poder tiene ventajas sobre la oposición, el reto legal y operativo es asegurar que esas ventajas no excedan los límites legales impuestos por las normas electorales.

En ese sentido, las reglas electorales se establecen a partir del reconocimiento de la fuerza que tienen los diversos partidos que integran el sistema. Es imposible que todos los partidos alcancen exactamente el mismo grado de penetración en el electorado. Sin embargo, se considera que las reglas de un sistema político no deben estar hechas para robustecer a los partidos fuertes y poner obstáculos jurídicos y materiales que impidan a los débiles incrementar sus preferencias políticas porque esto acabaría por imposibilitar la competencia, es decir, la democracia. Equidad no es igualdad.

La igualdad de oportunidades supone que el Estado garantice condiciones mínimas para la competencia, trato igual frente a la ley, acceso a la justicia electoral y mismas exigencias en el cumplimiento de la ley, pero condiciones diferenciadas en el financiamiento y en la cantidad de tiempo-aire en los medios electrónicos de comunicación.

Óscar Sánchez Muñoz, citado por Delgado del Rincón, considera que la equidad tiene una dimensión negativa y otra positiva. Se entiende por dimensión negativa una serie de prohibiciones que buscan impedir a todos y cada uno de los competidores *obtener alguna ventaja indebida sobre los demás* en las contiendas electorales (subrayado mío). Por su parte, la dimensión positiva es el conjunto de normas dirigido a lo que deben hacer los poderes públicos para garantizar a todos los competidores acceso a las prestaciones y prerrogativas, de acuerdo con los principios legales y constitucionales (Delgado del Rincón 2016, 320).

Se subrayó la parte relativa a la obtención de alguna ventaja indebida porque se considera que aquí yace el corazón de la dificultad para determinar qué acciones de un partido o candidato pueden ser consideradas ilegítimas o francamente ilegales, por qué atentan contra la equidad y cuáles no. La respuesta más sencilla sería decir que todo aquello que rompa con la legalidad merma la equidad. Sin embargo, en la práctica, a la hora de juzgar acciones específicas ha sido muy complicado para los tribunales establecer una línea consistente entre las acciones legales y las ilegales, peor aún si en la argumentación se introducen criterios de legitimidad o carencia de la misma.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> El activismo judicial ha complicado el sistema electoral en general y en lo particular lo que conocemos como el modelo de comunicación política. Parte del problema es que, a veces, el TEPJF se ciñe a lo estrictamente legal y en otras, va más allá y castiga por acciones que

El propósito de toda campaña electoral es vencer a los contrincantes; la propaganda y los actos de campaña sirven para ganar votos a costa de disminuir la preferencia por los otros. Medir las condiciones objetivas (dinero público y acceso a tiempos en radio y televisión) que permiten la competencia puede ser relativamente sencillo; sin embargo, establecer qué dichos o acciones de campaña alteran la equidad en la contienda es mucho más complicado.<sup>3</sup>

Las reglas de la equidad están pensadas para promover un arranque parejo, evitar que el *incumbent* tenga más ventajas que las derivadas directamente de su posición, nivelar el terreno de juego y asegurar condiciones equitativas en la competencia electoral. La OCDE recomienda seguir cuatro políticas fundamentales: 1) equilibrio en el financiamiento público (directo e indirecto); 2) control sobre el financiamiento privado que reciben los partidos o candidatos; 3) establecer límites a los gastos de campaña; 4) establecer controles al desvío de recursos del Estado diferentes a los propios del financiamiento público (OECD 2014, 6).

La Constitución mexicana establece que la equidad proviene de la predominancia del financiamiento público sobre el privado y para ello establece una fórmula de distribución del financiamiento público: treinta por ciento se distribuye de manera igualitaria entre los partidos políticos con registro, mientras que el otro setenta por ciento según la votación obtenida en la última elección federal. Hasta ahora esta proporción no ha sido cuestionada por los partidos de oposición.<sup>4</sup>

Desde 1977 todos los partidos tienen acceso garantizado a los medios electrónicos de comunicación —sobre todo, radio y televisión— y desde 2007 el acceso es gratuito y se distribuye con la misma fórmula que las prerrogativas en efectivo.<sup>5</sup>

---

considera ilegítimas o que atentan contra el espíritu de la ley o los principios de la democracia. No siempre es fácil entender la congruencia entre las decisiones.

<sup>3</sup> Expresiones como “arranque parejo” o el reconocimiento de que es necesario “nivelar la cancha” sirven para ilustrar a qué se alude con la obligación del Estado de generar condiciones de equidad en la competencia.

<sup>4</sup> Se ha cuestionado la cantidad de dinero que asigna el Estado mexicano a los partidos, pero no la distribución 70-30.

<sup>5</sup> En 1977 se reforma por primera ocasión el artículo 6º Constitucional para establecer que el Derecho a la Información será garantizado por el Estado. De esta manera se aseguraba que las concesionarias pudiesen vender tiempo-aire a los partidos de oposición sin arriesgar sus respectivas concesiones.

A partir de 1996 se incrementó de manera sustancial el financiamiento público y se han establecido topes a los gastos de campaña, sujetos a una fiscalización cada vez más estricta y rigurosa. La reforma de 2014 elevó a rango constitucional el rebase de los topes de campaña como causal de nulidad de una elección, incluida la presidencial. A su vez, desde 2007 está prohibido constitucionalmente (art. 134) que los servidores públicos usen recursos del Estado para promover su imagen mediante el gasto en comunicación social.

Es posible afirmar que la Constitución limita el alcance de la equidad al acceso a las prerrogativas de los partidos políticos tanto en tiempos no electorales como en las campañas políticas. Establece en el artículo 41 que es deber del Estado asegurar la equidad en los procesos electorales y en la construcción del sistema de partidos políticos en México:

La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado (CEPEUM, art. 41, fracción II, párrafo primero).

En ese mismo artículo se establecen las reglas de distribución de las prerrogativas de los partidos políticos que, como ya se ha dicho, atienden a criterios de equidad. Por su parte, el artículo 116, base IV, de la Constitución reproduce las exigencias de condiciones equitativas para las entidades.

Para entender a cabalidad el concepto de equidad establecido en nuestra Constitución debemos revisar también el artículo 134, párrafo séptimo,<sup>6</sup> que establece la obligación de no utilizar los recursos de los gobiernos para fines de propaganda política o electoral en beneficio de los partidos en el gobierno (*incumbent*) o la promoción personalizada de un gobernante que aspira a ser candidato:

Los servidores públicos de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México,

---

<sup>6</sup> Adicionado en 2007 como parte de la reforma político electoral 2007-2008.

tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.

¿Es posible demostrar que un sistema electoral es equitativo? Sostengo que, si restringimos la equidad a la posibilidad de retar efectivamente al partido en el poder, la prueba fehaciente de que un sistema es equitativo consiste en la posibilidad de derrocar al partido en el poder (*incumbent*). Un sistema electoral que permite la competencia efectiva es equitativo.

Si se compara la fuerza que tenía el PRI en 1979, elección en la que obtuvo poco más del 80% de la votación —y del número total de diputados— con la fuerza de los nueve partidos que obtuvieron curules en 2015<sup>7</sup> (cuando las tres principales fuerzas políticas sumaron a duras penas 61%),<sup>8</sup> se puede afirmar con suficiente confianza que en México se han construido condiciones de equidad. El triunfo de Morena en las elecciones federales y locales de 2018 demuestra que el sistema electoral mexicano es equitativo. Sólo en un sistema equitativo puede ganar y acceder al poder un partido que fue creado apenas cinco años atrás y que por segunda ocasión competía en elecciones federales (2015 y 2018).<sup>9</sup>

La alternancia en presidencias municipales, gubernaturas e inclusive la presidencia de la República, que en cuatro elecciones presidenciales (2000, 2006, 2012 y 2018) tres veces ha cambiado el partido del

---

<sup>7</sup> Compitieron diez partidos, pero el Frente Humanista no alcanzó el 3% de la votación para superar el umbral de representación, por lo que perdió el registro y no obtuvo diputados por el principio de representación proporcional.

<sup>8</sup> PRI, 29.18%; PAN, 21.01%; PRD, 10.87%; Morena, 8.39%; PVEM, 6.91%; MC, 6.09%; Panal, 3.72%; ES, 3.32%; PT, 2.84%; FH, 2.14%; e independientes, 0.56%, disponible en: <http://computos2015.ine.mx/Nacional/VotosPorPartido/>.

<sup>9</sup> En el ámbito federal, en la elección presidencial Morena obtuvo el 44.9%, el PAN el 17.65%, el PRI el 13.56%, el PT el 6%, el PRD el 2.83%, el PES el 2.7%, el PVEM el 1.85%, el MC el 1.78 % y el Panal el 0.99%. Los resultados para la cámara de Diputados son los siguientes; Morena 37.61%, PAN 18.09%, PRI 16.69%, PRD 5.32%, PVEM 4.82%, MC 4.49%, PT 3.95%, Panal 2.48% y PES 2.42%. Los resultados para la Cámara de Senadores son los siguientes: Morena 38.25%, PAN 17.94%, PRI 16.91%, PRD 5.37%, MC 4.77%, PVEM 4.54%, PT 3.89%, Panal 2.35% y PES 2.37%. Vale la pena notar que excepto los tres primeros lugares (Morena, PAN y PRI) todos los demás partidos quedaron en diferente orden en las tres elecciones lo cual debería ser también un buen indicador de la equidad del sistema y la capacidad analítica de los votantes tantas veces despreciados por los partidos y los legisladores.

presidente electo, así como la composición cambiante e impredecible del Congreso de la Unión, son prueba irrefutable de que se han creado condiciones jurídicas y materiales de equidad que permiten tener un sistema de partidos competitivo. La equidad es *conditio sine qua non* de la competencia; los resultados electorales federales y locales entre 1996 y 2018 permiten concluir que el sistema electoral mexicano es razonablemente equitativo.

## **Consecuencias del conflicto postelectoral de 2006: creación del modelo de comunicación política y modificación constante del concepto de equidad**

El proceso electoral 2005-2006 se distinguió por dos rasgos: la influencia e importancia de las televisoras —y, en menor medida, de la radio— en las campañas electorales, y la agresividad de las mismas, en especial entre los dos principales contendientes a la presidencia, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), postulado por la “Coalición Por el Bien de Todos” (PRD-PT-Convergencia) y Felipe Calderón Hinojosa por el PAN. Esos dos fenómenos sirvieron de argumento central a la impugnación de la elección presidencial y del conflicto postelectoral. La reforma de 2007-2008 se hizo para remediar estos elementos que justifican la creación de lo que hemos llamado el modelo de comunicación política.<sup>10</sup>

Aquí se analizarán sólo los argumentos del Tribunal Electoral en los que los magistrados consideraron la posible alteración de la equidad a partir del análisis del diseño y contenido de lo que se dice en la propaganda.

---

<sup>10</sup> De acuerdo con Trejo Delabre, el llamado modelo de comunicación política tiene siete rasgos cardinales: 1) nadie puede comprar espacios en radio y televisión para hacer propaganda política; 2) los partidos políticos tienen acceso a tiempo del Estado en esos medios en campañas y precampañas; 3) el INE es el administrador de los tiempos y los distribuye con reglas de equidad; 4) en épocas de campaña y precampañas todas las estaciones de radio y televisión deben dedicar 48 minutos a este propósito; 5) el INE administra hasta 12% del tiempo estatal cuando no hay campañas; 6) se prohíbe la denigración a las instituciones y la calumnia a las personas; 7) el INE podrá ordenar la cancelación de transmisiones de las estaciones de radio y televisión que incumplan con las normas (Trejo 2015, 158).

## **Inequidad provocada por televisoras y radiodifusoras**

La fiscalización del proceso electoral 2005-2006 arrojó datos muy interesantes. Primero, los tres partidos principales gastaron cantidades similares; segundo, la mayor parte del gasto de campaña se destinó a la televisión; tercero, a pesar de la intervención del entonces IFE en la negociación de los precios del tiempo aire en la televisión, las televisoras proporcionaron diferentes productos a los partidos políticos según sus temores o sus preferencias.

De acuerdo con cifras oficiales, el candidato del PAN, ganador de los comicios, reportó haber gastado 584 millones de pesos; el PRI declaró gastos por 648 millones (su candidato ocupó el tercer lugar); y el PRD presentó gastos por 616 millones de pesos (su candidato quedó en segundo lugar, muy cerca del primero).<sup>11</sup> Si uno se atiene sólo al acceso a los recursos económicos y a la posibilidad de ejercerlos durante las campañas, es insostenible el argumento de que hubo inequidad en el proceso electoral de 2006.

Por lo que hace a los gastos en televisión, la fiscalización permitió comprobar que 56% del dinero fiscal que recibieron los partidos se destinó a contratar tiempo en radio y televisión. Los partidos invirtieron casi dos mil millones de pesos en tiempo-aire. La dependencia de los partidos respecto del duopolio televisivo era una realidad preocupante y amenazaba seriamente la equidad (Trejo 2015, 159). Al respecto, Trejo Delabre afirma:

Los medios de comunicación más poderosos han impuesto, por cauces formales e informales, sus propias reglas. Las normas que establece la legislación electoral para favorecer una competencia equilibrada entre los partidos son distorsionadas por el interés mercantil y en ocasiones por decisiones políticas que se toman en esos medios de comunicación o incluso en el gobierno [...]

---

<sup>11</sup> Los datos están tomados de cifras oficiales que en todos los casos deben ser indicativas. Todos los estudios acerca de los costos y gastos de campaña en México aceptan como hecho inevitable que existe una “cifra oscura” de gastos no reportados. Centros de análisis como Integralia y el Centro Espinosa Iglesias han calculado que estos gastos no reportados podrían ser más del doble de los reportados.

Cada temporada electoral, concesionarios y permisionarios de radio y televisión están obligados a entregarle al IFE las tarifas para que los partidos puedan contratar espacios de publicidad política. Sin embargo, esos precios son alterados de dos maneras. Las empresas de televisión y radio, de manera discrecional hacen descuentos a los partidos de acuerdo con el volumen de publicidad que contratan, pero también de acuerdo con el respaldo político que quieran otorgarles. Por otra parte, entregan “bonificaciones” en especie que ensanchan artificiosamente el tiempo comprado por los partidos y que se ha convertido en una manera de engaño a radioescuchas y televidentes. Cuando un partido compra publicidad distintas radiodifusoras y televisoras le ofrecen, de manera adicional, espacios para que sus candidatos sean entrevistados o incluso comentarios expresamente favorables a ellos. (Trejo 2015, 159-160)<sup>12</sup>

La intervención ilegal de las televisoras y radiodifusoras sí es un elemento que incide sin lugar a dudas en la equidad de las contiendas. Por ello, se justificó la prohibición a cualquier persona física o moral de comprar o adquirir tiempo aire en radio y televisión. Después de la reforma de 2007-2008, todos los partidos tendrían acceso a radio y televisión usando los tiempos del Estado, mismo que se repartiría entre los partidos con registro con los mismos criterios de equidad con que se les asignaría el financiamiento.

### **Las campañas negras, ¿causa de inequidad?**

Durante el proceso electoral hubo muchas quejas sobre el contenido de los promocionales de los partidos rivales; se solicitó en repetidas ocasiones al entonces IFE que, con base en las prohibiciones constitucionales existentes, detuviera los anuncios y dichos de los partidos que denostaban o francamente calumniaban al candidato contrincante. Es decir, se pedía sacar del aire los anuncios que más incidían en el ánimo de los electores. Todos los partidos, en especial las coaliciones que quedaron en primero y segundo lugar, recurrieron a las campañas negras y denunciaron que el otro cometía abusos “ilegítimos” en su propaganda que no necesariamente promovía su campaña electoral.

---

<sup>12</sup> El autor está hablando de la situación que prevaleció hasta la campaña electoral de 2005-2006.

Entre los múltiples litigios suscitados merece especial atención la sentencia del SUP-RAP-17/2006. La “Coalición Por el Bien de Todos” solicitó al IFE que valorara el contenido de ciertos promocionales, por considerar que su propósito principal era denostar, desacreditar y descalificar a su candidato presidencial, en lugar de informar o promover su propia plataforma electoral.

El entonces IFE resolvió que no podía entrar al estudio del caso por no tener facultades para juzgar el contenido de la propaganda electoral. La parte demandante recurrió la decisión del IFE ante la Sala Superior del TEPJF, que revocó la decisión por considerar que la autoridad electoral debía vigilar la legalidad y pertinencia del contenido de los *spots* de campaña.

A partir de una interpretación amplia de las facultades establecidas en el artículo 270 del Cofipe vigente en la época, el Tribunal consideró que era necesario que el Consejo General (CG) contara con la facultad de prevenir o corregir la comisión de conductas ilícitas o ilegítimas y tuviera instrumentos para restaurar el orden jurídico válido. Sólo de esta manera podría garantizar el debido desarrollo del proceso electoral.

La sentencia estableció una serie de principios que servirían después para la creación del Procedimiento Especial Sancionador (PES); con ello convalidó la intervención de las autoridades electorales para calificar la legitimidad y legalidad de los contenidos de los anuncios de las campañas electorales. En 2007 se consideró que se fortalecía la democracia mexicana al dar herramientas a las autoridades electorales para que pudieran juzgar palabra por palabra e imagen por imagen los contenidos de aquellos promocionales que impugnara cualquiera de los actores de la contienda.

En resumen, los argumentos fueron los siguientes: 1) un partido político podrá pedir al Consejo General del IFE que investigue actividades de otros partidos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática; 2) las facultades del CG no deben restringirlo a actuar *post facto*, es decir, cuando ya no hay remedio, sino que debe poder actuar de inmediato para prevenir o corregir a tiempo las irregularidades del proceso; 3) *sería incoherente que un partido político pudiera vulnerar mediante su propaganda las reglas y principios rectores de la materia electoral y que la autoridad federal electoral no*

*pudiera detenerla ni sancionarla;* 4) a partir de lo anterior, la autoridad jurisdiccional consideró necesario que existiera un principio depurador del proceso electoral en tiempo real y no limitarse al poder sancionatorio o anulatorio. Sólo de esta manera las autoridades electorales serían eficientes para preservar la libertad del voto y, en última instancia, respetar la voluntad popular; 5) el procedimiento seguido en forma de juicio, análogo al establecido en el artículo 270 del código electoral federal, debería ser expedito. (Marván, 2016).

Una vez que la Sala Superior del TEPJF validó la intervención de la autoridad electoral para juzgar los contenidos de la propaganda electoral, todo *spot* se volvió sujeto de queja y análisis. Desde entonces, los procesos electorales se han vuelto más “litigiosos”, al punto de convertir las quejas e impugnaciones en parte central de la estrategia de los partidos políticos. Las autoridades electorales, por decisión propia o por mandato de la Sala Superior han resuelto sobre la mayoría de las quejas, sin importar si son frívolas o no.

Abierta la puerta para impugnar las campañas negras, los juicios crecieron de manera exponencial. Se hará referencia sólo a aquéllos que, por su trascendencia en la reconfiguración del concepto de equidad, se consideran importantes.

En el SUP-RAP 34/2006, la “Coalición Por el Bien de Todos” se queja de una campaña de cuatro *spots*, en uno de los cuales se oye la famosa frase: “Andrés Manuel López Obrador es un peligro para México”. Se pide entonces a la Sala Superior que valore cuatro cuestiones diferentes: a) si los *spots* cumplen con la finalidad de presentar una candidatura, o bien sirven para dar a conocer los proyectos y programas del PAN; b) si propician la discusión ante el electorado de los programas del partido; c) si generan presión o coacción entre los electores; d) si contienen alguna expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a otros candidatos.

Destacan tres asuntos. Primero, en los incisos a y b lo que se pide a la autoridad es que distinga y defina cuáles son los propósitos legítimos de la propaganda electoral; por exclusión se entiende que los demás no lo son y que es posible establecer fronteras claras y objetivas entre una y otra. Segundo, quizás la parte más controversial de la impugnación es haber solicitado a la autoridad que determine si esos *spots* generan presión o coacción entre los electores, pasando por alto

que la esencia misma de las campañas electorales y, por tanto, de la propaganda, es influir en la voluntad de los electores y alterar sus intenciones de voto. Resulta sumamente difícil, si no es que imposible, trazar una frontera objetiva entre la propaganda que trata de influir de manera legítima en la voluntad de los electores y aquella que rebasa los límites *correctos* y se convierte en coacción *ilegítima* por atentar en contra de los principios electorales contenidos en la Constitución. La importancia del argumento radica en que se afirma que hay cierto tipo de propaganda que debe ser censurada por la autoridad, porque al coartar la libertad del ciudadano votante altera *indebidamente* la equidad en la contienda.<sup>13</sup>

En el “Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Declaración de Validez de la elección y de presidente electo” (en adelante, “Declaración de Validez 2006”), la Sala Superior estableció que no se puede invocar la propaganda negra como causa de invalidez de una elección, en tanto no trastoca el principio de equidad en la contienda, porque tanto la “Alianza por México” como la “Coalición Por el Bien de Todos” usaron campañas negativas, diatriba, calumnia y descalificaciones.

Si se analiza el nivel de conflictividad de los procesos electorales y el incremento exponencial de quejas e impugnaciones relacionadas con los contenidos de las campañas electorales, es válido preguntarse qué debilita más la cultura democrática nacional, si las campañas negras o el permanente enfrentamiento judicial entre partidos y de éstos con las autoridades electorales. Conviene reconocer que todos los juicios que versen sobre contenido de promocionales, la “impartición de la justicia” necesariamente dejará al perdedor inconforme. La cultura democrática de los partidos y candidatos es tan débil e irresponsable que cada vez que pierden un juicio acusan a las autoridades electorales de ser parciales. No es una exageración decir que los partidos han contribuido activamente a deslegitimarlas, lo que fomenta la desconfianza de los ciudadanos en las instituciones democráticas.

---

<sup>13</sup> En este capítulo sólo nos referimos al contenido de la propaganda electoral calificada como “campañas negras” cuando decimos que no debería argumentarse que ésta rompe con las condiciones de equidad en la contienda. Se reconoce que la compra del voto, el condicionamiento del acceso a programas sociales y la repartición de dádivas en las campañas sí pueden incidir en la determinación de las preferencias electorales. Estas conductas son francamente ilegales y deben castigarse; sin embargo, no son materia de este trabajo.

## Intervención de terceros en las campañas electorales

Otro tema controvertido fue la intervención de terceros en la propaganda electoral. En la “Declaración de Validez 2006” se analiza si la campaña mediática pagada por el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) y la contratada por la empresa Jumex fueron legales o si, por el contrario, trastocaron la equidad de la contienda.

Dos elementos destacan de esta impugnación: primero, establecer la legalidad de que un tercero contrate tiempo aire en radio y televisión para intervenir en las campañas electorales; segundo, revisar si el contenido de los *spots* sirve para favorecer a alguno de los candidatos.

Al describir y analizar los promocionales del CCE, el Tribunal concluye que, en efecto, buscan en esencia convencer al electorado de la conveniencia de mantener el *statu quo* en lo relativo a las políticas económicas, *vis-à-vis* los riesgos de impulsar a un candidato favorable al cambio. El análisis concluye que, aun sin decirlo explícitamente, se vincula al candidato López Obrador con el cambio indeseable. De ahí se establece que el CCE contravino lo establecido en el artículo 48, párrafo 13, del entonces Cofipe (Declaración de Validez 2006, 82 y s.s.), por lo que:

Dicha violación a lo dispuesto en el Código Federal constituye una irregularidad que viola los principios constitucionales de *igualdad* [subrayado propio] en la contienda y de legalidad electoral establecidos en el artículo 41 párrafo segundo fracción II y III de la Constitución Federal.

Lo anterior en virtud de lo siguiente:

En primer lugar, en el artículo 41, párrafo segundo, fracción II, se establece que la ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera **equitativa** con elementos para llevar a cabo sus actividades, y que, por tanto, tendrán **derecho** al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma [subrayado en el original].

En congruencia con lo anterior, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, como se apuntó, reglamenta el derecho de los partidos políticos a acceder, en condiciones de equidad, a los medios de comunicación social. A fin de salvaguardar el principio de equidad, el legislador ordinario estableció en el artículo 48, párrafo 13, la prohibición para que terceros contraten propaganda en radio y

televisión en favor o en contra de algún partido político o candidatos por parte de terceros" (Declaración de Validez 2006, 92-93).<sup>14</sup>

Por otra parte, la autoridad determinó que los promocionales contratados por Jumex no infringieron la ley porque "(d)el análisis del material videográfico reseñado, se concluye que no existe una relación lógica, evidente o necesaria entre el video promocional de la marca Jumex y la propaganda electoral del Partido Acción Nacional" (*ibid*, 96). *Contrario sensu*, la decisión del máximo Tribunal Electoral fue que la campaña contratada por el CCE era ilegal en tanto se inclinaba en contra de un candidato y favorecía a otro. Después de la reforma de 2007 quedó prohibido que cualquier persona física o moral contrata- se tiempo en radio y/o televisión para cualquier tipo de propaganda electoral, lo que incluye la promoción de la participación aún en tér- minos neutrales.

Es interesante destacar que en el dictamen de validez de la elección se reconoce que es imposible cuantificar el impacto de la propaganda electoral en la decisión de los votantes. El elector decide su voto a partir de múltiples factores, entre los que están las convicciones personales, la propaganda, la personalidad de los candidatos. A pesar de que se reconoce esa complejidad, de 2007 a la fecha cada vez más eleccio- nes locales se anulan por considerar que un evento propagandístico o la transmisión de un *spot* "pudo haber sido determinante" en la voluntad de los electores.

### **Justificaciones para la construcción del modelo de comunicación política**

Si revisamos las exposiciones de motivos de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 podemos afirmar que ambas se hicieron bajo la presión del movimiento social de protesta postelectoral que encabezó López Obrador tras no aceptar el resultado de los comicios. Se consideró que el sistema electoral tenía "evidentes insuficiencias" y que era

<sup>14</sup> Aquí tenemos un ejemplo del uso indistinto de los vocablos de igualdad y equidad; esta falta de precisión ha contribuido a la confusión conceptual y ha propiciado muchos yerros en las autoridades electorales.

necesario “corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia” (*Diario Oficial de la Federación* 13 de noviembre de 2007).<sup>15</sup>

La reforma tuvo tres objetivos: primero, disminuir el costo de las campañas electorales; segundo, fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales para superar las limitaciones que enfrentaron en 2006 y que no les permitieron intervenir a tiempo para corregir las anomalías del proceso; tercero, impedir que terceros ajenos a la vida electoral (medios de comunicación y organizaciones empresariales, sindicales o de cualquier otra índole) interviniieran en la competencia electoral. Sobre esto último:

El tercer objetivo que se persigue con la reforma constitucional propuesta es de importancia destacada: impedir que actores ajenos al proceso electoral incidan en las campañas electorales y sus resultados a través de los medios de comunicación; así como elevar a rango de norma constitucional las regulaciones a que debe sujetarse la propaganda gubernamental, de todo tipo, tanto durante las campañas electorales como en períodos no electorales.

Quienes suscribimos la presente Iniciativa nos hemos comprometido a diseñar y poner en práctica un nuevo modelo de comunicación entre sociedad y partidos, que atienda las dos caras del problema: en una está el derecho privado, en la otra el interés público. En México es urgente armonizar, con un nuevo esquema, las relaciones entre política y medios de comunicación; para lograrlo, es necesario que los poderes públicos, en todos los órdenes, observen en todo tiempo una conducta de imparcialidad respecto a la competencia electoral.

[...] Es por ello que proponemos llevar al texto de nuestra Carta Magna las normas que impidan el uso del poder público a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular, y también el uso del mismo poder para promover ambiciones personales de índole política.

La tercera generación de reformas electorales debe dar respuesta a los dos grandes problemas que enfrenta la democracia mexicana: el dinero; y el uso y abuso de los medios de comunicación. (*Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre de 2007).

---

<sup>15</sup> Decreto que reforma los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Exposición de Motivos p. 2).

Por su parte, la reforma correspondiente al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su “Exposición de Motivos” que, con la finalidad de mantener la equidad en las contiendas electorales, no deberán intervenir asociaciones gremiales (sindicales o empresariales), consideradas ajenas al sistema de partidos políticos. Como ya se ha dicho, el Legislador determinó que ni partidos, ni candidatos, ni cualquier otra persona física o moral pudiesen comprar tiempo en radio o televisión para su propia promoción o la de terceros; a cambio, todos los partidos y candidatos tendrían acceso a esos mismos medios electrónicos mediante los tiempos del Estado y que se repartirían de manera equitativa. Se establece que las autoridades electorales (IFE —ahora INE— y TEPJF) tendrán autoridad para juzgar los contenidos de la propaganda electoral y sacar del aire los promocionales que se considere contravienen los valores de la democracia (Marván 2016).

## **Materia de litigios que buscan restablecer condiciones de equidad**

La reforma de 2007-2008 institucionalizó el Procedimiento Especial Sancionador (PES), inspirado en la sentencia del SUP-RAP 17/2006 del magistrado José de Jesús Orozco. El PES se ha convertido en el instrumento por excelencia para satisfacer la demanda de equidad que, de acuerdo con los partidos afectados, trastocan la legalidad o la legitimidad del proceso. Sin embargo, los partidos políticos intentan nuevas razones de impugnación en contra de sus oponentes. Es importante preguntarnos si la constante ampliación sobre las materias que abarca el PES genera certidumbre jurídica, fortalece o debilita la cultura democrática y, qué efectos tiene en la legitimidad de las autoridades electorales.

(L)os tópicos abarcados por la regulación del modelo de comunicación política son de la más amplia variedad, lo cierto es que todos ellos encuentran un punto en común en la finalidad que persiguen. En efecto, subyace un principio de corte esencialmente democrático en la regulación de las distintas formas de expresión del marco de los procesos electorales: el deber de velar por la promoción y preservación de la equidad en la contienda electoral (Segura 2016, 98).

## **Tiempos de campaña, actos anticipados de campaña y los precandidatos únicos**

Para cuidar la equidad de la contienda se han establecido tiempos precisos en los que se puede hacer campaña, a la vez que la legislación prohíbe los actos anticipados de campaña. Debido a que es imposible prohibir a los políticos hacer política se han intentado establecer diferencias tan artificiales como confusas entre hacer política y hacer campaña. Para distinguir una de otra se buscan palabras o frases claves; por ejemplo, si en un evento se llama a votar explícitamente por una persona, es un acto anticipado de campaña; de lo contrario, la autoridad puede aprobarlo como legítimo.

Hay que reconocer que no hay candidatura que se construya solamente en los meses destinados a la campaña. La autoridad toleró las constantes actividades políticas de López Obrador desde 2006 hasta 2017, la descarada promoción de Enrique Peña Nieto desde la gubernatura del Estado de México, o bien el activismo político con el que Margarita Zavala construyó su candidatura de cara al 2018. Las restricciones legales han fomentado la cultura de la simulación y no han impedido a los políticos trabajar en la construcción de sus propias candidaturas.

Es pertinente considerar dos dificultades: por un lado, se pretende definir de manera objetiva lo que es un acto anticipado de campaña diferenciándolo de otras manifestaciones políticas de los militantes de los partidos políticos; por otro lado, la autoridad ha buscado constreñir las acciones políticas *legítimas* a los tiempos de campaña. Separar las unas de las otras ha generado múltiples contradicciones y, por tanto, ha propiciado falta de certidumbre para los actores políticos.

Para ilustrar este problema, y sólo a manera de ejemplo, se hará una reflexión sobre el SUP-RAP-3/2012. En ese caso, un precandidato único preguntó al entonces IFE qué actos podía hacer como precandidato y cuáles estaban prohibidos, sujetos a sanción por la autoridad.

El Instituto Federal Electoral determinó que los precandidatos únicos pueden participar en reuniones con la militancia de su partido, siempre y cuando [...] se abstengan de solicitar el voto a la ciudadanía, ya que ello resulta contrario a la legislación electoral federal (Penagos 2016, 291).

El PAN recurrió la respuesta del IFE ya que consideró que permitía la simulación y alteraba la equidad. El caso se tornó más complicado porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido con anterioridad el criterio de que los precandidatos únicos, al no estar en competencia con otros candidatos de su partido (o coalición), no deberían hacer proselitismo abierto a la ciudadanía. La Sala Superior determinó que eso no significa impedirles que participen en actos políticos o se dirijan a sus militantes o simpatizantes, porque ello también rompería la equidad al dejarlos en desventaja con respecto a los demás partidos donde sí hay procesos internos de elección de candidatos.

El colmo de la formalidad absurda se expresa en la leyenda de advertencia con la que los partidos cierran los promocionales de las precampañas: los *spots* se transmiten en radio y televisión abierta en los tiempos destinados a los partidos, y concluyen con un colofón que, palabras más, palabras menos, dice: “este anuncio está dirigido a los militantes de X o Y partido”. Pareciera que se cree en verdad que con la advertencia no se va a influir en el electorado en general. Sánchez Navarro considera que la distinción entre precampaña y campaña puede ser artificiosa y nos alerta de las dificultades que significa participar en mítines y reuniones, pero no pedir el voto (Sánchez 2016, 295-313).

### **Uso indebido de la pauta en radio y televisión**

Otra de las grandes discusiones de nuestros tribunales tiene que ver con el uso debido de la pauta.<sup>16</sup> Los tópicos de esta discusión refieren primordial, pero no exclusivamente, con la división entre la pauta para elecciones federales y la pauta para procesos locales. El contenido de los promocionales en una y otra deben ser diferentes con la finalidad de afectar de manera diferente al electorado que recibe la propaganda. Esto supone que el elector diferencia los promocionales destinados al

<sup>16</sup> En el trabajo de Laura Daniella Durán Ceja *et al.* se ofrece una buena definición de pauta, a saber “la orden de transmisión en que se establecen los esquemas de distribución en cada día de transmisión, especificando la estación de radio o canal de televisión, el periodo, las horas de transmisión, el partido político al que corresponde cada mensaje y las franjas horarias de transmisión para los mensajes del Instituto y otras autoridades en la materia” (Durán 2016, 158-159).

candidato local de aquellos destinados a promover el voto a favor del candidato federal y no fusiona la identidad partidaria de ambos.

Dos sentencias pueden servir para entender esta discusión: SUP-RAP-138/2009 y SUP-RAP-28/2013. En el primer caso se discute si es legal y legítimo que el PAN haya utilizado la pauta federal para promover la candidatura del gobernador de Sonora. La sentencia dice que al hacer esto “se vulneró el principio de equidad que debe regir el ejercicio de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos” (Durán *et al.*, 2016, 161). En el otro caso, el PVEM es acusado de haber utilizado la pauta de elecciones locales para promover a sus candidatos a diputados federales. Ambas resoluciones son congruentes, el aprovechar una pauta local para promover un candidato federal y viceversa, y se considera que puede incrementar indebidamente la exposición de uno de los candidatos sobre los demás, alterando así el principio de equidad (*Ibidem*).

En otro caso se cuestionó el derecho de un partido político a utilizar su pauta para promover a algún candidato independiente (SRE-PSC-196/2015). La Sala Regional Especializada determinó que efectivamente se pueden generar condiciones inequitativas porque ese candidato independiente tendría acceso a más promocionales que aquellos que le corresponden conforme a derecho.

Hemos visto en estos casos que la ampliación de significados que se han atribuido a la preservación de las condiciones de equidad ha propiciado razonamientos poco claros y congruentes sobre lo que puede afectar o no las decisiones del elector. Las autoridades suponen que el receptor de la propaganda no sintetiza, o lo que es peor, no debería sintetizar la propaganda federal con la propaganda local.

En estos juicios, los tribunales deben “determinar los límites al derecho de autodeterminación de contenidos de los mensajes políticos [...] ¿Hasta dónde se puede limitar o restringir un derecho? ¿Cómo equilibrar los derechos de los justiciables de tal manera que no resulte invasiva la determinación en la autonomía de éstos? (*ibíd.*, 169). En términos generales, los tribunales han tenido una interpretación restrictiva a fin de no generar posibles desequilibrios en el reparto de tiempos en radio y televisión. Cuando han tenido que decidir entre equilibrar y ser invasivos han optado por ser invasivos.

La separación artificiosa entre la propaganda local y la propaganda federal será cada vez más compleja debido a la decisión legal de hacer concurrir los procesos locales con los federales. En el proceso electoral de 2017-2018 concurrieron con la elección federal las elecciones de 29 entidades federativas.

### **Vulneración de derechos de terceros**

Es importante destacar el SRE-PSC-121/2015, en el que Morena interpone la queja en contra de varios promocionales del PAN y alega tres agravios distintos: primero, por uso indebido de la pauta federal, con motivo de la transmisión de promocionales relativos a procesos electorales locales de diversas entidades federativas; segundo, por la entrega de materiales que implican un beneficio en especie a quien los recibe; y tercero, por uso indebido del pautado en televisión, por la difusión de propaganda electoral que afecta el interés superior del menor. La resolución con respecto a los primeros dos agravios sigue los precedentes en otras decisiones similares, se establece que hay un abuso por parte de los partidos que buscan apalancar su presencia local en su presencia federal o viceversa y por tanto se rompe la equidad de uno u otro proceso electoral. "...cuando las elecciones de las entidades federativas sean concurrentes con la federal, los partidos políticos deben usar los tiempos asignados para cada elección en particular, pues de lo contrario, existiría mayor posicionamiento de candidatos a determinados cargos al valerse de tiempo pautado para elecciones de otro orden" (SRE-PSC-121/2015, 10).<sup>17</sup>

El tercer agravio debe llamarnos de manera particular la atención porque no tiene precedente.<sup>18</sup> La autoridad amplía su campo de acción al revisar si el promocional pudiese vulnerar derechos de terceros, en este caso, de los menores de edad. En el caso concreto considera perjudicial la asociación de la imagen del(a) menor a la de un partido político con cuya ideología pueden disentir en la edad adulta.

---

<sup>17</sup> Fenómeno que será cada vez más complejo e incontrolable ya que a partir de 2021 todas las elecciones locales serán concurrentes con las elecciones federales.

<sup>18</sup> Los precedentes existentes se refieren a casos de calumnia y difamación en el contexto de la prohibición de campañas negras.

“Pues bien en el caso de la propaganda política o electoral hay siempre presente un elemento ideológico que identifica a la opción política que la presenta, por tanto, en principio, la utilización de menores en la misma implica un riesgo potencial de asociar a tales infantes con una determinada preferencia política e ideológica”.

Al razonamiento anterior se agrega la consideración de que el partido incurrió en falta por no contar con el permiso explícito de los padres para filmar el promocional y, por tanto, considera que merece una amonestación pública por tratarse de una falta leve que no había cometido con anterioridad.<sup>19</sup>

Al menos dos preguntas merecen ser planteadas: si la preocupación central era la existencia de una violación a la privacidad del menor por la posible identificación de su imagen con una determinada ideología ¿cómo se subsana esto con el consentimiento de los padres? Si la sentencia determina que no se produjo un impacto trascendente en el proceso electoral ¿debería haber entrado la autoridad electoral o desechar de plano por improcedente?

El activismo judicial en materia de comunicación política crea nuevas faltas cada vez que los partidos inventan pretextos para detener la propaganda de sus adversarios. Esto está generando graves problemas en la aplicación del derecho electoral cada vez más complicado.

### **Propaganda gubernamental y promoción personalizada**

La propaganda gubernamental y la exigencia de que sea diseñada cumpliendo con los requerimientos de neutralidad e imparcialidad, es otra de las causas de las constantes controversias judiciales entre partidos, en especial de los partidos de oposición en contra del partido en el poder.

Éste es quizá uno de los temas más espinosos relacionados con la equidad y el comportamiento de los gobiernos. Antes de entrar al

---

<sup>19</sup> Es importante aclarar que en ninguna normatividad previa se establecía que los partidos estuviesen obligados a contar entre su documentación con el permiso de los padres o tutores. A partir de este precedente las autoridades administrativas y jurisdiccionales han entrado a revisar dicha documentación y han emitido opiniones en cuestiones de patria potestad cuando los padres del menor están divorciados.

análisis preciso de los efectos que sobre la equidad tiene la contratación de propaganda gubernamental, es necesario decir que la autora coincide con los críticos más importantes que consideran que es injustificable que los gobiernos gasten cantidades inmensas de dinero público en campañas publicitarias. Si bien se reconoce que esto es parte de nuestra cultura política, también se afirma que la relación de los gobernantes y de las burocracias con los medios de comunicación es perversa y debilita la esfera pública en tanto no promueve la deliberación. La comunicación de la ciudadanía con sus gobernantes y representantes ha quedado reducida a propaganda pura y dura sostenida con dinero público.

La gran mayoría de los diarios del país no podrían sobrevivir sin el dinero público que gobiernos municipales, locales y federal les entregan para inserciones pagadas, gacetillas y columnas de opinión. En la radio, las prácticas de vender apoyo a candidatos y gobiernos se entremezclan con la venta de anuncios que claramente se identifican como tales. Esta práctica, llamada “paqueteo”, oculta compromisos entre locutores, permisionarios y concesionarios con los gobiernos en turno. “La adquisición de espacios pagados articula desde el siglo XX las relaciones entre el gobierno y los medios impresos” (Trejo 2015, 141-148). Más aún:

Entre 2006 y 2011, el gobierno de Peña Nieto en el Estado de México gastó 945 millones de pesos en publicidad de acuerdo con la información que reunió Fundar. Se ha estimado que alrededor de la mitad de ese gasto estuvo destinado a comprar espacios y servicios en Televisa.

La administración mexiquense no fue la más derrochadora en este aspecto. Durante el mismo sexenio el gobierno del Distrito Federal, encabezado durante la mayor parte de esos años por Marcelo Ebrard, gastó 2,238 millones de pesos en la contratación de publicidad en diversos medios. Fundar ha estimado que en 2011 (el último año de la administración de Peña Nieto), el gobierno del Estado de México gastó 140 millones de pesos en ese rubro, equivalente a 9.23 pesos por habitante. Ese mismo año, el gasto en publicidad del gobierno de la Ciudad de México ascendió a 308 millones de pesos, equivalentes a 34.81 pesos por habitante. (*Ibid.*, 132-133)

Las prohibiciones incluidas en la Carta Magna en el 2007, lejos de contener el fenómeno del gasto de los gobiernos y evitar la propaganda personalizada, han exacerbado el dispendio de los gobiernos en

campañas de publicidad de los gobiernos que sirven para comprar “buena voluntad” para las futuras campañas políticas.

El TEPJF ha desarrollado criterios que pueden clasificarse en tres grandes rubros: i) la restricción del uso del dinero público para la promoción de la imagen pública de gobernantes y funcionarios es tajante en el artículo 134, párrafo octavo, constitucional;<sup>20</sup> ii) las restricciones temporales para la difusión de propaganda gubernamental durante los tiempos de campaña electoral hasta el día de la jornada electoral; iii) la excepción, inconstitucional a todas luces, que se introdujo en el extinto Cofipe y se mantuvo en la Legipe para permitir los informes de gestión o gobierno de los servidores públicos (artículo 242, párrafo quinto, de la Legipe).

Esos gastos en comunicación social han disfrazado la promoción personalizada de campañas propagandísticas aparentemente neutrales. “Históricamente en los procesos electorales de México, se ha hecho uso del poder público para favorecer a algún partido político o candidato, o para promover ambiciones personales de índole política” (Choreño 2016, 175) y lo cierto es que ni las restricciones constitucionales ni las sanciones por estos motivos han logrado detener este patrón de conducta.

El documento de la OCDE previamente citado reconoce que existe una cierta ventaja “natural” para el partido que está en el poder (*incumbent*); sin embargo, en México, la opacidad con la que se gasta el vasto presupuesto en comunicación social y la falta de transparencia de los programas sociales hacen que esta ventaja natural se convierta en una de las causas más importantes de la inequidad que puede prevalecer en las contiendas.

A pesar de que la prohibición del artículo 134, párrafo octavo, es tajante, de manera injustificada e inconstitucional la Legipe hace una

---

<sup>20</sup> Los artículos transitorios de la reforma de 2007 impusieron al Congreso de la Unión expedir una ley reglamentaria para la mejor comprensión y administración de esta restricción. Por razones que, aunque obvias, no podemos dejar de considerar como cínicas, los partidos políticos han violado ese mandato por ya casi una década. Ante la falta de esta ley, las prohibiciones han tenido que concretarse a punta de sentencias no necesariamente consistentes, generando así una gran incertidumbre jurídica. En 2014, mediante el artículo Tercero transitorio volvió a establecerse este mandato que también ha sido ignorado por el Congreso de la Unión. En 2016 sigue sin haber una ley que reglamente el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución.

excepción para permitir la propaganda personalizada cuando se trate de los informes de labores. Poniendo como pretexto una falsa rendición de cuentas, se permite a los servidores públicos montar campañas publicitarias cuyo propósito es informar a la ciudadanía sobre su gestión.<sup>21</sup>

En teoría, dichos informes deben cumplir con los siguientes requisitos: “1) su difusión debe ocurrir sólo una vez al año; 2) en canales de cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; 3) no debe exceder de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe; 4) no debe realizarse dentro del periodo de campaña electoral; 5) en ningún caso la difusión de tales informes debe tener fines electorales” (*ibíd.*).

La violación a todos y cada uno de estos requisitos ha sido una constante de 2008 a 2019. Quizá los casos más conocidos e irritantes, por reiterativos, han sido las extendidas campañas publicitarias que ha orquestado el PVEM; sin embargo, hay que reconocer que este partido no es el único que ha abusado de esta excepción legal.<sup>22</sup>

### **Restricciones a la organización y transmisión de debates**

El SUP-RAP-459/2011 contiene una buena síntesis de una discusión que está presente en prácticamente todos los procesos electorales. Los partidos exigen constantemente a las autoridades electorales que distingan las piezas “auténticamente periodísticas” de las gacetillas en las que puede presumirse que existió compra o adquisición por alguno de los partidos o coaliciones contendientes.

En el caso referido, el PT y la coalición “Alianza por el Cambio Verdadero” presentaron una denuncia en contra de la coalición “Nayarit Paz y Trabajo” conformada por el PRD y el PAN, por haber organizado

<sup>21</sup> Se considera que es una “falsa rendición de cuentas” porque en la mayoría de los casos los llamados informes se limitan a las campañas mediáticas y no existe documento alguno que dé cuenta de los hechos y logros de los legisladores que han abusado de esta figura.

<sup>22</sup> Algunos de los juicios más relevantes en la materia podrían ser los siguientes: SUP-REP-13/2014 y su acumulado; SUP-REP-1/2015; SUP-REP-3/2015; SER-PSC-27/2015; SUP-REP-102/2015 entre otros. La serie *Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación* tiene numerosos artículos sobre la materia.

dos debates entre sus precandidatos a la gubernatura. La demanda incluía a diversas concesionarias de la entidad por su transmisión.

La resolución del CG determinó que el PES era infundado porque no se acreditó que se hubiese comprado tiempo-aire (Resolución CG235/2011). Desde una perspectiva liberal, se trató de proteger el derecho de los precandidatos a debatir (y por consecuencia, de los candidatos) y que los debates podían ser transmitidos sin violar la ley ni alterar la equidad como un ejercicio periodístico “auténtico” que favorece el conocimiento de las opciones políticas y, por tanto, contribuye a la formación de la opinión pública.

El bloque mayoritario de consejeros consideró que “la transmisión obedeció a un fin meramente periodístico e informativo para comunicar a la ciudadanía nayarita, el acontecer de los hechos que rodeaban el proceso electoral local”. Por el contrario, la Sala Superior revocó la decisión y sentenció que no se trataba de una “actividad periodística legítima”, aseveró en la sentencia que se propició la inequidad porque participaron unos precandidatos y no todos:

Máxime que, del contenido de dichos debates, es claro que cada uno de los precandidatos que participaron en ellos, planteó sus propuestas político-electorales en caso de llegar a ser candidatos, relacionadas con los temas de inseguridad pública, desarrollo económico, desarrollo social, la reforma del Estado, gobernabilidad, justicia y derechos humanos; que solicitaban el voto a su favor; que durante la transmisión de los debates aparecía el logo de los partidos políticos que integraban la extinta coalición “Nayarit Paz y Trabajo” (partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática), y que se realizó en cada uno de los debates una semblanza en la cual se mencionaban los logros de cada uno de los precandidatos participantes. Lo cual vulnera la equidad en la contienda. (SUP-RAP-459/2011)

Con esta resolución se restringió la posibilidad de organizar debates que fuesen transmitidos por radio o televisión fuera de los tiempos oficiales, lo que equivale a prohibir estos ejercicios ya que las normas constriñen el pautado a espacios de treinta segundos. Además, estableció que sólo podrían darse si, y sólo si, participaban todos los candidatos; en caso de contravenir cualquiera de estas condiciones se impondrá una sanción por romper las condiciones de equidad. Esta resolución privilegia, en los hechos, los promocionales por encima del

debate entre candidatos y discusión de propuestas y plataformas de los partidos.

### **Beneficios indebidos por la utilización de marcas, violación a los derechos de autor**

La sentencia SUP-REC-0887/2018 es una de las decisiones más polémicas del proceso electoral 2017-2018 relacionadas con la propaganda electoral. En síntesis, el caso es el siguiente: el PRI y el PVEM se quejaron de que los candidatos del PAN y MC al Senado de la República por el estado de Nuevo León habían “utilizado de manera indebida marcas comerciales y la imagen de personas conocidas como *influencers* en propaganda política”<sup>23</sup> que fue transmitida exclusivamente a través de *Facebook* y *Youtube*. Como bien señala Zorrilla “La intención del escrito de queja era que se añadieran esos supuestos beneficios económicos al tope de gastos de campaña de esos candidatos y, con ello, poder anular la elección” (Zorrilla 2018, 3).

La Sala Superior consideró que efectivamente los candidatos habían hecho un uso ilegal de marcas e imágenes que están reguladas por las reglas de la propiedad industrial. Consideraron que los candidatos habían recibido un beneficio que se expresaba en votos al haberse vinculado “aparente o realmente” a los candidatos con las marcas en cuestión y, por lo tanto, este apoyo debería considerarse como una aportación con un valor económico, político o propagandístico prohibido por las leyes electorales. Ordenó al INE cuantificar la supuesta aportación por sujetos prohibidos (personas morales) para añadirla a los gastos de campaña y verificar si en efecto se actualizaba el supuesto rebase de tope de campaña que les permitiría anular la elección.

Con esta resolución se sientan varios precedentes que complicarán en el futuro la actuación de la autoridad con respecto a la comunicación política.

---

<sup>23</sup> Al haber fallado a favor de los quejosos, una vez más el TEPJF amplió el catálogo de actos ilegales que, sin haber estado previamente codificados como falta electoral punible, en adelante lo será por la vía jurisprudencial y probablemente en el futuro alcanzará un nuevo artículo en la codificación legal electoral.

En primer lugar, están castigando a los candidatos y sus partidos por las marcas utilizadas en promocionales que exclusivamente fueron difundidas a través de *Facebook* y *Youtube* con lo cual se amplía de manera incommensurable el espacio para las quejas. Esto rompe con decisiones anteriores que reconocían la dificultad de implementar mecanismos de vigilancia efectiva en las redes. La actuación del INE en el ámbito de fiscalización se había limitado a exigir el reporte de gastos hechos por los partidos y/o sus candidatos para promocionarse en redes.

El quejoso considera que hay tres violaciones a la normatividad electoral: 1) el uso de diseños de personajes de marcas comerciales; 2) el uso de marcas comerciales en playeras de fútbol, y 3) la difusión de la candidatura de Samuel Alejandro García Sepúlveda a través de la red social *Facebook* de Mariana Rodríguez Cantú, considerada como *influencer*, debería ser considerada una conducta que representó un beneficio económico susceptible de cuantificarse al tope de gastos de campaña de Víctor Fuentes Solís y Samuel Alejandro García Sepúlveda. Huelga decir que en ninguna norma existe prohibición explícita para las conductas controvertidas.

La Sala Superior primero analiza si los candidatos hicieron algún pago a los dueños de los derechos por la utilización de las marcas correspondientes. Como no hubo manera de comprobar que eso hubiese sucedido, invierten el razonamiento y buscan comprobar el beneficio (electoral al que hay que asignarle un valor económico) que pudo haber obtenido cada candidato por la utilización de las marcas referidas.

El beneficio se considera una aportación por un ente prohibido (las personas morales detentadoras de las marcas). Es decir, se asumió que el hecho de que un candidato porte una camiseta deportiva equivale a que dicho club le hizo una aportación a la campaña del candidato en cuestión.<sup>24</sup> Explora entonces la autoridad jurisdiccional otra posible transgresión a la ley: el “aprovechamiento de la reputación ajena o uso

---

<sup>24</sup> En el cuerpo de la sentencia tratan el caso haciendo referencia a un caso de propaganda integrada. En publicidad la propaganda integrada se considera cuando una marca paga para que su producto aparezca en el contexto de un programa de televisión o película. El caso más claro de propaganda integrada en materia electoral fue cuando el PVEM apareció en el contexto de las telenovelas de Televisión Azteca. Claramente este concepto no aplica a este caso porque la situación es inversa, cosa que no advierte el razonamiento de la Sala Superior.

indebido de marcas comerciales” (SUP-REC-0887/2018, 59). Consideran que es evidente que la utilización de estas marcas fue parte de la estrategia de campaña y, por tanto, un comportamiento anómalo que les generó beneficios a los candidatos debido a que es “imposible que el público haga una disociación de la publicidad comercial” (*op. cit.*, 61) entre el candidato y el club deportivo.<sup>25</sup>

Consideraron también que hay violaciones a la Ley Federal de Propiedad Intelectual ya que los candidatos se apropiaron indebidamente de una marca para obtener beneficios electorales. En este razonamiento el agraviado debería ser el dueño de la marca y, en su caso, es este quién debió iniciar la querella y ciertamente no frente a un tribunal electoral sino en los tribunales especializados en materia de propiedad industrial.

Congruentes con el objetivo inicial de los quejosos —establecer si los candidatos habían rebasado el tope de campaña para poder anular la elección— la Sala Superior determinó que hubo un beneficio electoral que puede cifrarse en el beneficio económico y que este alteró la equidad del proceso electoral:

“los partidos políticos y sus candidatos no deben adquirir, vincular, relacionar o posicionar ante la ciudadanía, su propaganda político-electoral con algún ente económico a través de sus marcas, nombres o imágenes comerciales -máxime si éstas están ampliamente posicionadas en el ámbito geográfico-, pues afectan los *principios de equidad y certeza* protegidos en materia electoral.” (*op. cit.*, 75; subrayado propio)

La Sala Superior obligó a la Unidad de Fiscalización a cuantificar el gasto para agregarlo a los gastos de campaña y determinar si hubo o no rebase de topes de campaña.

En el caso del apoyo manifestado por Mariana Rodríguez Cantú, la *influencer* que apoyó a Samuel Alejandro García Sepúlveda, se determinó que no hubo falta porque no hubo indicios de que haya habido un pago por la manifestación de dicho apoyo y porque este se hizo a través de las redes sociales que deben considerarse de *carácter*

<sup>25</sup> Una vez más el “público” es decir los ciudadanos son considerados menores vulnerables sujetos al engaño de los candidatos.

*privado.* La contradicción en la sentencia es, a mi parecer evidente: si las redes se consideran de carácter privado, ¿no debería haberse desechado el recurso completo por improcedente?

## Conclusión

A través de sentencias, primero, y después por determinación legal, las autoridades electorales tienen la obligación de juzgar el contenido de los promocionales, así como los dichos y hasta gestos de candidatos y partidos. Esto ha incrementado la litigiosidad del sistema electoral, lo que propicia la deslegitimación de las autoridades electorales y no ha incrementado el compromiso de los actores con la democracia.

Las constantes quejas de los partidos políticos han propiciado la ampliación del concepto de equidad y una permanente modificación de criterios de los tribunales. Prácticamente cualquier actividad política, todos los actos de campaña y el contenido de cualquier promocional se someten a revisión de las autoridades electorales a petición del partido que se siente afectado.

En la búsqueda de esta imposible equidad, se ha perdido precisión en el concepto y por tanto en las normas que deben preservarlo. La ampliación de este concepto, aunada a la aspiración de mantener un ficticio equilibrio estático, tiene efectos no deseados más graves que los males que busca remediar.

A juzgar por los resultados electorales y las múltiples alternancias locales y federales se puede sostener que el sistema electoral mexicano ha conseguido crear condiciones materiales y jurídicas que permiten competir a los desiguales.

El sistema electoral mexicano ha alcanzado niveles razonables de equidad a sabiendas de que la igualdad no es posible y tampoco es deseable. El sistema partidista mexicano en 2019 es plural y competitivo. ¿Por qué no lo aceptamos?

El modelo de comunicación política creado en 2007 mejoró sustancialmente las condiciones de acceso a los medios de comunicación, haciéndolas equitativas: contuvo a los concesionarios de radio y televisión de intervenir en la contienda. Al proporcionar acceso al tiempo-aire a

los partidos en los tiempos del Estado eliminó la posibilidad de que radiodifusoras y televisoras alteraran los precios convenidos con la autoridad electoral a través de prebendas que favorecían a unos en detrimento de los otros.

El reto más importante a la equidad está en la propaganda gubernamental, el creciente gasto en comunicación social al que tienen acceso los partidos en el gobierno y el uso clientelar de los programas sociales. Estas son tareas pendientes, todavía habremos de decidir cuál será la responsabilidad de las autoridades electorales y cuál de otras autoridades como la Auditoría Superior de la Federación y el Sistema Nacional Anticorrupción. ¶

# **Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México. Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador**

Julio Juárez Gámiz  
y Emilio Buendía Díaz\*

## **Primeras interpretaciones del concepto de equidad en materia de cobertura informativa**

La manera de entender el papel de la comunicación política en los procesos electorales ha cambiado en México en los años recientes (a partir de la reforma constitucional de 2007-2008). Esa transformación paulatina se explica al menos por cuatro fenómenos dispares que permiten ubicar longitudinalmente la evolución de la comunicación política en el país. En primer lugar, la alternancia democrática que redistribuyó el poder político al iniciarse el nuevo milenio en prácticamente todos los ámbitos de gobierno. En segundo lugar, y derivado de lo anterior, un incremento significativo de la competitividad electoral en los ámbitos municipal, estatal y federal. Tercer fenómeno, y no obstante el nuevo dinamismo de la vida electoral, la consolidación de un mercado mediático definido por la concentración comercial y la escasa calidad en la oferta de contenidos, lo que se ha traducido en una limitada diversidad de opciones informativas para el electorado. Por último, la fuerte

---

\* Julio Juárez Gámiz es investigador en el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades de la UNAM. Emilio Buendía Díaz es el coordinador de asesores de la presidencia del INE.

dependencia televisiva por parte de la clase política para apuntalar candidaturas y consolidar trayectorias políticas desde el congreso, oficinas de gobierno y órganos de dirección partidista en la década de los años noventa.

Los cambios en la regulación electoral que han modulado el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión pueden ser explicados en buena medida a partir de una contradicción sistemática. Por un lado, el incremento de la competitividad electoral en el ámbito nacional; por el otro, la ausencia de espacios en los medios masivos de comunicación en donde esta diversidad pueda recrearse discursivamente.

Esa inequidad informativa —histórica y bien documentada (Trejo 2001)— entre la cobertura de las actividades y opiniones de los candidatos del partido oficial, y la presencia limitada de la oposición en la radio y la televisión (pública y comercial), cimentó los primeros esfuerzos por garantizar que el espacio en los medios electrónicos no quedara supeditado únicamente a los criterios editoriales o empresariales de la industria.

Es por ello que el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión puede leerse como una medida de corrección a la inequidad informativa. El consenso político inicial parte de una premisa que define el objetivo de la propaganda electoral como el medio ideal para subsanar las deficiencias informativas y comunicacionales de un mercado mediático caracterizado más por la inequidad de su cobertura que por su capacidad para habilitar la libertad de expresión de quienes contendían en los procesos electorales.

El Cofipe ya contemplaba, desde 1990, la distribución de quince minutos mensuales del llamado tiempo estatal a cada partido político para producir dos programas transmitidos en periodo no electoral. Estaba contemplada también la distribución proporcional de 250 horas en radio y 200 en televisión durante la campaña presidencial entre todos los partidos políticos, sumada a la adquisición, por parte de la autoridad electoral, de 10 mil promocionales en radio y cuatrocientos en televisión, de veinte segundos cada uno, para ser repartidos de manera similar.

La primera vez que los partidos políticos tuvieron acceso al mercado de la publicidad sin intervención de la autoridad electoral fue con la reforma electoral de 1993, que les permitía contratar tiempo aire con

sus prerrogativas. No obstante, bastaron tres elecciones presidenciales (1994, 2000 y 2006) y dos procesos federales intermedios (1997 y 2003) para constatar que la contratación de tiempo aire en las dos principales cadenas privadas de televisión acaparaba siete de cada diez pesos del gasto electoral de los partidos políticos. De modo paradójico, los esfuerzos por fortalecer financieramente a los partidos, aumentando sus ministraciones, los volvió más dependientes de las televisoras. Según datos del entonces IFE, en la elección presidencial de 2006 todos los partidos políticos destinaron poco más del 90% de su financiamiento público, es decir 2 mil millones de pesos, a la contratación de espacios publicitarios en la radio y la televisión (IFE 2006).

Ésa fue la antesala de la reforma electoral de 2007-2008, que prohibió formalmente adquirir o contratar tiempo aire a partidos, autoridades electorales y terceros, destinando en compensación los tiempos del Estado correspondientes a 48 minutos por estación de radio y canal de televisión. La implementación de la reforma llevó a un enfrentamiento con la industria de la radio y la televisión, así como a una consistente resistencia a aplicarla durante el proceso electoral 2009. La autoridad electoral se vio obligada a diseñar e instalar el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado para pautar y monitorear un considerable número de promocionales derivados de la distribución de los cuarenta y ocho minutos.

Sin embargo, a la par del despliegue tecnológico y humano de la autoridad electoral para administrar los tiempos del Estado, fueron identificados distintos subproductos de publicidad política que, violando las disposiciones legales, constituyan una oferta comercial por parte de las televisoras para satisfacer la demanda de espacios publicitarios por parte de servidores públicos y partidos políticos. No pocos analistas coincidieron en calificar el fenómeno como un nuevo “mercado negro” de propaganda político-electoral. Numerosas quejas por la compra y adquisición de infomerciales, gacetillas y productos integrados han motivado amplias discusiones en el seno del Consejo General del INE y de la Sala Superior del TEPJF.

Poco a poco se fueron construyendo y homologando los criterios para sancionar este tipo de conductas, entrando a una nueva fase en la regulación del acceso de los partidos a la radio y la televisión que poco tenía que ver ya con el tiempo a distribuir, sino con el formato y

contenido de los mensajes que comenzaron a aparecer en los medios masivos de comunicación.

El propósito central de este capítulo es, precisamente, analizar la creciente tensión entre dos nociones sustantivas del derecho electoral: equidad de la contienda y libertad de expresión. Según distintos análisis, la reforma 2007-2008 significó, más allá de una restricción tácita a la libre contratación de espacio radioeléctrico, la consolidación de un “modelo” de comunicación político-electoral que pone por encima de la deliberación razonada la saturación publicitaria, y que obliga a una vigilancia obligada y constante de la autoridad administrativa sobre la naturaleza misma de los contenidos de los mensajes de los partidos (Arellano y Jara 2013; Juárez y Brambila 2013).

Si bien ninguna reforma electoral modificará la ecología mediática donde acontecen las campañas electorales, las disposiciones constitucionales posteriores a la elección de 2006 sí alteraron diametralmente las relaciones entre las autoridades electorales y los concesionarios de la radio y la televisión. Esos vínculos han adquirido una dimensión operativa significativa, así como política, dadas las características del mercado mexicano. Éste se caracteriza, en contraste con el modelo estadounidense de libre contratación, por mercados locales de televisión prácticamente inexistentes, lo que hace muy difícil la segmentación de mensajes en pequeños mercados y nichos de audiencia. En el distrito más remoto y en el municipio más marginal, los contenidos televisivos son prácticamente los mismos a los ofrecidos en los canales nacionales, y son producidos en la capital del país.

De ahí se desprende una de las grandes paradojas del actual esquema de administración de los tiempos del Estado, criticado por la *sportización* de la política. En cada proceso electoral federal, más de dos mil concesionarios de radio y televisión deben pautar miles de *spots* de treinta segundos; sin embargo, tan sólo cinco canales nacionales de televisión abierta (2, 5, 7, 9 y 13) alcanzan a más del 85% de la audiencia televisiva en todo el país. Los esfuerzos por incluir al 15% restante dan pie a un “desperdicio” publicitario, si se atienden las métricas que rigen la industria de la publicidad comercial, como los GRP (*Gross Rating Points*) y la *frecuencia* con la que un televidente está expuesto a una categoría de mensaje en la televisión.

A la par de administrar los tiempos del Estado, se encomendó a la autoridad administrativa hacer valer el principio de equidad en las contiendas electorales. Es cierto que, una vez resuelto el tema de la distribución de los tiempos entre partidos y autoridades electorales, el siguiente reto, quizás menos voluminoso operativamente hablando, pero de mayor trascendencia en el transcurso de las campañas, ha sido la facultad de sancionar los contenidos de la propaganda difundida por los partidos políticos. A continuación, se estudian esos mecanismos de regulación que han estrechado y, en ocasiones, enfrentado también el trabajo del INE y del Tribunal electoral en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión.

## **Mecanismos históricos de garantía del principio de equidad de la contienda**

### **Justicia electoral administrativa**

La justicia electoral administrativa tiene un antes y después en la elección presidencial de 2006. La propaganda electoral negativa que partidos políticos y terceros contrataron en los medios de comunicación ese año, particularmente en radio y televisión, obligó al entonces IFE a ejercer su facultad sancionadora, no sólo para imponer castigos a quienes transgredieran el marco jurídico, sino también como mecanismo auxiliar en la depuración del proceso electoral.

En términos procedimentales, desde la promulgación del Cofipe en 1990 (Decreto 1990), ya había la posibilidad de que el IFE ejerciera mecanismos de control sobre distintos sujetos, esto es, partidos políticos, ciudadanos y notarios. Sin embargo, más que una verdadera facultad sancionadora, el Instituto se limitaba a integrar el expediente y remitirlo a la autoridad competente para que impusiera la sanción respectiva.

Cuando se trataba de partidos, el Código establecía que, una vez integrado el expediente, el Instituto lo remitía a la Sala Central del Tribunal Federal Electoral para efectos de la imposición de la sanción. Por cierto, el artículo 342 del Cofipe de 1990 establecía que los

partidos políticos podrían ser sancionados con multa económica (de cincuenta a cinco mil veces el salario mínimo vigente para el entonces DF) cuando incumplieran con las resoluciones o acuerdos de los órganos del IFE. Éste era entonces una autoridad administrativa que carecía de atribuciones para sancionar.

Lo anterior hace sentido si se considera que cuando surge la autoridad, el tema central de la institucionalidad electoral no era sancionar, sino construir confianza ciudadana en la organización de los procesos electorales. Incluso, dicha lógica continuó con la reforma de 1993 (Decreto 1993), pues si bien se amplió el catálogo de sanciones en el Cofipe, también lo es que la participación del IFE era de una mera autoridad instructora. No es sino hasta 1996 cuando el legislador otorga al IFE la facultad de sancionar a los partidos políticos que incumplan sus obligaciones, las resoluciones o acuerdos del propio IFE, o las reglas en materia de fiscalización (aportación de ente prohibido, no presentación de informes anuales o de campaña en los términos y plazos previstos por la norma, rebase de los topes a los gastos de campaña) (Decreto 1996).

El recuento legislativo sirve para tener claro que, durante más de diez años, la justicia administrativa electoral no tuvo como objetivo incidir directamente en las contiendas electorales, ni siquiera como preventivo. Ello fue así ya que las etapas del procedimiento administrativo sancionador eran bastante largas, lo que impedía que la autoridad resolviera a la brevedad cualquier queja que se presentara durante el desarrollo del proceso electoral.

Si bien la ley reconocía desde 1993 el derecho de los partidos políticos a contratar tiempos en radio y televisión en los procesos electorales, así como el derecho restringido de terceros a contratar propaganda en medios a favor o en contra de algún partido o candidato, lo cierto es que la conducta de varios actores durante el proceso electoral de 2006 llevó a reconsiderar los alcances y efectos de esos permisos. En efecto, partidos políticos y candidatos llevaron su estrategia propagandística en medios más allá de los límites establecidos en la norma. A dicho actuar se agregaron ciertos comportamientos de grupos empresariales (Consejo Coordinador Empresarial) y de un supuesto candidato independiente (Víctor González Torres), mediante la compra de tiempos en radio y televisión con contenido político-electoral a favor o en contra de un partido o candidato.

Esas conductas generaron diversos posicionamientos políticos que presionaron para que el IFE no sólo sancionara eficazmente a los actores involucrados, sino que detuviera los efectos de la conducta presuntamente ilegal. Esto significó un cambio radical en la concepción político-administrativa del IFE, planteando un dilema trascendental respecto a si era su obligación inhibir ciertas conductas durante el proceso electoral.

La disyuntiva de justicia administrativa estaba presente. Según las reglas vigentes en aquel momento, el procedimiento administrativo sancionador no era breve, ni mucho menos podía ordenar la suspensión provisional de la conducta denunciada. Haberlo realizado de manera discrecional hubiera generado un serio riesgo de faltar al principio de certeza que debe regir en los procesos electorales. Por ello, era necesario llevar el dilema ante el máximo órgano de dirección del IFE y, bajo las reglas existentes, que fuera susceptible de impugnación ante la instancia jurisdiccional.

Así, el 15 de marzo de 2006, el Consejo General del IFE analizó el proyecto de “Acuerdo por el que se ordena a la Coalición “Alianza Por México”, que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e Internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales”. Fue la Coalición “Por el Bien de Todos”, que postulaba a Andrés Manuel López Obrador (AMLO) a la presidencia de la República, la que en un inicio solicitó el retiro de los promocionales. La petición se sustentaba en que los promocionales de Roberto Madrazo, candidato de la referida Alianza, no se identificaban con el partido o partidos que lo postulaban. Asimismo, se consideraba que el promocional denostaba al candidato de la coalición referida, esto es, a Andrés Manuel López Obrador.<sup>1</sup>

Los integrantes del Consejo General decidieron por unanimidad desechar el proyecto de acuerdo. La razón esencial fue que la vía utilizada para presentar el asunto no era la adecuada, es decir, el procedimiento

---

<sup>1</sup> Para abundar se sugiere consultar el acta de la versión estenográfica de la sesión del 15 de marzo de 2006, correspondiente al punto 7 del orden del día en las fojas 366 y siguientes. Consultable en [http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura\\_IFE/CG/sesiones\\_CG/actas\\_CG/2006/actas\\_pdf/CGe150306.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/Estructura_IFE/CG/sesiones_CG/actas_CG/2006/actas_pdf/CGe150306.pdf).

para tal efecto no era el procedente.<sup>2</sup> La Coalición impugnó la resolución ante la Sala Superior del TEPJF, mediante el recurso de apelación SUP-RAP-17/2006.<sup>3</sup> La sentencia (se abundará en el apartado correspondiente a la autoridad jurisdiccional) revocó la determinación del Consejo General y ordenó que se atendiera la petición de la Coalición “Por el Bien de Todos” vía un procedimiento abreviado especializado, análogo al previsto en el entonces artículo 270 del Cofipe, esto es, al procedimiento ordinario sancionador.

Dicho recurso procedía cuando los partidos políticos o coaliciones presentaban inconformidades por actos que consideraban contrarios a los principios que deben regir toda elección democrática. Asimismo, estaba compuesto por etapas que garantizaban el debido proceso legal, pero con plazos que aseguraran la emisión de una determinación por parte del Consejo General del IFE apegada a la celeridad en que se desarrollan los procesos electorales. El TEPJF consideró también en su sentencia al caso estudiado que el Consejo General contaba implícitamente con facultades para haber dictado medidas cautelares. Lo anterior, con fundamento en la obligación reglamentada para velar por el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral. A partir de esa sentencia, el Consejo General del IFE conoció sobre 22 procedimientos especializados y un incidente de inejecución cuya materia involucraba la presunta ilegalidad de diversos promocionales. Finalmente, se retiraron del aire veinte *spots* que violaban las normas de la contienda electoral.<sup>4</sup>

---

<sup>2</sup> Al respecto, el entonces consejero Virgilio Andrade Martínez, para declarar improcedente la petición, sostuvo: “En todo caso, las situaciones casuísticas o circunstanciales que se presenten pueden ser atendidas como han sido atendidas siempre en todos los procesos electorales, por la vía adecuada. Y la conclusión a la que se llega es que simplemente en esta ocasión no hay coincidencia en el procedimiento, y al no coincidir en el procedimiento y al asumir que la naturaleza de los actos que se pretende aprobar por Acuerdo son materialmente litigiosos y, además, también en el fondo conllevan pronunciamientos diferentes por parte de los tribunales jurisdiccionales, cuando han presentado casos similares, se llega a la conclusión y a la diferencia de que la vía de un acuerdo administrativo no es la idónea para atender este caso”.

<sup>3</sup> Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>.

<sup>4</sup> Para abundar respecto a los procedimientos especializados, la materia y sentido de los mismos se sugiere consultar: [http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/nota\\_procedimientos\\_especializados.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf).

A partir de la creación del procedimiento abreviado, en la reforma constitucional y legal de 2007 se incorporó al marco jurídico el procedimiento especial sancionador (PES), que se instruía y resolvía por el IFE cuando se denunciaba las siguientes conductas:

- Violación a lo establecido en el artículo 41, base III, de la Constitución (modelo de comunicación política electoral) o en el artículo 134 constitucional, párrafo octavo (promoción personalizada de servidores públicos en medios de comunicación sociales).
- Contravención de normas sobre propaganda política o electoral.
- Realización de actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, el Cofipe facultó al IFE a dictar medidas cautelares. Sobre este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia “Medidas cautelares. No constituyen actos privativos, por lo que para su imposición no rige la garantía de previa audiencia”<sup>5</sup> ha sostenido que aquéllas son resoluciones provisionales en las que, sin pronunciarse de manera definitiva sobre la calificación legal del procedimiento, se analiza en un breve plazo y de manera preliminar la conducta señalada como ilegal con el objeto de garantizar el derecho que se estima transgredido por alguna de las partes. En otras palabras, las medidas cautelares permiten detener o inhibir los efectos de conductas que probablemente vulneran la ley, con independencia del análisis y conclusión que resulte del procedimiento. Es decir, puede dictarse una medida cautelar por considerarse preliminarmente que la conducta es contraria a la norma, pero no estimarse al final de cuentas la responsabilidad de alguna de las partes, o viceversa.

Así, con la incorporación del PES a la legislación electoral, desde 2008 la justicia electoral administrativa se ha convertido en un elemento fundamental de las contiendas políticas. Esto es así ya que prohibir la compra o adquisición de tiempos en radio y televisión por parte de los actores políticos, candidatos o personas físicas o morales en beneficio o contra algún candidato o partido político, se volvió, junto con las irregularidades en la propaganda electoral, no solo uno

---

<sup>5</sup> Consultable en <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1011/1011508.pdf>.

de los temas relevantes de los procedimientos especiales sancionadores, sino también un aspecto de atención particular por parte de la autoridad administrativa.

De esta manera, el número de PES instaurados en los procesos electorales federales son bastantes, lo cual no sólo ha generado un incremento considerable en la cantidad de trabajo realizado por la autoridad administrativa, sino también la confrontación entre las fuerzas políticas representadas en el Consejo General y los propios consejeros electorales, pues las sanciones se dictan en sesiones públicas y ante la presencia de los partidos políticos.

Como puede apreciarse, en cada proceso electoral se incrementan el número de quejas que son tramitadas ante la autoridad administrativa federal como procedimientos especiales sancionadores. Sin embargo, no todos son conocidos y/o resueltos por el Consejo General. Ello es así, ya que por reglas de competencia corresponde a dicho órgano conocer de aquellos procedimientos especiales cuya vía sea el radio y la televisión para la comisión de conductas presuntamente ilegales. Corrobora lo anterior, la jurisprudencia del TEPJF del rubro “Radio y televisión. La comisión de quejas y denuncias del IFE está facultada para ordenar la suspensión de la difusión de propaganda política electoral” (Jurisprudencia 24/2009).

**Tabla 1. Quejas tramitadas como  
Procedimientos Especiales Sancionadores**

2005-2006	2008-2009	2011-2012	2014-2015	2017-2018
22 <sup>1</sup>	1026 <sup>2</sup>	1371 <sup>3</sup>	1502 <sup>4</sup>	1261 <sup>5</sup>

Fuente: Elaboración propia.

1/ Disponible en: [http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/nota\\_procedimientos\\_especializados.pdf](http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/nota_procedimientos_especializados.pdf).

2/ Consultable en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/ProcesosElectorales/ProcesoElectoral2008-2009/ProcesoElectoral2010.doc/LibroBlanco.pdf>.

3/ Ver en [http://www.ine.mx/documentos/proceso\\_2011-2012/documentos/LibroBlanco\\_PEF2011-2012.pdf](http://www.ine.mx/documentos/proceso_2011-2012/documentos/LibroBlanco_PEF2011-2012.pdf).

4/ Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, con fecha de corte al 20 de agosto de 2015. Dicho informe fue presentado a los integrantes del Consejo General del INE en la sesión ordinaria del 28 de agosto siguiente.

5/ Información obtenida del Sistema Integral de Quejas y Denuncias del INE.

Si bien los partidos políticos tienen el derecho constitucional de tener acceso en todo momento a los medios de comunicación, lo cierto es que la propia Constitución regula ese mismo derecho. Esto es, la restricción referida en el párrafo anterior, así como la prohibición de difundir propaganda gubernamental durante el periodo de campaña electoral, implicó que la autoridad administrativa se volviera una verdadera autoridad revisora de contenidos en elecciones federales y locales por igual.

Ello coloca a los consejeros electorales como entes calificadores de contenidos de propaganda electoral. La experiencia muestra que la mayoría de los casos implica realizar un alto grado de valoración técnica y jurídica para concluir si la conducta denunciada vulnera el marco jurídico. Esto ha demostrado en varias ocasiones que, contrario al objetivo de juzgar con inmediatez la posible vulneración del principio de equidad en las contiendas electorales, los promocionales que mayor atención informativa generan son aquéllos cuyo contenido se presume contrario a la normatividad. Ello ha generado un incentivo para producir mensajes capaces de generar controversia y que atraigan la atención de los medios.

A partir de la reforma de 2014, se modificaron de fondo las reglas del PES. Ahora le corresponde al INE admitir la queja, investigar sobre la conducta denunciada y llevar a cabo la audiencia de ley de pruebas y alegatos para integrar el expediente que será remitido después a la Sala Regional Especializada del TEPJF para que resuelva sobre la responsabilidad del sujeto denunciado.

Pese al nuevo esquema para resolver los PES, la autoridad administrativa siguió teniendo la atribución de dictar medidas cautelares, esto es, la posibilidad de detener los efectos de conductas que presuntamente son ilegales.

Para los autores, dicha atribución es la más importante de todo el procedimiento especial sancionador, pues es el medio mediante el cual la autoridad administrativa depura en verdad las irregularidades en que incurren los actores políticos o terceros respecto a la propaganda político electoral durante el desarrollo de los procesos electorales. Esto es, al dictar una medida cautelar se garantiza que el proceso electoral se dé en condiciones de legalidad y dé certeza a los participantes sobre las conductas que, desde un punto de vista administrativo, se insertan en el marco jurídico.

Lo anterior no implica desconocer que las resoluciones que se dictan en dichos procedimientos son efectivas y, en consecuencia, son importantes para el desarrollo del proceso electoral; sin embargo, imponer sanciones no busca, como en cualquier sistema punitivo, restituir el derecho posiblemente violado, sino disuadir que se vuelvan a cometer dichas conductas.

### **Justicia electoral jurisdiccional**

La existencia de mecanismos de acceso a tribunales electorales complementa a la democracia mexicana. La inclusión del sistema de medios de impugnación en materia electoral, así como la creación de un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación a partir de la reforma constitucional de 1996 al artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respectivamente, implicó el inicio de la consolidación del sistema electoral mexicano.

Sin duda, las actividades del TEPJF fortalecen las de la autoridad administrativa, pues del análisis del artículo 99 de la Constitución puede advertirse que no existe ningún acto en materia administrativa electoral, tanto federal como local, que no pueda ser objeto de impugnación ante el órgano jurisdiccional federal.

En otras palabras, todo acto de autoridad administrativa se encuentra en posibilidad de ser revisado por un órgano jurisdiccional especializado cuyo objetivo es garantizar que la decisión sea constitucional y legal.

La participación del tribunal en el sistema electoral mexicano ha sido de mucha importancia. La impugnación de los resultados de la elección presidencial de 2006 centró la atención de los actores políticos y de la sociedad en general sobre la actividad del TEPJF; sin embargo, existen actuaciones previas que valen la pena ser referidas.

Previo a dicha elección, la actividad del TEPJF, como instancia revisora de los actos del IFE, estuvo enfocada esencialmente a aspectos relacionados con asuntos de credencial para votar con fotografía; impugnaciones a acuerdos vinculados con la organización de la elección; y sanciones a partidos políticos por contravenir sus obligaciones establecidas en el Cofipe.

Dentro de los asuntos de mayor relevancia en materia administrativa previo a 2006, se encuentran los procedimientos sancionadores que derivaron de quejas en materia de fiscalización. Los casos de “Amigos de Fox” y “Pemexgate”, más allá del monto involucrado en las sanciones (las más altas en la historia electoral del país), el tribunal reconoció criterios que permitieron a la autoridad administrativa arribar a la conclusión en el sentido que lo hizo, esto es, validó la eliminación de secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Adicionalmente, tratándose de elecciones, otras resoluciones que fueron fundamentales para la construcción de credibilidad del TEPJF previo a 2006 fueron diversas declaraciones de nulidad de elección de gobernadores. Destacan la relativa al proceso electoral de Tabasco en 2000 (SUP-JRC-487/2000) y de Colima en 2003 (SUP-JRC-221/2003 y Acumulados).

Respecto a la elección de Tabasco, el órgano jurisdiccional federal en la materia electoral estableció que durante el proceso electoral no habían existido condiciones que permitieran advertir el cumplimiento a los principios rectores de las elecciones. Esto es, a partir de la intervención de servidores públicos y de terceros en el proceso electoral y tomando en consideración el margen cerrado en los resultados, se consideró que debía anularse la elección de gobernador. Dentro del análisis realizado por la Sala Superior se advirtió que los medios de comunicación habían jugado un rol fundamental en la elección.

Tratándose de la elección del gobernador de Colima en 2003, el tribunal consideró que se actualizaba la causal de nulidad expresamente establecida en la legislación local consistente en la prohibición de intervención directa del titular del poder ejecutivo local o mediante terceros en el proceso electoral respectivo.

Dentro del análisis realizado por la Sala Superior para verificar las condiciones sobre las cuales se había desarrollado el proceso electoral, se consideró que el acceso a los medios de comunicación no se había realizado de manera equitativa.

Como puede advertirse, en las sentencias señaladas se valoró la conducta de los medios de comunicación como un elemento adicional para concluir si las condiciones sobre las cuales se desarrolló la contienda electoral estuvieron apegadas a los principios de equidad y legalidad.

En otras palabras, si bien el análisis hecho por la Sala Superior respecto a la conducta de los medios de comunicación dentro de un proceso electoral es necesario para determinar si en el mismo existió un respeto al principio de equidad en la contienda, también lo es que éste no es suficiente para declarar la nulidad de la elección.

Ahora bien, la elección del 2006 como se ha expresado a lo largo del presente capítulo constituyó la razón sobre la cual se edificó la reforma constitucional de 2007 respecto al modelo de comunicación política y sobre su control.

La sentencia que da origen al procedimiento especializado o abreviado, y que posteriormente fue reconocido legalmente como PES, tuvo como objetivo resolver en poco tiempo sobre la legalidad de las conductas realizadas por los actores políticos y terceros, no solo dentro del proceso electoral, sino incluso previo a éste.

Desde la perspectiva de los autores, el procedimiento administrativo creado jurisdiccionalmente en modo alguno tuvo como fin convertir a la autoridad administrativa como un generador de valoraciones de contenidos en los promocionales de los partidos políticos, sino cumplir con los fines que persigue como autoridad encargada de la organización de los procesos electorales: equidad, legalidad, certeza.

Con la reforma constitucional de 2007 se estableció un modelo en el que se restringe la compra y adquisición para propaganda política y convierte a la autoridad administrativa en la única administradora de los tiempos en radio y televisión, esto es, el IFE (hoy INE) es quien asigna los tiempos de acceso de los partidos políticos a dichos medios de comunicación.

A partir de dichas reglas, el tribunal electoral fue resolviendo impugnaciones a diversos PES, delineando una línea de criterios obligatorios sobre el papel que debía seguir el IFE, atendiendo la naturaleza del procedimiento administrativo especial sancionador.

Pese a ello, los autores consideran que los criterios desvirtuaron el objetivo de la creación del procedimiento y, en consecuencia, le restó eficacia jurídica y aumentó la carga política, y mediática, a las decisiones de la autoridad administrativa.

El procedimiento especial sancionador, desde que fue incorporado a la legislación electoral en 2008, fue reconocido jurisdiccionalmente como un instrumento para detener y sancionar los efectos negativos

que tenía una conducta realizada por cualquier actor político dentro del proceso electoral.

Sin embargo, el tribunal consideró que la posible vulneración de las nuevas reglas de acceso a radio y televisión no está circunscrita a una temporalidad, es decir, pueden analizarse conductas fuera de un proceso electoral. Al respecto, la Sala Superior en la resolución SUP-RAP-58/2008 sostuvo lo siguiente:

La reseña de las disposiciones atinentes a los procedimientos sancionatorios y cuadro comparativo precedentes, permiten concluir que el procedimiento especial sancionador previsto en el artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, está limitado a conocer actos y conductos relacionadas con: violaciones a las disposiciones en materia de radio y televisión; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos y cuando constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Si bien el precepto en comento, alude a que esas irregularidades tengan lugar durante el desarrollo de un proceso comicial federal, ello no significa que las irregularidades en materia de radio y televisión, queden excluidas del procedimiento especial en análisis. Lo anterior es así, **en virtud de que el derecho de acceder a los medios de comunicación social otorgado a los partidos políticos, en términos de lo dispuesto en los artículos 41 de la Constitución General de la República y 49 del código electoral federal, es permanente, y no exclusivamente dentro de los procesos comiciales**, por lo que de esa manera, **es también permanente la posibilidad de que se cometan violaciones a las normas que regulan dicha prerrogativa**, así como la afectación que puede ocasionarse con la difusión de promocionales propagandísticos de la naturaleza apuntada. Por ende, una interpretación funcional de las normas señaladas, conduce a sostener que en tratándose de propaganda electoral o política difundida en medios de comunicación social como es la radio y la televisión, el procedimiento especial sancionador es la vía idónea para analizar las conductas denunciadas en esa materia, por lo que se puede instaurar en cualquier tiempo, en consecuencia, es factible instaurarlo dentro o fuera de un proceso electoral federal.

Situación similar ocurrió con los plazos. En la resolución antes referida se reconoce que el procedimiento está diseñado para ser breve, particularmente si se consideran los plazos que rigen al procedimiento ordinario sancionador.

Sin embargo, a partir de dos criterios obligatorios para la autoridad administrativa, se fue eliminando en la práctica la brevedad en el des-

ahogo del procedimiento. Por una parte, se estableció la obligación de llamar a procedimiento a todos los sujetos denunciados y, por la otra, la obligación de la autoridad administrativa de investigar para determinar si se había transgredido la ley.

Si bien dichos criterios obedecen a una mayor exhaustividad en el análisis que debe hacer la autoridad, debe reconocerse que los mismos fueron desvirtuando la naturaleza del procedimiento tal como se concibió en 2006, en la resolución SUP-RAP-17/2006. Ahí se consideró que el procedimiento debía tomar en cuenta:

las peculiaridades de la materia cuando están vinculadas con el regular desarrollo de un proceso electoral, lo cual hace necesario, en muchos casos, tomar decisiones con la mayor celeridad y llevarlas a su inmediata ejecución a fin de satisfacer necesidades apremiantes dictadas por el interés general, que no podrían esperar los tiempos ordinarios requeridos.

Así, es evidente que cualquier determinación o criterio de interpretación que se aleje de la celeridad, permite apartarse de la lógica sobre la cual se concibió un procedimiento cuyo objetivo fue el de restablecer eficazmente el desarrollo de un proceso electoral.

A partir de la reforma constitucional y legal de 2014, el procedimiento sigue vigente en la legislación electoral, aunque ahora se desarrolla con la participación de dos autoridades. El INE es la autoridad instructora (admite la denuncia, hace las investigaciones y desahoga la audiencia de pruebas y alegatos) y el TEPJF, vía la Sala Regional Especializada, resuelve el procedimiento.

Respecto al dictado de las medidas cautelares, éstas son concedidas o no por el INE y su revisión corre a cargo de la Sala Superior del TEPJF. De esta forma, detener la conducta y sus efectos es responsabilidad de una autoridad que no resuelve el PES.

### **Ventajas y desventajas del actual modelo de comunicación política-electoral**

En 2019 habían transcurrido doce años desde la reforma electoral que prohibió la compra-venta de tiempo en radio y televisión, y llevó al IFE, ahora INE, a ser la única institución del Estado mexicano facultada

garantizar la prerrogativa de los partidos políticos para acceder a la radio y la televisión. Son varias las lecciones que se desprenden de las medidas que han dado resultado y las que representan importantes áreas de oportunidad.

La principal crítica al esquema de distribución de tiempo en radio y televisión ha sido la saturación publicitaria mediante *spots* de 30 segundos. Aunque esta saturación está documentada, ni los tiempos que duran las campañas, (sesenta días para la elección federal intermedia y noventa para la presidencial), ni la cantidad de tiempo disponible para los partidos políticos y autoridades electorales, han sufrido modificación alguna tras la reforma electoral de 2014. Al contrario, para las campañas electorales locales los partidos políticos pasaron de tener 18 minutos diarios en cada estación de radio y televisión, a tener 41. En el caso de las precampañas federales, ahora cuentan con treinta minutos en lugar de los dieciocho que establecía el Cofipe y, para el caso de las precampañas locales, los partidos políticos pasaron de 12 a 30 minutos diarios en cada estación de radio y televisión.

Una de las principales ventajas del actual esquema de distribución de tiempos en la radio y la televisión es la garantía de un acceso equitativo (siguiendo la regla 30-70 que distribuye 30% del tiempo entre todos los partidos de manera igualitaria y el 70% de acuerdo a la proporción de votos obtenidos en la elección para diputados inmediata anterior) mediante un sistema bastante eficaz de pautado diseñado por la autoridad electoral. Como en el caso de otras etapas de la vida electoral, estos procesos prácticamente han dejado de ser objeto de quejas y sanciones, pues concesionarios y partidos reconocen la eficiencia del pautado y el monitoreo de *spots* realizada por el Sistema Integral de Administración de los Tiempos del Estado (SIATE) que alcanza niveles por encima del 95% en cada proceso federal.

No obstante, esta eficiencia no debe confundirse con la racionalidad funcional del esquema establecido en el artículo 41 de la Constitución. Es decir, el resultado de administrar oportunamente cuarenta y ocho minutos de tiempo aire diariamente tiene un resultado adverso en el volumen de mensajes que son pautados diariamente durante los procesos electorales. Haber llevado a la Constitución la reglamentación específica para implementar el pautado le ha hecho más rígido, dificultando, en parte, la posibilidad de segmentar el público objetivo de manera directa.

Un segundo logro, al menos parcial, fue reducir la influencia de los concesionarios de la radio y la televisión, al eliminar la venta de publicidad y erradicar un uso discrecional de tarifas publicitarias para la venta de tiempo aire durante las campañas electorales. Sin embargo, el verdadero punto de influencia e interacción entre las televisoras y la política se haya todavía en la figura de la publicidad gubernamental que excede por mucho la temporalidad electoral y que representa un creciente gasto en todos los ámbitos de gobierno. De acuerdo con el portal de publicidad oficial de Fundar (<http://publicidadoficial.com.mx/>), en el presupuesto anual que ejercieron 27 entidades en 2013 se destinaron más de 5,600 millones de pesos al gasto en publicidad oficial. Muchos de estos recursos incluyen no solamente compra de espacios publicitarios sino también todo tipo de contenidos como infomerciales, co-conducción o auspicio de iniciativas de las televisoras, menciones mediante la figura de producto integrado y un largo etcétera.

Un estudio publicado en 2013 ofrece evidencia del crecimiento en la exposición de los candidatos presidenciales en las últimas tres elecciones (Jara y Garnica 2013). Tal y como se puede apreciar en la tabla 2, tomando una muestra de diez canales de televisión, en 2012 se aprecia un aumento del 700% en el número de mensajes de 30 segundos pautados por cada candidato a la presidencia al tiempo que se observa una disminución en el número de versiones originales grabadas por todos los contendientes en conjunto. Esto significa que en 2012 se repitieron muchas más veces menos versiones originales de mensajes producidos por los partidos políticos.

**Tabla 2. Número de inserciones y versiones originales de spots políticos**

Año	Número de inserciones <sup>6</sup>	Versiones de spots de candidatos
2000	9,137	161
2006	10,045	245
2012	70,277	172

Fuente: Jara y Garnica (2013).

<sup>6</sup> La cobertura incluyó diez canales de televisión abierta. Los cinco canales nacionales (2, 5, 7, 9 y 13), y cinco que se transmiten en el Área Metropolitana de la Ciudad de México (4, 11, 22, 28 y 40).

Los autores concluyeron que la propaganda de los partidos políticos superó en más de 3,000% el número de *spots* que difunde una marca comercial. Al comparar los cinco productos comerciales que tuvieron un mayor alcance en el *target* de dieciocho y más años de edad, durante el mismo periodo de tiempo en el que se realizaron las campañas presidenciales de 2012, se observó que la publicidad de esas cinco marcas no superó los mil *spots* y alcanzó niveles de penetración de 85% y una curva de frecuencia de veintitrés repeticiones. Este resultado muestra un criterio de efectividad importante para las marcas comerciales respecto a los partidos políticos. La clave de ello está en la segmentación y un pautado más racional al momento de establecer objetivos de comunicación (Jara y Garnica 2013).

En un estudio complementario realizado por Millward Brown, agencia de publicidad, se encontró que los *spots* electorales de 2012 tuvieron cuatro veces más asociaciones negativas que los *spots* de marcas de consumo (Martínez, Cárdenas y Barrueta 2013), tal y como se aprecia en la tabla 3.

**Tabla 3. Comparación de la recepción de inserciones publicitarias en televisión**

Característica del spot	Spots electorales en 2012 (61 spots)	Norma Millward Brown comerciales en México (base histórica de 1,200+ spots)
Molesto	22%	1%
Desagradable	21%	1%
Perturbador	12%	0%

Fuente: Estudio Delphos (2013).

Base: 61 spots electorales en 2012, 1,200+ anuncios comerciales a lo largo de varios años.

En síntesis, el modelo de administración del tiempo aire del Estado enfrenta retos que, paradójicamente, no dependen directamente de su implementación técnica y del cumplimiento de los sujetos regulados. Intervienen de manera decisiva la forma en la que los partidos políticos despliegan sus estrategias de campaña aprovechando, o no, herramientas de comunicación para incidir en los procesos de comunicación que definen a una campaña electoral.

El fondo del asunto recae en la aun prevaleciente concepción instrumental de la comunicación por parte de todos los partidos políticos que continúan privilegiando la cantidad por encima de la calidad. Toda la evidencia empírica apunta hacia un ciudadano menos informado y más saturado de información publicitaria carente de utilidad informativa para tomar decisiones político-electorales.

## **Retos interpretativos entre la autoridad administrativa y jurisdiccional electoral en materia de radio y televisión**

### **Dilemas jurídicos en la instrucción y análisis del procedimiento especial sancionador**

El PES fue pensado como un mecanismo preventivo y sancionador respecto de conductas que tenían una repercusión directa en el desarrollo de un proceso electoral. Desde la implementación del procedimiento (a partir de la resolución SUP-RAP-17/2006 emitida por el TEPJF) la lógica que imperaba era conocer y sancionar aquellas conductas realizadas por partidos políticos o coaliciones que ponían en riesgo el correcto desarrollo del proceso electoral.

Asimismo, se establecía que el procedimiento especializado o abierto debe garantizar el principio de concentración, que se refiere a que, dentro de un procedimiento o medio de impugnación, quien conoce de la materia del asunto le corresponde imponer la sanción respectiva, o bien, resolver el fondo del tema. Desde esa perspectiva, los dilemas que se presentan en el desarrollo del procedimiento especial sancionador tienen que ver claramente con los ámbitos temporal y competencial.

La reforma legal de 2008 al Cofipe estableció expresamente que los PES solamente podían ser objeto de conocimiento del IFE durante el desarrollo del proceso electoral federal. En opinión de los autores, esa disposición entendía el objetivo jurídico y político en la instauración del procedimiento. Sin embargo, a partir de una serie de impugnaciones se

generaron criterios que se fueron alejando de la verdadera naturaleza de la reforma.

Considerar que la vigilancia del nuevo modelo de comunicación política por parte de la autoridad administrativa (mediante el PES) es permanente, resulta desproporcionado pues existe el riesgo de sobre interpretar las normas y considerar que toda conducta necesariamente tiene un posible impacto en un proceso electoral.

Las reglas de acceso a los medios de comunicación, particularmente a la radio y televisión, son de naturaleza restrictiva; es decir, la imposibilidad de contratación y adquisición para la difusión de propaganda política de los partidos políticos y candidatos, y mantener la asignación de los tiempos para tal efecto en radio y televisión en manos de la autoridad administrativa, cumple el propósito de garantizar el principio de equidad de la contienda electoral.

En efecto, el control del acceso a los medios de comunicación por parte de la autoridad administrativa contribuye a evitar que se los utilice con ventaja para acceder al poder, aunque no es posible obviar la fuerza que tienen los medios de comunicación, particularmente de la radio y la televisión, en el desarrollo de un proceso electoral, previo y durante al mismo. Sin embargo, considerar que el control del acceso a los medios de comunicación en materia electoral deba ser permanente, es ajeno a una lógica de depuración y control de un proceso electoral. Incluso, puede afirmarse que el ejercicio de la facultad sancionadora inhibe el ejercicio de libertades de expresión y de información.

Por lo que hace al aspecto competencial, se debe indicar que, desde la reforma de 2014, el PES es resuelto por la Sala Regional Especializada del TEPJF. Sin embargo, la autoridad administrativa electoral nacional es la encargada de realizar las investigaciones y la instrucción del procedimiento.

De esta manera, el INE se convierte esencialmente en una autoridad instructora y otorga a la autoridad jurisdiccional la competencia para resolver el fondo del asunto: deliberar si, efectivamente, algún actor político cometió una ilegalidad.

Dentro del procedimiento existe la posibilidad de que el INE dicte medidas cautelares, al determinar que la conducta de algún partido político es presuntamente contraria a la ley, aunque ello no se traduzca

inmediatamente en responsabilidad y, en consecuencia, en objeto de sanción. Por otra parte, contra el dictado de medidas cautelares, procede un medio de impugnación cuya autoridad responsable es la Sala Superior del TEPJE.

Lo anterior muestra que hay tres autoridades distintas encargadas de realizar actuaciones dentro de un procedimiento que idealmente se incluyó en el sistema jurídico electoral mexicano para ser desarrollado de manera breve.

Es convicción de los autores que, además de vulnerar el referido principio de concentración, la nueva lógica de desarrollo del PES abona a la posibilidad de existencia de resoluciones contradictorias entre autoridades. Ejemplo: Se denuncia un promocional en televisión por hacer referencia a que el candidato de un partido político ha cometido robo. El INE después de investigar de manera breve sobre la existencia del promocional determina que el contenido del mismo es contrario a la ley bajo el argumento de calumnia y, en consecuencia, se ordena bajar el promocional. Dicha decisión es impugnada por el partido político y la Sala Superior considera que no hay elementos para considerar que el contenido del promocional vulnera la norma y ordena su reincisión en la televisión. Finalmente, después de que el INE termina de hacer las investigaciones, desarrolla el procedimiento y la Sala Regional Especializada del TEPJE determina que efectivamente es contrario a la ley el promocional y sanciona al partido político. Contra dicha determinación, la Sala Superior revoca y concluye que no ha lugar a imponer una sanción y, en consecuencia, declara que el contenido del promocional se ajusta al marco jurídico.

Como puede analizarse, hipotéticamente existe un sinnúmero de posibilidades sobre la legalidad de un promocional en radio o televisión y ello va en detrimento de la celeridad con la que debe desarrollarse un procedimiento administrativo.

No se ignora que involucrar a una autoridad jurisdiccional para la resolución del PES eliminó la confrontación en la mesa del Consejo General entre el INE y los partidos políticos; sin embargo, el elemento que verdaderamente genera un desgaste político y jurídico frente a partidos políticos y candidatos es el dictado de las medidas cautelares. Adicionalmente, esos mensajes terminan acaparando la atención de la agenda informativa.

Que una misma autoridad esté encargada de resolver en su totalidad el procedimiento, facilita la toma de decisiones y genera certeza a los actores políticos. Además, elimina un foco de tensión a la autoridad administrativa muy importante durante el desarrollo de un proceso electoral, que conforme pasan los años se vuelven más complejos.

### **Dilemas para actos anticipados de campaña**

Los criterios que ha adoptado la autoridad administrativa y jurisdiccional respecto a la realización de actos anticipados de campaña han sido congruentes y han marcado una línea clara que genera certeza a los actores políticos; sin embargo, ello en modo alguno sugiere facilidad en cuanto a determinar si se actualiza la falta o no. En principio, para tener por actualizada la falta es necesario que concurran tres elementos: personal, temporal y subjetivo. Lo anterior, se obtiene de hacer una interpretación de lo establecido en los artículos el 3, 211 y 242, primer párrafo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Respecto a los primeros, evidentemente no hay mucha complejidad. Tratándose del elemento personal, éste se tiene por acreditado si se identifica a la persona, partido político o candidato que presuntamente realiza el acto anticipado. El elemento temporal, se tiene por actualizado si efectivamente la persona que realiza la conducta se ubica en un momento del tiempo en que todavía no inicia el plazo que la ley determina para realizar la campaña, esto es, una vez que es autorizado por la autoridad administrativa el registro de candidaturas para un proceso electoral.

El elemento subjetivo es el más complicado para considerarlo por colmado, pues es necesario analizar detenidamente el contenido del mensaje para determinar si efectivamente la persona involucrada se ha posicionado en la ciudadanía en general para difundir la plataforma electoral de su partido y, en consecuencia, promoverse para obtener su voto y no solamente la preferencia electoral de la militancia de su partido político.

Si la petición es expresa, evidentemente no hay tema de discusión. La complejidad para tenerlo por actualizado se ubica cuando no existe una declaración, pues ahí lo importante es analizar adecuadamente, con

el material probatorio existente, el contexto de la situación en la que se ve involucrado quien es denunciado.

Para las precandidaturas únicas también hay criterios jurisdiccionales que han abonado a generar certeza. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 85/2009 relacionada con la legislación del Estado de Baja California, consideró que los actos proselitistas de precampaña están condicionados a que existan dos o más precandidatos para un mismo cargo de elección popular.

En conformidad con dicho criterio, el TEPJF ha sostenido que quienes se ostentan con dicha calidad solamente pueden dirigirse a la militancia, pues hacer pronunciamientos a la ciudadanía en general puede constituir actos anticipados de campaña. El criterio es el siguiente:

Precandidato único. Puede interactuar con la militancia de su partido político, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, 6°, 7°, 9°, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 19 y 20, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 19, 21 y 22, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; IV, XXI y XXII, de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; 13, 15 y 16, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 211 y 212, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que los procesos internos de selección de candidatos de los partidos políticos, tienen como objetivo la postulación a un cargo de elección popular; que los mismos deben realizarse con apego /al principio de equidad y que los precandidatos gozan, en todo tiempo, de los derechos fundamentales de libertad de expresión, reunión y asociación. En ese contexto, cuando no existe contienda interna, por tratarse de precandidato único, en ejercicio de los derechos fundamentales mencionados y para observar los principios de equidad, transparencia e igualdad a la contienda electoral, debe estimarse que éste puede interactuar o dirigirse a los militantes del partido político al que pertenece, siempre y cuando no incurra en actos anticipados de precampaña o campaña que generen una ventaja indebida en el proceso electoral.

Respecto al acceso a radio y televisión por parte de los precandidatos únicos, debe tenerse en cuenta que el criterio atiende a condiciones específicas de cada caso en particular. Ejemplo de ello, es el juicio de revisión constitucional 169/2011, donde el órgano jurisdiccional

consideró que los precandidatos únicos no pueden promocionar su calidad en radio y televisión cuando estén sujetos a procedimientos de ratificación por parte de órganos partidarios. En otras palabras, el uso de dichos medios de comunicación no es proporcional al beneficio que se busca, precisamente respecto del universo sobre el cual recae la responsabilidad de ratificación.

Dicho criterio ha sido reiterado al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-13/2016, al establecer lo siguiente:

En ese sentido, esta Sala Superior no deja de reconocer la facultad establecida en ley, en calidad de precandidato único en radio y televisión, sin embargo tal prerrogativa no puede ir más allá de la salvaguarda del principio de equidad que deben regir todos los procesos electorales.

Esto es así, en la medida que los elementos y particularidades de los promocionales denunciados, no se encuentra dentro del supuesto de que el mensaje sea únicamente dirigido al proceso interno, esto es que el mismo, dado su mecanismo de difusión, lo que realmente hace es posicionar al precandidato único de cara al electorado en general como una opción viable de gobernar, toda vez que no presenta, ni difunde un programa de trabajo al interior del instituto político que pertenece; ni se advierte que la idea o mensaje de los promocionales se encamine a evidenciar la idoneidad de su perfil para ser candidato de su partido político, dado que, como se ha señalado las virtudes exaltadas pueden entenderse de manera general de cara a una elección abierta a toda la ciudadanía.

Respecto a quienes aspiran al registro de una candidatura independiente, debe señalarse que el derecho que se tiene al uso de los tiempos en radio y televisión se presenta una vez que la autoridad administrativa les otorga el registro.

De ahí que cualquier mensaje que se presente en radio y televisión respecto a la aspiración de la candidatura independiente, con independencia que se trata de compra o adquisición en radio y televisión lo cual se encuentra constitucionalmente prohibido, implicaría actualizar automáticamente la realización de actos anticipados de campaña.

Si se analizan conductas cuyo medio comisivo no es radio o televisión, entonces es primordial establecer si efectivamente se actualizan los supuestos para considerar la existencia de actos anticipados, pues

de otra forma se está en presencia del ejercicio de la libertad de expresión. Situación ante la cual no es posible establecer una sanción al medio de comunicación por dichas declaraciones.

Durante el proceso electoral federal 2017-2018, el TEPJF resolvió (SUP-REP-575/2015 y SUP-REP-198/2016) confirmar la negativa de dictar medidas cautelares respecto a la participación de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales, pero ordenó al INE emitir criterios sobre el debido uso de las pautas de los partidos políticos en radio y televisión.

Para dicho órgano jurisdiccional, la participación exclusiva de los dirigentes de partidos políticos en sus promocionales no está justificado, particularmente de cara al inicio de los procesos electorales. Ello, ya que puede generar la presunción de que se busca posicionar anticipadamente su candidatura.

Por último, debe señalarse que la legislación es clara al establecer que la realización de actos anticipados de campaña genera como sanción la negativa de registro. Por ello, el análisis de la falta y su acreditación no debe dejar lugar a dudas. De ahí que no puedan estar sustentadas las resoluciones en criterios políticos.

Las quejas o denuncias que se presentan en el proceso electoral son tramitadas como PES y corresponde a la Sala Regional Especializada del TEPJF pronunciarse sobre la posible sanción.

### **Dilemas para contenidos calumniosos**

El ejercicio de la libertad de expresión es básico para considerar que se está en un régimen democrático. Sin embargo, en el contexto de una contienda electoral ésta debe tener ciertos límites constitucional y legalmente previstos.

El reconocimiento que la propia Constitución otorga al ejercicio de dicho derecho fundamental (artículo 6, primer párrafo) es claro al establecer: “La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, la vida privada o los derechos de terceros, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.

El TEPJF ha establecido claramente que la libertad de expresión, en un contexto de contienda política, debe ser amplia y no puede ser reducida bajo una aplicación estrictamente gramatical de la citada disposición constitucional. En otras palabras, tal como lo establece el órgano jurisdiccional ésta debe “maximizarse” (Jurisprudencia 11/2008 del TEPJF) durante el desarrollo de un proceso electoral.

Sin embargo, esa libertad de expresión ampliada en el contexto de un proceso electoral, en modo alguno supone permisibilidad para que los actores políticos puedan establecer en los contenidos de sus promocionales cualquier elemento, pues si bien es cierto que se está en presencia del ejercicio de un derecho por parte de los partidos políticos —como es el acceso a los medios de comunicación— también es cierto que éste debe estar apegado a las reglas o límites que constitucional y legalmente están establecidos en el marco jurídico mexicano.

La jurisprudencia 31/2016 del TEPJF establece que la libertad de expresión

es un elemento primordial de comunicación entre los actores políticos y el electorado, en el que el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto, lo cierto es que el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas.

De esta manera, el análisis sobre el contenido de los promocionales tratándose de calumnia no puede partir del amparo de la libertad de expresión únicamente y debe considerar derechos que son exclusivos del ámbito electoral. Sin embargo, debe ponderarse si un candidato, como personaje que se somete al escrutinio público, puede tener un mayor grado de tolerancia a las declaraciones en el contexto de un debate público y político.

## Conclusión

La intención de este capítulo fue dilucidar la tensión jurídica y comunicacional que deriva de la regulación de dos conceptos como la equidad y la libertad de expresión, indisolubles en el panorama de la comunicación política en México. Este trabajo, por tanto, ha abordado las características que definen la estructura y contexto de esa comunicación; además de la magnitud de la difusión que caracteriza el modelo de publicidad política que definió la reforma electoral 2007-2008. Para realizar este análisis, se han considerado los principales dilemas jurídicos vinculados con las funciones y responsabilidades de las autoridades electorales respecto a los contenidos de la propaganda electoral.

Primera conclusión del estudio: el tiempo y el espacio en la comunicación político-electoral tienen una configuración legal específica y cada vez más detallada en la ley electoral. Algunos pueden considerarlo un “modelo” como tal, o incluso, como se ha definido aquí, un esquema regulatorio que permite administrar una cantidad considerable de tiempo mediante un universo voluminoso de concesionarios de radio y televisión a escala nacional. Ello significa que la naturaleza de la comunicación, sus flujos, tiempo y espacio, son marcadamente más rígidos que en otros casos en donde las fuerzas políticas tienen un acceso considerable a los mismos medios durante un periodo de tiempo relativamente más largo que en el caso mexicano.

Segunda conclusión: es necesario recalibrar el volumen de información que ocupa el tiempo del Estado para fines político-electorales. Si bien es difícil en extremo establecer una cantidad de tiempo óptima para la propaganda electoral, la evidencia empírica sugiere que la cantidad de tiempo disponible ahora supera el óptimo.

Tercera conclusión, y el punto central del capítulo: la impartición de justicia electoral ha originado numerosas imprecisiones al momento de intentar salvaguardar la equidad de la contienda, a la luz de otros derechos como la libertad de expresión. A la finalidad expedita de impartir justicia depositada en el proceso especial sancionador y en el dictado de medidas cautelares, le ha acompañado la visibilidad, gratuita, que un promocional obtiene al ser motivo del procedimiento mismo que busca inhibir su impacto en la campaña.

Esta paradoja no es menor en el ámbito de la justicia electoral y requiere de un análisis más profundo. No obstante, puede afirmarse que un nuevo esquema de comunicación requiere alterar dos premisas hasta ahora incuestionables. Primero, que la libertad para juzgar la probidad y/o permisibilidad de una acusación o ataque ataÑe, en primera instancia, a las instituciones del Estado mexicano. Segundo, que la equidad en la contienda es un techo que limita y constriñe el debate, en lugar de ser un piso de arranque que defina bases parejas, de inicio, para todos los contendientes.

Es convicción de los autores que la comunicación política es un proceso dinámico cuyas consecuencias pueden decidir el resultado de una elección. Para ello se requieren instituciones electorales confiables y, sobre todo, ciudadanos capaces de ponderar información y actuar electoralmente en consecuencia. Sería un despropósito proponer la liberalización absoluta en la materia; no obstante, un esquema de comunicación política en un contexto mediático radicalmente distinto al de hace diez años (2009) requiere, en principio, confiar de mayores responsabilidades a un electorado cada vez más empoderado en cuanto a sus hábitos de consumo de información político-electoral. Es necesario que la dependencia televisiva de nuestra concepción de la comunicación político-electoral dé paso a una lectura más sofisticada del derecho electoral frente a nociones fundamentales como lo son la equidad y la libertad de expresión.

Por ello, es fundamental retomar el debate sobre qué tipo de modelo de acceso a la radio y la televisión se quiere en México a la luz de los cambios que ha experimentado la ecología mediática en los últimos diez años (2009-2019). La creciente fragmentación de la audiencia televisiva hacia sistemas y dispositivos de paga, así como el papel que han adquirido las redes sociales, hacen necesario discutir los alcances regulatorios en materia electoral tanto desde el punto de vista administrativo como jurisdiccional. ¶



# Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México

Manuel Alejandro Guerrero Martínez  
y Margarita Moreno López\*

## Introducción

Durante las campañas electorales de 2018 la Procuraduría General de la República abrió una investigación en contra de un empresario relacionado con el candidato del PAN a la presidencia, Ricardo Anaya, por el delito de lavado de dinero. Esa investigación judicial fue la base de una campaña mediática en contra del candidato, en la que, incluso, se difundieron a través de las redes sociales, videos con su imagen en las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada para la Investigación de la Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República. El equipo de este candidato señaló públicamente que se trataba de una “campaña negativa” en su contra. Dos años antes, en los procesos electorales de 2016, la novedad fue precisamente la propaganda negativa como un componente sustantivo en los contenidos de las campañas locales difundida no solo a través de medios tradicionales, sino también de nuevas tecnologías. Las campañas políticas son parte inseparable de la competencia por el poder en las democracias modernas; en principio, su objetivo es que el ciudadano

---

\* Manuel Alejandro Guerrero es profesor-investigador de tiempo completo de la Universidad Iberoamericana en el Departamento de Comunicación. Margarita Moreno López es doctora en Comunicación por la Universidad Iberoamericana; ha sido asesora del Consejo General del INE.

pueda orientarse a partir de resaltar las ideas y plataformas de partidos y candidatos, así como de considerar sus diferencias. El asunto es que, cada vez más y de manera más compleja, se recurre a las llamadas “campañas negativas” para establecer esas diferencias en forma de contraste de plataformas y objetivos —reales o imaginarios— y de críticas a candidatos y partidos.<sup>1</sup>

Habría que empezar por definir qué es una campaña negativa. Resulta interesante notar que muy pocos autores estadounidenses —que es donde surgen y desde donde se popularizan—, definen con precisión qué es una campaña negativa. Los autores más importantes de tendencia crítica hacia este tipo de campañas (Anscombe e Iyengar 1995) utilizan frases como “guerra de lodo” (*mudslinging*) al calificarlas y no distinguen en sus apreciaciones entre propaganda negativa y ataque a candidatos. Para quienes ven en ellas efectos positivos de estímulo del voto (Goldstein y Freedman 2002), estas campañas se caracterizan por ser “de contraste” entre plataformas, ideas y estilos de los candidatos. Sin embargo, derivado del empleo del término en la literatura y la investigación empírica, en este trabajo se considera que las campañas negativas son aquéllas que, frente al electorado, buscan distinguir al oponente a partir de resaltar los aspectos criticables tanto de sus propuestas, plataformas e ideas, como de su imagen, carácter y valores. Por tanto, los autores creen que una campaña negativa puede tener un componente “de contraste” y otro “de ataque”. La forma, el alcance y los contenidos de este tipo de campañas dependen en esencia de la regulación existente y de la cultura política imperante en cada lugar. Por ejemplo, mientras en Estados Unidos ningún aspecto se regula *a priori*, en México está regulado el segundo tipo de componente, el de ataque, en ciertos casos.

Toda campaña negativa pretende influir en la preferencia electoral de los ciudadanos, sobre todo mediante la emotividad. Butler y

<sup>1</sup> Sobre el empleo más frecuente de este tipo de campañas, Geer (2006) señala que, en Estados Unidos, entre las campañas presidenciales de 1960 y 2004 aumentó el uso de ataques y contraste en los anuncios televisivos, mientras que, en su análisis sobre el tono de esas mismas campañas presidenciales, Buell y Sigelman (2008) reportan que no hubo un incremento en el uso de campañas negativas. Lo que sí es posible decir es que en muchos otros países que han adoptado estrategias y tácticas de campaña similares a las de Estados Unidos, si se ha recurrido al uso de mensajes negativos.

Ranney (2005) indican que la popularización de las campañas negativas es parte de un proceso más amplio de “americanización” de las campañas electorales en las democracias —consolidadas y jóvenes— cuyo rasgo es la adaptación de técnicas, estrategias y herramientas entre las que destaca el diseño de promocionales o “*spots*”. Los *spots* suelen dividirse para su estudio en positivos y negativos, de acuerdo al tono; y en promocionales sobre temas de política pública (*issues*) y de imagen (*image*), de acuerdo al contenido. En cuanto a los utilizados en las campañas negativas, en unos casos se trata de “*spots de contraste*”, diseñados para distinguir entre ciertas propuestas, acciones o declaraciones concretas de los candidatos; en otros, se trata de “*spots de ataque*”, es decir “aquellos que contienen algún tipo de juicio de valor (por ejemplo acusaciones, suposiciones, críticas) sobre el contrincante y sus ideas, y que resultan poco concretos, con frecuencia carecen de datos demostrables y se sustentan en la mera opinión, el rumor o la especulación” (Guerrero y Arellano 2012, 66). Cada sociedad regula de forma distinta este tipo de propaganda.

En Estados Unidos, para la gran mayoría de los estudiosos del tema, parece claro que la propaganda negativa, más allá de los efectos que pueda tener en el voto, es parte de la libertad de expresión y del contraste de ideas que, aunque pueda desbordarse de vez en cuando, resulta *sano* para el debate democrático y útil para llamar la atención del votante sobre ciertos aspectos de los contendientes y de sus programas. Otros países también de fuerte tradición liberal, como Gran Bretaña, han prohibido la adquisición de propaganda en los medios para, dicen, mantener la equidad de la contienda. Ello no ha impedido que, a la hora de los debates y los enfrentamientos mediáticos de los contendientes, se usen críticas y ataques incluso personales.

Es fácil suponer que, en un ambiente donde no se pudieran señalar los errores y las faltas de los adversarios, o criticar sus programas y propuestas, sería muy difícil llamar la atención de los electores sobre aspectos que podrían llegar a incidir después a la hora de gobernar. En términos teóricos, prohibir la propaganda negativa implica, en efecto, limitar la libertad de expresión en momentos en los que el debate y la deliberación deberían ser lo más libres posible, pues está en juego la conformación de gobiernos y legislaturas. Este planteamiento conduce a su vez a preguntar si es válido todo tipo de críticas y de ataques; la

respuesta que se ofrezca debe tomar en cuenta no sólo la teoría, sino la historia, el contexto y la cultura política de cada país.

En México, el tema comenzó a ser objeto de debate a partir de la campaña presidencial de 2006, que ha pasado a la historia —al menos en el imaginario colectivo— como la “más sucia”. En un sistema de comunicación electoral que limitaba el uso de expresiones “que implicaran diatriba, calumnia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones o a otros partidos y sus candidatos” (Cofipe, art. 38, párrafo 1, inciso p), pero que dotaba de vagos instrumentos a la autoridad electoral para sancionar, la competencia entre los dos candidatos punteros de esa elección quedó definida por este tipo de propaganda. En respuesta, la reforma electoral de 2007-2008 estableció no sólo en el Cofipe, sino en la propia Constitución (artículo 41), la prohibición legal para los partidos políticos y candidatos de emitir cualquier expresión que denigrara a las instituciones y a los partidos o que se considerara calumniosa para las personas.

Lo que llama la atención es que, desde la campaña presidencial de 2000 hasta las elecciones locales de 2017, este tipo de propaganda no sólo parece haberse mantenido —aunque no necesariamente por medio de la radiodifusión—, sino que hasta 2016 se fue incrementando paulatinamente, si se toma en cuenta el número de quejas presentadas ante el entonces IFE, ahora INE. En 2000, solo 6.14% de las quejas presentadas estaban relacionadas con la difusión de propaganda negativa; para los comicios de 2015, las quejas por esta misma causa representaron 18.7% del total. Durante 2016, 30.2% de los procedimientos especiales sancionadores presentados en el año estuvieron relacionados con la difusión de mensajes calumniosos (INE 2017a). Por otra parte, en 2017 se notó un cambio con respecto a la tendencia creciente: solo el 6% de los procedimientos especiales sancionadores presentados estuvieron relacionados con calumnias (INE 2018a). No obstante, hay que considerar que en ese año solo se llevaron a cabo cuatro procesos electorales (tres de gobernador en Nayarit, Coahuila y el Estado de México y uno de ayuntamientos en Veracruz). Finalmente, entre enero y agosto de 2018, el 22.4% de las quejas presentadas estuvieron relacionadas con algún tipo de calumnia entre partidos y candidatos (INE 2018b). Por tanto, más allá de afirmar si las campañas negativas son efectivas o no para movilizar el voto, su empleo aumenta,

o al menos no disminuye drásticamente, durante los procesos electorales, a pesar de la regulación.

En este capítulo se argumenta que, si bien la reforma de 2007-2008 para limitar las campañas de ataque responde a un contexto específico en México (en donde equivocadamente se ha llegado a descalificar toda campaña negativa), el modelo de comunicación política resultante ha generado sus propias distorsiones. Como resultado del proceso electoral de 2006, se prohibieron tanto en la Constitución como en la ley electoral expresiones denigrantes hacia las instituciones y partidos o calumniosas en contra de las personas. En principio, entonces, incluso las campañas de contraste —ya ni hablar de las de ataque— se podían volver objeto de queja. El punto es que, a pesar de esas limitaciones, las campañas de ataque se han mantenido, pero insertas en un modelo de comunicación poco dinámico, inflexible y poroso.

Hasta antes de la reforma de 2007-2008, el modelo de comunicación política permitía no sólo la inserción rápida de *spots* según los vaivenes de la campaña, sino sobre todo la respuesta oportuna ante cualquier desafío que plantearan los contrincantes. Una de las consecuencias de la reforma fue que, al centralizar el proceso de comunicación política en el IFE-INE y, por tanto, asignar tiempos y espacios mediáticos desde el Instituto, se rompió esta posibilidad de intercambio dinámico. Con la centralización, el modelo de comunicación se volvió pesado y lento, anclado en una estricta regulación, pero a la vez permitiendo la filtración constante de mensajes de ataque. Además, la reforma electoral de 2014, en la que se eliminó del texto constitucional la prohibición de difundir propaganda denigratoria también ha tenido consecuencias en la práctica comunicacional de los partidos durante las campañas.

En este modelo, los *spots* poco contribuyen al debate y, en cambio, pueden provocar la saturación del electorado. Los *spots* son una de las varias herramientas de comunicación en una campaña y, en sistemas de comunicación dinámicos,<sup>2</sup> son piezas que pueden resultar

---

<sup>2</sup> De acuerdo con Blumler y Gurevitch (1995), un sistema de comunicación está compuesto por cuatro elementos que interactúan entre sí: las instituciones políticas, en sus aspectos comunicacionales; las instituciones mediáticas, en sus aspectos políticos; las audiencias y los aspectos de la comunicación relevantes para la cultura política. Cualquier variación en alguno de ellos estará asociada a la variación en el comportamiento del resto de los componentes del sistema.

útiles para reconocer o identificar candidatos o para alertar sobre ciertos temas; de ahí que su formato se preste mejor para reforzar mensajes, promover imágenes y aplicar estrategias de campañas negativas que para difundir plataformas o debatir propuestas. En México, con el modelo de comunicación vigente restrictivo de “campañas negativas” —a pesar de que subsiste el componente de ataque— y basado en un esquema centralizado en la autoridad electoral, no sólo resulta lento y poco dinámico, sino que genera hartazgo entre los votantes (Arellano *et al.* 2013).

Este capítulo no se centra en las razones por las que se realizó la reforma de 2007-2008, ni en el empleo de los tiempos del Estado para la publicidad electoral —ambos, rasgos con los que en principio los autores estarían de acuerdo. Lo que sí critica es la *forma* en que se configuró la centralización de la comunicación en la autoridad electoral que vuelve poroso, inflexible y poco dinámico el intercambio natural que debería haber en una campaña (negativa de contraste, por ejemplo), además de privilegiar a los *spots* como unidades básicas de difusión. En particular, los *spots* negativos, que tienen una función interesante y útil en modelos de comunicación electoral como el estadounidense, resulta difícil que sirvan para contrastar, atacar o criticar temas de política pública en países como México, donde están insertos en un modelo poco flexible.

Por otra parte, en este capítulo se advierte un nuevo fenómeno. Derivado de la eliminación de la prohibición de emitir propaganda denigratoria en la Constitución y mantener la prohibición sobre la calumnia, las autoridades jurisdiccionales han emitido jurisprudencia sobre la difusión de este tipo de propaganda en la que se establece la posibilidad de un debate e intercambio de opiniones crítico, restringido únicamente por la emisión de expresiones que calumnien a las personas, cuando el contenido de la propaganda esté relacionado con la comisión de delitos (TEPJF 2016). Es por ello que, a pesar de que en 2016 la propaganda negativa se desbordó hacia otros ámbitos más allá de las inserciones en los medios tradicionales, dos años después, en 2018, se observó una tendencia diferente: el uso de investigaciones judiciales como base de las campañas mediáticas en contra de candidatos.

Las elecciones locales de 2016 mostraron por primera vez nuevas prácticas de los partidos y sus candidatos para hacer campañas negativas (de contraste y de ataque). Además de la difusión de *spots*, fue notorio el uso de las redes sociales y de espacios informativos para acusarse y presuntamente calumniarse entre sí, lo que incrementó de manera sustancial el número de espacios por los que se difunden los mensajes con contenidos negativos durante una campaña electoral. No obstante, en 2018, ya no solo bastaba con emitir un mensaje negativo en contra de un candidato, sino que la principal campaña negativa durante el proceso electoral tenía como sustento investigaciones judiciales abiertas en contra del candidato a quien iba dirigida la propaganda. Por un lado, se facilitó la difusión de mensajes denigratorios y, por otro, se hizo más complejo el uso de este tipo de propaganda.

Es posible afirmar, entonces, que a pesar de las restricciones que impone el modelo de comunicación, la difusión de propaganda negativa se ha diversificado, no sólo por el número de impactos, que no decrece, sino también por el tipo de medios por los que se transmite y por los elementos jurídicos que hoy requiere para sustentarl.

El capítulo se divide en cinco apartados. El primero discute el *spot* como unidad de comunicación electoral y sus efectos según los estudios empíricos, sobre todo en Estados Unidos. El segundo estudia la propaganda negativa en México previa a la reforma de 2007-2008, así como los aspectos más importantes de esta última. El tercero se ocupa de la operación del modelo de comunicación política; se describe como un modelo poroso y poco dinámico, además de analizar la pertinencia de los *spots* como unidades de difusión preferida por los partidos dentro del modelo vigente. El cuarto presenta las novedades en la forma de difundir la propaganda negativa durante las elecciones de 2016 mediante las tecnologías digitales y los cambios en los criterios del TEPJF con respecto a la libertad de expresión y el uso de internet y redes sociales; y, por último, se examina el fenómeno que surgió en 2018 con el uso de la investigación judicial de los aparatos de justicia mexicanos para nutrir los contenidos de una campaña negativa en contra de un candidato presidencial. El capítulo concluye con una reflexión sobre el papel de las campañas negativas en un juego democrático libre y abierto, así como el lugar de estas campañas en el contexto de un modelo de comunicación como el de México.

## El spot como unidad de difusión electoral

Cuando la televisión se asentó en Estados Unidos como el medio masivo capaz de transmitir contenidos a grandes audiencias en las décadas de 1950 y 1960, las campañas políticas, inspiradas en las comerciales, adoptaron los formatos de promocionales o *spots* como parte de sus estrategias de comunicación. Para fines de los sesenta, ya había autores que señalaban las limitaciones de estos formatos como unidades de comunicación electoral (Minow *et al.* 1969). Haciendo eco de otros trabajos, Patterson y McClure (1973, 7) recordaban que “los críticos sostienen que los anuncios televisivos no proveen a los votantes de información relevante, que degradan el proceso electoral al vender a candidatos como si fuesen jabones y que destacan la construcción de imagen al tiempo que ignoran los temas políticos”. ¿Qué tan ciertas han resultado esas críticas?

Benoit (2012, 3-5) señala que los *spots* son un componente muy importante de las campañas políticas por tres razones. Primera, los contendientes invierten cada vez más dinero en este tipo de comunicación; segunda, mediante estos formatos los votantes obtienen información importante acerca de los candidatos y sus propuestas; tercera, Benoit indica que la evidencia empírica sí muestra correlaciones positivas entre el número de *spots* y el desarrollo de actitudes —favorables o no— hacia los candidatos. Varios estudios señalan que los *spots* televisivos son efectivos para aumentar el conocimiento de los votantes acerca de candidatos poco conocidos (West 1994), para acercar temas a los electores y para conocer las posiciones de los candidatos al respecto (Valentino, Hutchings y Williams 2004). Además, Shyles (2013) señala que los responsables de las campañas ven ventajas prácticas en el empleo de los *spots*: a fuerza de repetición, ayudan a colocar el nombre del candidato (*branding*); el costo por audiencia es relativamente más bajo que organizar eventos directos; y tienen la posibilidad de alcanzar a los indecisos, que no se acercarían por su cuenta a presenciar un discurso del candidato. A ello habría que agregar la posibilidad para los equipos de campaña de controlar mejor el mensaje a transmitir. Pero ¿qué sucede con los efectos sobre el voto?

Si bien no hay consenso acerca de los efectos netos entre los votantes, algunos estudios sostienen que, al preguntar al individuo si su voto se ha visto afectado por la propaganda electoral, suele responder con lo que se llama “efecto de tercera persona”, es decir, negando efectos en ellos, pero aceptando que seguro afecta a los demás (Meirick 2004). La clasificación más usual para estudiar los *spots* electorales los ubica como de propaganda temática (*issue*) o de imagen (*image*). En su estudio sobre *spots* electorales entre 1952 y 2004, West (2005) señala que su contenido ha privilegiado temas de política pública (61%), por sobre rasgos del carácter o de la imagen de los candidatos (38%). Por su parte, Geer (2006) concluye, al estudiar las campañas presidenciales de 1960 a 2004, que 56% de los *spots* tiene que ver con temas de política pública (*issues*), mientras que el resto con la imagen, el carácter y los valores que defiende o sobre los que atacan a los candidatos. Un hallazgo interesante sobre el que se podría reflexionar en México lo propone Joslyn (1986), quien al analizar los *spots* con contenido temático encuentra que la mayoría (60%) presenta valoraciones y calificaciones sobre la política pública vigente y tan sólo 37% se utiliza para ofrecer promesas y planes de política futuros. ¿Cómo serían estos porcentajes en México?

Muchos de los estudios sobre efectos directos en el voto se enfocan en las campañas negativas comparando exposición a *spots* negativos y positivos sobre candidatos y partidos. Hay evidencia, sobre todo en campañas cerradas y muy competidas, que la exposición a cierta dosis de anuncios negativos no sólo alerta a los individuos sobre temas que de otro modo podrían pasar inadvertidos, sino que, algunos autores afirman, podría incluso llegar a estimular la participación (Freedman y Goldstein 1999 y Goldstein y Freedman 2002). En este sentido, un artículo de *The New York Times* sobre la campaña extremadamente negativa en las elecciones a la gubernatura del estado de Nueva Jersey en 2005 decía: “La gente que produce estos anuncios [*spots* negativos] y los consultores que los contratan saben que las campañas negativas funcionan. Esta gente cobra demasiado como para estar equivocada acerca de la efectividad de su veneno” (Mansnerus 2005, *cit.* en Lau y Rovner 2009, 288).

Sin embargo, estudios más recientes que recaban evidencia de largo plazo no son tan entusiastas acerca del efecto de estas campañas

para promover el voto. En México, por ejemplo, a partir de un estudio empírico sobre las campañas negativas de 2006, Guerrero y Arellano (2012) muestran que el efecto neto en el voto no fue tan grande como se ha creído —de hecho, en términos porcentuales la participación electoral fue menor en 2006 que en 2000—, aunque sí ayudaron a emparejar la contienda durante el último mes (junio 2006).

En una revisión de más de ciento diez trabajos recientes sobre campañas negativas, Lau et al. (2007) resumen así los resultados: i) no hay evidencia concluyente de que los *spots* negativos movilicen o desmovilicen el voto, pues las correlaciones encontradas han sido débiles y poco significativas; ii) tampoco hay evidencia concluyente de que las campañas negativas funcionen para lograr los resultados electorales que desea quien las patrocina; iii) en todo caso, hay evidencia que muestra que los anuncios negativos pueden tener un efecto contrario o de búmeran para quien los patrocina, cuando el atacante es identificado en la propaganda.

Ahora bien, ¿cuáles son los efectos sobre el sistema político? Siguiendo la tesis de Robinson (1976) sobre el “videomalestar” —la cobertura negativa de la vida pública termina por alejar de ella al ciudadano— varios autores han tratado de demostrar el efecto nocivo de las campañas negativas en la participación política. Ansolabehere *et al.* (1994) y Ansolabehere e Iyengar (1995) realizaron dos de los trabajos más influyentes al respecto: a partir de diseños experimentales hallaron evidencia de que quienes vieron más anuncios negativos tuvieron mayor tendencia a mostrar actitudes negativas hacia la política y menor disposición para acudir a votar que quienes vieron más anuncios sin ataques. Estos autores advierten que ese efecto puede terminar siendo perjudicial para la democracia en su conjunto como consecuencia del incremento del cinismo y la desconfianza de los electores (1994, 835).

Sin embargo, en su libro *In Defense of Negativity* (2006), Geer expone varias razones por las que, al contrario, la propaganda negativa termina por incentivar el voto. Para empezar, su análisis de las campañas presidenciales en Estados Unidos muestra que la gran mayoría de los *spots* negativos ofrece información sobre el desempeño de gobiernos y datos sobre política pública que, de otro modo, sería difícil obtener para el votante promedio. Además, los *spots* negativos ofrecen

información sobre aspectos que pueden ser de interés real para los votantes promoviendo así mayor atención e involucramiento.

Los resultados de las investigaciones en Estados Unidos dejan lecciones importantes para México. Para empezar, las campañas emplean los *spots* como forma de comunicación de primer orden que refuerza los mensajes y los temas conforme avanza la campaña. Como se puede ver en los trabajos referidos, dentro del contenido más frecuente de estos promocionales destacan los temas (*issues*) —sobre todo la valoración y los datos sobre la política pública vigente— y menos la imagen y las características de los candidatos (*image*). En el caso específico de los *spots* negativos en Estados Unidos, su contenido versa en su mayoría —79% de acuerdo con Kaid y Johnston (1991)— en temas de política pública. Así, como concluye el propio Geer (2006), al contar con campañas negativas centradas en los temas (campañas de contraste), los votantes tienen la capacidad de comparar propuestas y resultados de política pública sobre los asuntos más importantes. Lo anterior supone también un sistema de comunicación dinámico en el que los equipos de campaña deciden cuándo, cómo y dónde transmitir y difundir su propaganda.

Por tanto, hay dos diferencias muy importantes entre Estados Unidos y México: primero, aquí, las campañas negativas se han centrado en ataques a la imagen (*image*) y mucho menos en contrastar propuestas de política pública (*issues*). En 2006, Guerrero y Arellano mostraron que el tipo de *spots* negativos empleados por los dos candidatos punteros fue de ataque y no de contraste. Así, es posible notar cómo la propaganda negativa ha intentado vincular a los candidatos con temas de corrupción y hasta de crimen organizado, distinto a la lógica predominante en las campañas negativas en Estados Unidos. Este aspecto no es menor dado que el sistema de rendición de cuentas ha sido muy poco efectivo para investigar y sancionar actos de corrupción de la clase política, sin olvidar que la inefficiencia en los sistemas de acceso, administración y procuración de justicia es un obstáculo muy grande para consolidar un Estado de derecho.

Hughes y Guerrero (2009) encontraron que, para el proceso electoral de 2006, si bien las campañas negativas no desmotivaron ni desmovilizaron el voto —en congruencia con los hallazgos en Estados Unidos—, sí generaron un “votante desencantado”. Durante su participación a lo

largo de tres meses en un estudio tipo panel, los participantes mostraron cada vez mayor insatisfacción con la política en general, con los candidatos en particular y con el estado de la democracia en el país. Si además se consideran estos resultados en un ámbito donde las campañas negativas se fundamentan en constantes descalificaciones y acusaciones de tipo personal (*image*), pero en donde no hay investigación apropiada ni seguimiento adecuado a denuncias de corrupción (o de vínculos con crimen organizado), ni tampoco la publicitación de los deslindes de responsabilidades correspondientes, el resultado es una auténtica guerra de lodo donde el arbitraje de la autoridad se ve rebasado. En las conclusiones se discute un poco más el tema.

La segunda diferencia frente al modelo de comunicación política estadounidense tiene que ver con la centralización de la propia comunicación en la autoridad electoral. En Estados Unidos los *spots* han resultado herramientas muy útiles no sólo por las varias razones expuestas anteriormente, sino porque se insertan en un modelo de comunicación dinámico que permite, y de hecho favorece, el intercambio constante y casi inmediato de mensajes entre candidatos. Cuando un contendiente critica a un rival, éste tiene la posibilidad de reaccionar insertando un *spot* de respuesta en los medios que desee y con la frecuencia que le convenga. En el caso de México, esto ya no es posible desde la reforma electoral de 2007-2008, que centralizó en el instituto electoral la administración de espacios y estableció la elaboración de una pauta rígida que, una vez aprobada, no es posible modificar para la inserción diaria de los *spots* de los partidos en las campañas.

Más allá de si son válidas las razones por las que se centralizó el modelo de comunicación, el tipo de contenidos de los *spots*, al no contar con el dinamismo del modelo anterior, en el que mediante la compra de espacios era posible dar respuestas inmediatas ante ataques de los adversarios, es difícil que genere las posibilidades participativas de las que hablan Finkel y Geer (1998) y Geer (2006), pues se basan más en promesas (los positivos) y en ataques personales (los negativos). Si a ello se suman los formatos acartonados de los escasos “debates” entre candidatos, en los que el diseño impide el intercambio activo entre los participantes, se establecen de forma fija los turnos, los presentadores no pueden cuestionar nada y cada uno lleva ya aprendido lo que va a decir de inicio a fin a costa de la improvisación, entonces el

peso de la “información” descansa en *spots* cuyo contenido se basa en promesas, adaptaciones de canciones que sólo buscan rimar el eslogan y en ataques personales. Por ende, no es casual que, como señala un estudio importante (Arellano *et al.* 2013), los anuncios terminen por generar hartazgo entre la población votante. En un modelo que impide el intercambio dinámico, que centraliza la comunicación en la autoridad electoral y en donde los contenidos de los *spots* positivos no promueven temas (*issues*), sino promesas y estribillos, y el de los negativos tampoco promueve el contraste de plataformas y datos, el *spot* está lejos de ser la unidad de comunicación idónea.

### **La difusión de propaganda negativa y calumniosa antes de la reforma electoral de 2007-2008**

Hasta antes del año 2000, la propaganda negativa y calumniosa no era un recurso común entre partidos y candidatos en campaña. De hecho, no era necesaria, dada la presencia de un partido dominante que llegaba a las elecciones con el resultado prácticamente a su favor. Esto cambió a la par del incremento de la competencia política derivado de la reforma electoral de 1996, que mejoró las condiciones de las contiendas.

Así, el año 2000 constituye un punto de inflexión no sólo por el incremento en el número de promocionales de radio y televisión transmitidos por los partidos políticos, sino por la presencia de los candidatos en distintos programas de radio y televisión y en la prensa escrita. Esas apariciones produjeron mayor diversidad en los contenidos de los promocionales y programas que, a su vez, sirvieron como fuente de inspiración para la difusión de propaganda político-electoral con elementos que podían calificarse como negativos, denigratorios o calumniosos.

Esto último queda claro con el siguiente ejemplo: durante la campaña presidencial de 2000, el candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, en el contexto de la certificación que realizaba el gobierno norteamericano en materia de combate al narcotráfico, declaró: “...los capos se han apoderado del partido oficial y de

funcionarios públicos desde hace varios años..."<sup>3</sup> A decir de los representantes del PRI, estas expresiones violaban las disposiciones de la ley electoral, toda vez que no estaba cumpliendo con sus obligaciones de "conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático" (Cofipe [1996], artículo 38, párrafo 1, inciso a) y de "abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos" (Cofipe [1996], artículo 38, párrafo 1, inciso p).

Otro de los contenidos más recordados de esa campaña es el *spot* del candidato de la Alianza por el Cambio (PAN-PVEM), Vicente Fox, en el que retoma fragmentos de su participación y la del candidato del PRI, Francisco Labastida, en el primer debate, y pregunta a la gente si quiere un presidente que hable como Labastida, que se queja de que Fox lo ha llamado "mariquita", "la vestida" y "mandilón" o un presidente que hable como él, que dice: "A mí tal vez se me quite lo majadero, pero a ustedes lo mañosos, lo malos para gobernar y lo corruptos, no se les va a quitar nunca".

Para las autoridades electorales, esas expresiones negativas eran un ejercicio de la libertad de expresión y habían aparecido en el contexto de informaciones públicas, por lo que no hubo mayores repercusiones. En cambio, la campaña presidencial de 2006 será recordada, en buena medida, por la polarización política entre los candidatos, que se reflejó en la forma como los partidos y sus simpatizantes hicieron públicas sus preferencias mediante la radio y la televisión.

<sup>3</sup> Esta declaración se publicó el 1 de marzo de 2000 en los siguientes medios: *El Universal* pág. 6; *Reforma*, pág. 6A; *La Crónica de Hoy*, pág. 4; *Milenio Diario*, pág. 6A; y *La Jornada*, pág. 8; *El Financiero*, pág. 6A. De igual forma, la manifestación de Vicente Fox fue captada por el noticiero de radio *El Noticiero* en horario de las 15:00, el mismo día en que las hizo (29 de febrero) y en diversos informativos difundidos por canales de televisión de cobertura nacional, entre los que se encuentran *El Noticiero*, conducido por Abraham Zabludovsky (29 de febrero a las 15:00 horas); *El Noticiero*, conducido por Guillermo Ortega Ruiz (martes 29 de febrero a partir de las 22:30 horas); *Hechos de la Noche*, conducido por Javier Alatorre (martes 29 de febrero a partir de las 22:30 horas); *Primero Noticias*, conducido por Joaquín López-Dóriga y Lourdes Ramos (1º de marzo a partir de las 6:00 horas) y *Hechos de la Mañana*, conducido por Ana María Lomelí y Ramón Fregoso (1º de marzo a partir de las 6:00 horas) (IFE 2000).

De acuerdo con el monitoreo de promocionales contratado por el entonces IFE a la empresa IBOPE AGB México, la propaganda negativa difundida por los candidatos a la presidencia que hacía referencia a otro candidato o a algún personaje de otro partido, y que además fue contabilizada como parte de los gastos de campaña de estos candidatos, representó 24% del total de la propaganda difundida por el candidato del PAN; 13.7% en el caso de la Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-CONV) y 15%, en el caso de la Alianza por México (PRI-PVEM). En el cuadro 1 se puede ver el número de versiones de *spots* transmitidas por radio y televisión en las que se presentaba algún elemento negativo (de ataque o contraste) en relación con el número total de versiones de *spots* difundidas por cada candidato, así como el número de impactos detectados con algún elemento negativo (de ataque o contraste), es decir, el número de veces que se transmitieron los *spots* de los partidos con contenido negativo en relación con el número total de *spots* difundidos por cada partido.<sup>4</sup>

**Tabla 1. Dimensión de la propaganda negativa difundida por los candidatos a la presidencia en las campañas de 2006**

Partido /coalición	Número versiones negativas	Total de versiones	% Versiones Neg/total	Número impactos negativos	Total impactos	% Impactos Neg/total
PAN	30	121	24.79	3,985	16,579	24.03
Alianza por México (PRI-PVEM)	15	120	12.05	1,564	10,343	15.12
Coalición por el Bien de Todos (PRD-PT-CONV)	23	132	17.42	2,502	18,202	13.74

Fuente: Elaboración propia con datos del monitoreo de promocionales contratado por el IFE a la empresa IBOPE AGB México.

<sup>4</sup> Las versiones más difundidas por parte del PAN fueron “Ladrillos” e “Intolerancia”, que hacían referencia a una posible crisis económica y social en caso de que se eligiera una opción política distinta. La Coalición por el Bien de Todos difundió promocionales denominados “Informativas” que hacían referencia a supuestos actos de mal gobierno y corrupción por parte del PAN y del PRI. La Alianza por México difundió promocionales que hacían referencia a René Bejarano, “el de las ligas”, a Ponce, “el de Las Vegas” e Ímaz, “el de las bolsas”. Otro promocional de la Alianza por México criticaba a Andrés Manuel López Obrador por no querer debatir.

En la campaña electoral de 2006 destacó también la difusión de propaganda considerada denigratoria por parte de organizaciones que apoyaban a algún partido político, como el Consejo Coordinador Empresarial y el Centro de Liderazgo y Desarrollo Humano, A.C., que difundieron *spots* en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos. Más allá del número de versiones y de *spots* con contenido negativo transmitidos, la difusión de este tipo de propaganda abrió nuevos derroteros sobre sus implicaciones éticas, que se tradujeron en debates sobre el papel que desempeña en una democracia en transición el uso del dinero en los medios de comunicación durante las campañas, los alcances y límites de la libertad de expresión y el derecho a la información, la calidad de los contenidos de las campañas, la actuación de las autoridades electorales como censoras y, en general, las condiciones de equidad en las contiendas electorales.

En el ámbito normativo, las elecciones de 2006 también impulsaron un cambio de rumbo fundamental para la resolución de quejas relacionadas con la transmisión de promocionales de radio y televisión. El procedimiento de queja genérico resultaba muy lento para responder a las demandas de los partidos en el curso de una campaña electoral, toda vez que el tiempo de resolución era alrededor de seis semanas. Por esta razón, el TEPJF creó una vía de resolución más expedita. Así, se creó el Procedimiento Especial Sancionador con el que se podría interrumpir la transmisión de *spots* que pudieran considerarse ilegales en un tiempo de respuesta de ocho días (IFE 2006).

Las preocupaciones sobre el libre empleo de propaganda negativa, la resolución de quejas, el uso del dinero, la equidad y la injerencia de actores externos en las campañas electorales fueron retomadas por los legisladores en 2007 y 2008 para modificar la forma como los partidos y sus candidatos accedían a la radio y la televisión. La reforma electoral de 2007-2008 fue consecuencia directa del ambiente polarizado que se había gestado durante la campaña de 2006 y del papel que la clase política percibía había desempeñado la comunicación. Si bien esta reforma se inscribe en un contexto adverso al papel de los medios de comunicación y establece una serie de limitaciones, en parte dirigidas a los grandes consorcios mediáticos (Guerrero 2011), para los propósitos de este capítulo baste señalar dos modificaciones importantes.

Por un lado, la limitación de contenidos de tipo negativo, que en realidad se refiere a los contenidos de ataque. Si bien el anterior Cofipe, en su artículo 38, párrafo 1, inciso p, establecía que la propaganda política debía “abstenerse de cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos, particularmente durante las campañas electorales y en la propaganda política que se utilice durante las mismas”, los mensajes negativos eran parte sustancial del proceso electoral.<sup>5</sup> Por ello, para restringir la creación y difusión de ese tipo de mensajes negativos, la reforma electoral de 2007-2008 incorporó en el artículo 41 constitucional, apartado C, párrafo primero, lo siguiente: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”. Más aún, el artículo 233, párrafo segundo del Cofipe dotaba al Consejo General del Instituto con la facultad para ordenar a los radiodifusores la suspensión y el retiro inmediato de ese tipo de mensajes.

La otra modificación relevante fue la centralización del modelo de comunicación en el IFE. Para empezar, el Instituto se convirtió en el administrador exclusivo de los tiempos publicitarios de los partidos políticos. Previo a la reforma, cualquiera podía comprar tiempos para la transmisión de propaganda política y mensajes a los radiodifusores. Con la reforma, el apartado A del artículo 41 constitucional señalaba que el IFE era la única autoridad para administrar el tiempo en radio y televisión de los partidos políticos y les prohibió contratar o adquirir directamente o por terceros tiempos en radiodifusión en cualquier modalidad.

En segundo lugar, se trasladaron los costos de la compra de espacios publicitarios a los tiempos oficiales. En los incisos a y c del apartado A del artículo 41 constitucional se establecía que los partidos sólo

---

<sup>5</sup> Además, el artículo 82, incisos h e i del numeral 1 del Cofipe dotaba al Consejo General del IFE de las siguientes atribuciones: “Vigilar que las actividades de los partidos nacionales y las agrupaciones políticas se desarrolle con apego a este Código y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; y vigilar que en lo relativo a las prerrogativas [entre ellas la difusión de programas o *spots*] se actúe con apego a este Código y reglamento que expida el Consejo General”.

podrían utilizar para sus anuncios, a partir de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, el tiempo oficial del que dispone el Estado en radio y televisión, y lo harían exclusivamente mediante los espacios que el IFE les asignara.

En tercer lugar, la autoridad electoral —y ya no los partidos— es quien determinaría los horarios y pautas de transmisión de publicidad. En el inciso b del artículo 41 se establece el tiempo que corresponderá a los partidos por hora de transmisión y en el d se señala que este tiempo queda comprendido dentro del horario de transmisión entre las 6 y las 24 horas. Esta forma de transmisión no se limita sólo a los períodos electorales, sino que funciona permanentemente. El artículo 71 del Cofipe otorgaba al instituto electoral, por medio del Comité de Radio y Televisión, la facultad para determinar, en forma semestral, las pautas y horarios específicos en los que se debe transmitir la propaganda político-electoral.<sup>6</sup>

## **La operación del modelo de comunicación político-electoral de 2007-2008 en la difusión de propaganda negativa o calumniosa durante las elecciones federales**

Los cambios legales que trajo consigo la reforma electoral de 2007-2008 se produjeron en diversos ámbitos. En primer lugar, fue necesario modificar la estructura orgánica de las áreas del instituto electoral encargadas de las nuevas funciones (como administrar los tiempos del Estado en radio y televisión), además de dotarlas de los recursos necesarios. En segundo lugar, hubo que emitir los reglamentos, lineamientos y acuerdos que garantizaran la recepción de los materiales de audio y video, su difusión en tiempo y forma y la verificación del cumplimiento.

---

<sup>6</sup> El artículo 74, fracción segunda, era aún más específico al señalar que: “Las pautas que determine el Comité establecerán, para cada mensaje, la estación o canal, así como el día y hora en que deben transmitirse”. Se impedía a los concesionarios y permisionarios, en la fracción tercera del mismo artículo, cualquier posibilidad de modificar estas pautas o de exigir requisitos técnicos adicionales a los aprobados por el Comité de Radio y Televisión del IFE.

miento de las transmisiones por parte de los concesionarios. En tercer lugar, uno de los más grandes retos fue llevar a cabo las anteriores modificaciones con el consenso de los nuevos sujetos regulados: los partidos políticos y los concesionarios de radio y televisión.

El rediseño institucional, estructural y organizacional, la creación de nuevos elementos normativos, así como la nueva relación entre las autoridades electorales y los concesionarios de radio y televisión generaron un proceso muy complejo de instrumentación de la reforma. Para empezar, las autoridades electorales tenían la obligación de llevar a cabo los cambios derivados de aquélla en un periodo corto que permitiera aplicarla para el proceso electoral intermedio que iniciaría en octubre de 2008 y se extendería hasta el primer domingo de julio de 2009. Asimismo, los concesionarios de radio y televisión se mostraban reacios a cooperar con una reforma que había restringido la venta de espacios publicitarios y que les significaba dejar de ingresar por ese concepto más de dos mil millones de pesos. Los medios de comunicación argumentaban incapacidad técnica y falta de recursos para no comprometerse a transmitir los promocionales de los partidos políticos en plazos breves, lo que permitiría dar agilidad y dinamismo que requieren las campañas electorales, sobre todo, aquéllas en las que se contrastan ideas o se critica a algún partido, persona o institución. Por esa razón, los plazos para la entrega de materiales a los concesionarios se convirtieron en uno de los temas más debatidos de la operación de la reforma electoral. Por un lado, los partidos políticos demandaban plazos breves para la inserción de sus mensajes en los medios; por el otro, los concesionarios de radio y televisión se negaban a recibir los materiales mediante medios electrónicos y a transmitirlos en plazos menores a cinco días hábiles, una vez recibidos en sus instalaciones.

Hoy, a pesar de que se cuenta con infraestructura para la entrega de los materiales en forma electrónica o satelital<sup>7</sup>, los plazos para entregar materiales a los concesionarios por parte del instituto electoral siguen siendo extensos: cinco días hábiles previos al inicio de su transmisión en periodo ordinario y tres días naturales durante los

---

<sup>7</sup> A partir del 16 de agosto de 2016 funciona el Sistema Electrónico para la Entrega y Recepción de Materiales y Órdenes de Transmisión, con el cual es posible llevar a cabo los trámites de entrega y recepción de materiales de manera remota.

procesos electorales. Si a estos plazos se suma el tiempo que tarda la autoridad electoral en llevar a cabo el trámite de registro y en verificar la calidad técnica de los materiales, prácticamente transcurre una semana completa entre la inserción de un material y otro. En teoría, este componente técnico tendería a disuadir a los partidos políticos de su propósito de producir este tipo de contenidos por su falta de oportunidad para el intercambio entre contendientes. Sin embargo, el número de quejas presentadas por la difusión de propaganda negativa muestra lo contrario. En el cuadro 2 se puede observar el incremento constante en el número de quejas por este concepto en los años en que se llevaron a cabo procesos electorales federales los últimos dieciocho años.<sup>8</sup>

**Tabla 2. Número de quejas presentadas por la difusión de propaganda con elementos ofensivos, denigrantes o calumniosos**

<b>Quejas</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
Número de quejas por la difusión de propaganda negativa	22	37	76	59	52	98	97
<b>Total</b>	<b>358</b>	<b>487</b>	<b>755</b>	<b>363</b>	<b>247</b>	<b>524</b>	<b>433</b>
<b>Porcentaje</b>	<b>6.14</b>	<b>7.6</b>	<b>10.06</b>	<b>16.25</b>	<b>21.05</b>	<b>18.7</b>	<b>22.4</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del IFE/INE.

El cuadro anterior muestra que, a pesar de la prohibición legal para no difundir propaganda de ataque o calumniosa, la operación del modelo de comunicación político-electoral permite producir y abrir paso a este tipo de contenidos, al menos a consideración de los quejeros, lo que significa en no pocas ocasiones presentar denuncia por material que podría ser de contraste. El incremento en la difusión de propaganda

<sup>8</sup> A partir de 2009, el número incluye quejas relacionadas con campañas locales, toda vez que con la reforma electoral de 2007-08 el legislador dispuso que: “la Secretaría del Consejo General instruirá el procedimiento especial [...] cuando se denuncie la omisión de conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral para los partidos políticos...” (Cofipe 1998, artículo 367, párrafo 1) y que: “Cuando la conducta infractora esté relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión durante la realización de los procesos electorales en entidades federativas, la autoridad electoral administrativa competente presentará la denuncia ante el Instituto Federal Electoral” (Cofipe 1998, artículo 368, párrafo 1).

negativa puede explicarse por varios factores. Se describen los más importantes.

Primero, el creciente nivel de competitividad en las contiendas electorales. La incertidumbre como factor presente en toda la campaña genera la necesidad de contrastar ideas y propuestas, criticar al contrincante e, incluso, denigrar y calumniar a los oponentes, aunque se viole la legislación electoral.

Segundo, las fronteras difusas entre la propaganda electoral crítica o cáustica de contraste y la propaganda de ataque que resulta ilegal. La delgada línea entre la difusión de un acto promocional de carácter político en el curso de una campaña y el ejercicio pleno de la libertad de expresión ha generado discusiones relevantes en las que se pondera la maximización de este derecho en el contexto del debate político, a la par que se establecen límites a la manifestación de las ideas. Las autoridades electorales han sido protagonistas de estas discusiones. Desde el momento en que se incorporó a la Constitución la prohibición de emplear expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas en la propaganda política, tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional reconocieron:

una democracia constitucional requiere, entre otros aspectos, un debate desinhibido, vigoroso y completamente abierto sobre los asuntos políticos y de interés para la sociedad, por lo que debe asumirse que pueden incluir ataques vehementes, cáusticos y en ocasiones desagradables en contra de los candidatos, ya que estas manifestaciones se convierten en una vía para colocar bajo la supervisión de la opinión pública las actividades realizadas por los gobernantes, máxime, cuando éstos aspiran nuevamente a ocupar un puesto de elección popular, razón por la cual el debate entre los diversos contendientes se intensifica, con el ánimo de posicionar su oferta política frente a la de los demás actores (TEPJF 2012a; IFE 2013).

A pesar del reconocimiento de la libertad de expresión e información como derechos fundamentales, y de la necesidad de maximizarlos en el contexto del debate político, hay límites constitucionales y legales en la práctica de ambos derechos,<sup>9</sup> por lo que su ejercicio no es absoluto,

---

<sup>9</sup> Los límites constitucionales y legales a la libertad de expresión son: el ataque a la moral pública, la afectación a derechos de terceros, la comisión de un delito, la perturbación del orden

toda vez que “encuentra límites en cuestiones de carácter objetivo, relacionadas con determinados aspectos de seguridad nacional, orden público o salud pública, al igual que otros de carácter subjetivo o intrínseco de la persona, vinculados principalmente con la dignidad o la reputación” (TEPJF 2008).

Al analizar y resolver las quejas de los actores agraviados por un promocional con contenido crítico de contraste o de ataque (que a veces el quejoso confunde deliberadamente por así convenir a sus intereses en la campaña), las autoridades electorales han debido ponderar la relación entre la maximización del derecho a la libertad de expresión y el establecimiento de límites, lo que genera no sólo debates sobre las resoluciones en sí mismas, sino sobre el papel de las autoridades electorales —en especial del INE— como censoras en una sociedad democrática.

Adicionalmente, a partir de las elecciones de 2015 y después de la eliminación en la legislación de la prohibición de propaganda denigratoria se incorporó un nuevo criterio jurisprudencial que reconoce que “el debate e intercambio de opiniones debe ser no sólo propositivo, sino también crítico, para que la ciudadanía cuente con los elementos necesarios a fin de que determine el sentido de su voto.” No obstante, señala el TEPJF, “el ejercicio de la libertad de expresión en materia político-electoral tiene como restricciones la emisión de expresiones que calumnien a las personas” (TEPJF 2016). Este criterio tuvo consecuencias en la forma de resolver los casos de propaganda calumniosa a partir de 2015. En el siguiente apartado, se ampliará el tema.

Tercero, la prohibición constitucional para establecer censura previa. Más allá de la percepción sobre el papel de las autoridades electorales, éstas han establecido que el ejercicio de la libertad de expresión de los partidos políticos no puede estar sujeto a censura previa por parte del instituto electoral o de cualquier otra autoridad, tal como lo establece el artículo séptimo constitucional. Por esta razón no se

---

público (artículo 6º constitucional), la falta de respeto a la vida privada, el ataque a la reputación de una persona y la propaganda a favor de la guerra o apología del odio nacional, racial o religioso, que constituya incitación a la violencia y cualquier otra acción similar, contra cualquier persona o grupo de personas (artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos).

analizan los mensajes “para determinar si ha lugar o no para permitir su divulgación” (SCJN 2006). De esta manera, todos los mensajes, sin importar su contenido, se difunden de acuerdo con la orden de transmisión elaborada por el partido político o candidato que lo emite.

Cuarto, la suspensión de la transmisión de la propaganda negativa, sea de contraste o de ataque, mediante medidas cautelares. Si un actor se siente agraviado por el contenido de algún promocional puede iniciar un procedimiento especial sancionador, en cuyo caso, las autoridades electorales pueden ordenar “la suspensión de la transmisión de propaganda en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral” (TEPJF 2010) mientras transcurre el trámite de la queja y se determina si en efecto el contenido es contrario a lo que establece la ley. Este proceso conlleva plazos que deben atender tanto los partidos políticos denunciados como los medios de comunicación para sustituir los materiales. Al final, si la autoridad jurisdiccional resuelve que no hubo afectación alguna —lo que cabría esperar cuando se trate de contenido de contraste—, el promocional se sigue transmitiendo; de lo contrario, ya no se transmite más. Sin embargo, al tratarse de temas polémicos, muchas veces los medios de comunicación, desde el momento de la adopción de la medida cautelar, debaten sobre la decisión de las autoridades electorales de “censurar” un *spot* o no, generando mayor interés en la ciudadanía por conocer sus contenidos.

Quinto, las sanciones. Si las autoridades determinan que el *spot* es ilegal (de ataque), se procede a determinar una sanción que puede variar desde una amonestación pública hasta una multa pecuniaria que, en modo alguno, desincentiva la comisión de la infracción. La oportunidad —y los supuestos beneficios— de insertar *spots* negativos son mucho mayores que el costo de la sanción, si se aplicara.

Sexto, la diversificación de los medios de comunicación por los que se difunden. Hasta 2009, los *spots* en radio y televisión eran la principal vía para la transmisión de propaganda negativa. No obstante, los procesos electorales de 2016 dieron cuenta del uso de diversos medios de comunicación, no solo tradicionales sino también nuevas tecnologías para la difusión de propaganda negativa. Ahora el *spot* que se transmite en televisión se difunde igualmente a través de

redes sociales, llamadas telefónicas y páginas de internet expandiendo su audiencia.

Estos factores han propiciado el desarrollo de un modelo de comunicación en el que permea todo tipo de mensajes. Al inicio de su instrumentación, el modelo se caracterizaba por su falta de dinamismo, por las restricciones que imponen los plazos legales, indiferentes ante los tiempos de la contienda electoral. No obstante, los tres últimos procesos electorales federales muestran la persistencia de la propaganda negativa, de todo tipo, en este sistema de comunicación en el que solo la radio y la televisión están reguladas, pero al que ha logrado penetrar a través de espacios sin regulación como son las nuevas tecnologías, a través de internet, el uso de redes sociales y la telefonía fija y celular.

Días antes del inicio de las campañas electorales de 2009 —las primeras organizadas con la legislación derivada de la reforma electoral—, el PAN difundió inserciones en su página de Internet y en diversos medios impresos en las que, mediante una “Sopa de Letras”, se le imputaban al PRI trece calificativos: censura, deuda, robo, atraso, impunidad, complicidad, transa, corrupción, narco, pobreza, represión, abuso y crimen; además, se presentaba una leyenda que decía: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”. El PRI denunció al PAN ante el IFE al considerar que dicha propaganda lo denigraba. Tanto el IFE como el Tribunal Electoral consideraron que el PAN había cometido una infracción al difundir dicha propaganda y se le impuso finalmente una multa de 657,600 pesos, por la difusión de la propaganda negativa, también considerada como un acto anticipado de campaña y desacatar las medidas cautelares de la autoridad electoral.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> Al resolver los acatamientos a lo ordenado por el Tribunal Electoral sobre las inserciones relacionadas con la “Sopa de Letras”, el IFE (2009 a y b) consideró que la conducta cometida por el PAN debía considerarse sistemática por el uso de distintos medios de comunicación masiva. Además, se decretó que el PAN era reincidente por la difusión de propaganda negativa, toda vez que se detectaron al menos seis casos más en los que el partido había difundido propaganda denigratoria en 1997, 2003 y 2006. Cabe señalar que los casos de 2006 estaban relacionados con la difusión de los *spots* conocidos como “López Obrador, un peligro para México” y fueron resueltos dos años después, en 2008. Más adelante, el Tribunal Electoral ordenó al IFE reindividualizar las sanciones porque la difusión de la propaganda negativa era también un acto anticipado de campaña y por haber desacatado las medidas cautelares para detener la difusión de dicha propaganda.

La campaña electoral de 2012 tampoco estuvo exenta de propaganda negativa. Destacó la difusión del *spot* denominado “Corrupción-bis”,<sup>11</sup> en el que se señalaba que “El PRI de Peña es el PRI de siempre. En el PRI ya no caben los corruptos. Por supuesto que ya no caben porque está lleno”. Al resolver la queja interpuesta por el PRI, el IFE la declaró fundada e interpuso una multa al PAN de 596,475 pesos. Por su parte, el PAN interpuso una queja ante el tribunal electoral por la imposición de la multa. El tribunal decidió confirmar la resolución del IFE, argumentando que: “las expresiones contenidas en los promocionales de radio y televisión, valorados en su contexto integral, resultan denigrantes y calumniosas, en la medida que las aseveraciones destacadas tienen como propósito esencial causar un daño” (TEPJF 2012).

Durante las campañas federales de 2015 destacaron los *spots* difundidos por el PAN denominados “Relojes”, en los que una persona con una cámara se acercaba a otra y le preguntaba: “¿Qué opinas que el presidente del PRI presuma relojes de más de dos millones de pesos?” La persona respondía: “¿Qué opino?... es una ching”#\$.%”. El *spot* tenía como lema principal “Acabemos con la corrupción”. El presidente del PRI solicitó la adopción de medidas cautelares, que fueron declaradas procedentes por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. Mientras se llevaba a cabo este trámite e iniciaba el procedimiento sancionador, el PRI respondió la campaña negativa del PAN mediante la difusión de *spots* con el mismo texto y formato que el que lo agravio. Así, difundió la versión “Agua”, en la que preguntaba: “¿Qué opinas de que el gobernador del PAN, Guillermo Padrés, construyó ilegalmente una presa enorme en su rancho que le quita el agua a la gente que no la tiene?” El entrevistado, de la misma manera, respondía: “¿Qué opinó?... es una ching”#\$.%”. El lema era: “Terminemos con la corrupción”. Ambas versiones, sumadas a otras similares, fueron difundidas al menos durante diez días antes de suspender su transmisión. Estos ejemplos

---

<sup>11</sup> El texto completo del promocional es el siguiente: “Éste es el PRI de Peña. El dinero de los trabajadores de Pemex se usa para pagar los lujos de un líder sindical y su familia. Con el PRI de Peña un gobernador recibe dinero de los narcos para comprarse propiedades y vivir con todo lujo. Con el PRI de Peña le otorgan contratos a sus amigos para que Peña viaje en vuelos privados y se diviertan en Miami. No les importa tu familia. Sólo quieren enriquecerse más. El PRI de Peña es el PRI de siempre. En el PRI ya no caben los corruptos. Por supuesto que ya no caben porque está lleno”.

son muestra clara de las distorsiones que produce un modelo de comunicación restrictivo, con multas que no desincentivan la comisión de las infracciones y plazos largos, tanto para la sustitución de materiales, como para la adopción de medidas cautelares y para la resolución de las quejas.

### **La propaganda negativa en las elecciones locales de 2016 como antecedente de 2018**

De acuerdo con los datos disponibles, en todas las campañas federales realizadas entre 2000 y 2015, así como en las locales con jornada electoral concurrente con la federal, llevadas a cabo en 2009, 2012 y 2015, el *spot* se mantuvo como unidad básica de difusión de propaganda negativa. Después de 2015, fue destacado el uso que se dio a la propaganda negativa durante las elecciones locales de 2016, en las que hubo campañas para gobernador en doce estados de la República Mexicana. Durante esos procesos electorales, fue posible observar cambios relevantes en la forma de emitir este tipo de propaganda que se consolidaron en las elecciones federales de 2018.

Al analizar las quejas presentadas ante el INE por los partidos políticos por expresiones presuntamente calumniosas, se observó un incremento todavía mayor en el número de incidencias reportadas que en años anteriores en las elecciones federales. Durante 2016, sesenta y tres de doscientas ocho quejas presentadas tuvieron como materia central la calumnia, es decir, 30.2% (INE 2017b). Asimismo, es posible advertir que, a las denuncias por la difusión de los *spots* mediante los tiempos del Estado, se sumaron quejas por la difusión de este tipo de expresiones por medio de notas informativas, artículos y columnas en prensa escrita, así como de espacios informativos en radio y televisión. Es importante destacar que, tanto en el caso de los *spots* como en el de los espacios dedicados a la información, el motivo principal de agravio para los quejoso era la calumnia, es decir, “una acusación falsa, hecha maliciosamente para causar un daño o la imputación de un delito hecha a sabiendas de su falsedad” (DRAE). En todos los casos, los partidos, los candidatos y los medios que emitían los mensajes acusaban a

sus adversarios o brindaban información sobre la comisión de delitos tales como corrupción, cohecho, mal uso de recursos públicos, enriquecimiento ilícito, nexos con el narcotráfico, entre otros.

Este nuevo fenómeno se explica principalmente por dos razones. En primer lugar, por la modificación al apartado C, base III del artículo 41 de la Constitución, parte de la reforma político-electoral de 2014, que eliminó la prohibición de difundir expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos. Aun cuando la disposición sigue vigente en la legislación general, la denigración hacia las instituciones y los partidos políticos parecería ya no constituir una infracción. En ese sentido, los legisladores, a propuesta del PAN, optaron por liberalizar la norma para ensanchar el debate político durante las campañas, de manera que fuera posible que los partidos llevaran a cabo campañas de contraste entre sus adversarios. Sin embargo, era necesario mantener la prohibición de difundir expresiones calumniosas toda vez que, al implicar la imputación de delitos, se requiere de más elementos para su configuración, tales como pruebas e investigaciones. A pesar de ello, los partidos y sus candidatos, particularmente en Veracruz, Puebla y Chihuahua, emitieron propaganda negativa sustentada en presuntas calumnias durante los procesos electorales locales de 2016.

En segundo lugar, las quejas presentadas por la difusión de calumnias dejan ver la participación activa de un tercer actor: los medios de comunicación que, mediante reporteros, editorialistas y comentaristas difunden información sobre posibles delitos de los políticos. En muchos casos, esta información sirvió como antecedente para la producción de los contenidos de los *spots* que se difundían entre los candidatos contendientes en radio y televisión. Sin embargo, más que examinar la actividad informativa de los medios como fuente de la difusión de propaganda calumniosa, es preciso pensar en el papel que desempeñan en una democracia, como proveedores de información para la toma de decisiones por parte de los ciudadanos, como foro para las distintas voces que hay en una sociedad y como vigilantes del poder político mediante la investigación de posibles violaciones a la ley o abusos de poder (Voltmer 2006).

Si la propaganda de ataque se mantuvo por vía de la calumnia y su transmisión se incrementó sustancialmente en los *spots* radiodifundidos, es preciso considerar por separado su creciente irrupción en los espacios digitales, en especial, en las redes sociales.

Las elecciones locales de 2016 mostraron esa forma nueva de utilizar las redes, en particular Facebook y Twitter, para denostar al adversario. Al igual que con los promocionales transmitidos por radio y televisión, destacó el hecho de que las campañas electorales de los candidatos en Veracruz, Puebla y Chihuahua incorporaron propaganda negativa en sus contenidos digitales.

No obstante, a diferencia de la difusión de propaganda electoral en radio y televisión e, incluso, prensa escrita, espectaculares y propaganda utilitaria,<sup>12</sup> la legislación electoral mexicana no comprende regulación alguna sobre el uso de redes sociales para difundir propaganda electoral o para desarrollar el debate político. El modelo de comunicación política derivado de la reforma electoral de 2007-2008 impuso diversas restricciones a la difusión de propaganda electoral y, en algunos casos, las autoridades electorales intentaron trasladar esas restricciones a los espacios digitales sin éxito alguno. Por esta razón, en noviembre de 2015, al resolver el procedimiento especial sancionador con número de expediente SRE-PSC-268-2015, de fecha 26 de noviembre de 2015, el TEPJF modificó los criterios para la resolución de quejas por supuestas infracciones cometidas al difundir contenidos propagandísticos mediante nuevas tecnologías.

A partir de 2016, el órgano jurisdiccional electoral reflexionó en sus resoluciones sobre los alcances y la naturaleza de este tipo de plataformas, con lo que se creó jurisprudencia en torno al ejercicio del derecho fundamental de libertad de expresión en la que se estableció que:

- 1) "...al momento de analizar conductas posiblemente infractoras de la normativa electoral respecto de expresiones difundidas en internet, en el contexto de un proceso electoral, se deben tomar en cuenta las particularidades de ese medio, a fin de potenciar la protección especial de la libertad de expresión; toda vez que internet tiene

---

<sup>12</sup> El Tribunal Electoral, al resolver el Juicio de Inconformidad con número de expediente SUP-JIN-359/2012, de fecha 30 de agosto de 2012, señaló que por propaganda utilitaria se entiende cualquier artículo que tenga un valor de uso, cuya finalidad consista en persuadir a los electores para que voten por el partido político, coalición o candidato que lo distribuye, en tanto lleva incorporada la difusión de la imagen de éstos y, en su caso, de las propuestas de gobierno; por tanto, debe contener imágenes, signos, emblemas y expresiones mediante los cuales se pueda advertir una plena identificación con el partido y sus candidatos, para que entonces válidamente se pueda afirmar que se distribuyó con la finalidad de promover dichas candidaturas y persuadir a la ciudadanía para que sufragaran a su favor.

una configuración y diseño distinto de otros medios de comunicación como la radio, televisión o periódicos, por la forma en que se genera la información, el debate y las opiniones de los usuarios, lo que no excluye la existencia de un régimen de responsabilidad adecuado a dicho medio” (TEPJF 2017a).

2) “...el sólo hecho de que uno o varios ciudadanos publiquen contenidos a través de redes sociales en los que exterioricen su punto de vista en torno al desempeño o las propuestas de un partido político, sus candidatos o su plataforma ideológica, es un aspecto que goza de una presunción de ser un actuar espontáneo, propio de las redes sociales, por lo que ello debe ser ampliamente protegido cuando se trate del ejercicio auténtico de la libertad de expresión e información, las cuales se deben maximizar en el contexto del debate político” (TEPJF 2017b).

3) “...las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios, como parte de su derecho humano a la libertad de expresión...” (TEPJF 2017c).

Así, las autoridades electorales reconocieron la naturaleza y el alcance de estos medios digitales a los que, dadas las condiciones técnicas inherentes a su forma de operación, no es posible restringir los contenidos alojados en ellos, con lo que hay un gran margen de libertad para que la sociedad interactúe.

No obstante, los procesos electorales de 2018 mostraron nuevos derroteros en el uso de la propaganda negativa. El siguiente apartado da cuenta de ello.

## **La propaganda negativa en las elecciones de 2018**

En 2016 la novedad fue el uso de información periodística y de las nuevas tecnologías para la difusión de propaganda negativa y, posteriormente, la modificación de los criterios del TEPJF en materia de libertad de expresión para ampliar el ejercicio de este derecho considerando las particularidades de internet y las redes sociales durante las campañas electorales. Estos criterios aplicaron en 2018, cuando

se llevó a cabo el proceso electoral más grande en la historia de México. El primero de julio hubo elecciones locales en treinta de las treinta y dos entidades federativas y se eligieron más de tres mil cuatrocientos cargos de elección popular a nivel local y federal.

Independientemente del tamaño de la elección, la forma de difundir la propaganda negativa y sus contenidos no cambiaron con respecto a los dos años anteriores; medios tradicionales y medios digitales se complementaron para la transmisión de este tipo de propaganda cuyo principal contenido era la imputación de delitos a los candidatos a distintos puestos de elección popular por parte de sus contrincantes.

Al respecto, vale recordar algunos de los mensajes considerados como calumniosos más relevantes del proceso electoral (INE 2018):

- a) La difusión de un spot en televisión nacional, en el que el PRI hace referencia y alusión directa a Napoleón Gómez Urrutia, candidato al Senado por Morena, al incluir imágenes o fotografías de su rostro en el video, afirmando que es un criminal. También se utilizaron redes sociales e internet, en diferentes links, para hacer referencia al spot mencionado.
- b) Spots de radio y televisión en los que se imputaba a Andrés Manuel López Obrador, que tenía vínculos con el crimen organizado y estaba al servicio de los narcotraficantes, además de buscar infundir miedo al electorado.
- c) El mensaje de Javier Lozano Alarcón, vocero de la campaña del candidato del PRI, a través de su cuenta de Twitter, con el *hashtag* #NoLoDejesManejar, en el cual se aprecia un video con conductas discriminatorias en cuanto a la edad y supuesto estado de salud que denostaban a Andrés Manuel López Obrador.
- d) Las acusaciones entre los candidatos en los debates presidenciales, particularmente los siguientes: 1) el señalamiento de Ricardo Anaya, candidato del PAN en contra de Andrés Manuel López Obrador, candidato de Morena, sobre la intervención de políticos de ese partido en el Fobaproa en el primer debate presidencial; 2) las expresiones de Andrés Manuel López Obrador sobre “Las mentiras de Anaya” en el segundo debate; 3) las manifestaciones de Ricardo Anaya sobre el otorgamiento de contratos por asignación directa al ingeniero Riobóo durante la jefatura de gobierno del Distrito

Federal de Andrés Manuel López Obrador, en el tercer debate presidencial.

- e) La campaña a través de diversos medios (*spots*, noticiarios de radio y televisión, prensa escrita, páginas de internet y redes sociales) en contra de Ricardo Anaya, candidato presidencial del PAN, en la que se hacía referencia a la apertura de la investigación judicial en contra de Manuel Barreiro, empresario señalado de lavado de dinero para favorecer al candidato. En la campaña se acusaba a Anaya, además, de triangulación de recursos, creación de un esquema de simulación y evasión fiscal (TEPJF 2018a).

No obstante, a partir de la campaña referida en el inciso e) anterior, es posible detectar una diferencia sustantiva en la difusión de propaganda negativa, con respecto a años y procesos electorales anteriores. En el caso de Ricardo Anaya, la información que se utilizó para la construcción de mensajes negativos entre los candidatos no tenía como origen investigaciones o notas periodísticas transmitidas en los noticiarios de radio y televisión. Ahora derivaba de manera directa de una investigación iniciada en una agencia gubernamental, la Procuraduría General de la República, en contra de una persona supuestamente relacionada con él; con ello se evidenció, también, el uso de los aparatos judiciales del Estado con fines electorales. A partir de dicha investigación, surgió toda la información que nutrió la campaña en contra de Ricardo Anaya a través de páginas de internet, redes sociales, inserciones en prensa escrita, *spots* de radio y televisión, así como la información periodística presentada en los noticiarios. Incluso, se difundieron videos en redes sociales con su imagen en las instalaciones de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada.

Como ya se señaló en el apartado anterior, en 2016, las fuentes principales de las que se obtuvieron los datos, así como los materiales de audio y video para la construcción y difusión de la propaganda negativa fueron las informaciones periodísticas y declaraciones de candidatos, partidos y funcionarios públicos, emitidas a través de los noticiarios de radio y televisión sobre posibles delitos de sus adversarios. En 2018, la construcción de la propaganda negativa fue diferente. Se abrió la investigación -pareciera que con fines electorales- y, a partir

de este hecho público, se elaboró la campaña negativa en contra del candidato presidencial del PAN.

Por otra parte, destaca también que al mismo tiempo en que el PRI inició la difusión de la campaña contra Anaya, el mismo partido inició la campaña negativa en contra de Napoleón Gómez Urrutia como candidato al Senado por Morena.

A partir de este último caso el TEPJF modificó los criterios para resolver las quejas donde la materia principal es la calumnia. En marzo de 2018, el Tribunal estableció que en estos asuntos es necesario llevar a cabo un examen de los elementos que configuran la calumnia. Así, se incorporaron al análisis jurisdiccional, por un lado, el estudio del elemento objetivo del mensaje, es decir, la afirmación de un hecho o delito falso y, por otro, el estudio del elemento subjetivo del mensaje o la afirmación de un hecho o delito falso a sabiendas de ello (TEPJF 2018b).

Estos elementos, sumados a los criterios establecidos en 2016, con respecto al uso de internet y las redes sociales en las campañas electorales permiten ampliar el ejercicio de la libertad de expresión durante las campañas electorales. Así, los actores políticos, por su condición de figuras públicas, tienen el deber de soportar las críticas que se les formulan, así sean incómodas (TEPJF 2018b).

Se prevé que con la apertura que se ha dado a la difusión de mensajes de contraste y, sobre todo, de ataque, la propaganda negativa no disminuirá y será un elemento cada vez más presente en las campañas políticas. Asimismo, la configuración de un mensaje calumnioso será cada vez más compleja y requerirá de elementos judiciales que lo sustenten, con el fin de que no caer en la acusación vana y sin fundamento que solo promueve la difusión de noticias falsas. Pero eso es materia de otra investigación.

## Conclusión

Hoy en día, las campañas negativas forman parte indisociable de la competencia electoral en las democracias modernas; ello debido en parte a la globalización de corte estadounidense de las formas de comunicación, incluyendo la política (Hallin y Mancini 2004). Varios es-

tudios citados señalan ventajas prácticas para el electorado de emplear ese tipo de comunicación en las campañas: desde identificar temas sensibles que sin estas campañas podrían pasar desapercibidos para el grueso de los votantes, hasta la crítica directa al desempeño o a los resultados de los gobiernos en turno, pasando por el contraste de propuestas de políticas públicas. Además, las críticas a los excesos en este tipo de campañas se han contrarrestado bajo el argumento de la libertad de información y de expresión, al menos en el caso estadounidense. Pero esto tiene que ver sobre todo con los propios contenidos de estas campañas en diferentes países. De nuevo en Estados Unidos (de donde se adoptan estos modelos de comunicación), no debe olvidarse, que varios estudios (Kaid y Jonhston 1991; Geer 2006) reportan que las campañas negativas versan sobre todo alrededor de temas de política (*issues*), y en mucho menor medida acerca de la personalidad (*image*) de los candidatos. De hecho, Johnson-Cartee y Copeland (1991) muestran en un estudio amplio acerca de en qué temas es válido atacar al contrincante —si en “asuntos de política” o en las “características personales”—, que 83% de los entrevistados señala que, en el primero, por lo que habría allá una especie de consenso social acerca de los ámbitos en donde se valen estas campañas.

En México, previo a la reforma de 2007-2008, era posible la inserción dinámica de *spots* de acuerdo a los momentos y ritmos de la propia campaña, lo que daba oportunidad de responder oportunamente a los retos de los rivales. A partir de los lineamientos de la reforma electoral, se prohibió la propaganda que denigrara a partidos e instituciones y calumniara a las personas, al tiempo que dejaba el modelo de comunicación en manos de la autoridad electoral que, para establecer las inserciones de los *spots* de los partidos en radio y televisión, ha fijado una serie de criterios que dan como resultado una pauta rígida que, una vez aprobada, no es posible modificar. Si bien la principal razón de fondo para esa centralización del modelo de comunicación política en México fue terminar con las llamadas “tarifas políticas” que los medios cobraban de forma discrecional a los partidos, dependiendo de la cercanía ideológica y de intereses, la solución mediante la pauta de transmisión elaborada por la autoridad electoral ha generado un modelo lento y burocrático, sin que necesariamente haya logrado prevenir por completo los contenidos negativos de los *spots*, por lo que se

tiene entonces un sistema complicado de operar, de lenta reacción y bastante poroso.

Si bien es un acierto de la reforma 2007-2008 haber fijado la inserción publicitaria de los partidos en los tiempos del Estado en radio y televisión, también se considera que la forma en que se ha desarrollado la centralización del modelo de comunicación en la autoridad electoral no estimula un intercambio dinámico, fluido y activo de ideas y propuestas. Más aún, en el contexto de este modelo de comunicación poco dinámico, inflexible y poroso, el *spot* como unidad de difusión preferida en las campañas ya resulta muy poco funcional y efectivo. Como se ha dicho, en modelos dinámicos de comunicación los *spots* tienen varias ventajas; sin embargo, en el modelo de comunicación vigente en México terminan siendo espacios publicitarios utilizados para difundir promesas, eslóganes ocurrentes y frases huecas enmarcadas en estribillos y canciones del momento con muy poca información útil para el votante, más allá de identificar a los candidatos o al partido. En el caso de los *spots* negativos que se siguen difundiendo, no se emplean por lo general para contrastar o criticar políticas públicas vigentes (*issues*), sino para denostar y calumniar de la peor forma al adversario (*image*), a pesar de lo que marca la regulación. Con lo cual, no sorprende el hartazgo acumulado que se genera entre la población (Arellano *et al.* 2013). Es necesario reflexionar acerca del valor de los *spots* como unidades de difusión, pues en el modelo de comunicación actual se termina por abusar de su empleo, sin que exista un intercambio de ideas y, en cambio, sí genera hastío en el votante. Habría que pensar en darle mayor peso a otros mecanismos de comunicación, como los debates, pero con formatos de auténtico intercambio.

Más allá de los *spots* en radiodifusión, las campañas negativas de ataque han encontrado un campo fértil en los espacios no regulados y muy dinámicos de Internet y de las redes sociales, lo que se ha traducido ya en un incremento notable en la negatividad de las campañas: dado que en esos espacios se puede decir lo que sea, es difícil probar la responsabilidad directa de los patrocinadores de propaganda negativa y, en caso de hacerlo, las sanciones se calculan como menos costosas frente a la oportunidad de la inserción. Las plataformas digitales son espacios ineludibles para la construcción de nuevas formas de vinculación entre los candidatos y los electores —ahí está el ejemplo de

Obama— que podrían aprovecharse mucho más que para intercambiar acusaciones entre candidatos, las más de las veces con poco fundamento, pero que terminan por ensuciar el proceso general.

En las elecciones locales de 2016 apareció otro actor en el juego de la campaña negativa: los medios de comunicación. Durante la campaña, distintos medios presentaron información sobre supuestos actos de corrupción de candidatos, e incluso de relaciones con el crimen organizado, que muy pocas veces se convirtieron en objeto de denuncia ante las autoridades correspondientes. En cambio, en la mayoría de los casos, esas informaciones —no siempre sustentadas en una investigación rigurosa— se emplearon para abonar los ataques a los señalados en los reportajes, lo que también contamina de paso al proceso electoral.

Por su parte, el proceso electoral de 2018 mostró que hoy los medios tradicionales se complementan con los medios digitales para la difusión de propaganda negativa. Más allá del incremento en el uso de la propaganda negativa y del cambio en la forma de difundirla a través de nuevas tecnologías, en 2018, resaltó el cambio en la forma de hacer propaganda negativa a través del uso que se dio a una investigación judicial en contra de un candidato presidencial como base de una campaña mediática. Con ello se muestra la sofisticación que existe hoy en la construcción de campañas negativas, la complejidad para definirlas y procesar responsabilidades, así como la necesidad de modificar los criterios de las autoridades jurisdiccionales en la resolución de este tipo de casos para ensanchar el ejercicio del derecho a la libertad de expresión sin dañar la honra y reputación de los implicados.

El capítulo concluye insistiendo en la importancia de tener claridad sobre los dos tipos de campañas negativas, las de contraste, que tienen una función que puede resultar importante en la discusión democrática y abierta, y las de ataque, que en México están limitadas por la regulación, pero expandidas a través de criterios jurisprudenciales. Muchos de los temas que animan las campañas negativas en democracias consolidadas tienen que ver con la crítica sobre temas de política pública (*issues*), por lo que las campañas negativas de contraste se vuelven una forma de comparar proyectos, plataformas y experiencia de gobierno. No se puede negar entonces la función que estas campañas tienen en un marco de intercambio.

En las redes sociales y los espacios digitales, la situación es distinta: dado que no hay regulación, los contenidos dependen en gran medida de lo que los equipos de campaña deciden subir de forma abierta y oficial o encubierta y anónima tanto de sus candidatos como de sus oponentes. Si bien desde un punto de vista que considera el interés público y la rendición de cuentas sería posible apelar a la responsabilidad de la clase política a la hora de generar y distribuir contenidos de sus campañas en el ciberespacio, el anonimato y la impunidad en un contexto en el que le cuesta mucho trabajo a las instituciones deslindar responsabilidades favorece los incentivos a intensificar el empleo de los ataques en estas plataformas. Sería importante para políticos y diseñadores de campañas considerar que incluso en Estados Unidos, hay evidencia de que las campañas que utilizan extensivamente los mensajes de ataque pueden tener un “efecto boomerang” para quien se percibe que está detrás de ellas (Lau *et al.* 2007). Más aún, también hay datos que demuestran no sólo que los votantes son capaces de distinguir entre ataques calumniosos y comparaciones críticas (Lau y Pomper 2004), sino que la tolerancia de los ciudadanos se agota rápidamente en campañas que perciben que abusan de los ataques (Johnson-Cartee y Copeland 1989).

Si bien en el corto plazo, el elector en México está dispuesto a seguir votando a pesar del hartazgo y desencanto con las campañas (Hughes y Guerrero 2009), en el largo plazo podría haber otro tipo de consecuencias más preocupantes. Si el componente principal de las campañas negativas, sobre todo en un ciberespacio libre de regulación cada vez más utilizado, se basa en el desprestigio y la calumnia, los niveles de confianza en las instituciones podrían verse seriamente afectados (Kleinnijenhuis, Van Hof y Oegema 2006) en un entorno en el que ya de por sí son bajos. Esto también podría conducir al sentimiento de malestar al que ya Robinson (1976) se refería —alejar a un votante cada vez más cínico y generar desconfianza no sólo frente a la clase política, sino ante el sistema político mismo, lo que termina por debilitar la legitimidad del entramado legal e institucional y la viabilidad de la propia democracia.

De estas reflexiones se pueden derivar una tendencia, una sugerencia y cuatro expectativas. La tendencia tiene que ver precisamente con que, a pesar de las complicaciones de operación, la lentitud y la

porosidad del sistema que se han señalado ya, es muy probable que en el tiempo continúen las campañas negativas en medios, así como las quejas derivadas de los mismos. La razón es que, si bien actualmente la radio y la televisión abiertas siguen siendo los principales medios de comunicación en México en términos de alcance y públicos acumulados, los espacios digitales —sobre todo las redes sociales— han cobrado cada vez mayor preeminencia en términos de la comunicación política, tanto por ser ámbitos fuera de la regulación como por la naturaleza mucho más emotiva, instantánea, anónima e interactiva. Así, si antes las campañas negativas se presentaban en la radio y la televisión y, posteriormente, tuvieron un auge en los medios digitales, hoy, se complementan a través de su difusión en ambos medios. De seguir esta tendencia, es posible suponer que los temas controversiales de las campañas negativas seguirán permeando en todos los medios de comunicación, tanto digitales como tradicionales, lo que implicaría mayores fuentes de información para la ciudadanía, aunque éstas no siempre sean confiables.

Por lo que corresponde a la sugerencia, es fundamental que los trabajos periodísticos y los reclamos ciudadanos en los que muchas veces se sustenta la propaganda negativa se trasladen al ámbito judicial y no viceversa, en donde desde el ámbito judicial o de las instituciones del Estado se inicien las investigaciones que serán la base de una campaña negativa. Es decir, que solo las investigaciones llevadas a cabo por medios de comunicación o por ciudadanos en el reclamo de algún derecho y que, en muchos casos, conforman el contenido primario de la propaganda calificada como denigratoria o calumniosa, deriven en investigaciones que lleven a cabo las autoridades judiciales que permitan, en su caso, castigar a posibles culpables y deslindar responsabilidades. De esta manera, cada actor político y social jugaría su papel en beneficio de la democracia: los medios de comunicación como vigilantes del poder político; los ciudadanos como espectadores no pasivos de la política y, sobre todo, los políticos como responsables de llevar a cabo ejercicios constantes que van más allá de la rendición de cuentas o de la apertura de la información. Es decir, en una dinámica de tener la obligación de brindar respuestas puntuales a las demandas de la población. Así, se impulsaría la capacidad de crítica de los medios, a través del desarrollo de la investigación periodística profunda que brinde

elementos para fomentar la transparencia en la gestión pública, a fin de que la información que emitan se traslade del ámbito de la crítica severa al de la rendición de cuentas. En tanto que las instituciones políticas tendrían que responder a estas demandas, utilizando la información con que cuentan de manera responsable y sin fines electorales.

En cuanto a las expectativas, por lo pronto, en el escenario actual lo mejor que puede esperarse es, primero, una autoridad que siga afianzando su capacidad regulatoria ante los contenidos de ataque en los medios de comunicación; segundo, unos medios de comunicación que deberían presentar la información de formas más profesionales (investigar, contrastar, verificar, ofrecer contexto y análisis); tercero, una clase política que sea más responsable en el uso de la información con que cuenta y a la hora de plantear sus estrategias de comunicación, pues no es poco lo que está en juego; y, finalmente, una ciudadanía más exigente y crítica con los contenidos que consume tanto de los medios como de los mensajes de la clase política. ¶

# **La experiencia mexicana en la regulación de las campañas negativas (2006-2018): entre la protección de la imagen de los políticos y la libre discusión de los asuntos públicos**

Benito Nacif\*

## **Introducción**

Las elecciones presidenciales de 2006 han sido las más reñidas en la historia de la democracia en México no sólo por lo estrecho del margen que separó a Felipe Calderón Hinojosa (FCH), el ganador de la contienda, sobre el segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador (AMLO), sino también por los cambios en la intención del voto reportados en las encuestas en los meses previos a la elección. Según los estudios de opinión publicados, al inicio de las campañas, AMLO, el candidato de la coalición “Por el Bien de Todos” (PBT) formada por PRD, PT y Convergencia, destacaba como el claro puntero, con una ventaja de alrededor del 10% (Chappell y Moreno 2017). Su posición lo volvió el blanco natural de ataques por parte de sus oponentes, quienes buscaron cuestionar tanto su credibilidad como sus propuestas de política pública.

Quizás el spot más conocido fue el difundido en televisión por el PAN, durante el mes de abril, en el que criticaba las políticas “populistas” del

---

\* El autor es profesor de la División de Estudios Políticos del CIDE. Desempeñó el cargo de Consejero Electoral del IFE (2008-2014) y del INE (2014-2020). Agradece la asistencia de Jimena Sotelo Gutiérrez y Jorge Egrén Moreno en la preparación de este capítulo. La responsabilidad por el contenido corresponde exclusivamente al autor.

candidato presidencial de la coalición PBT, que remataba con la frase AMLO “es un peligro para México”. Pero antes, el equipo de campaña de Roberto Madrazo Pintado (RMP), candidato de la coalición “Alianza por México” (APM) formada por PRI y PVEM, sacó al aire una serie de spots en los que cuestionaba la motivación detrás de la decisión de AMLO de no asistir al primer debate entre candidatos presidenciales y la participación de algunos integrantes de su equipo de trabajo como Jefe de Gobierno del Distrito Federal —René Bejarano, Secretario Particular; Gustavo Ponce, Secretario de Finanzas, y Carlos Ímaz, Jefe Delegacional de Tlalpan— en escándalos de corrupción.

Los promocionales o spots de carácter negativo no eran del todo nuevos en México. Uno de los primeros antecedentes lo encontramos en la campaña del año 2000, en un spot que responde con sorna a la crítica que hiciera el candidato del PRI, Francisco Labastida, al candidato de la coalición PAN-PVEM, Vicente Fox por emplear un lenguaje inapropiado durante el primer debate presidencial. El promocional, que destaca el momento en que Fox tacha de mañosos y corruptos a los miembros del PRI, si bien fue uno de los más conocidos de la campaña de 2000, pasó sin dar lugar a un litigio electoral.

En 2006, sin embargo, la historia sería muy diferente, a pesar de que la ley electoral era la misma. Por un lado, los spots negativos irrumpieron por primera vez como parte central de las campañas presidenciales. El equipo de la campaña atacada reaccionó con sendas quejas ante el IFE y luego con impugnaciones ante la Sala Superior del TEPJF. Las resoluciones del IFE y, sobre todo, las sentencias de la Sala Superior marcan el inicio del experimento regulatorio sobre campañas negativas en México que es materia de este capítulo.

De haberse dado el tratamiento habitual a las quejas presentadas por la coalición PBT contra los spots negativos que cuestionaban a su candidato presidencial, se habrían encausado por el procedimiento ordinario sancionador (POS), lo cual significaba que las resoluciones del IFE habrían llegado una vez pasadas las elecciones. El POS preveía plazos de hasta 60 días para iniciar la instrucción de la queja y aprobar un proyecto de resolución. Este era el trámite que se daba a las quejas relacionadas con la propaganda electoral de los partidos políticos en radio y televisión, aun cuando los spots se habían convertido en un instrumento crucial para las estrategias electorales de los partidos

políticos desde que obtuvieron recursos del financiamiento público para contratarlos.

No es que el equipo de campaña de AMLO tuviera las manos atadas. Mientras la queja se resolvía, tenía los medios para contratar spots y responder a los ataques de sus adversarios. De hecho, en el mes de abril de 2006, la coalición PBT sacó al aire un spot en el que la escritora y simpatizante de AMLO, Elena Poniatowska, aparecía defendiendo a su candidato presidencial y criticando al PAN por jugar sucio y calumniar. Además, la coalición PBT buscó acelerar la intervención de la autoridad electoral al impugnar ante la Sala Superior del TEPJF, el acuerdo por el que el Consejo General del IFE había denegado la solicitud de ordenar la suspensión de los promocionales denunciados por carecer de atribuciones para ello.

El TEPJF resolvió a favor a la CBT y ordenó al IFE iniciar un procedimiento sancionador expedito, no previsto en la Constitución ni en la ley, para resolver la queja presentada por la coalición PBT en contra de coalición APM. Esta resolución del TEPJF, junto con la sentencia en la que analiza la queja presentada en contra del PAN por la difusión del promocional “López Obrador es un peligro para México”, fue el primer paso en la construcción de un nuevo régimen de protección del derecho a la honra y el buen nombre de candidatos, partidos políticos e instituciones en general. A ellos siguieron otras medidas que se incorporaron con la reforma político-electoral de 2007-2008 en el que: 1) se llevó a la ley el nuevo procedimiento sancionador expedito creado por el TEPJF, 2) se le otorgó al INE la atribución para ordenar medidas cautelares, y 3) se elevó a rango constitucional la prohibición a los partidos políticos de utilizar su propaganda para calumniar a las personas y denigrar a las instituciones.

El propósito de este artículo es analizar la experiencia en la aplicación del nuevo régimen diseñado para la protección del derecho a la honra y el buen nombre de candidatos y partidos políticos, así como su evolución a lo largo de los primeros doce años en los que ha estado vigente. En la primera parte se describen las nuevas garantías para vigilar la observancia de las restricciones al discurso político de candidatos y partidos, que han permitido una acción más rápida y eficaz de la autoridad electoral al proteger el derecho a la reputación. La segunda parte presenta el alcance de las prohibiciones específicas

que se establecieron en la ley y las complicaciones que ha resultado en su aplicación. La tercera parte analiza la doctrina de la libertad de expresión de la SCJN y los esfuerzos de las autoridades electorales, a menudo inconsistentes y contradictorios, por armonizar la protección a la honra y el buen nombre con el mandato constitucional de garantizar la libre discusión de los asuntos de interés público. La tercera parte aborda la reforma político-electoral de 2014 y la forma en que tanto la autoridad administrativa como jurisdiccional en materia electoral emprendieron cierta liberalización del discurso político. Finalmente, la última parte revisa el impacto de las reglas procesales referentes a la imposición de cargas probatorias en los procedimientos sancionadores en materia de calumnia y plantea la pertinencia de someterlas a revisión.

## **Nuevas garantías para proteger el derecho a la imagen**

Como se planteó en la introducción de este capítulo, durante la campaña presidencial de 2006, la coalición encabezada por AMLO fue objeto de críticas en los promocionales contratados por la coalición APM. Con el fin de combatir estos promocionales, la coalición PBT presentó una solicitud al Consejo General del IFE para que éste ordenara la suspensión de los promocionales que, a su juicio, violaban la Constitución. El Consejo General rechazó esta solicitud por considerar que la vía idónea para tramitar esta petición era el procedimiento ordinario sancionador y no un acuerdo; de lo contrario, podría afectarse el derecho al debido proceso de la coalición denunciada.<sup>1</sup>

La coalición encabezada por López Obrador apeló la resolución del IFE ante el TEPJ. La Sala Superior falló a su favor. Determinó que el procedimiento ordinario establecido en la ley era inadecuado para

---

<sup>1</sup> Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se ordena a la coalición “Alianza por México” que retire aquellos promocionales que transmite en radio, televisión e internet, que no cumplen con lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Aprobado el 15 de marzo de 2006.

prevenir irregularidades o restaurar el orden jurídico violado dentro de una contienda electoral. Con el fin de tutelar efectivamente el derecho a la justicia de la coalición denunciante, ordenó establecer un nuevo procedimiento sumario preventivo o especializado, en el cual se redujeran los tiempos de tramitación y resolución previstos para el POS. Su intención era que la autoridad pudiera detener y sancionar aquella propaganda que quebrantara las normas en materia de propaganda de los partidos políticos dentro del mismo periodo electoral. Es así como desde la sede jurisdiccional se dictaron las reglas —con etapas, plazos y pruebas admisibles— que el IFE debería de seguir para tramitar este procedimiento sumario. Con esa consigna el IFE sustanció el primer procedimiento especializado sancionador aplicando los lineamientos marcados por el TEPJF (TEPJF 2006, SUP-RAP-17/2006).

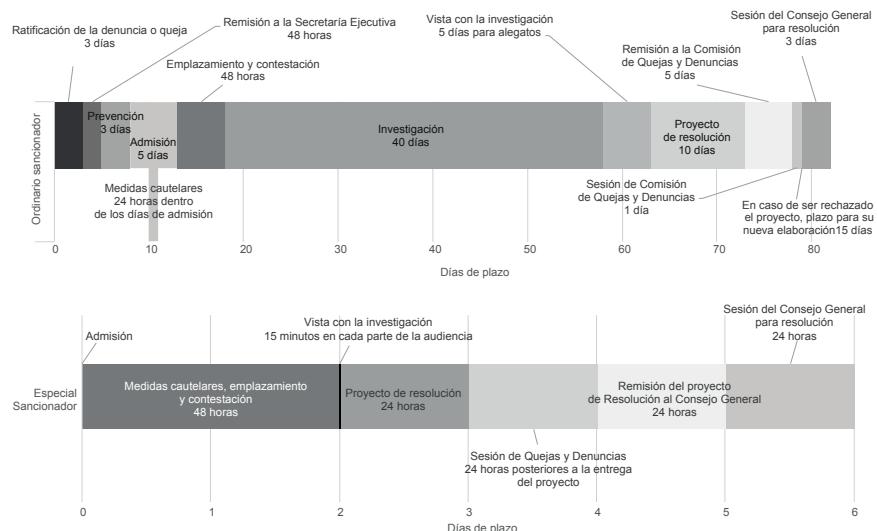
En una decisión sin precedentes este órgano jurisdiccional materialmente legisló al establecer un nuevo procedimiento no previsto en ley y optó por privilegiar el derecho de acceso a la justicia sobre el de legalidad. La constitucionalidad de la decisión es cuestionable, porque el órgano jurisdiccional en materia electoral invadió la esfera de autoridad del Poder Legislativo. Sin embargo, el mismo Congreso de la Unión la avaló con la reforma político-electoral de 2007-2008, al retomar casi por completo las normas creadas por el TEPJF.

Al incorporar el procedimiento especial sancionador (PES) a la legislación electoral, el legislador lo concibió como un instrumento que daría eficacia a diversas disposiciones, las cuales existían desde el Cofipe publicado en 1990, pero que carecían de una vía rápida y oportuna para garantizar su observancia. Lo definió como un procedimiento expedito que se instauraría dentro de los procesos electorales para conocer conductas que contravinieran las normas sobre propaganda política o electoral, entre las que se encontraban las siguientes: la prohibición de denigrar a las instituciones y calumniar a las personas; los actos anticipados de precampaña y campaña; la compra y adquisición de tiempos en radio y televisión; y la propaganda gubernamental que violara lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución.

La autoridad competente, que en ese entonces era el IFE, estaba obligada a tramitar las quejas, desahogar la audiencia de pruebas y alegatos y emitir la resolución de fondo por parte del Consejo General en cinco días —plazo aún menor al previsto originalmente por el TEPJF

en 2006. En consecuencia, la autoridad electoral podría, en tan solo cinco días, cancelar de forma definitiva trasmisión de un promocional calumnioso y sancionar a los sujetos responsables de su difusión (véase en figura 1 plazos promedio en POS y PES).

**Figura 1. Plazos promedio en POS y PES**



Fuente: Elaboración propia con datos de Molina (2014).

No conformes con la brevedad de este plazo, los legisladores establecieron otro mecanismo que aseguraría de forma contundente la protección del derecho al honor y a la buena imagen de los candidatos e instituciones aludidas: las medidas cautelares. Esta fue la principal innovación de la reforma político-electoral de 2007-2008 relacionada con la regulación de las campañas negativas.

Las medidas cautelares son un instrumento de naturaleza precautoria que facultaban tanto a la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE como a su Consejo General para ordenar la suspensión inmediata de la difusión de la propaganda que, a su juicio y de manera preliminar, presumiera la violación de alguna norma en materia electoral. Con esta herramienta, se previó que los quejoso no tuvieran que esperar hasta la resolución de fondo para detener la difusión de la propaganda que consideraran calumniosa o denigratoria. Era suficiente con que acompañara a su queja una solicitud de medidas cautelares para que la autoridad

electoral se pronunciara de forma anticipada y sin la posibilidad de valorar las pruebas de la parte denunciada, respecto de la posible suspensión de la propaganda. Dados los plazos establecidos por el legislador, en aproximadamente 72 horas posteriores al inicio de un PES, podría comenzar a suspenderse la transmisión de los promocionales difundidos en radio y televisión.

No se puede entender la reforma político-electoral de 2007-2008 sin comprender la importancia de la inclusión del PES y las medidas cautelares como mecanismos que dotaban de eficacia a las disposiciones que regulaban las campañas negativas. Estos nuevos instrumentos permitieron que la autoridad electoral interviera de manera inmediata ante la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa. Sin embargo, en la aplicación de este nuevo procedimiento la autoridad electoral y los propios partidos políticos se enfrentaron a diversas cuestiones no previstas por el legislador, entre las que destacan los plazos establecidos en la ley y su efecto directo de limitar el ejercicio de la libertad de expresión e inhibir la discusión de asuntos de interés público.

La primera de estas consecuencias imprevistas tiene que ver con el tiempo de tramitación del PES. El PES fue concebido como un procedimiento sumario, de carácter dispositivo, en el que los denunciantes desde un inicio aportarían las pruebas necesarias para acreditar su dicho. Sólo si se cumplía este requisito sería posible desahogar una audiencia de pruebas y alegatos dentro de las 48 horas siguientes a su presentación y que en el quinto día el Consejo General emitiera una resolución de fondo.

Bajo este supuesto, las medidas cautelares dictadas tendrían una vigencia aproximada de tres días. Si la resolución del Consejo declaraba fundada la falta, ordenaría la cancelación permanente de la propaganda denunciada y se sancionaría al culpable. En caso de que la queja resultara infundada, el partido político denunciado podría volver a difundir o transmitir dicha propaganda. En este caso, con el dictado de una medida cautelar, la restricción a la libertad de expresión del partido denunciado y el derecho de la ciudadanía a conocer la información se vería afectado por un plazo relativamente breve. Debido a la naturaleza de las pruebas, la realidad fue muy distinta.

En la mayoría de las quejas denunciadas los actores sólo aportaban indicios de la posible realización de las conductas violatorias de la nor-

matividad, razón por la cual, el IFE se encontraba en la necesidad de emprender diversas diligencias de investigación con el objeto de acreditar las circunstancias de modo, tiempo y lugar en las que ocurrieron las conductas denunciadas. El IFE utilizaba la infraestructura desarrollada para cumplir sus obligaciones como administrador único de los tiempos oficiales en radio y televisión destinados a fines político-electORALES, con el fin de verificar la transmisión de los spots y comprobar la realización de las conductas denunciadas. En algunos casos, la identificación de los spots denunciados implicaba revisar grabaciones de las señales de un número grande de emisoras, lo cual no siempre podía hacerse de forma automática.

La complejidad de la tarea de allegarse de las pruebas necesarias para emitir una resolución significaba que, en los hechos, el IFE tardaba más de cinco días, incluso semanas, en admitir el procedimiento y llamar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos. Desde luego, esta situación escapó de la consideración del legislador, que simplemente asumió que los PES podían sustanciarse de forma expedita. La dilación de la autoridad para emitir la resolución de fondo implicó que la supresión de los spots mediante medidas cautelares se mantuviera por mucho más tiempo del originalmente previsto. Bajo esta realidad, el derecho de los partidos políticos a manifestarse sobre asuntos de interés público y el de la ciudadanía a conocer la información se ven afectados por el dictado de alguna medida cautelar a partir de una mera presunción de ilegalidad basada en la apariencia del buen derecho. Los efectos prorrogados de las medidas cautelares pueden tener también causar daños irreparables a una campaña de comunicación política, especialmente durante una contienda electoral en las que el *timing* de los mensajes resulta esencial.

Este procedimiento que inició como un experimento del TEPJF para detener la difusión de las campañas negativas que transgredieran los límites de la ley en teoría parecía un mecanismo para garantizar la vigencia del Estado de Derecho en materia electoral. En los hechos, sin embargo, se convirtió en un instrumento de campaña para, mediante el litigio electoral, descarrilar la estrategia de comunicación de los adversarios o evitar la ventilación de un asunto inconveniente en los spots de los partidos políticos de radio y televisión. Al mismo tiempo, volvió la intervención de las autoridades electorales en las campañas más frecuente, impredecible y discrecional.

## El alcance de las prohibiciones a la propaganda político electoral

La reforma político-electoral de 2007-2008 elevó a rango constitucional la prohibición de calumniar a las personas o denigrar a las instituciones u otros partidos políticos en la propaganda difundida por los mismos partidos políticos. Por ello suele atribuirse la ilegalización de las campañas negativas. Sin embargo, esta percepción es incorrecta. De hecho, la reforma electoral desreguló parcialmente los contenidos de la propaganda de los partidos políticos al reducir la lista de prohibiciones legales dirigidas a proteger los derechos a la imagen y la reputación que existían desde el Cofipe de 1990.

En efecto, el artículo 38 del Cofipe que estuvo vigente hasta la reforma político-electoral de 2007-2008 prohibía a los partidos políticos incluir en su propaganda cualquier expresión “que implicara diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o denigración a los ciudadanos, las instituciones públicas, otros partidos políticos y sus candidatos”. En otras palabras, la ley cerraba prácticamente cualquier espacio a las campañas negativas. La reforma electoral acotó las restricciones a dos —calumniar personas y denigrar instituciones— y les dio rango constitucional al incorporarlas en el artículo 41 de la ley fundamental.

Sin embargo, por omisión o por diseño, los legisladores se abstuvieron de incorporar en la ley una definición de los términos calumnia y denigración. Dejaron en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral la determinación del alcance de estas prohibiciones y el desarrollo de los criterios para su aplicación. El IFE y el TEPJF procedieron de forma casuística. Aunque en un principio sus resoluciones y sentencias no habían seguido una doctrina que brindara total claridad y estabilidad en la interpretación de la ley, en general, ambas instituciones optaron por la mayor protección posible al derecho a la reputación y la imagen. Hay tres aspectos de la aplicación de las restricciones a los contenidos de la propaganda en la que se refleja dicha tendencia: a) la definición de los términos calumnia y denigración, b) el estándar probatorio para acreditar las infracciones a la ley y c) la legitimidad procesal para interponer quejas.

Por lo que concierne a la definición de los términos calumnia y denigración, los legisladores que aprobaron la reforma político-electoral de 2007-2008 consideraron innecesaria su definición en la ley. Tácticamente delegaron la tarea a las autoridades administrativas y jurisdiccionales, de la misma forma que el Cofipe de 1990 lo hacía con los términos diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación y denigración. El único cambio relevante fue el trato diferenciado a las personas y a las instituciones. Mientras que el Cofipe amparaba de igual manera a ciudadanos, instituciones públicas, partidos políticos y candidatos, la reforma político-electoral de 2007-2008 brindaba una protección más amplia a las instituciones, incluidos los partidos políticos, que a las personas. Las primeras quedaron protegidas contra cualquier contenido denigrante, mientras que las segundas sólo contra la calumnia. Con todo, ambos conceptos eran susceptibles a diversas interpretaciones.

En el caso de la denigración, las autoridades electorales interpretaron que la prohibición constitucional brindaba protección a las instituciones contra cualquier tipo de expresión que dañara su imagen o reputación. Pero en el procedimiento sancionador la acreditación de la falta no requería probar el daño. Bastaba con que la propaganda incluyera expresiones que en sí mismas resultaran denigrantes. Así, la instrucción de las quejas en materia de denigración se basaba casi de forma exclusiva en el análisis del contenido de la propaganda. Se dirigía a identificar las diferentes acepciones de las palabras o expresiones utilizadas. El espacio para el juicio subjetivo de la autoridad era enorme. Casi siempre las palabras tienen múltiples acepciones y el significado depende del contexto. Naturalmente pueden existir diversas interpretaciones de una misma expresión. A menudo la instrucción de la queja se limitaba a identificar las diferentes acepciones consignadas en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*, distinguir aquellas que eran intrínsecamente denigrantes y seleccionar la que a juicio de la autoridad correspondía al mensaje materia de la queja. El resultado de este método era frecuentemente impredecible.

En general, la tendencia que prevaleció en las resoluciones del IFE y las sentencias de la Sala Superior del TEPJF fue decididamente a favor de la protección del derecho a la imagen y buen nombre de las instituciones. En un caso que refleja el extremo al que llegó el alcance de la prohibición de denigrar, la Sala Superior llegó a argumentar que ni

siquiera la referencia a hechos históricos, cuya mención pudiera dañar la imagen de instituciones o partidos políticos, estaba amparada por la libertad de expresión. Este caso, conocido como “Sopa de Letras” surgió a raíz de una denuncia del PRI en contra de propaganda publicada por el PAN en diversos diarios y revistas durante la intercampaña del Proceso Electoral Federal 2008-2009. En dicha propaganda aparecía un crucigrama que daba la oportunidad al lector de imputarle ciertas características a los gobiernos del PRI, entre los que se encontraban las palabras: complicidad, impunidad, transa, narco, corrupción, pobreza, censura, robo, represión, abuso y crimen. Al final incorporaba la leyenda: “Amenazan con regresar. ¿Los vas a dejar?”.

La mayoría del Consejo General del IFE determinó declarar fundada la queja por denigración, e imponer una multa por esta falta. A su juicio, las expresiones contenidas en la “Sopa de Letras” tenían el único propósito de demeritar la imagen del PRI sin fundamentación o motivación alguna y sin aportar nada al desarrollo de una opinión pública mejor informada. Posteriormente, la Sala Superior del TEPJF confirmó esta decisión y en defensa de los derechos a la imagen del PRI señaló que “la constitución prohíbe a los partidos el empleo de cualquier expresión que denigre, aun cuando sea a propósito de una opinión o información y a pesar de que los calificativos pudieran encontrar apoyo en la literatura, la ciencia o la historia” (TEPJF 2009, SUP-RAP-81/2009, 116-117).

Por lo que a la calumnia concierne, las autoridades se enfrentaron a un dilema similar. Debían optar entre una definición amplia o estrecha del concepto. Entre más estrecha la definición mayor libertad tendrían los partidos políticos para diseñar el contenido de la propaganda y más abierto quedaba este canal para transmitir información a la ciudadanía y viceversa. Una interpretación restrictiva del significado de calumnia habría exigido criterios que eliminaran la subjetividad en el análisis legal de los contenidos. Por otra parte, una interpretación amplia permitiría imputar calumnia con la sola referencia a hechos o conductas no probados que causen un daño a la imagen o la reputación del quejoso. Al igual que en el caso de denigración, el IFE y la Sala Superior del TEPJF optaron por la interpretación más amplia, con el fin de brindar la mayor protección al derecho a la imagen y la reputación de las

personas, sin importar que se tratases asuntos de interés público o que los aludidos fueran figuras públicas.

En segundo lugar, las autoridades electorales tenían que establecer el estándar probatorio que aplicarían a los promocionales para determinar si eran denigratorios o calumniosos. Aquí también tendrían que elegir entre fijar un umbral de prueba alto o bajo para juzgar la legalidad de los mensajes. Un umbral bajo tendría el efecto de promover la presentación de quejas y elevar la litigiosidad en torno a la propaganda de los partidos políticos. Por el contrario, un umbral alto desalentaría la presentación de quejas y la judicialización del debate.

En particular, el IFE y el TEPJF enfrentaban una disyuntiva: exigir la presencia de imputaciones expresas o abrir la posibilidad de que a partir de imputaciones tácitas se pudiera probar la calumnia y la denigración. La primera alternativa implicaba aumentar los requisitos probatorios exigiendo la presencia de expresiones que directamente y de forma inequívoca denigraran o calumniaran para reducir al mínimo el trabajo de interpretación realizado por el juez.<sup>2</sup> La segunda alternativa consistía en bajar el umbral probatorio para permitir al juez relacionar expresiones dentro del mismo mensaje que concatenadas entre sí podrían resultar calumniosas o denigrantes, o incluso permitir al juez realizar “interpretación de contexto” y relacionar expresiones vertidas en los mensajes con elementos externos como otros mensajes, noticias, etc., con el fin de identificar un significado implícito que resultara denigrante o calumnioso para los aludidos.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Aquí se pudo haber procedido de la misma forma que la Suprema Corte de Justicia de E.U. para distinguir entre propaganda electoral (*express advocacy*) y la promoción de una causa pública (*issue advocacy*). Para que un mensaje encuadre dentro del concepto de propaganda electoral y, por lo tanto, esté sujeto a las restricciones legales previstas para este tipo de discurso, se requiere que contenga *expresiones que directamente* inviten a votar a favor o a abstenerse de votar por un candidato.

<sup>3</sup> La interpretación de contexto se adoptó temporalmente en E.U. con el fin de distinguir entre *express advocacy* e *issue advocacy* en algunos casos resueltos por la Corte Federal del VII Circuito con sede California. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de E.U. terminó declarándola inconstitucional por considerarla violatoria de la Segunda Enmienda. En México, la Sala Superior del TEPJF empezó a aplicar la interpretación de contexto desde 2006 al pronunciarse sobre la legalidad de los spots del Consejo Coordinador Empresarial durante la calificación de la elección presidencial. En este caso, la Sala Superior concluyó que los mensajes, a pesar de que no hacían referencia expresa a ningún partido político o candidato, eran propaganda electoral a favor del PAN, PVEM y PRI, y en consecuencia ilegales.

Aunque en algunos casos el IFE y el TEPJF se pronunciaron por estándares probatorios altos con el fin de proteger la libertad de los partidos de expresar críticas y en beneficio de un debate abierto y una opinión pública informada, la tendencia predominante en un principio fue a favor de la más amplia tutela del derecho a la imagen y la reputación por parte de las autoridades electorales. Entre los escasos ejemplos en los que el TEPJF optó por exigir un umbral de prueba elevado para demostrar la calumnia y la denigración se encuentra la sentencia sobre los spots de la “mafia en el poder” pautados por el PT en 2010. En estos mensajes, el partido político criticaba la decisión de las autoridades electorales de suspender la difusión de uno de sus promocionales. Dicha decisión la atribuía a la “mafia del poder que se adueñó de México, responsable de la actual tragedia nacional” y que quería “silenciar a la verdadera oposición”. La voz que narraba el texto del mensaje no se refería a ninguna persona o institución en específico, pero las imágenes presentadas eran las del expresidente Carlos Salinas de Gortari, el entonces presidente Felipe Calderón y la dirigente del sindicato de maestros, Elba Esther Gordillo. Ante la ausencia de una imputación expresa que resultara denigrante o calumniosa, el TEPJF concluyó que el mensaje se encontraba amparado por el derecho a la libertad de expresión (TEPJF 2011a, SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados).

Sin embargo, en la mayoría de los casos la Sala Superior del TEPJF se pronunció a favor de estándares probatorios más bajos que soltaban las manos de la autoridad electoral para imponer sanciones aun en la ausencia de expresiones que de forma directa e inequívoca resultaran denigratorias o calumniosas. En varias ocasiones, la Sala Superior ordenó al IFE elaborar una “análisis integral” de las expresiones e imágenes de los promocionales a fin de identificar algún mensaje que “explícita o implícitamente” tuviera por objeto denigrar a las instituciones o calumniar a las personas. En sus propias sentencias, el TEPJF se habilitó a sí mismo y al IFE para interpretar el significado del mensaje recurriendo a elementos externos a fin de comprobar la existencia de una intención o estrategia dirigida a denostar a alguien. Así, expresiones que en sí mismas no eran consideradas ofensivas o vejatorias, al vincularse con las vertidas en otros promocionales o con información del conocimiento público, podían adquirir un significado distinto y caer en la ilegalidad.

La aplicación de estos criterios tuvo un punto crítico en las elecciones a Gobernador de Baja California en 2013 en las que se desató una campaña negativa en contra del candidato de la coalición “Alianza Unidos por Baja California”, encabezada por el PAN. En diversos promocionales de radio y televisión pautados por el PRI y la coalición “Compromiso por Baja California” se acusaba a Arturo Vega de Lamadrid, entre otras cosas, de haberse adueñado de terrenos del Municipio de Tijuana cuando fungió como Presidente Municipal. En estos casos, la Comisión de Quejas y Denuncias y el Consejo General del IFE consideraron que no se advertía la utilización de términos que por sí mismos fueran calumniosos, razón por la cual no se actualizaba el supuesto de calumnia. La Sala Superior del TEPJF revocó en más de una ocasión las determinaciones de estos órganos al determinar que de la apreciación del contexto integral de los promocionales denunciados se podía advertir un contenido lesivo a la dignidad y honra del candidato a Gobernador, particularmente al asociar directamente las imágenes y las frases que en ellos se presentaban. Incluso en la discusión de uno de estos casos se planteó la posibilidad de vincular los promocionales a otros que no eran objeto del procedimiento que se estaba analizando (*vid.* TEPJF, 2013a/b/c, SUP-RAP-89/2013, SUP-RAP-108/2013 y SUP-RAP-127/2013).

El problema con la denigración o calumnia tácitas, así como la interpretación de contexto es que abren un enorme espacio al juicio subjetivo. Más aún, cuando se recurre a estas modalidades de análisis de contenido sin un método, la actuación de la autoridad se vuelve impredecible y el resultado de los procedimientos incierto. La adopción de la denigración o calumnia tácitas, así como la interpretación de contexto, se llevaron a cabo sin que el TEPJF definiera reglas y criterios generales que acotaran la discrecionalidad de la autoridad electoral. Por ejemplo, no quedaba claro qué tanto se podía recurrir a elementos externos al mensaje para hacer la interpretación de contexto, qué hacer en caso de que existieran diversas interpretaciones posibles de las mismas expresiones o si había algún criterio de razonabilidad que guiara la selección de significados de un mismo mensaje.

Por último, la Sala Superior del TEPJF tampoco aclaró en sus sentencias por qué una garantía procesal para proteger la libertad de expresión como la obligación de probar “real malicia” había quedado sin

aplicación en casos de calumnia relacionados con la propaganda político electoral. La SCJN adoptó desde 2010 la real malicia como el estándar probatorio requerido en el derecho civil para imputar faltas en contra de la reputación y la imagen, y exigir la reparación del daño moral cuando los quejoso son figuras públicas. Dicha regla de probanza traslada la carga de la prueba al quejoso y lo obliga a demostrar no sólo que la información difundida es falsa, sino que se difundió a sabiendas que lo era (o con clara negligencia respecto a su veracidad) con la intención maliciosa de dañar la reputación o la imagen de una persona. No obstante que desde 2010 la Primera Sala de la SCJN estableció estos criterios, como se verá en un apartado subsecuente, pasarán varios años más antes de que el Tribunal Electoral los empiece a aplicar en la resolución de casos de calumnia en los mensajes que forman parte de la campaña de comunicación de los partidos políticos (SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.)).

Finalmente, por lo que se refiere a la legitimación procesal para interponer quejas contra expresiones denigratorias o calumniosas en la propaganda político electoral, el Cofipe aprobado en 2008 siguió dos políticas diferentes. En el caso de denigración a las instituciones o partidos políticos, dejó en manos de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral determinar quiénes tenían interés jurídico para presentar quejas. En el caso de la calumnia a las personas, la propia ley limitó la legitimación a las personas aludidas en la propaganda. En la aplicación de la ley, sin embargo, el TEPJF amplió la legitimación procesal.

En la resolución del expediente SUP-RAP-213/2010, la Sala Superior del TEPJF determinó que los partidos políticos no tienen la legitimación para presentar una queja en contra de propaganda que calumnie a sus militantes o a terceros. Sin embargo, sí lo puede hacer cuando esa propaganda genere una afectación a sus intereses o un menoscabo a su imagen como partido político. Con este criterio se amplió el requisito de procedencia expresamente previsto en el Cofipe y se abrió una nueva puerta para la presentación de quejas (TEPJF 2010, SUP-RAP-213/2010).

En la misma lógica, en la resolución del expediente SUP-RAP-482/2011, la Sala Superior interpretó que la hipótesis “parte afectada” no debía interpretarse en el sentido de que únicamente puede

ser actualizada por el ente a quien de manera directa está destinada la difusión de propaganda que denigre o calumnie, “sino por cualquiera que material o jurídicamente resienta una influencia o alteración en sus derechos, aun cuando no se le mencione o refiera de manera expresa del acto tildado de ilegal” (TEPJF 2011b, SUP-RAP-482/2011).

En la reforma político-electoral de 2014, los legisladores continuaron levantando las restricciones al contenido de la propaganda de los partidos al suprimir la prohibición de denigrar a las instituciones y a los partidos políticos del artículo 41 constitucional. Además de que la nueva Legipe incluyó una definición de calumnia como la imputación de hechos o delitos falsos con impacto en un proceso electoral (Legipe, Artículo 471, párrafo segundo). Con estos actos se ha buscado reducir la discrecionalidad de las autoridades administrativas y judiciales. No obstante, los problemas persisten.

Con una interpretación estricta de estos conceptos será necesario probar la imputación de un delito no comprobado ante la autoridad competente. Bajo la doctrina de la real malicia, adoptada en diversas sentencias de la SCJN (SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.); 2015, Tesis: 1a. XL/2015 (10a.)), también se exigiría demostrar la intención de imputar un hecho calumnioso con el conocimiento de que éste es falso. Es decir, con la interpretación estricta del alcance de la prohibición de calumniar y denigrar el nivel de exigencia probatoria se eleva. Desde luego, al extender el alcance de la prohibición hasta la denigración o calumnia tácita (interpretación amplia) se abre la puerta al juicio subjetivo de la autoridad y el estándar probatorio deja de basarse en elementos meramente objetivos.

## **La doctrina de la libertad de expresión de la SCJN**

Tras la reforma político-electoral de 2007-2008, que elevó a rango constitucional la prohibición de calumniar a las personas o denigrar a las instituciones en la propaganda de los partidos, la Sala Superior del TEPJF y, en consecuencia, el IFE, adoptaron una interpretación restrictiva del ámbito de protección brindado por la libertad de expresión a esta modalidad del discurso político.

El TEPJF asumió que las autoridades electorales tenían la responsabilidad de tutelar la honra y la reputación de las personas por tratarse de derechos fundamentales. En la jurisprudencia 11/2008 declaró que la libertad de expresión “no era absoluta” y encontraba su límite donde empezaba el derecho a la honra y la reputación. Así cualquier expresión en la propaganda política que invadiera esta esfera protegida debía considerarse ilegal. En otras palabras, se absolutizaba el derecho a la honra y la reputación.

Esta visión restrictiva del ámbito de protección de la libertad de expresión prevaleció en la etapa inicial de aplicación del nuevo régimen y se reflejó tanto en el otorgamiento de medidas cautelares por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE como en las sentencias de la Sala Superior del TEPJF. Era compatible con los criterios seguidos al tomar definiciones e interpretaciones amplias de denigación y calumnia, relajar los estándares probatorios y ampliar la legitimidad procesal para la presentación de quejas.

Sin embargo, un par de cambios legislativos y judiciales —más allá del ámbito electoral— empezaron a incidir en los criterios de aplicación de las prohibiciones de calumniar y denigrar en la propaganda de los partidos políticos. El primero de ellos fue la reforma al artículo primero de la Constitución que desde 2011 obliga a todas las autoridades del Estado mexicano a interpretar las normas del ordenamiento de la forma en que más favorezcan los derechos humanos y, por el contrario, aplicar de manera estricta y limitada las restricciones a éstos.

El segundo cambio y no por ello menos importante fue el desarrollo de la doctrina de la libertad de expresión por parte de la SCJN. Hay tres criterios importantes que se desprenden de las sentencias y tesis de jurisprudencia que ha emitido la SCJN en los últimos años y que deben traducirse en directrices para otras autoridades.

En primer lugar tenemos la doble dimensión, individual y colectiva, de la libertad de expresión. En el ámbito internacional se ha reconocido que el derecho a la libertad de expresión protege no sólo al individuo que se manifiesta y divulga sus pensamientos e ideas, sino también a colectividad que recibe la información. Esta concepción ha sido integrada al sistema jurídico mexicano a través de la jurisprudencia 25/2007 emitida por el Pleno de la SCJN (SCJN 2007, Tesis: P/J. 25/2007), en la que también se señala que la libertad de expresión

garantiza un intercambio de ideas e informaciones que protege tanto la comunicación de los propios puntos de vista como el derecho de conocer las opiniones, relatos y noticias que los demás difunden. En consecuencia, cualquier limitación a la libertad de expresión afecta de forma simultánea al individuo que pretende manifestarse y a la colectividad que desea recibir esa información. La doble dimensión que entraña este derecho hace que ostente un alcance especial de protección (Opinión Consultiva 5/85, Corte Interamericana de Derechos Humanos, noviembre 13 de 1985).

La doble dimensión de la libertad de expresión obliga a las autoridades a no tratar las quejas relacionadas con propaganda política-electoral como una simple disputa entre particulares, especialmente cuando versan sobre asuntos de interés público. De lo contrario, se deja de lado la vertiente social de la libertad de expresión que garantiza que los ciudadanos cuenten con la mayor información posible y estén en condiciones de ejercer una ciudadanía activa.

En segundo lugar, tenemos el criterio de la protección especial al discurso político en una democracia. Dicha protección se manifiesta en presunciones a favor de la libre expresión y estándares probatorios exigentes al momento en que una autoridad se pronuncia sobre la legalidad de actos de expresión relacionados con asuntos de interés público. La SCJN ha sostenido que las autoridades deben garantizar la libre difusión del discurso político, el cual es “especialmente relevante para que la libertad de expresión cumpla cabalmente con su posición estratégica en el proceso por el que la opinión pública se forma en el marco funcional de la democracia representativa”. En la misma línea, ha reconocido a los partidos políticos como titulares del derecho a la libre expresión, debido a que los mismos desempeñan un papel preponderante en la formación de la opinión pública porque su naturaleza es constituir un puente entre los ciudadanos y sus representantes (SCJN 2006, Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006). Al sostener que éstos deben ser considerados como agentes centrales, profesionales y permanentes de la formación de la opinión pública, coloca su discurso y sus expresiones bajo la más amplia protección de los artículos primero y sexto constitucional.

En esta misma línea, en la Acción de Inconstitucionalidad 45/2006, la SCJN sostuvo que el derecho a la libertad de expresión tiene un estatus

superior en la jerarquía de derechos fundamentales, una posición de *primus inter pares* o de preferencia respecto a otros derechos. Por tanto, los límites que quieran imponerse a la misma con motivo de la protección de otros derechos constitucionalmente protegidos tienen que estar sujetos a condiciones muy exigentes. Esta posición preferente no significa que en todos los casos el derecho a la dignidad o el derecho al honor tengan que ceder ante la libertad de expresión. Significa que al resolver el conflicto entre estos derechos, la autoridad debe partir de la presunción en favor de la libertad de expresión y utilizar estándares probatorios exigentes, que eliminan la subjetividad y la discrecionalidad, en atención a la importancia de proteger debate público y garantizar el derecho a la información de las personas.

Esta protección especial obedece a que durante las campañas electorales los partidos políticos y candidatos están en posibilidad de confrontar sus propuestas, ideas y opciones políticas. En ellas se presentan críticas a las aptitudes de quienes aspiran a ocupar un cargo público y se reprocha o exalta a aquellos funcionarios que se desempeñaron previamente en alguna responsabilidad pública. En esta etapa de crítica y contraste que los ciudadanos acceden a la información necesaria para razonar y decidir su voto. Es así que la libre discusión de asuntos de interés público debe ser garantizada porque representa una forma de control ciudadana sobre el ejercicio del poder.

En tercer lugar tenemos el criterio de la “real malicia” o el derecho a equivocarse. De acuerdo con esta doctrina, para estar en presencia de una expresión calumniosa no solo es necesario que se acredite la imputación de un hecho falso, también es necesario que pruebe que se difundió a sabiendas de su falsedad o con la intención de generar daño. La SCJN también ha incorporado al sistema jurídico mexicano el criterio de la real malicia en diferentes sentencias (SCJN 2015, Tesis: 1a. XL/2015 (10a.); SCJN 2013, Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.)). Este criterio resulta fundamental al momento de acreditar la denigración y la calumnia, ya que eleva el estándar probatorio exigido para tenerlas por demostradas.

La doctrina de la real malicia creada por la Suprema Corte de Estados Unidos de América representa un estándar que impide sancionar cualquier afectación a los derechos a la imagen y da prioridad al derecho a través del cual se ventilan los asuntos de interés público. Bajo

este estándar las autoridades sólo podrán sancionar cuando exista el dolo manifiesto de difundir hechos falsos con el propósito de dañar a alguien. Incluso las expresiones falsas deberán quedar amparadas bajo el derecho a la libre expresión de las ideas en caso de que las autoridades no cuenten con elementos para probar este actuar doloso. La exigencia de un estándar probatorio de este tipo garantiza la protección a las manifestaciones que se expresen en el desarrollo del debate político y con ello evita su penalización en beneficio de un debate desinhibido y una sociedad mejor informada.

En cuarto lugar, tenemos el criterio de distinción entre figuras públicas y personas privadas, según el cual el umbral de protección al derecho a la imagen de las primeras es menor en aras de proteger de proteger la libre discusión de los asuntos de interés público. En otras palabras, en un sistema democrático, las figuras públicas tienen un deber de tolerancia a la crítica por encima de los ciudadanos particulares. En el amparo en revisión 2044/2008, la SCJN expresó su posición respecto al grado de protección de los derechos al honor y a la vida privada de las personas que desempeñan o aspiran a ocupar un cargo público. En esta sentencia, la SCJN afirma que dichas personas tienen un derecho al honor con menos resistencia normativa general que el que asiste a los ciudadanos ordinarios frente a la actuación de los medios de comunicación, debido a que ellas han decidido desempeñar una actividad pública que exige un escrutinio intenso de sus actividades. Asimismo, sostiene que las actividades desempeñadas por los funcionarios públicos interesan a la sociedad y la posibilidad de crítica que esta última les dirija debe entenderse con criterio amplio.

Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Tristán Donoso v. Panamá* sostuvo que el umbral de protección al honor de un funcionario público debe permitir el más amplio control ciudadano sobre el ejercicio de sus funciones, debido a que el funcionario público se expone voluntariamente al escrutinio de la sociedad. Esta situación lo coloca en un mayor riesgo de sufrir afectaciones a su honor, pero también les otorga la posibilidad de contar con una mayor influencia social y facilidad de acceso a los medios de comunicación para dar explicaciones o responder sobre hechos que los involucren (Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Tristán Donoso v. Panamá*, enero 27 de 2009, párrafo 122).

A partir de los cuatro criterios descritos se advierte que la SCJN rechaza la visión restrictiva de la libertad de expresión que prevaleció en la primera etapa de aplicación —después de la reforma político-electoral de 2007-2008— y se pronuncia a favor de estándares probatorios más exigentes para acreditar la calumnia y la denigración en aras de proteger el debate libre y desinhibido de asuntos de interés público.

Como resultado de la aplicación de la doctrina de la libertad de expresión esbozada por la SCJN a la propaganda de los partidos, la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, a partir del año 2011 adoptó como condición necesaria para configurar la calumnia un estándar probatorio más elevado. Sólo procedía la tutela preventiva cuando había evidencia clara e inequívoca de la imputación de delito o falta sin que mediara sentencia o resolución por parte de autoridad competente. Esa medida liberalizó parcialmente la comunicación de los partidos políticos y abrió un espacio para el regreso de las campañas negativas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012. Finalmente, la medida se incorporó en la legislación electoral con la reforma político-electoral de 2014 (Legipe, Artículo 471, párrafo 2).

Los criterios de la SCJN fueron también importantes para la reforma constitucional que suprimió la prohibición de denigrar instituciones o partidos políticos en la propaganda política. Este cambio representó otro paso adelante en la liberalización de las campañas de comunicación de los partidos, pues la prohibición ilegalizaba la crítica a la actuación las instituciones públicas o de los propios partidos políticos.

## **Un viraje en defensa de la libertad de expresión**

Con la última reforma constitucional en materia electoral del año 2014, se modificaron las reglas de tramitación del PES y se creó una nueva autoridad jurisdiccional —la Sala Regional Especializada (SRE)— que detenta la competencia para resolver el fondo de estos procedimientos. Como resultado de la reforma, el INE únicamente investiga las infracciones previstas en la Base III del artículo 41 constitucional, integra el expediente y lo somete a conocimiento y resolución de esta

nueva Sala del TEPJF. Finalmente, las resoluciones emitidas por la SRE pueden ser impugnadas ante la Sala Superior a través del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Por lo que hace a la competencia para decretar las medidas cautelares solicitadas en estos procedimientos, la Comisión de Quejas y Denuncias (Comisión) y el Consejo General del INE conservaron la facultad para dictaminarlas. Esto significó que, a partir de la reforma, si en una queja presentada por calumnia se solicita el dictado de medidas cautelares, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE) propone a la Comisión de Quejas la procedencia o la improcedencia de éstas. La resolución de la Comisión también es revisable por la Sala Superior mediante el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Con independencia de la decisión que adopte la Comisión en la fase cautelar, la UTCE debe continuar con la investigación, desahogar la audiencia de pruebas y alegatos y, una vez concluida ésta, turnar el expediente a la SRE para su resolución. En consecuencia, ahora existen tres autoridades competentes para conocer, en alguna etapa, denuncias en materia de calumnia y propaganda negativa. El INE en una cuestión preliminar o cautelar, la SRE al resolver las cuestiones de fondo y la Sala Superior como autoridad revisora de ambas instancias.

Un efecto no previsto de la división de las facultades y competencias en torno a la tramitación y resolución de las distintas etapas del procedimiento es la posibilidad de que se generen distintas interpretaciones y criterios sobre una misma propaganda, lo que se podría traducir en una falta de certeza para los actores políticos respecto de lo que se puede decir o no dentro de una campaña. Un ejemplo de ello sucedió en el caso de un spot difundido en 2016, durante las elecciones a gobernador del Estado de Aguascalientes (TEPJF 2016, SUP-REP-129/2016).

Se trató de un promocional de televisión pautado por el PAN en el que se criticaba la gestión de los políticos priistas, a los que se les acusaba de no cumplir sus promesas; también se señalaba que, a su candidata a gobernadora, Lorena Martínez Rodríguez, se le acababa de descubrir que compró una casa de más de 10 millones de pesos, misma que ocultó en su declaración patrimonial cuando fue presidenta municipal. Finalizaba con las frases: “Ella no merece gobernar Aguascalientes” y “Nos mintió y se enriqueció”.

En un primer momento, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró la improcedencia de las medidas cautelares. Sin embargo, la Sala Superior revocó su decisión y ordenó la suspensión del promocional denunciado. Posteriormente, en la resolución de fondo, la SRE determinó la existencia de calumnia en contra de la candidata a gobernadora y sancionó al PAN con una admonestación pública. En última instancia, al revisar la sentencia emitida por la Sala Regional, la Sala Superior estimó que el contenido del promocional, aun y cuando se trataba de una crítica fuerte y vigorosa, se enmarcaba en el ejercicio legítimo de la libertad de expresión en tanto se trata de un tema de interés general. Además de que las frases utilizadas no implicaban por sí mismas la posible imputación falsa de un delito.

Es justo esta multiplicidad de interpretaciones sobre el contenido de un mismo mensaje, una de las principales muestras de la necesidad de establecer un método con criterios objetivos que permita definir la actuación de las distintas autoridades electorales en los casos de calumnia. Con ello no solo se garantizaría de forma efectiva la tutela de los derechos a la libertad de expresión y de información, sino también los principios de imparcialidad y certeza, rectores del proceso electoral.

A favor de la reforma en materia de competencias también debe decirse que fue quizás el cambio de autoridad resolutora, a una sede alejada de la politización y la intervención de los partidos políticos, lo que permitió cambiar el rumbo de las decisiones en materia de propaganda negativa y libertad de expresión. También es cierto que la definición expresa en la Legipe colaboró a acotar el concepto de calumnia y, por tanto, reducir las interpretaciones subjetivas en torno a su aplicación.

Este cambio fue visible en los procesos electorales locales de 2016 y 2017, así como en las elecciones federales celebradas en 2018. En dichos procesos, el debate crítico y la libertad de expresión se sobrepusieron a los derechos al honor y a la buena reputación que tanto se habían protegido en los años anteriores, tal y como se plasmaba en la jurisprudencia 14/2007.

En esta jurisprudencia emitida en el año 2007 expresamente se reconocía que “la honra y dignidad, son valores universales construidos con base en la opinión, percepción o buena fama que se tiene de los individuos, de ahí que, a partir del menoscabo o degradación de los atributos

de la personalidad es factible ilustrar sobre la vulneración de los derechos fundamentales precitados". A partir de esta premisa se sostiene que cualquier tipo de expresión con el fin primordial de denigrar o degradar el nombre, estado civil, nacionalidad o la capacidad de los oponentes electorales, implicaba una vulneración de derechos fundamentales.

La jurisprudencia 11/2008 reforzó este criterio restrictivo del derecho a la libertad de expresión, al sujetarlo a límites subjetivos respecto a la afectación a la imagen y reputación de las personas, a pesar de que al mismo tiempo se habla en ella de proteger la discusión de asuntos de interés público y de ampliar el margen de tolerancia a las opiniones críticas. En diversas sentencias, por ejemplo, se argumenta que las expresiones y opiniones críticas —emitidas por los partidos, militantes, simpatizantes y candidatos— sólo serán lícitas cuando, según la apreciación del juzgador, aporten elementos que permitan la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática. No sólo eso, además se condiciona la legalidad de las manifestaciones a que en ningún momento rebasen el derecho a la honra y a la dignidad de terceros.

Estas consideraciones hablan de la protección que la autoridad jurisdiccional brindó en un principio al derecho a la imagen al grado de absolutizarlo; protección que se mantuvo durante el proceso electoral federal 2008-2009 y varios procesos electorales locales subsecuentes. Los argumentos a favor del escrutinio crítico de los servidores públicos y los candidatos, en aras de favorecer y ampliar el debate de los asuntos de interés público, sólo más adelante empezarían a tener un impacto más efectivo en resoluciones y sentencias.

Como se vio en el apartado anterior, la SCJN avanzó en este tiempo, a través de diversos precedentes, en la creación de una doctrina de la libertad de expresión, la cual comenzó a verse reflejada poco a poco en las decisiones de las autoridades electorales. En el caso de la Sala Superior se puede advertir el inicio de este cambio de visión en la tesis 31/2016, en la que se observan dos cuestiones importantes respecto a la interpretación de la restricción a la libertad de expresión de la jurisprudencia 14/2007.

En primer lugar, en este nuevo criterio jurisprudencial se destaca la importancia del debate e intercambio de ideas entre los actores

políticos y el electorado en una sociedad democrática, el cual debe ser tanto positivo como crítico, a fin de que la ciudadanía tenga acceso a la información y los elementos necesarios que les permitan definir el sentido de su voto. Además de que expresamente señala que la crítica desinhibida, abierta y vigorosa se encuentra tutelada por la Constitución.

En segundo lugar, el nuevo criterio acota las restricciones a la libertad de expresión en materia política-electoral a las expresiones que calumnien a las personas, especificando que ésta se actualiza cuando se difunde información relacionada con actividades ilícitas. Mientras que de forma tácita reconoce que las opiniones críticas no pueden sujetarse al canon de veracidad, por otro lado, sostiene que cuando la información difundida impute delitos al sujeto agraviado, sí es necesario que existan “elementos convictivos suficientes”, de lo contrario el emisor incurre en la calumnia, una conducta prohibida por la Constitución. De acuerdo con la Sala Superior, la carga negativa que la imputación de un delito puede producir en la reputación y dignidad está protegida cuando existe una justificación racional y razonable, y esto sólo ocurre cuando la información difundida es veraz.

La distinción entre hechos y opiniones al aplicar el canon de veracidad ha sido sostenida por la Sala Superior en varias sentencias, en las que, retomando un criterio emitido por la SCJN (SCJN 2009, Tesis: 1a. CCXX/2009), ha señalado que la expresión de opiniones no puede calificarse como verdadera o falsa, mientras que los hechos son susceptibles de prueba. Para el caso en que se examinen expresiones mixtas —informativas y valorativas—, se ha dicho que es necesario separarlas y, en caso de ser imposible y ante la duda, la presunción de legalidad debe prevalecer (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 26). Estos precedentes representan un avance en la protección de la libre expresión de las ideas en el debate político-electoral.

Otro criterio expresado en principio por la SCJN y adoptado en los últimos años por el TEPJF es el relacionado con la real malicia. La Sala Superior ha establecido que para acreditar la calumnia se necesita la concurrencia de dos elementos: uno objetivo y otro subjetivo. El primero se refiere directamente a la imputación de hechos o delitos falsos que tengan impacto electoral; el segundo versa sobre el conocimiento previo por parte del emisor de la falsedad de los hechos o

delitos imputados (*Vid.* SUP-REP-89/2017, SUP-REP-109/2017 y SUPREP-137/2017).

Al desarrollar conceptualmente el elemento subjetivo, la Sala Superior hace suya la doctrina de la malicia efectiva. No basta la mera negligencia o descuido para acreditar la calumnia, sino que “se requiere un nivel mayor de negligencia, una negligencia inexcusable, o una ‘temeraria despreocupación’”. En consecuencia, será necesario demostrar el conocimiento directo sobre la falsedad de los hechos difundidos. En otras palabras, debe probarse que el emisor era consciente de esa inexactitud en la información, además de que disponía de los recursos que le permitían verificar, de manera inmediata y sin mayor esfuerzo la información (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 27).

Un ejemplo de la aplicación de la doctrina de la real malicia en materia electoral es el caso contra Sicre, Yepiz, Celaya y Asociados S.C., que se presentó durante el periodo de precampañas de las elecciones presidenciales de 2018. La queja se interpuso por la difusión de información falsa en el Internet relacionada con el entonces precandidato del PAN a la presidencia de la República, Ricardo Anaya Cortés (RAC). La nota publicada afirmaba que RAC había anunciado su desistimiento de la búsqueda de la candidatura presidencial y su declinación a favor de José Antonio Meade Kuribreña (JAMK), entonces precandidato del PRI al mismo cargo.

En un primer momento, la SRE decidió sancionar a esta persona moral por calumnia, al acreditarse que ordenó la divulgación de la información sin sustento fáctico y con malicia efectiva. A juicio de esta autoridad, con esta propaganda se pretendió confundir a la ciudadanía al asociar frases a un video, realizado años atrás, que hacía parecer que RAC declinaba a su precandidatura presidencial a favor de JAMK. Por tanto, el colegiado consideró que existían elementos para determinar que los mensajes constituyan la propagación de hechos falsos respecto de los cuales “no se tuvo un mínimo estándar de debida diligencia en la investigación y comprobación”. Además, la empresa no aportó prueba alguna que demostrara lo contrario.

Una cuestión fundamental que surge en torno a este caso es que la SRE extendió el alcance de la prohibición constitucional de calumnia en materia electoral, dirigida expresamente a partidos políticos, simpatizantes, militantes y candidatos, a un particular. La Sala Superior,

que conoció el asunto en revisión, coincidió con este criterio de SRE en lo general. Sustuvo que brindaba una mayor protección a los bienes constitucionales de objetividad, equidad y certeza, que deben imperar en los procesos electorales. Cabe aclarar que el PRI fue exonerado debido a la inexistencia de un vínculo entre este partido y la empresa involucrada.

Sin embargo, en caso particular, la la Sala Superior señaló que, al no encontrarse las personas morales expresamente como sujetos activos de calumnia en los preceptos constitucionales y legales, sumado a la falta de comprobación de un nexo entre la empresa sancionada y algún sujeto sí vinculado por las normas electorales era procedente revocar la decisión de la SRE. No obstante, adelantó la posibilidad de que, en un caso distinto, dadas las condiciones y el contexto específico, sí sería posible sancionar a particulares por calumnia en materia electoral.

Al final, la Sala Superior determinó revocar su resolución de la SRE debido a que no se comprobó el llamado “elemento objetivo” para acreditar la calumnia en materia electoral. La propaganda sólo se difundió de forma restringida entre quienes visitaban la página de Internet, por lo que la exigencia relativa al impacto en el proceso electoral quedada sin colmarse. En consecuencia, la Sala Superior ya no se detuvo a analizar las cuestiones referentes a la real malicia.

Como se puede apreciar el TEPJF han modificado poco a poco el tratamiento que le otorga a los casos de calumnia, incorporando los criterios fijados por la SCJN. Aunque en un principio la aplicación de la doctrina desarrollada por la SCJN en materia electoral careció de sistematicidad y consistencia, se puede decir que con el paso del tiempo y la acumulación de precedentes, se ha venido consolidando como un referente que rige en materia de propaganda negativa, en beneficio de un debate vigoroso y abierto y a una opinión pública mejor informada.

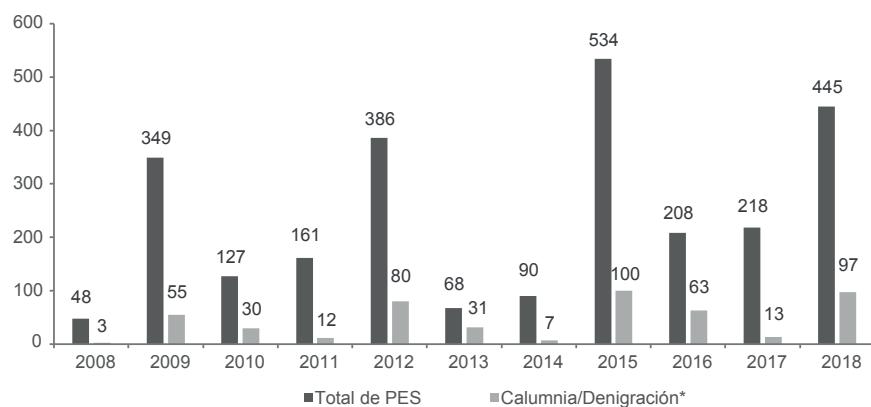
Finalmente, el caso antes expuesto tiene una relevancia adicional: constituye uno de los primeros precedentes jurisdiccionales en materia de las “noticias falsas” o *fake news*, un asunto que ha llamado poderosamente la atención de la opinión pública y de los especialistas en materia electoral. En esta sentencia en particular, a pesar que la queja se declaró infundada, la Sala Superior del TEPJF estableció un criterio que puede resultar de utilidad en el futuro. Determinó que si se difunde información falsa por Internet, las redes sociales o cualquier otro

medio de comunicación, la conducta podría encajar en el tipo infractor correspondiente a la calumnia. Las autoridades electorales serían competentes para conocer estos asuntos si la difusión tiene un impacto en un proceso comicial. Pero sólo podrán reprochar y sancionar la conducta si se acredita la malicia efectiva.

## La importancia de las reglas procesales en materia de calumnia

Desde que la calumnia se incluyó en la Constitución como conducta infractora en materia electoral, las quejas relacionadas con esta falta han representado un porcentaje significativo del total de los PES. Si bien la cantidad de quejas por calumnia aumentan o disminuyen por una diversidad de causas ajena a las autoridades electorales (entre las que se incluyen el número de elecciones locales o federales celebradas, el grado de competitividad de la contienda y las estrategias de campaña de los partidos políticos), también es cierto que la utilización de criterios subjetivos y la falta de fidelidad a los precedentes han promovido el litigio relacionado con conductas que pueden encajar en el tipo de calumnia (véase gráfica 1).

Gráfica 1. Procedimientos especiales sancionadores (2008-2018)

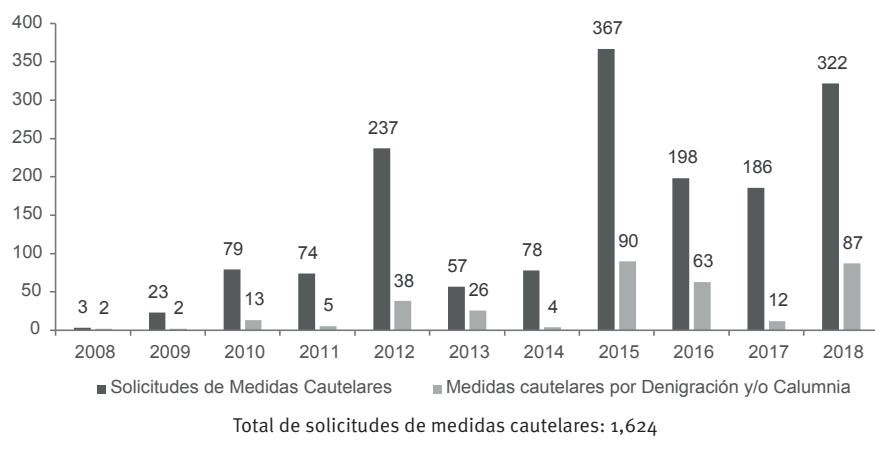


Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UTCE-INE.

\* A partir de 2016 sólo fue por calumnia.

A pesar de que, a partir de 2015 el TEPJF comenzó a adoptar un criterio más estricto en la interpretación del concepto de calumnia, la cantidad de solicitudes de medidas cautelares no solo no disminuyeron, sino que se incrementaron, tal y como puede observarse en la Gráfica 1.

Gráfica 2. Solicitud de medidas cautelares (2014-2018)



Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la UTCE-INE.

Este fenómeno puede obedecer a que, aunque los criterios judiciales han buscado liberalizar el debate y la discusión política en los últimos años, lo cierto es que por mucho tiempo se careció de un método claro y uniforme para resolver este tipo de asuntos. La liberalización del discurso político ha sido inconsistente. Mientras en algunas sentencias se comenzaba a hacer referencia a la doctrina de la real malicia en otras este estudio no aparecía.

Otro factor que ha influido en el aumento de las quejas con solicitud de medidas cautelares —que buscan suspender provisionalmente y de forma casi inmediata la propaganda denunciada por calumnia— son los criterios establecidos en torno a las cargas probatorias. Las cargas probatorias establecen las reglas procesales que definen, entre otras cuestiones, quién debe probar un hecho y quién se verá afectado si no se logra probar cierto hecho. La distribución de esta carga influye directamente en la tramitación de un proceso judicial, pues suponen riesgos y ventajas en la resolución a favor de una parte u otra.

En general, quien acusa o afirma contrae la obligación de probar, sin embargo, esta regla cambia de acuerdo con el tipo de proceso del que se trate, ya sea civil, administrativo o penal. En el caso de calumnia en materia electoral, la Sala Superior del TEPJF ha establecido que la carga probatoria corresponde al emisor del mensaje —la defensa—, quien deberá presentar elementos fácticos suficientes que evidencien que actuó con diligencia mínima y que descarten la negligencia inexcusable o la “temeraria despreocupación” (TEPJF 2018, SUP-REP-143/2018, 65-67). Por tanto, a la parte acusadora le impuso el deber de argumentar, más no de probar sus alegatos, pues a juicio de esta Sala, la naturaleza negativa de la negligencia o la falta de cuidado —al dejar de hacer algo— impide exigir su comprobación.

De acuerdo con este criterio, basta con que la parte denunciante acuse a la denunciada para iniciar el trámite de una queja por calumnia. Al quejoso no se le exige probar el elemento subjetivo. Queda totalmente liberado de la carga de presentar evidencia tendiente a acreditar la intención de difundir información a sabiendas de su falsedad. La responsabilidad se traslada totalmente a la defensa, quien tiene que demostrar que actuó con la diligencia mínima o, planteado en de otra forma, que no actuó con negligencia inexcusable o “temeraria despreocupación”.

El traslado de la carga probatoria a la parte acusada afecta la fase cautelar del procedimiento. Al tratarse de una etapa de revisión preliminar, en la que no es posible realizar demasiadas diligencias de investigación, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE está impedida para hacer una valoración integral del asunto que pueda implicar un estudio de fondo. Limita las posibilidades al acusado de presentar las pruebas descargo a tiempo y con ello impedir que se ordene la suspensión de la difusión de su propaganda. Esta situación de desventaja en la que queda el emisor estimula la presentación de quejas con solicitud de medidas cautelares, a pesar de que en el estudio de fondo éstas puedan resultar infundadas.

La distribución de las cargas probatorias en casos de calumnia, tal y como ocurre actualmente, no obedece a la naturaleza —ya sea afirmativa o negativa— de los hechos objeto de prueba. Tampoco puede justificarse como una aplicación de la doctrina de las cargas probatorias dinámicas, según la cual el peso de la prueba recae en la parte que se encuentra en posesión de las evidencias o en mejores condiciones

de aportarla; menos como una ponderación debidamente fundada de los derechos de las partes en el proceso que sustente el exigir al acusado que pruebe la legalidad de su mensaje, a fin de evitar que la autoridad suspenda su difusión.

Imponer la carga probatoria al denunciado parece más bien una reminiscencia de viejas interpretaciones que absolutizaban los derechos a la imagen y al honor de partidos políticos y candidatos, de manera que cualquier afectación podía ser objeto de reproche sin importar el interés social en promover el debate crítico, abierto y desinhibido de los asuntos de interés público. En la etapa cautelar del procedimiento, el criterio puede funcionar como un arma en manos de partidos políticos y candidatos para silenciar la crítica y eludir el escrutinio público durante las campañas electorales.

Tampoco se puede pasar por alto que esta regla probatoria aplicada por el TEPJF va contrapelo del principio constitucional de presunción de inocencia, que en el marco de un proceso penal hace recaer en el Ministerio Público toda la responsabilidad de la probanza. Esta situación contribuye al problema de falta de certeza e inseguridad jurídica que ha estado presente desde el inicio del experimento mexicano con la regulación de las campañas negativas.

Las reglas procesales relativas a la imposición de las cargas probatorias son igual de relevantes que la definición sobre el concepto de calumnia. Pueden llegar a impactar y a restringir el derecho a la libertad de expresión de los distintos agentes políticos, particularmente en la etapa cautelar. En consecuencia, resulta conveniente la revisión de los criterios a fin de adecuarlos al conjunto de normas e interpretaciones que buscan dar un lugar preponderante a la libertad de expresión y promover la discusión abierta y desinhibida de los asuntos públicos durante las contiendas electorales.

## Conclusión

A lo largo de este capítulo se mostró como las autoridades electorales y particularmente la Sala Superior del TEPJF, han desempeñado un papel preponderante en la regulación de las campañas negativas. No se puede entender el tratamiento actual de la propaganda crítica o de

contraste en México sin acudir al origen jurisdiccional del PES o sin el análisis de los criterios jurisdiccionales —en materia de derechos humanos, civiles y electorales— en la materia. Si bien los cambios constitucionales y legales son de gran importancia, éstos en gran medida están fuertemente vinculados a las decisiones tomadas desde la sede jurisdiccional.

Después de las elecciones de 2006, se endureció la aplicación de las restricciones a la libertad de expresión en materia electoral, se estableció un criterio de interpretación amplio del concepto de calumnia y se avaló la interpretación de contexto, que dejaba en la esfera de lo subjetivo la resolución de cada caso en materia de propaganda negativa. Con la reforma al artículo primero constitucional de 2011, el desarrollo de la doctrina de la libertad de expresión por parte de la SCJN y la adopción de criterios judiciales internacionales en este tema, principalmente de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, estas restricciones fueron relajándose y la liberalización del debate, la crítica y la discusión álgida de los asuntos públicos fue incrementándose.

A lo largo de la última década se ha avanzado en el desarrollo de criterios en torno a la definición de concepto legal de calumnia, la ponderación de los derechos a la imagen frente a la libertad de expresión y la aplicación de la doctrina de la real malicia. El deber de ponderar derechos, la exigencia de estándares más altos y, en general, la doctrina de la libertad de expresión de la SCJN empezó a tener un impacto en las resoluciones y sentencias de las autoridades electorales. Sin embargo, queda aún camino por recorrer en lo que concierne a la claridad y la estabilidad de los criterios, dos elementos necesarios para el pleno Estado de derecho en la materia.

La discusión doctrinal respecto a la regulación de las campañas negativas en México ha evolucionado. Atrás quedó la absolutización del derecho a la imagen y la honra de actores políticos y el trato a las querellas sobre la legalidad del discurso político como si fueran un mero conflicto entre particulares. La incorporación de la doctrina sobre la libertad de expresión a las resoluciones y sentencias en materia electoral significado la aplicación de las garantías de carácter procesal diseñadas para proteger el escrutinio crítico y la discusión abierta de asuntos interés público en una sociedad democrática. Se ha avanzado hacia una definición más acotada del concepto de calumnia, así como

en la utilización de las presunciones jurídicas a favor de la libertad de expresión. El mayor pendiente tiene que ver con estándares de prueba que privilegien la objetividad y limiten la discrecionalidad de la autoridad, así como con una distribución de cargas probatorias apegada al principio constitucional de presunción de inocencia. ¶



# **Emergencia y consolidación de las plataformas de redes sociales como arenas de comunicación política en procesos electorales. Un acercamiento a su impacto y regulación en México**

César Augusto Rodríguez Cano\*

## **Introducción**

El objetivo de este capítulo es indagar el impacto y el grado de regulación de las plataformas de redes sociales en procesos electorales en México. Para ello, desarrollo tres apartados: primero, hago un recuento de los usos de las plataformas digitales en comicios, fenómeno que está documentado desde las elecciones a jefe de Gobierno del entonces Distrito Federal en 1997, hasta las elecciones presidenciales de 2018. Presento, además, las cifras de la creciente penetración de Internet en el mismo periodo. Segundo, explico la discusión sobre las posibilidades y los desafíos de estas plataformas para el nuevo espacio público, en particular en las arenas y los territorios de la comunicación política. Tercero, abordo la regulación inicial de las redes sociales en entornos digitales en nuestro país, mientras reviso las tendencias más importantes en el mundo para legislar el papel de estas plataformas en contextos políticos, producto de escándalos internacionales prefigurativos.

---

\* Profesor-investigador de la UAM-Cuajimalpa.

## Internet y comicios

El uso de la web en la vida electoral del país se documentó de manera incipiente en la elección a jefe de Gobierno de la Ciudad de México en 1997, cuando los candidatos Alfredo del Mazo (PRI), Carlos Castillo Peraza (PAN) y Cuauhtémoc Cárdenas (PRD) “empleaban a Internet como medio propagandístico en el desarrollo de sus campañas” para descalificar abiertamente a sus adversarios (Islas y Gutiérrez 2003).

En las elecciones presidenciales de 2000 —año de la alternancia partidista en la presidencia de la República gracias al triunfo de Vicente Fox (PAN)— se documentó una tímida presencia de partidos, medios e instituciones mediante sus páginas web (Crovi 2004), además de imágenes propagandísticas circuladas mediante “correo electrónico y en decenas de páginas WWW independientes a los sitios WWW de partidos y candidatos en pos de la presidencia” (Islas y Gutiérrez 2003). En tales comicios, como recuerdan Buendía y Somuano (2003), “si bien el rol de las tecnologías no fue predominante, se destaca como significativo el intento por acercarse a los ciudadanos directa y personalmente para asegurar el voto”, en particular mediante correos electrónicos.

Sin embargo, uno de los elementos más significativos de ese proceso electoral apareció por la vía institucional: la transmisión por Internet, en tiempo real, del PREP, del entonces IFE. Ya lo había hecho en la elección de tres años atrás, pero mejoró los sitios replicadores y programas de captura, con lo que logró capturar poco más de 93% de las casillas instaladas, en un tiempo de operación de 23 horas (INE 2009).

Para las elecciones federales de 2003, a los intentos iniciales de acercamiento interpersonal mediante correos electrónicos se sumó “la posibilidad de la interacción en las páginas, con recursos tales como sondeos de opinión, votaciones por sí o no, consultas, preguntas, cuestionamientos, como parte de los mecanismos de retroalimentación que candidatos y partidos pusieron a disposición de los usuarios”, además de la consulta del PREP para respaldar la difusión de resultados electorales por parte de periodistas de diversas fuentes, expertos y ciudadanos informados (Crovi 2004, 121).

En los comicios presidenciales de 2006 —en los cuales resultó ganador el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa— el uso de Internet comenzó a diversificarse a partir de plataformas de la nueva

generación de entornos ‘2.0’, pero sin aprovechar su dinámica interactiva; destacó el uso de YouTube para difundir campañas negativas (Pérez 2014). En esto coinciden Meneses y Bañuelos al calificar el uso de los espacios en la red como un ejercicio de socialización militante, pues los partidos “no crearon una agenda paralela ni aportaron información que los medios tradicionales a través de los *spots* no hayan dicho. Se limitaron a reproducir el eje del discurso negativo de los candidatos diseñado por sus estrategas” (2009, 39).

Según Islas (2007), la capacidad de influencia de Internet en el ciudadano fue prácticamente nula en 2006: las encuestas muestran que tan solo siete por ciento de la población se enteró de las campañas por este medio, contra 58% que lo hizo mediante la televisión; 32% por periódicos y mismo porcentaje vía la radio (50).

También se documentó el uso de blogs en las campañas como esfera de medios alternativos para acentuar conflictos postelectorales (Torres 2009), como fue el caso de la narrativa de fraude electoral que impulsó en 2006 el entonces candidato perdedor, Andrés Manuel López Obrador.

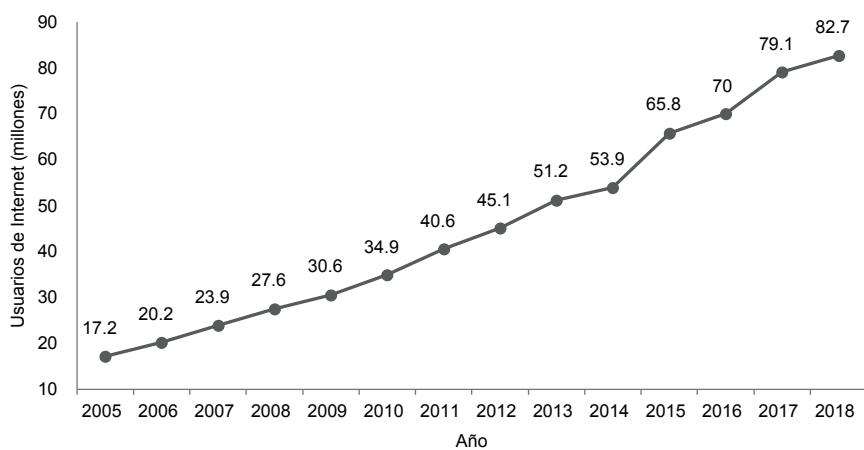
En las elecciones federales de 2009, el uso de redes sociales se incrementó y ganaron protagonismo, en parte debido al furor internacional que supuso su empleo en la campaña de Barack Obama de 2008 en Estados Unidos. Previo a los comicios, destacó la campaña en diversos portales y blogs para promover el voto nulo: “La mayor promoción del voto nulo se hizo en la red electrónica. En Facebook se encontraron 250 grupos que llamaban a anular el voto. También se utilizó Twitter y YouTube.” (Alonso 2010, 11).

Sin embargo, en términos generales, la participación ciudadana fue escasa; la propaganda negra, la repetición de *spots* televisivos y la difusión de videos de campaña fueron las constantes en YouTube (Meneses y Bañuelos 2009, 50). Es decir, se replicó un modelo tradicional de comunicación electoral, por lo que se desaprovechó el espacio para dialogar mientras se promovían las actividades de campaña, tal como se hacía en radio o televisión (Benassini 2013).

El cambio más importante en los espacios sociales en línea se dio hasta las elecciones presidenciales de 2012 —de las que resultó vencedor Enrique Peña Nieto, del PRI— en consonancia con el aumento del número de usuarios de Internet en México (ver gráfica 1). El momento más destacado fue la movilización de estudiantes de la Universidad

Iberoamericana el 11 de mayo de 2012, conocida posteriormente como #YoSoy132, ante la visita del candidato priista y la descalificación de las protestas en su contra al interior del recinto universitario. Mediante el uso de las redes, y con ejercicios de reivindicación de la protesta ante la situación del país y el discurso autoritario de la clase política, los estudiantes ganaron adeptos rápidamente entre otros estudiantes de universidades públicas y privadas, lo que se tradujo en concurrencias movilizaciones en las calles de diversas ciudades del país, y evidenció la concentración mediática como un lastre para el sistema político mexicano. Recuérdese incluso la organización de un inesperado tercer debate entre los candidatos presidenciales, con la ausencia de Peña Nieto (Rodríguez 2012).

Gráfica 1. Histórico de usuarios de Internet en México, 2005-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de AMIPCI / Asociación de Internet.mx (2019).

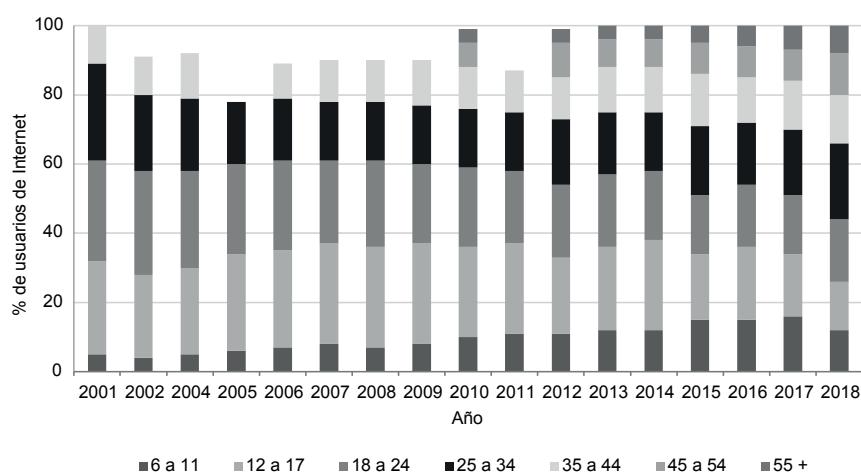
Estos acontecimientos fueron acompañados por un uso más recurrente de Internet por parte de los ciudadanos: seis de cada diez usuarios señalaron haber seguido las campañas presidenciales en los espacios en línea (Castillo 2014). No obstante, no fue un fenómeno generalizado; según una encuesta de El Colegio de México, fue evidente una brecha generacional y participativa entre jóvenes y adultos. Mientras que cerca de 10% de los primeros aceptó haber usado redes sociales e Internet para alguna acción de protesta, solo 1.72% de los adultos

lo hizo. Por otra parte, 1.9% de los jóvenes manifestó haber comentado algo relacionado con los debates electorales en sus redes sociales, mientras que el porcentaje bajó a 0.7% entre los adultos. Al momento de rea- lizado el estudio, 80% de los jóvenes estaba inscrito en Facebook, contra 50% de los adultos, mientras que 30% de los jóvenes aceptaba estar en Twitter contra 16% del segundo grupo (Gómez et al 2013).

Otro aspecto destacó en las elecciones de 2012: los temas tendencia (*trending topics*) generados en Internet, particularmente en la pla- taforma Twitter, gozaron de amplia cobertura mediática, entre ellos #YoSoy132, #MarchaYoSoy132, #DebateYoSoy132, #MarchaAntiEPN y #FotoxCasilla. En palabras de Rodríguez Cano (2017, 33), “el proce- so de agenda intermediática de las redes a los medios provocó una ex- pansión del alcance de sus tendencias de opinión, relacionadas con movilizaciones de protesta y demandas de escrutinio, que fueron con- sultadas también por lectores de noticias en línea”.

En resumen, como recuerda Trejo Delarbre (2016, 59-60), “El movi- miento de estudiantes mexicanos no cambió los resultados electorales, pero influyó en ellos y estableció un contexto de exigencia ciudadana que no existía antes de su repentina aparición en mayo de 2012”, ma- nifestación que se explica por el gran número de jóvenes conectados a Internet (ver gráfica 2).

Gráfica 2. Uso de Internet por grupos de edad, 2001-2018



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de Tecnologías de la Información en los Hogares (ENDUTIH), del INEGI (2018).

Sin embargo, desde 2012 hubo preocupación creciente en cada nuevo proceso electoral -2015 y 2018- por los modos de apropiación de las plataformas en línea, en particular, por el uso de cuentas automatizadas y la difusión de noticias falsas.

Un estudio de Bradshaw y Howard (2017), de la Universidad de Oxford, documentó nuevas estrategias, herramientas y técnicas de manipulación en medios sociales en veintiocho países. En México, rastreó la presencia de cibertropas gubernamentales dedicadas a acosar a periodistas en las plataformas socio digitales; el uso de cuentas automatizadas, o *bots* disfrazados, para enmascarar identidades e intereses; así como ataques para esparcir desinformación sobre asuntos públicos. Todo ello, tanto en el proceso electoral como durante la gestión de Enrique Peña Nieto.

A la par, uno de los fenómenos más interesantes en las elecciones de 2015 fue la promoción de candidaturas independientes mediante la difusión, por medios interactivos, de sus propuestas; fue el caso de Jaime Rodríguez, en Nuevo León. Pese a contar con menor financiamiento y acceso a medios de comunicación, el uso de marketing digital en redes sociales fue un factor copartícipe en el triunfo de este tipo de candidatos, lo que habla de la profesionalización de las campañas electorales orientadas a estrategias en línea (Berumen y Medellín 2015).

Un caso similar fue el triunfo de Pedro Kumamoto en 2015, candidato independiente al Congreso local del estado de Jalisco, de la mano del colectivo ciudadano Wikipolítica. Para Leetoy y Figueroa (2016, 59), “el valor de las redes sociales en su competencia con las instituciones, en este tipo de iniciativas ciudadanas, no es propiamente la organización social para el debilitamiento del Estado, sino apoyar comunicativamente a la sociedad civil y a la esfera pública”, con ventajas para el ensanchamiento del *ethos* conversacional y el discurso intertextual.

La elección de 2018 —en la que triunfó Andrés Manuel López Obrador, candidato de Morena— destacó por dos fenómenos: la verificación de noticias y el acompañamiento de la conversación pública por parte de las autoridades electorales.

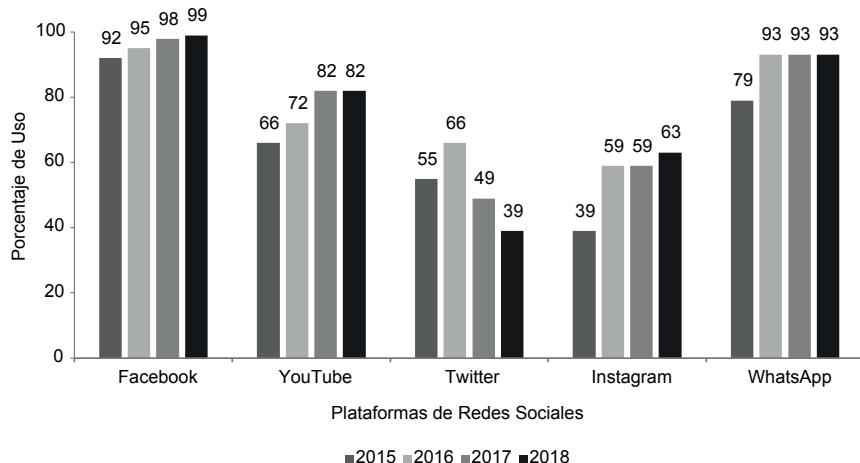
Lo primero se refiere a #Verificado2018, un esfuerzo periodístico de varios medios —entre otros, Animal Político, Newsweek en Español

y AJ+ Español, así como de organizaciones de la sociedad civil y universidades con el apoyo de Facebook, Google News Lab y Twitter— para verificar información y combatir noticias falsas (Verificado.mx 2018). La iniciativa respondía a la preocupación por sonados casos internacionales de 2016, como la votación del Brexit en el Reino Unido y el triunfo de Donald Trump en Estados Unidos; en ambos, las redes sociales estuvieron constantemente bajo la mira.

Esta experiencia de verificación de noticias, según Noain-Sánchez, confirmó la hipótesis sobre cómo la correlación entre temas polémicos y desinformación, así como el “elevado número de noticias falsas referidas tanto a informaciones como a agentes clave para el proceso electoral” (Noain 2019, 110), representa un gran obstáculo para contar con una ciudadanía reflexiva y hábil que pudiera contextualizar la información eficazmente.

Sobre el segundo fenómeno, fue emblemática la participación de las autoridades electorales en la conversación pública mediante los debates presidenciales. El INE promovió, sobre todo en Twitter, el envío de preguntas acompañadas de etiquetas como #DebateINE, para que los periodistas eligieran las que harían a los candidatos durante el evento, además de transmitirlo en directo en varias plataformas y presentar en vivo información relativa a los tuits que participaban en la conversación sobre los encuentros con las etiquetas oficiales (INE 2018). Los esfuerzos de la autoridad electoral respondieron al uso cada vez más extendido de las plataformas de redes sociales (ver gráfica 3) y de teléfonos móviles, llamados inteligentes, calculado en 92 por ciento de las personas que se conectan a Internet (INEGI 2018).

**Gráfica 3. Uso de las principales plataformas de redes sociales, 2015-2017  
(Porcentajes con relación a las personas que se conectan a Internet)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asociación de Internet.mx (2019).

## Alcances y desafíos de las nuevas arenas de comunicación política

Dicta una antigua consideración que la comunicación política “se revela como el factor organizativo de la irracionalidad política en un marco comunicacional” (Wolton 1992, 43) con los políticos, los periodistas y la opinión pública como actores clave.

El factor organizativo, diríase en clave cartográfica, es aquel que alude imaginariamente al mapa del espacio público; la irracionalidad política entendida como el conjunto de disputas orográficas por las representaciones y la toma de decisiones, mientras que el marco comunicacional sería la intersección de las arenas y territorios que conforman uno de los ejes en el que esas representaciones adquirirían su materialidad.

Para Gauthier, Gosselin y Mouchon (1998, 9), “los territorios y las arenas son conceptos fundamentales para desarrollar una metateorización de ciertos objetos, ciertos modelos y esquemas de explicación

propios de la comunicación política". Los territorios, entendidos en términos de geografías o sectores, y las arenas como "el conjunto de los dispositivos, las fórmulas, los marcos, las reglas y las estrategias que definen las situaciones de interacción en las que pueden confrontarse, difundirse públicamente y evaluarse los discursos de los actores políticos" (1998, 10).

La consolidación de la web y los nuevos medios han producido un fenómeno que podemos llamar 'comunicación en red' o 'comunicación posmasiva'. La emergencia de este modelo comunicativo no excluye el previo, 'comunicación de masas', sino que conviven en un modelo híbrido y tienden a relacionarse íntimamente, sobre todo cuando la brecha digital es considerable, como en México.

El nuevo enfoque implica retomar la complejidad del ecosistema de medios y considerar a la vez el protagonismo de espacios como las plataformas de redes sociales. Es decir, es indudable que la televisión, la radio y los periódicos (locales y nacionales) son y serán fuente de información para la gran mayoría de mexicanos, incluso para los que tienen acceso a Internet; sin embargo, en años recientes es evidente la tendencia a usar espacios de interacción reticular para comunicarse e informarse en línea.

Entre las principales características de esta comunicación en red destacan:

- a) Genera espacio público digital.
- b) Hay un entorno participativo.
- c) Las plataformas de redes sociales centralizan la conversación.
- d) Tiene como características la instantaneidad, hipertextualidad, interactividad y conectividad.
- e) Es abierta en el sentido de que todos los usuarios que así lo deseen pueden ingresar.
- f) Es dominada por empresas comerciales.
- g) A diferencia de la comunicación de masas, la jerarquía en la generación de mensajes ya no es vertical ni mucho menos horizontal, sino que la otorga una estructura en red de usuarios con diferentes grados de capital socio digital.

En términos generales, las plataformas de redes sociales son interfaces web privadas que ofrecen espacios aglutinantes de socialización hiper mediática bajo una propuesta arquitectónica en red que enlaza la identidad, los vínculos, la participación y la interacción de sus usuarios. Por su parte, las redes socio digitales son el conjunto de prácticas simbólicas socio-relacionales que escenifican los actores sociales en una estructura reticular a partir de la interacción dentro de las plataformas de redes sociales.

En el marco mediático análogo, las arenas eran definidas/concebidas alrededor de los formatos y posibilidades de medios de comunicación masiva. Uno de los elementos principales de la comunicación en red es la expansión a raíz de las nuevas interfaces computacionales: en el ciberespacio han emergido portales digitales, medios de redes sociales, páginas de Internet, sitios aglutinantes de información, aplicaciones utilitaristas, entre otras plataformas difusoras de información.

Los usuarios de estos nuevos espacios/dispositivos pueden ser cuentas de medios de comunicación y periodistas, pero es notorio el arribo, y en ocasiones protagonismo, de quienes previamente carecían de un espacio mediático tradicional.

Castells (2009, 88) plantea: “con la difusión de Internet, ha surgido una nueva forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes de muchos a muchos, en tiempo real o en un momento concreto, y con la posibilidad de usar la comunicación punto a punto, estando al alcance de su difusión en función de las características de la práctica comunicativa perseguida”; fenómeno conocido como auto comunicación de masas.

La evolución de las plataformas en línea ha transformado notoriamente la vida política en las sociedades contemporáneas. La discusión de los asuntos de interés general está mediada por entornos participativos y reticulares. Políticos, partidos e instituciones, por un lado; medios, periodistas y ciudadanos, por el otro, así como sectores de interés y actores profesionales e informales relacionados, no han podido escapar a esos cambios.

Si bien Internet en su conjunto puede ser entendido como un nuevo territorio geográfico con su particular espacio-temporalidad —un espacio de flujos y un tiempo atemporal de acuerdo con Castells (2009)— es en el territorio de las arenas, es decir las formas mediatizadas de

conjunciones y disyunciones políticas, donde ha calado hondo esta reconfiguración para los diferentes actores.

Si antes se trataba de debates televisados, periodismo de opinión, prensa comercial de masas, conferencias de prensa, programa de radio o televisión, ahora coexiste una retahíla de encuentros y confrontaciones menos definidas: un tema tendencia, un grupo de conversación, una publicación hipertextual, una transmisión en vivo, una discusión, un mensaje. En un fenómeno que a veces intersecta y otras innova, que a veces desecha y otras ensalza; las formas mediatizadas se han expandido hacia posibilidades cada vez más efímeras y difusas, pero no menos importantes para el espacio público, que las abarca como un conjunto de piezas que construyen sentido.

Ello ha impuesto exigencias inéditas a los políticos, sobre todo por lo que hace a su presencia cotidiana (sus cuentas en redes sociales, páginas personales), la interpelación directa, el escrutinio informal, la militancia replicadora y la demanda de contenido. Para los periodistas, la convergencia mediática, la multifuncionalidad, lo transmedia, las relaciones públicas teledirigidas, las versiones que interpelan y la instantaneidad de las redacciones han terminado por definirlos. En cuanto a la opinión pública, la lucha por ejercer influencia (Habermas 2005, 443) ya no es estructurada ni exclusivamente profesional o estadística, pues se desborda de contingencias, desde el comentario inmediato hasta la conversación masiva, las intrusiones estratégicas, el tono aficionado o el acompañamiento de aplicaciones, teléfonos e interfaces.

Como se vio en el recorrido histórico de la primera sección, los entornos en línea han traído consigo nuevos retos y vastas posibilidades. Se presentan como desafíos el desgarramiento de los patrones de comunicación vertical, la alevosía en las estrategias persuasivas, la desinformación y sobreinformación, y la interacción constante y directa entre actores individuales y colectivos. Aparecen como alcances nuevos formatos conversacionales, movilizaciones en red, acercamiento de actores sociales más amplios y estrategias para fomentar la equidad en el acceso a la información veraz.

Como señala Wolton (1992, 40-42), cinco puntos de interés destacan cuando se habla de comunicación política: 1) implica el intercambio y por lo tanto el reconocimiento del otro; 2) se debe encontrar la importancia de los actores detrás de los discursos; 3) existe autonomía

de las tres lógicas: política, información y comunicación; 4) la concepción de la comunicación política es fundamentalmente dinámica, y 5) la comunicación no sustituye a la política. Si bien estos apuntes persisten —pese al giro de la comunicación digital— hay lugar para nuevas consideraciones.

Howard y Hussain (2013) se preguntaron si el empoderamiento tecnológico de la sociedad, vía los medios digitales, los teléfonos inteligentes y las computadoras personales, ha traído consigo una cuarta ola de democratización. Como elemento de discusión debe considerarse que “la disponibilidad de espacios para enterarse de los asuntos públicos y cuestionarlos está contribuyendo a modificar tanto la dependencia que los ciudadanos han tenido respecto de los medios de comunicación convencionales, como la unilateralidad y parcialidad del discurso político tradicional” (Trejo 2016, 9).

Incluso, comienza a hablarse de un proceso de establecimiento de agenda pública que parte no de los medios de comunicación masiva, sino de los medios de redes sociales, conocido como *agenda trending* (Groshek y Groshek 2012); en particular, Twitter, por medio de modalidades técnico-comunicativas como la generación de temas tendencia (*trending topics*, TT), lo que diversifica los flujos de poder al emitir información y, en consecuencia, ensancha y pluraliza el espacio público.

En términos de política electoral, “los entornos 2.0 que permiten profundizar en el contacto entre candidatos y votantes son aún el futuro de la política” (Merodio 2009, 56); de ahí que sea “innegable el beneficio social que de las redes electrónicas se puede obtener. Una de sus novedades ha sido la de interconectar a la sociedad civil, constituyéndose en un espacio viable para el debate político, aun cuando sea un debate informal” (Strikovsky 2000).

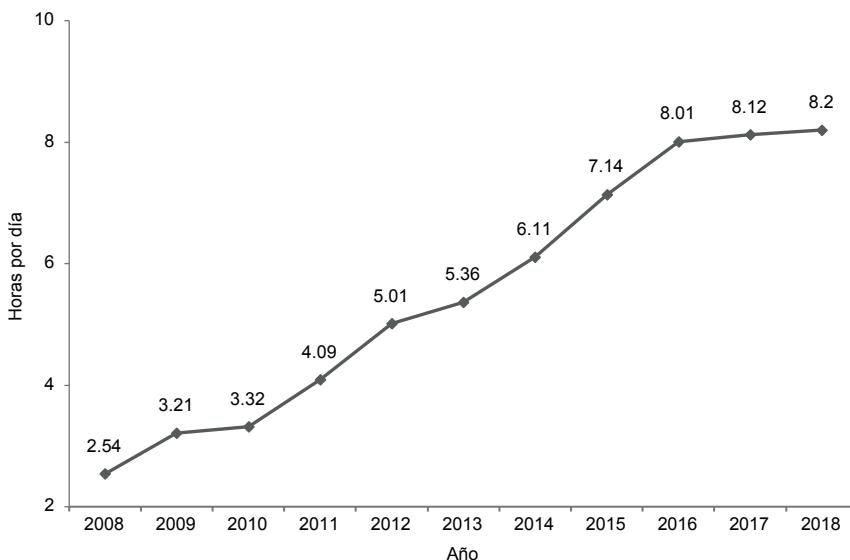
Papacharissi (2009) sugiere complejizar más el análisis del nuevo espacio público en la web caracterizándolo a partir de nuevos elementos que impulsan tangencialmente prácticas democráticas; aun cuando no fomenten por fuerza la conformación directa de una esfera pública, planteada por Habermas (1981) como un espacio en el que se debaten temas públicos mediante la deliberación racional y la construcción de acuerdos.

La especialista considera relevante entender, en primer lugar, que “un mayor acceso a la información otorgado por los medios en línea no incrementa directamente la participación política o un mayor compromiso cívico, ni siquiera la confianza en el proceso político” (Papacharissi 2009, 234), sino que se trata de un espacio de conflictividad constante. Sin embargo, el espacio público generado por el ciberespacio no es menor; de hecho, es muy importante en términos políticos si se considera que “el espacio público es consustancial a la existencia de la democracia [ya que] su principio organizativo está vinculado con la libertad de expresión” (Ferry y Wolton 1992).

Sin embargo, las plataformas de socialización en red no garantizan la generación de una cultura participativa; para ello se requiere acceso a esas tecnologías y la alfabetización digital correspondiente. Aunque es innegable que los ambientes digitales han generado un entorno participativo, es decir, un ambiente acondicionado en su arquitectura para interactuar y participar, las consecuencias han sido inesperadas. Toffler (1982) anticipaba un estado de “sobrecarga informativa”, conocido ahora también como “infoxicación” (Corneilla 1996).

Dahlgren (2018) resume de manera amplia las consideraciones sobre el papel de la infraestructura digital para las democracias de hoy: por un lado, se ha afianzado el escepticismo sobre el potencial democratizador de las plataformas en línea, concediéndole exclusivamente beneficios en términos de fenómenos micro-sociales de participación política y en un pluralismo caótico que ha roto barreras de sedimentados discursos totalizadores, sin ofrecer total claridad sobre sus beneficios. Por el otro, los climas de opinión casi personalizados pueden atrapar a los ciudadanos en cámaras de ecos, auténticas burbujas ideológicas que los alejen de posiciones razonables o sustentadas en hechos, un aspecto preocupante en un momento en que la conexión a Internet es más frecuente y duradera (ver gráfica 4).

Gráfica 4. Promedio de horas de conexión a Internet en México (por persona)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Asociación de Internet.mx (2019).

Es decir, si bien la plataforma permite participar e interactuar, el vaivén en las interacciones es considerable. Se ha identificado que uno de los extremos más notorios de la convivencia en línea es la proliferación de grupos neofascistas y sus discursos de odio (Gerstenfeld, Grant y Chiang 2003), así como de escenarios polarizados donde las dinámicas de agresión son constantes en las discusiones políticas de los medios sociales (Sobkowicz y Sobkowicz 2010). Incluso existen cuestionamientos sobre si este fenómeno es una tendencia inherente a los algoritmos en estas plataformas en pos de la formación de comunidades (Jakubowics 2018).

Acerca de las dinámicas para controlar la información difundida en redes sociales, Castells retoma el sofisticado ejemplo de Rusia, que

Está preparándose para la batalla del ciberespacio utilizando métodos semejantes a los que tan bien han funcionado con los medios de comunicación. 1) creando un entorno jurídico en el que la vigilancia sea legal y se ponga en práctica. 2) extendiendo la intimidación a través de castigos ejemplares ampliamente publicitados. 3) reclutando a los proveedores de servicios de internet y *webmasters* para actividades de vigilancia, haciéndoles responsables del contenido punible de

sus sitios web. 4) usando empresas estatales para comprar sitios web populares y asegurarse que sus directores mantienen los asuntos políticos bajo control. 5) el estado está respondiendo al desafío de las redes de comunicación libres interviniendo en los debates y comentarios en Internet a través de individuos a sueldo o topes del gobierno que se hacen pasar por blogueros independientes (2009, 363).

## Regulación de las compañías de redes sociales

Las arenas políticas desarrolladas en Internet plantean avances y retrocesos para los sistemas democráticos contemporáneos. Ya se vio en la revisión histórica del inicio que, desde los años noventa, México ha mejorado gradualmente en términos de participación ciudadana y pluralidad de la opinión pública, en particular durante procesos electorales. Sin embargo, también se han evidenciado varios desafíos: la consolidación del *ethos* conversacional entre los diferentes actores de la comunicación política; una participación ciudadana más amplia y deliberativa; la proliferación de propaganda negra y campañas negativas; las nuevas estrategias, herramientas y técnicas de manipulación en medios sociales, como cuentas automatizadas, difusión de rumores, noticias falsas y desinformación, así como acoso contra rivales políticos y periodistas.

A esto se suman los retos de usar Internet identificados en el segundo apartado: la brecha digital aunada a desigualdades socioeconómicas que impiden el adecuado uso, acceso y apropiación de las tecnologías digitales; los fines comerciales de las empresas transnacionales involucradas en la convivencia en línea; el desborde de participación polarizada; los desafíos de la instantaneidad y lo efímero; la sobreinformación; la defensa de la libertad de expresión y de las libertades políticas en general; las cámaras de eco y las burbujas ideológicas reforzadas por sesgos algorítmicos; la tentación autoritaria de algunos gobiernos para controlar Internet, así como el aumento de los discursos de odio y la visibilización de posiciones de extrema derecha que implican amenazas para la vida pública (xenofobia, racismo, misoginia, protofascismo).

Muchos son desafíos de la llamada cultura de la conectividad (Van Dijck 2016), causante de fenómenos complejos que ningún tipo de regulación puede controlar de inmediato. Sin embargo, dentro de la maraña de preocupaciones, hay un tipo de asuntos político-electorales protagonizados por las plataformas de redes sociales que aparecen recurrentemente en variados contextos nacionales y que tienden a ser regulados desde diferentes enfoques.

Hay tres modelos generales de regulación de los espacios digitales, en específico de las plataformas de redes sociales: el regulado, el auto-regulado y el mixto, asociados por su espacio geográfico de aplicación a la Unión Europea, Estados Unidos y Latinoamérica, respectivamente (Arévalo Mutis et al. 2014). El primero es un paradigma fundado en normas de cumplimiento obligatorio; el segundo es más flexible pues su exigencia gira en torno a los campos sociales de los agentes involucrados, incluido el mercado; el tercero es una combinación de ambos.

Sin embargo, aunque esta clasificación nos da pistas iniciales para abordar la regulación en el entorno digital, el análisis en contextos nacionales particulares es importante para trascender la generalización. En México, donde se pensaría que impera el modelo mixto, es notable la ausencia de regulación sobre el uso de los espacios socio digitales en las campañas políticas, generalmente bajo la consigna de proteger la libertad de expresión.

Como apuntan Guerrero y Moreno (2017), si bien no hay rastro de legislación de espacios en línea empleados para el debate político y la propaganda electoral, el tema ha aparecido públicamente en variadas ocasiones (ver cuadro 1); el primer antecedente es de 2015: el TEPJF resolvió un procedimiento especial sancionador relacionado con la difusión de mensajes en Facebook de un candidato a gobernador, que resultó en la defensa de estos espacios como foros de plena libertad, un mecanismo idóneo para una sociedad mejor informada. Según los autores, tal resolución supuso un riesgo para la confianza en las instituciones, pues “en un ámbito en donde no hay regulación y donde es fácil crear sitios anónimos desde los cuales descalificar y calumniar, dentro de un contexto en el que es difícil dar el seguimiento adecuado a las acusaciones sobre posibles actos o vínculos ilegales de candidatos, los incentivos parecen tender a intensificar los ataques en estos espacios” (2017, 307-308).

**Cuadro 1. Jurisprudencia vigente en materia de Internet y Redes Sociales (1997-2019)**

Resolución	Clave	Resumen
Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas	19-2016	Las redes sociales como una extensión del ejercicio democrático, abierto y plural de la libertad de expresión. Cualquier postura que se adopte, debe de estar orientada a proteger estas libertades como un derecho humano a la libre expresión; por lo que no debe de haber limitaciones en la participación cívica y política de la ciudadanía en Internet.
Internet. Debe tomarse en cuenta sus particularidades para determinar infracciones respecto de mensajes difundidos por ese medio	17/2016	La libertad de expresión durante una contienda electoral debe de ser especialmente protegida. Por eso, es importante que al analizar conductas desde Internet sea a partir de un reconocimiento de las particularidades del medio. Internet es distinto de otros medios y estas diferencias deben de considerarse al analizar la información, debate y opiniones de los usuarios que tiene como consecuencia un mayor involucramiento del electorado.
Libertad de expresión. Presunción de espontaneidad en la difusión de mensajes en redes sociales	18-2016	La libertad de expresión de los usuarios de redes sociales debe de protegerse y extenderse en el debate político en estos medios. Los ciudadanos, como usuarios, tienen libertad de exteriorizar su opinión política y participación ciudadana con libertad a través de estos medios.
Competencia. En elecciones locales corresponde a las autoridades electorales de la entidad conocer de quejas o denuncias por propaganda en Internet	XLIII/2016	El INE tiene las facultades para investigar infracciones locales relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión, pero también puede ocurrir en Internet si se considera que hay una violación a principios de equidad e imparcialidad y se levanta una queja.
Veda electoral. Deben analizarse integralmente los mensajes difundidos por personas famosas en redes sociales para determinar si vulneran alguna prohibición legal	LXVIII/2016	Las publicaciones de personas con fama y seguidores en Internet a favor de un candidato o partido político gozan de presunción de espontaneidad, pero serán revisados por la autoridad competente para determinar que no sean parte de la estrategia de propaganda de algún partido o candidatos infringiendo la ley.
Veda electoral. Las prohibiciones impuestas durante esta etapa constituyen límites razonables a la libertad de expresión de los candidatos y abarcan los mensajes difundidos por Internet	LXX/2016	Durante la veda electoral, se advierte una prohibición de publicación de mensajes con la intención de extender una propaganda electoral en Internet y redes sociales para quienes ostenten una candidatura.

*Continuación.*

Resolución	Clave	Resumen
Propaganda electoral difundida en Internet. Es insuficiente la negativa del sujeto denunciado respecto de su autoría para descartar la responsabilidad por infracciones a la normativa electoral	LXXXII/2016	Para descartar la responsabilidad de una persona por difusión de propaganda no permitida durante periodo electoral será insuficiente que los denunciados como responsables lo nieguen. Si se emplea una imagen ajena o información a su nombre sin su consentimiento, se buscarán medios para evitar que la propaganda continúe y afecte lo dispuesto en la normativa electoral.
Información pública de carácter institucional. La contenida en portales de Internet y redes sociales, puede ser difundida durante campañas y veda electoral	XIII/2017	Toda información pública de carácter institucional sobre servicios que presta el gobierno puede difundirse por portales de Internet y redes sociales durante campañas y veda electorales siempre que no se trate de publicidad ni propaganda gubernamental, que no haga referencia ni a candidatos ni a partidos políticos.

Fuente: Elaboración propia a partir de información del TEPJF (2019)

Mismo razonamiento que aparece en la Jurisprudencia 19/2016 del Tribunal —relacionada con la libertad de expresión en redes sociales y el modo de analizar medidas que repercutan en ellas— en la cual se advierte que “las redes sociales son un medio que posibilita un ejercicio más democrático, abierto, plural y expansivo de la libertad de expresión, lo que provoca que la postura que se adopte en torno a cualquier medida que pueda impactarlas, deba estar orientada, en principio, a salvaguardar la libre y genuina interacción entre los usuarios” (TEPJF 2016a).

El único caso en el cual se atribuyó responsabilidad por la comisión de un delito electoral en plataformas de redes sociales fue cuando el PVEM violó la veda electoral en los comicios de 2014-2015 al difundir propaganda política mediante las cuentas de Twitter de algunas figuras públicas (TEPJF 2016b).

Esto, por supuesto, plantea una dicotomía en términos regulatorios, pues

la imposición de deberes y responsabilidades generales en materia de monitoreo y control de contenidos a las redes sociales y otras plataformas resulta claramente contraproducente, en la medida en que abre la peligrosa puerta de la censura privada y el control corporativo de la esfera pública. Por otra parte, sin embargo, es claro que los poderes públicos deben plantearse determinados mecanismos de intervención que garanticen la vigencia mínima de una serie de principios

y valores en un espacio tan importante como el de las redes sociales y plataformas similares (Barata 2018).

Hasta ahora, la dicotomía se ha resuelto con una clara preferencia hacia el modelo estadounidense de autorregulación por parte de la autoridad electoral, la cual por ejemplo acordó públicamente con Facebook promover la participación ciudadana en los comicios presidenciales de 2018, en particular impartir “talleres para capacitar a los funcionarios del INE sobre el funcionamiento de Facebook y las mejores prácticas para la comunicación política de la plataforma”, así como la activación de iniciativas cívicas por parte de la plataforma como Megáfono Electoral y Elector Informado, y materiales para ayudar a detectar contenido de mala calidad en Internet (INE 2018).

De acuerdo con Morán y Valencia (2017), mientras las autoridades electorales adopten la postura flexible sobre Internet, como en el caso mexicano, solo se podrá intervenir en situaciones superiores determinadas por el marco legal imperante,

cuando se trate de contenidos y expresiones a favor de la guerra; odio nacional, racial o religioso que inciten a la violencia o cualquier otra acción delictiva similar contra cualquier persona o grupo de personas. O en su caso, en determinadas circunstancias, cuando vayan en contra de los derechos o la reputación de las demás personas, o de la protección a la seguridad nacional, del orden público, de la salud o de la moral pública” (167).

Un ejemplo de este tipo lo muestra el Procedimiento Especial Sancionador (TEPJE, 2018) mediante el cual se multa a una empresa por difundir una noticia falsa en el portal Wikinoticias.mx, considerada calumnia por parte del PRI en contra del candidato presidencial del PAN, Ricardo Anaya, quien supuestamente habría declinado en favor del candidato priista, José Antonio Meade.

A esto se suma que los ejemplos más recientes de intervención político-electoral en las plataformas de redes sociales exigen una propuesta normativa que vaya más allá de la fragmentación en posturas nacionales o modelos regionales; según un grupo de investigadores, “que el Derecho logre ofrecer soluciones eficaces a los problemas jurídicos surgidos del uso de las redes sociales virtuales, depende en primera instancia de la unificación de criterios internacionales y la

adopción, a través de tratados y acuerdos, de modelos, códigos de conducta e instrumentos jurídicos, que establezcan un marco de referencia para la solución de potenciales conflictos". (Arévalo et al. 132).

Para ilustrar lo anterior, considérese finalmente el escándalo de la empresa Cambridge Analytica, acusada de obtener datos de usuarios de Facebook sin su consentimiento y usarlos para elaborar propaganda política personalizada. Ello, sin olvidar la difusión de noticias falsas, parte de la presunta injerencia rusa para favorecer la candidatura de Donald Trump en las elecciones presidenciales de Estados Unidos en 2016.

Ante la masiva extracción de información, el fundador de la empresa, Mark Zuckerberg, junto con otros altos directivos de las compañías de redes sociales, han tenido que testificar ante el Congreso de Estados Unidos donde prometieron mejorar los mecanismos y las herramientas para identificar cuentas falsas y automatizadas (Guardian News 2018). Aunque es el modelo de autorregulación el que impera en Estados Unidos, eso no eximirá a Facebook de una multa multibillonaria (Romm 2019).

En Reino Unido, por su parte, la respuesta legislativa no fue tan sencilla. Un reporte conjunto del Comité de lo Digital, la Cultura, los Medios y el Deporte de la Cámara de los Comunes (House of Commons 2019), y un comité internacional que incluyó a otras nueve legislaturas nacionales, recomendó endurecer el marco regulatorio para este tipo de compañías, sobre todo durante períodos electorales. Entre las medidas propuestas destacan:

- Asumir responsabilidad legal por el contenido publicado por los usuarios que sea identificado como dañino.
- Establecer un Código de Ética obligatorio, vigilado por un órgano regulador independiente que tenga poderes estipulados para monitorear el contenido en línea, de la misma manera en que se ha regulado a las industrias de contenido fuera de línea. Se solicita considerar un gravamen a las mismas compañías para solventar la instancia reguladora.
- Este órgano podrá obtener cualquier tipo de información de las compañías de medios sociales, relevante para sus indagaciones; por ejemplo, a solicitud de un usuario individual podrá saber qué datos de ese usuario han sido retenidos. De igual modo, tendrá

acceso a los mecanismos y algoritmos de seguridad para asegurarse de que operan responsablemente.

- Los datos inferidos deben ser tratados como información personal en términos de ley, mientras que se debe extender la protección legal a la privacidad para incluir los modelos de inferencias sobre los usuarios, en particular durante campañas políticas.
- Transparentar por completo las campañas políticas en línea, incluyendo avisos continuos y claros de todos los contenidos pagados por razones políticas, incluidas fuente y anunciante.
- La publicidad política debe estar disponible en un repositorio de acceso público en el que se identifique quién paga los anuncios, qué organizaciones la avalan y a quién se le ha enviado en sus muros de publicaciones.
- Vigilar cualquier intromisión extranjera en comicios locales o nacionales.
- Habilitar herramientas para que los usuarios distingan entre periodismo de calidad e historias de organizaciones que están vinculadas a desinformación.

## Conclusión

Las reflexiones derivadas del proceso de revisión contextual y de la transformación del sistema de medios hacia una comunicación política en entornos digitales apuntan hacia la necesidad de un cuestionamiento serio y complejo sobre la necesidad de legislar con mayor afán regulatorio a las compañías de redes sociales y de Internet en general.

El nuevo escenario de las arenas de la comunicación política ha traído consigo transformaciones evidentes tanto para los medios y periodistas, políticos y gobernantes, como para ciudadanos y actores sociales en general; y con ello una serie de desafíos que escapan a los límites de la legislación tradicional.

Si bien es necesario proteger la libertad de expresión en los espacios en línea, hay suficiente evidencia para pensar que las compañías de redes sociales se han vuelto arenas vulnerables para intervenciones antidemocráticas en las campañas político-electorales.

En México se ha seguido un modelo normativo basado en la auto-regulación de las empresas de Internet en contextos electorales, aunque con precedentes clave en materia de jurisprudencia y sanciones por parte del Tribunal Electoral del Poder de la Federación. En el escenario internacional, por su parte, se vislumbran legislaciones concretas para poner límites a las tendencias de injerencia y manipulación de las plataformas de redes sociales por los riesgos políticos que conllevan.

Entre los temas hacia los que apunta la regulación están la desinformación, la propaganda automatizada y las noticias falsas, el rol de la mediación algorítmica, el resguardo y la privacidad de los datos de los usuarios y la transparencia de la mercadotecnia política en línea, además de la creación de una instancia reguladora que vigile y fiscalice a las corporaciones de Internet. ¶

# Clientelismo electoral\*

Ximena Mata Zenteno\*\*

Clientelismo electoral es la entrega de prebendas, cargos públicos y presupuesto por parte de políticos y candidatos a cambio de apoyo político o económico; puede ser voluntario —mediante compra del voto— o involuntario —vía mecanismos de coacción— (Ugalde 2012). Otros lo definen como la relación de largo plazo entre un patrón y sus clientes basada en la reciprocidad de favores; en el ámbito político, es el intercambio directo del voto por dinero, bienes o servicios (Simpser 2017). En México, el clientelismo electoral se refiere generalmente a la compra, coacción y movilización del voto, así como al condicionamiento de programas sociales y de concesiones o licencias, a cambio del sufragio por un partido.

En la literatura especializada, el clientelismo se define como “la oferta, promesa, o entrega de algún bien o servicio —o bien una amenaza o castigo— por parte de un agente de un partido político a uno o más ciudadanos, a cambio de apoyo político o de su voto” (Simpser 2017, 312). Esta será la acepción usada en el presente capítulo.

---

\* Este capítulo forma parte del libro *Dinero Bajo la Mesa: financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*. Se reproduce con autorización del titular de los derechos.

\*\* Consultora de Integralia. Licenciada en Derecho por la Universidad de las Américas Puebla y maestra en Administración Pública por la Universidad de Columbia en Nueva York. Se especializa en temas de gobierno, políticas públicas, y anticorrupción. Fue asesora de asuntos políticos en la Misión de México ante la ONU y consultora externa para Transparency International.

## Modalidades y delitos de clientelismo electoral

Hay varias modalidades de clientelismo electoral, entre ellas:

- *Comprar el voto*: ofrecer, prometer o entregar dinero, bienes o servicios a cambio del sufragio.
- *Coaccionar el voto*: amenazar, presionar, intimidar o violentar al elector para influir en el sentido de su decisión.
- *Inhibir el voto*: retener o comprar credenciales de elector para impedir que los electores voten; intimidar, amenazar o propagar miedo con el mismo fin.
- *Condicionar programas sociales*: amenazar con suspender algún programa social o beneficio oficial si no se vota a favor de determinado candidato o partido.
- *Entregar bienes o servicios públicos con fines electorales*: utilizar o destinar bienes o servicios públicos en beneficio —o perjuicio— de algún candidato o partido; o bien que su entrega se haga en actos masivos o de manera que afecte la equidad de la contienda.
- *Movilizar el voto*: transportar organizadamente a los votantes el día de la elección.
- *Acarrear el voto*: trasladar a los votantes a la casilla correspondiente para asegurarse de que voten.
- *Entregar artículos promocionales*: dar bienes materiales —de manera legal o ilegal— a los votantes para influir en el sentido de su voto. La ley prohíbe entregar bienes cuando: a) no están elaborados con material textil; b) quieren influenciar el sentido del voto por su atractivo económico o material, más que por las propuestas del candidato. Cabe destacar que, para la población más vulnerable, un utilitario legal —gorra, playera, sombrilla— puede modificar sus intenciones de voto.

El clientelismo no es ilegal por definición, aunque el término abarque algunas prácticas que sí lo son, como compra y coacción del voto o condicionamiento de programas sociales. Varias conductas, como movilizar electores, ofrecer desayunos o promover a un candidato con ciertos artículos utilitarios, están permitidas en la ley. De hecho, algunos

autores consideran que entregar artículos promocionales no constituye un intento de comprar el voto y, por lo tanto, no es clientelismo (Beltrán y Castro 2017). Esta conducta no viola la ley siempre y cuando los artículos promocionales entregados estén elaborados con material textil y tengan como objeto difundir la imagen y propuestas del candidato, (artículo 209, párrafos tercero y cuarto de la Legipe). Sin embargo, entregar cualquier material en el que se oferte un beneficio al elector está prohibido y sancionado (artículo 209, párrafo quinto, Legipe).

No obstante, esas conductas motivan actos ilegales cuando se fondean con recursos ilegales. De las más de 60 entrevistas con candidatos, operadores políticos, exfuncionarios públicos, etc., que alimentaron este capítulo, se concluye que *buena parte del financiamiento ilegal de campaña se utiliza para fondear actividades clientelares, desde comprar el voto hasta pagar costosas estructuras partidistas.*

Si bien la ley no prevé la figura del clientelismo electoral como tal, las prácticas clientelares que encuadran en delitos electorales se encuentran especificadas en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE), y se consideran como tales por interferir con la libertad de elegir del votante y por socavar la legalidad y equidad de la contienda. La Fiscalía Especializada en Delitos Electorales (FEDE), órgano desconcentrado de la Fiscalía General de la República, es la oficina encargada de combatir, perseguir, investigar y prevenir el clientelismo y otros delitos electorales.

**Tabla 1. Conductas ilícitas relacionadas con el clientelismo electoral (2019)**

Conducta ilícita	Artículo LGMDE
Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación (comprar el voto).	7, fracc. vii; 9, fracc. viii
Realizar por cualquier medio algún acto que provoque temor o intimidación en el electorado; induzca o ejerza presión sobre los electores a votar o abstenerse de votar por un candidato; coaccione o amenace a sus subordinados (coaccionar el voto).	7, fracc. xvi; 8, fracc. vi; 9, fracc. i; 11, fracc. i
Recoger y/o retener credenciales para votar (inhibir el voto).	7, fracc. v y vi
Condicionar programas sociales.	11, fracc. ii

*Continuación.*

Conducta ilícita	Artículo LGMDE
Entregar bienes o servicios públicos al apoyo o al perjuicio de un candidato.	11, fracc. iii
Organizar la reunión o el transporte de votantes para influir en el sentido de su voto (acarrear votantes).	7, fracc. x
Solicitar evidencia del sentido del voto.	7, fracc. viii
Entregar artículos promocionales prohibidos por la ley.	209, párrafo quinto (Legipe)

Fuente: Elaboración propia con información de los informes anuales de la Fepade/FEDE y de la Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Según la FEDE, de 2016 a abril de 2019 se presentaron 6,143 denuncias por delitos electorales; 2,327 (más de 30% del total) están relacionadas con clientelismo electoral (uno de cada tres).

**Tabla 2. Denuncias por clientelismo electoral con base en la LGMDE, 2015-2018**

Artículo	Fracción	Conducta	Año				Total	%
			2016	2017	2018	2019*		
7	V	Recoger credenciales para votar	91	63	22	3	179	7.69
	VI	Retener credenciales para votar	8	6	2	1	17	0.73
	VII	Solicitar votos por paga, promesa de dinero u otra contraprestación	721	243	209	53	1,226	52.69
	VIII	Solicitar u ordenar evidencia del sentido del voto	21	3	0	0	24	1.03
	X	Acarrear votantes	26	10	1	0	37	1.59
	XVI	Realizar actos de temor o intimidación	47	56	76	3	182	7.82
8	VI	Inducir o ejercer presión en virtud de sus funciones para orientar el sentido del voto	1	1	0	0	2	0.09

*Continuación.*

Artículo	Fracción	Conducta	Año				Total	%
			2016	2017	2018	2019*		
9	I	Ejercer presión sobre los electores (tres días antes)	119	5	0	0	124	5.33
	II	Realizar o distribuir propaganda electoral durante la jornada electoral	2	1	0	0		
VIII		Solicitar votos por paga, promesa de dinero, recompensa o cualquier otra, durante la etapa de preparación de la elección o durante la jornada electoral	16	8	7	1	32	1.38
11	I	Coaccionar o amenazar subordinados	52	16	7	1	76	3.27
	II	Condicionar la prestación de servicios públicos	153	60	30	4		
	III	Destinar bienes o servicios por virtud de su cargo	49	93	28	8		
<b>Total</b>			<b>1,306</b>	<b>565</b>	<b>382</b>	<b>74</b>	<b>2,327</b>	<b>100</b>

Fuente: Informe de actividades de la Fepade/FEDE 2016-2019.

\* La información para 2019 corresponde a los meses de enero a abril.

En el periodo estudiado, la modalidad de clientelismo electoral más frecuente fue compra del voto (1,226 denuncias, 52.69% del total). Le siguió condicionar la prestación de servicios públicos (247, 10.61%) y realizar actos de temor o intimidación (182, 7.82%). Los datos evidencian que es en julio y agosto cuando se presentan más acusaciones, justo tras la celebración de los comicios y al iniciarse el periodo de impugnaciones. Cabe destacar que, en las elecciones de 2018, el número de acusaciones por posibles delitos electorales ascendió a 1,798, cifra menor a la de otros comicios presidenciales; por ejemplo, en 2012 —año comparable por ser la elección presidencial anterior— se presentaron 2,451.

A pesar de las denuncias presentadas, las determinaciones —forma de resolver una carpeta de investigación— de la otrora Fepade muestran la

impunidad en materia electoral. Datos proporcionados por ésta a México Evalúa muestran que, entre 2014 y 2017, la desaparecida Fepade decretó el no ejercicio de la acción penal en 35.2% de los casos, se absuvió de investigar en 24% y decretó la incompetencia en 11.3% (México Evalúa 2018).

Tras la elección de Andrés Manuel López Obrador como presidente en 2018, se materializó su propuesta de elevar a delito grave el uso de programas sociales con fines electorales, componente clave del clientelismo. En diciembre de 2018, el Senado aprobó la reforma constitucional al artículo 19: se adicionan como delitos graves la corrupción (tratándose de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones), así como el uso de programas con fines electorales. Ambos ameritan ahora prisión preventiva.

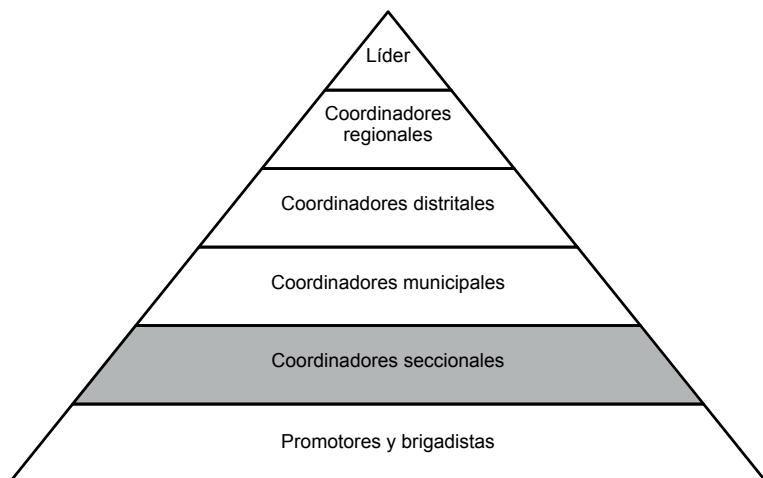
## Evolución del clientelismo electoral

Durante la hegemonía del PRI en el siglo xx —cuando controlaba todas las áreas de la administración pública, incluida la encargada de organizar las elecciones, y los partidos de oposición no representaban riesgo alguno—, el clientelismo electoral servía para acercar el gobierno a la gente, hacer gestiones sociales y movilizar a los votantes el día de la elección. No se practicaba, como ahora, a modo de estrategia de competencia electoral para captar más votos a cualquier costo.

El actual modelo de clientelismo electoral surgió a principios de los años noventa, cuando el PRI, bajo la presidencia de Luis Donaldo Colosio (1950-1994), creó el Plan Nacional Electoral, el primero en su tipo, que contenía una estrategia de organización y operación territorial para captar nuevos electores. Además, se diseñó la estructura de promoción electoral aún vigente. La organización piramidal, de tipo militar, cuenta con varios niveles de operación, empezando por colonia, sección electoral (unidad de medida dentro de cada entidad compuesta por hasta tres mil electores), municipio, distrito y región. En la cima se encuentra el líder del partido o de la campaña de que se trate. En el modelo priista, el nivel seccional es el más importante; se dice que el partido tricolor es el único que tiene presencia en las 68,436 secciones

existentes en el país, aunque las elecciones de 2018 mostraron que su organización y presencia es replicable.

**Figura 1. Estructura piramidal de promoción del voto diseñada por el PRI a principios de los años noventa del siglo XX**



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Algunos entrevistados consideran que el modelo piramidal es el cambio más significativo en términos de estrategia electoral después de 1988. Ese año, el partido enfrentó la primera elección competitiva de la época moderna, en la que libró una intensa competencia con el Frente Democrático Nacional, encabezado por Cuauhtémoc Cárdenas, lo que lo obligó a modernizar su estrategia para asegurar su permanencia en el gobierno. En elecciones sucesivas, el PRI comprobaría el éxito del ajuste: en las federales de 1991 (renovación parcial del Senado y la Cámara de diputados) obtuvo 31 de las 32 senadurías en juego por mayoría relativa y 320 de las 500 curules en la cámara baja, 58 lugares más que en 1988 en la Cámara de Diputados. En el ámbito local, destaca la elección del Estado de México de 1993, en la que el priista Emilio Chuayffet obtuvo el triunfo con 62% de los votos.

Otro cambio importante en la operación clientelar surgió después de que el PRI perdió por primera vez la presidencia de la República (2000). Los encargados de promover el voto, hasta entonces voluntarios,

comenzaron a cobrar por su participación ante la incertidumbre de si pudiesen ser recompensados con puestos en el gobierno. Surgieron también los intermediarios entre promotores y partido, conocidos como *brokers*: líderes comunitarios que ofrecen el apoyo de sus promotores para conseguir cierto número de votos a cambio de pagos para cada uno.

Varios testimonios recabados para esta investigación confirman el cambio en la forma de hacer campaña: el viejo clientelismo transitó a un sistema profesional de estructuras contratadas para fines electorales. Los demás partidos emularon al PRI y armaron sus propios esquemas piramidales de promoción del voto, de tal forma que actualmente todos los partidos cuentan con alguno (parecido al priista).

A pesar de las similitudes, cada partido elige estratégicamente sus zonas de operación. Según algunos entrevistados, las prácticas clientelares se intensifican en demarcaciones de competencia cerrada, es decir, donde la diferencia entre el puntero y el segundo lugar en la elección es menor a cinco puntos porcentuales. Por otro lado, ahí donde el partido tiene muy pocas o nulas posibilidades de ganar es común que se utilicen sólo los recursos públicos destinados para propaganda y que no se busquen otros adicionales para estructuras que compren, movilicen o inhiban el voto, puesto que, lejos de ser una inversión, sería una pérdida de dinero. Ése es el caso de la Ciudad de México para el PAN o el PRI, o algunos estados del norte para el PRD y Morena.

## Causas del clientelismo y de su crecimiento

El clientelismo electoral se ha revelado como una herramienta eficaz para aumentar las probabilidades de ganar una elección, lo que explica su práctica intensiva en años recientes. Su eficacia depende de varios factores: grado de competencia en la elección, número de contendientes, dimensión de las estructuras clientelares de cada partido y contexto político. Varios operadores entrevistados aseguran que el dinero invertido en prácticas clientelares puede hacer la diferencia entre ganar o perder una elección muy competitiva. Así, la situación actual

de mayor competencia entre partidos explica en parte el aumento del clientelismo.

Otro factor que ayudó a incrementarlo fue la reforma electoral de 1996, que reguló el financiamiento público y lo aumentó considerablemente para todos los partidos. En la época hegemónica del PRI, la oposición carecía de recursos suficientes para destinar a la organización clientelar como la que usaba el partido dominante; además le resultaba ineficiente gastar en una campaña con tan pocas probabilidades de ganar. No obstante, después de aquella reforma electoral, con más recursos disponibles, la oposición pudo invertir en campañas mediáticas y fortalecer las estructuras de operación electoral que, como se ha dicho, emularon del PRI, y poco a poco comenzaron a ganar cargos de elección popular.

Una causa adicional es la desigualdad social del país. En zonas rurales y marginadas socioeconómicamente, la probabilidad de intercambiar el voto por una dádiva es mayor. James Scott explica que los pobres son “la clientela en masa de las estructuras”, siempre dispuestos a recibir toda clase de dádivas, favores, servicios y dinero (Scott 1969, 1150). El PRI, partido con mayor penetración social, ha aprovechado esta situación para construir sus principales bases de apoyo en esas zonas, en las que emplea prácticas clientelares como condicionar los programas sociales o movilizar electores el día de la jornada. Por otro lado, la población en zonas urbanas es menos propensa a ceder a la compra del voto o al acarreo dado que, en general, asiste a votar de manera individual, y no en grupo, como en áreas rurales.

Por otra parte, cuestiones culturales y antropológicas explican por qué el elector acepta participar en intercambios clientelares. Algunos consideran que es “su única oportunidad para beneficiarse de la clase política”, porque después el gobierno se olvida de ellos; otros ven las campañas como la ocasión para construir su patrimonio. Por ejemplo, un testimonio recabado para esta investigación refiere que, en una comunidad rural de Oaxaca, el único cuarto de concreto en la casa de un poblador “fue el resultado de 18 años de campañas electorales”.

El elector que acepta una dádiva no siempre entrega su apoyo político, es decir, puede votar por alguien más. De hecho, una famosa frase del PAN, ahora utilizada por otros partidos, reza “toma lo que te dan, pero vota por el PAN”; Morena, por ejemplo, invita a los ciudadanos

a aceptar los regalos que ofrecen otras fuerzas, pero “a la hora de la hora, toma tu voto”.

Un factor por analizar es la reciprocidad que los electores reconocen para con el candidato o partido político que les ofreció un regalo. En algunos casos, el elector-cliente se siente en deuda con el partido-patrón y ofrece voluntariamente su voto. En otros, no advierte compromiso alguno y, a pesar de aceptar la dádiva, vota por el candidato de su preferencia. Por ello, como se verá más adelante, la eficacia del clientelismo es limitada y difícil de medir.

Otra razón que explica el aumento del clientelismo es que resulta un buen negocio para operadores políticos y donadores de campaña. Los primeros —intermediarios y promotores que conforman las estructuras clientelares— cobran cada vez más por un trabajo que antes era gratuito: si los partidos contaban con grupos de voluntarios (entre militantes y simpatizantes) que alentaban el sufragio, ahora se habla de “mercenarios electorales” que ofrecen sus servicios al mejor postor.

Además, su trabajo requiere manejar mucho dinero en efectivo que es imposible de rastrear y difícil de verificar. Por ejemplo, un intermediario que ofrece al candidato cierto número de votos cobra el sueldo de los promotores más el dinero que se ofrece a cada elector para comprar su voto. Para el candidato es imposible saber si el recurso llegó a su destino final. Varios entrevistados coinciden en que “el dinero no baja” porque en ocasiones se queda en los bolsillos de los intermediarios, quienes aprovechan para enriquecerse. De hecho, en el medio se dice que “campaña que no da para rancho no es campaña”. No obstante, la práctica está tan generalizada que los partidos que optan por no pagar a sus operadores corren el riesgo de que otras fuerzas políticas “comprenden” su voluntad.

Los donadores de fondos para las campañas, por su parte, consideran atractivo el clientelismo porque es una estrategia para aumentar las posibilidades de triunfo y, por ende, de asegurar el retorno de su inversión. Dado que su apoyo se realiza a menudo en efectivo, es válido asumir que se utiliza en parte para prácticas clientelares. Mientras la compra, la coacción y la movilización del voto sirvan para proteger su inversión, esas tácticas seguirán proliferando. Asimismo, los partidos continuarán endeudándose con los inversionistas porque saben que, una vez en el poder, podrán devolverles el favor mediante contratos de

obra pública o permisos y concesiones. La impunidad asociada es uno de los principales incentivos para que los particulares sigan invirtiendo en las cada vez más costosas campañas electorales.

## **Incidencia del clientelismo**

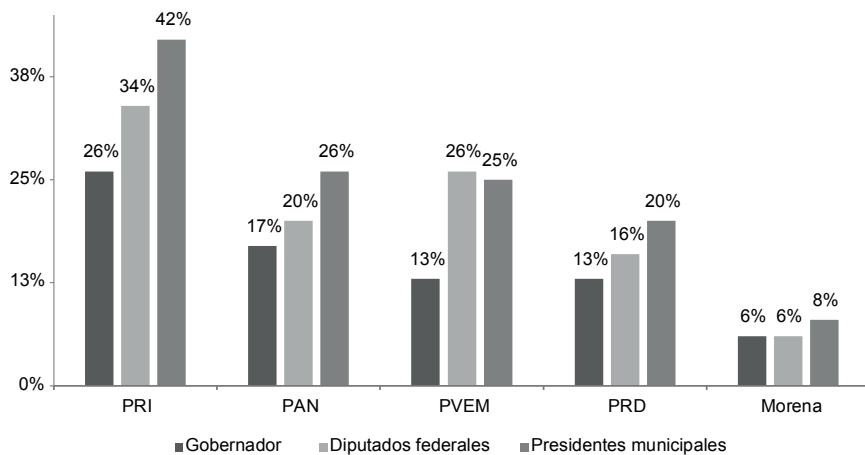
Entre las modalidades de clientelismo antes descritas, las más comunes son promover, movilizar, inhibir y comprar el voto. Sobre esta última, vale la siguiente reflexión: la compra de votos —directa, indirecta, mediante dádivas o dinero en efectivo— es una práctica comúnmente (mal) entendida como una transacción simple de un bien a cambio del sufragio. Sin embargo, en la realidad no hay tal transacción, puesto que el elector no puede “entregar” su voto, sino sólo prometerlo, casi sin verificación de que haya cumplido. Así, la compra del voto es más bien un intento de compra, o persuasión del voto, utilizando regalos y dinero; a diferencia de esta práctica, la de persuadir el voto con propaganda no se considera como su compra, aunque algunos estudios sobre clientelismo las mezclen.

Publicaciones recientes tratan de evaluar la incidencia de la compra del voto en México. Por ejemplo, el *Informe 2017* del Latinobarómetro muestra que 48% de los mexicanos dijo haber visto a candidatos o personas de los partidos repartiendo regalos o favores en la campaña electoral más reciente —sin distinguir entre propaganda o intento de compra del voto—. Por su parte, la Séptima Encuesta Nacional Electoral (SENE 2015), levantada durante el proceso electoral de 2015, reporta que, durante las elecciones a gobernador, 41% de los encuestados dijo haber recibido algún regalo o ayuda de algún instituto político, mientras que 57% declaró haber atestiguado esta práctica (Beltrán y Castro 2015). Esta medición también mezcló la entrega de utilitarios legales, como playeras y gorras, que se utilizan como propaganda, con la oferta de dádivas y dinero para incidir en el voto.

En la misma encuesta, el PRI fue identificado como el que repartió más regalos (26%) en elecciones a gobernador, seguido por el PAN (17%) y por el PVEM y PRD (ambos, 13%). En el promedio nacional, considerando elecciones municipales, estatales y federales, el PRI y el

PVEM fueron los que más incurrieron en estas prácticas (34% y 26%, respectivamente). En zonas rurales, la gente que refirió haberse quedado con lo que el PRI ofrecía aumenta de 34% a 42%; para el PVEM sube de 26% a 30%, lo que habla de una estrategia enfocada especialmente en secciones cuyos electores son más proclives a vender su voto.

**Gráfica 1. Reparto de regalos por partido político y tipo de elección, 2015**



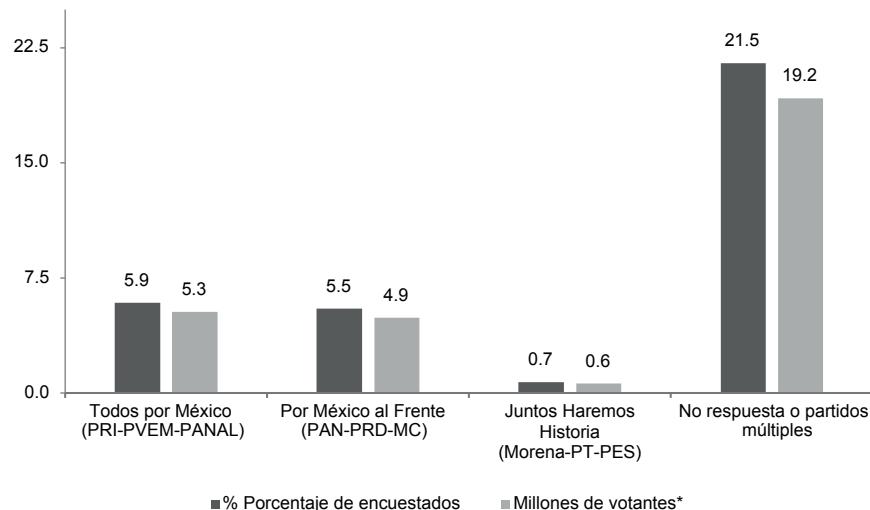
Fuente: Encuesta poselectoral nacional (SENE 2015).

En 2018, Data Opinión Pública y Mercados y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza publicaron una encuesta nacional sobre intento de compra del voto durante el mes previo a la elección de ese año. En sus resultados encontraron que a 33% de los encuestados le ofrecieron comprar su voto. Es importante señalar que ese porcentaje puede estar subestimado dado que la encuesta no incluye los reportes de compra del voto del día de la elección que, de acuerdo con la organización Democracia Sin Pobreza, aumentaron considerablemente.

La encuesta revela que en 17.6% de los casos se les pedía votar por algún candidato en específico, mientras que 2.5% de los encuestados dijo que la oferta era a cambio de su credencial. Si se toma la muestra como representativa a escala nacional, serían 2.3 millones de votantes los que “vendieron” su credencial, por lo que quedaron imposibilitados para votar. Siguiendo la tendencia de años anteriores, la encuesta de 2018 muestra que, del 33% que dijo haber recibido una oferta de

compra del voto, 5.9% fue por parte de la coalición del PRI-PVEM-Panal; 5.5% de la coalición del PAN-PRD-MC, y sólo 0.7% de la coalición de Morena-PT-PES. El 21.5% de los encuestados decidió no contestar.

**Gráfica 2. Reparto de regalos por coalición, elección federal 2018**

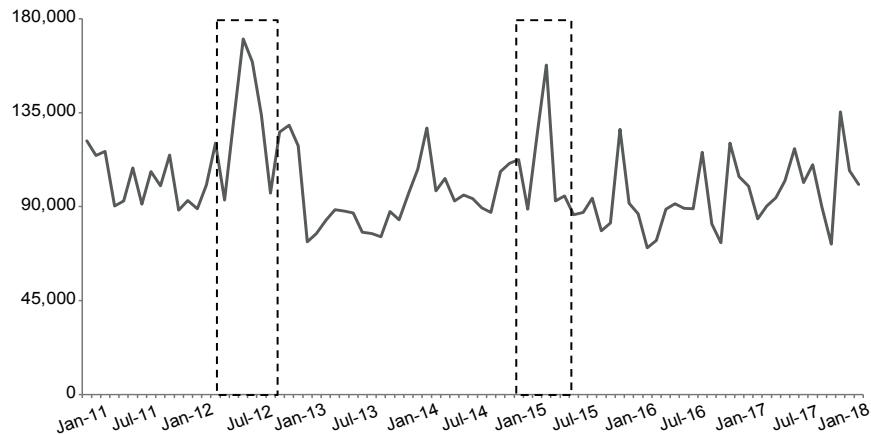


Fuente: Encuesta nacional realizada por Data OPM patrocinada por Acción Ciudadana Frente a la Pobreza. Muestra: 1,253 ciudadanos. Fecha de levantamiento: entre el 6 y 26 de junio de 2018.

\* Si se toma la encuesta como representativa de la lista nominal (89,123,355), n=1,253.

El regalo más común, después de gorras y playeras, es la despensa. Se obsequian también tarjetas de descuento o monederos electrónicos, tinacos, materiales de construcción, útiles escolares, electrodomésticos e incluso dinero en efectivo. La oferta incluye servicios oculares y dentales, así como la inscripción a programas sociales. Cada campaña utiliza estrategias diferentes para repartir dádivas. El fenómeno queda más claro al estudiar, por ejemplo, el comportamiento de las ventas mensuales de tinacos en el país: entre 2011 y 2018, los dos picos más importantes de la actividad ocurren a mediados de 2012 y 2015, es decir, cerca de las elecciones federales.

**Gráfica 3. Tinacos vendidos mensualmente en México, 2011-2018**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Encuesta Mensual de la Industria Manufacturera (ENIM) del INEGI.

Si bien esta relación no implica causalidad directa, sí resulta sugerente por la diversidad de medios que los políticos usan para intentar incidir en el voto de los ciudadanos: por ejemplo, se estima que 9.1 millones de electores recibió algún regalo, servicio o favor en 2018 por parte de un partido político durante las campañas (Acción Ciudadana Frente a la Pobreza 2018).

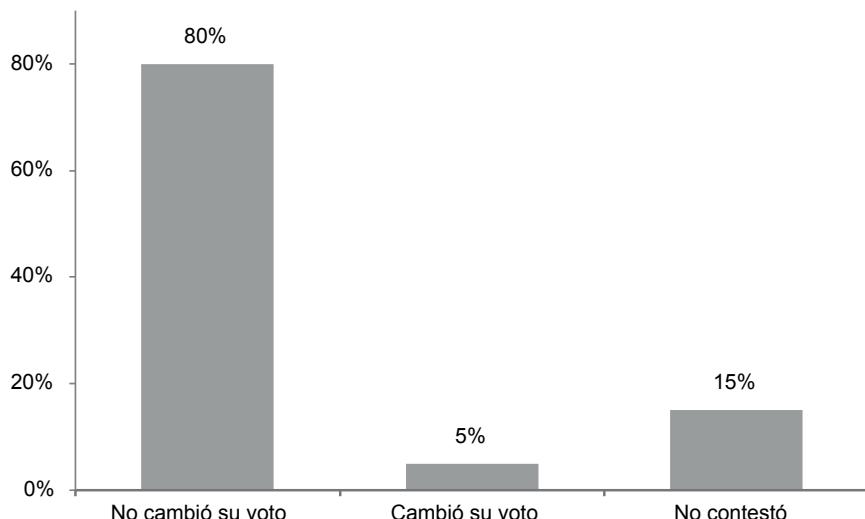
Es preciso distinguir entre propaganda y clientelismo, ya que la mayoría de los artículos que se reparten son mera propaganda política y no instrumentos de compra de voto. Por ejemplo, la encuesta levantada por el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) en 2012, que excluye las actividades de propaganda y se concentra en los intentos de compra del voto, revela que 14.3% de los entrevistados dijo haber recibido la oferta de algún bien o servicio a cambio del voto en aquella elección; 5% declaró haber sido obligado a votar por determinado candidato. Ambos datos sugieren que 19.3% de la población estuvo sujeta a intentos de compra y coacción del voto. Kenneth Greene (2017) muestra datos similares al revelar que, en la misma elección, 21.2% del electorado recibió algo que tenía la intención de influir en su voto. Cabe señalar que hay problemas metodológicos en el levantamiento de estas encuestas: preguntar directamente al entrevistado si vendió su voto puede sesgar la respuesta; además, al

tratarse de una conducta castigada por la ley, los encuestados tienden a mentir. Por lo tanto, los datos presentados deben tomarse como meras estimaciones.

## Eficacia del clientelismo

Los cálculos de incidencia son insuficientes para conocer la efectividad de las prácticas clientelares. Que el voto sea libre y secreto dificulta a los partidos comprobar que sus promovidos votaron en su favor y, con ello, asegurarse de la eficacia del clientelismo. Un estudio realizado por Parametría, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en 2012 mostró que a uno de cada diez mexicanos (13%) le ofrecieron despensas a cambio de su sufragio; de ese universo, sólo 5% cambió el sentido de su voto (15% no contestó y 80% escogió al partido o candidato de su preferencia). Quienes modificaron su decisión por recibir algo aumentaron según lo entregado: 14% cambió si eran despensas, 20% si eran materiales de construcción y 28% cuando se trataba de acceso a programas sociales (Ugalde y Rivera 2013, 143-144). Resultados similares se observaron en la elección de 2018, en la que, según la encuesta levantada por Data OPM y Acción Ciudadana Contra la Pobreza, 79% de los encuestados dijo que no le causaría ningún problema aceptar un regalo de un partido a cambio del voto, sin por ello sufragar necesariamente por ese partido.

**Gráfica 4. Personas que recibieron la oferta de una despensa y cambiaron el sentido de su voto, 2012 (%)**



Fuente: Elaboración propia con datos de Parametría, Flacso y PNUD.

Otro estudio de caso, presentado por Lauro Mercado, muestra que la eficacia del clientelismo en una elección a diputado local en 2014 habría sido cercana a 15%, mucho menos de lo que los operadores de tierra atribuyen a la práctica (30%) (Mercado 2014). Por su parte, Kenneth Greene asegura que la eficacia del clientelismo como intento de compra del voto es prácticamente nula, al demostrar que en la elección presidencial de 2012 esta práctica tuvo un efecto menor a 1% en el resultado final (Greene 2017). Greene utilizó la metodología denominada *the item count technique*, o experimento de lista, para mitigar el efecto que tiene en las mediciones que los encuestados mientan, dado que la compra de votos es una conducta castigada por la ley.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> El experimento funciona de la siguiente manera: todos los encuestados son asignados de forma aleatoria a un grupo de tratamiento o a un grupo de control. A los incluidos en el grupo de control se les muestra una lista que contiene tres actividades de campaña; mientras que a los del grupo de tratamiento se les muestra otra lista, que incluye las mismas tres opciones más una actividad adicional relacionada con la compra de votos. Luego se le pide a los encuestados (de ambos grupos) que mencionen el número de actividades en las que han participado, sin decir en cuáles. Debido a que los encuestados están asignados de forma aleatoria a los grupos, se espera que los dos sean idénticos tanto en características observables como no observables. Como consecuencia, la estimación de la proporción de encuestados que estuvieron involucrados

No obstante, los partidos han ideado maneras de evaluar la eficacia de sus estructuras piramidales. Por ejemplo, los promotores utilizan a “niños halcón”, quienes acompañan al votante a la casilla para asegurarse de que tache el logotipo “correcto”. Otra estratagema es el “carrusel”: un votante introduce en la urna una papeleta falsa y se lleva la verdadera para que personal del partido la marque a conveniencia; luego otro votante acude a la urna y deposita la que ya está llenada, mientras saca otra en blanco para continuar con el procedimiento. Una variante es el “carrusel virtual”: tomar una fotografía a la boleta con la marca a favor del partido correspondiente.

Por su parte, los coordinadores seccionales capacitan a los representantes de casilla para que pasen lista de los promotores y sus promovidos. Además, supervisan que los promotores y representantes de casilla cumplan con sus metas a cambio de “bonos de éxito”: dinero en efectivo, puestos en el gobierno o candidaturas en la siguiente elección. Por el contrario, cuando el resultado final en una casilla o sección se aleja de su votación histórica o de la votación prometida, el partido puede negar a los operadores el pago o cargo prometido.

Según los testimonios recogidos, la práctica clientelar más eficaz es inhibir el voto: si bien recolectar credenciales de elector no suma sufragios, sí garantiza que no vayan a algún contrincante; de ahí que sea mejor inversión, pues intentar comprar el voto conlleva el riesgo de que el vendedor no cumpla con la transacción.

## Estrategia de operación clientelar

Cualquier modalidad de clientelismo requiere una estrategia bien diseñada. La variante más antigua —ya casi obsoleta— consiste en enfocarse en las secciones electorales más grandes, pues dan más votos. Hoy, las estrategias se diseñan en despachos de consultoría política; además de costosas, están focalizadas en las secciones electorales y zonas geográficas en las que el partido puede incidir con mayor efectividad.

---

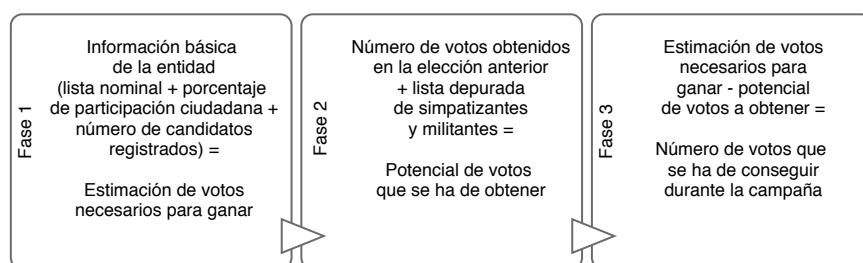
en la compra de votos se puede obtener comparando el número de elementos mencionados por los encuestados pertenecientes a cada grupo.

Para armar la estrategia, los consultores, junto con los operadores políticos, parten de la información básica de una entidad, como la lista nominal desagregada por género y por condición socioeconómica; el porcentaje de participación ciudadana y el número de votos obtenidos en la elección anterior; la relación actualizada de militantes y simpatizantes del partido. Con esos datos, se estima la votación total necesaria para ganar, así como el número de sufragios que, en su caso, falta conseguir.

Este último se obtiene de restar el voto duro —el mínimo garantizado por el partido— a la votación necesaria para ganar. Para estimar el voto duro se elabora un padrón preliminar de votantes potenciales a partir de los resultados que haya conseguido el partido en la elección previa. Se procede entonces a depurarlo y a realizar un primer ejercicio de promoción del voto. Dado que algunas personas cambian de preferencia y otras ya no viven en la dirección registrada, el grupo seleccionado inicialmente tiende a disminuir.

En cualquier caso, la estrategia consiste en sumar al voto duro los adeptos necesarios para ganar; esos votos se buscarán en el “mercado en disputa”, que son los indecisos y los votos blandos tanto del partido como de la oposición; estos electores son los más propensos a cambiar su decisión. El modo es mandar a los promotores a que consigan esos votos, ya sea convenciendo a integrantes de su círculo cercano (familiares y amigos) o utilizando tácticas clientelares como la compra, la coacción y la movilización del voto.

**Figura 2. Ejemplo de estrategia electoral para determinar el número de votos que se ha de conseguir durante la campaña para obtener el triunfo**



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

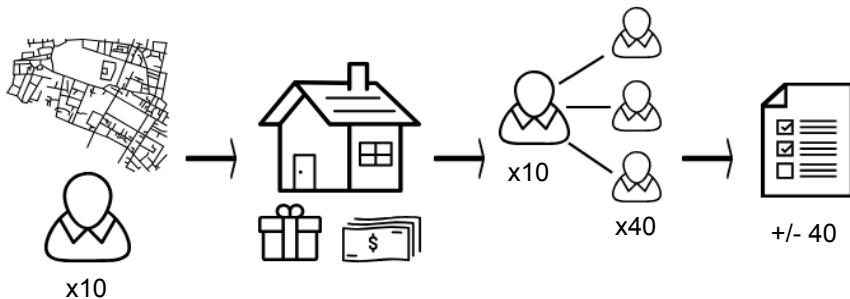
Cabe anotar que esta estrategia la utilizan los partidos que pretenden ganar la elección. Los partidos pequeños, difícilmente triunfadores por sí solos, optan por otros caminos, según su meta. En ocasiones ofrecen el apoyo de sus bases a un contendiente más fuerte para formar una coalición; en otras, tratan de conseguir el mayor número posible de sufragios, para así fragmentar el voto y, con ello, beneficiar o perjudicar a los rivales. En otras más simplemente buscan mantener el registro legal alcanzando el umbral de votos que exige la ley.

## **Los mecanismos de operación clientelar**

La promoción, movilización, compra e inhibición del voto, modalidades más comunes del clientelismo, operan en diferentes momentos de la campaña, por lo que es preciso distinguir sus mecanismos de operación en función del tiempo. Para un mejor análisis, vale separar la contienda en dos etapas: 1) promoción (antes y durante la campaña); 2) operación (jornada electoral).

La práctica clientelar por excelencia durante la primera etapa es promover el voto. Consiste en ir casa por casa convenciendo a la gente de votar por el candidato o partido en cuestión. Los promotores, contratados al menos para los tres meses de campaña, se dividen, como mínimo, en diez por sección electoral para hacer visitas, en las cuales ofrecen propaganda, regalos y transporte el día de la jornada, además de hacer gestiones sociales para convencer al elector. Según algunos testimonios, cada facilitador se compromete a conseguir entre veinte y cuarenta votos; un operador entrevistado puntualizó que el número de promovidos no debe superar treinta y seis, de otro modo el promotor perdería la capacidad de movilizarlos y le sería más difícil llevar un control. Quienes después de las visitas manifiestan su afinidad por el partido se consideran como promovidos y se integran a una lista que se utilizará para facilitar su movilización el día de la jornada.

**Figura 3. Estrategia de promoción del voto en la sección electoral**



Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Otra modalidad que se mezcla con la promoción del voto es la compra indirecta de este mediante dádivas y regalos. Aunque durante la campaña es infrecuente la compra directa con dinero en efectivo, reservada para otro momento, sí se ofrecen, por ejemplo, despensas, electrodomésticos o tinacos para generar simpatía en el elector e influir en su decisión. Operadores políticos entrevistados aseguran que para hacer más efectiva esta práctica, las visitas y dádivas deben darse más de una ocasión. Otra forma de comprar indirectamente el voto es la red de abasto, empleada en entidades como Coahuila: una organización de señoras para comprar despensas a precios muy bajos —subsidiadas por el partido o el gobierno— y generar así lealtad entre las amas de casa y el candidato.

Una modalidad menos utilizada es la coacción del voto, es decir, amenazar o castigar a quien no otorgue su apoyo político o su sufragio. En entidades con mayor presencia del crimen organizado, las fuerzas políticas ejercen presión en el electorado mediante advertencias de los daños que ocurrirían si no se vota en tal o cual sentido. Ejemplo de ello es golpear, mutilar o asesinar a operadores políticos del partido contrario. Se dice que este mecanismo es menos costoso que comprar el voto, por lo que grupos criminales tienden a usarlo con mayor frecuencia.

En la etapa de operación, durante la jornada electoral, las modalidades más comunes de clientelismo son movilizar, comprar e inhibir el voto. Con base en las listas de promovidos durante la campaña, las estructuras del partido y grupos afines se encargan de llevar a los electores a la casilla más cercana. Según un entrevistado, el PRI utiliza grupos

de taxistas a los que contrata por todo el día —por lo menos un taxi por sección electoral— para movilizar a los promovidos; el PAN confía en que sus electores irán a votar por su cuenta, pero les da seguimiento vía telefónica, o bien usan casas de simpatizantes para reunir a varios votantes y caminar hacia la casilla asignada; el PRD, por su parte, emplea automóviles o camiones contratados para movilizar a sus adeptos.

La estrategia de movilización más efectiva, según otro testimonio, es la que involucra taxistas, porque se les amenaza con retirarles la placa en caso de incumplir; en cambio, choferes particulares contratados para ese fin pueden quedarse con el dinero y no dar el servicio. En todos los casos, es común que antes o después de votar trasladen a los electores a casas “amigas” donde se les ofrece el desayuno, estrategia conocida como “operación tamal” (Mercado 2014, 260).

Según varios testimonios, la compra directa del voto con dinero en efectivo se da el día mismo de la elección. Algunos aseguran que ocurre después de la una de la tarde, cuando la mayoría de los electores ya salió a votar, y los operadores “compran lo que queda”. Uno de ellos reveló que la práctica “se ha prostituido tanto” que son los mismos ciudadanos los que exigen dinero a cambio del voto. Otro modo es comprar a líderes que representan potencialmente varios votos para que influyan en la decisión de su gente.

La estrategia de contención o inhibición del voto se da durante el fin de semana de la elección: los operadores se encargan de comprar credenciales de elector antes del domingo para asegurarse de que esas personas no salgan a votar durante la jornada. Esta práctica se focaliza en secciones electorales que el partido considera perdidas; de acuerdo con un operador entrevistado, para que surta efecto deben comprarse aproximadamente mil credenciales por sección electoral, partiendo de que cada una tiene hasta tres mil electores. Cabe destacar que esta práctica, no obstante que ha ido en aumento, se presta a la simulación: hay electores que clonian su tarjeta varias veces para venderla a operadores y votan por el candidato de su preferencia.

Según varios testimonios, estas prácticas clientelares operan con mayor frecuencia cuando la elección es cerrada, esto es, cuando el margen entre el puntero y el segundo lugar es menor a cinco puntos porcentuales. Si la diferencia es mayor, “no conviene invertir” en comprar votos o credenciales, porque difícilmente se logrará darle la vuelta

al resultado y se perderá mucho dinero. Para ejemplificar lo anterior, un entrevistado reveló que, en una entidad del sureste en la que la diferencia entre candidatos era de diez puntos, el partido en segundo lugar dejó de gastar entre cien y ciento cincuenta millones de pesos destinados al día de la jornada para actividades clientelares.

## Las estructuras clientelares

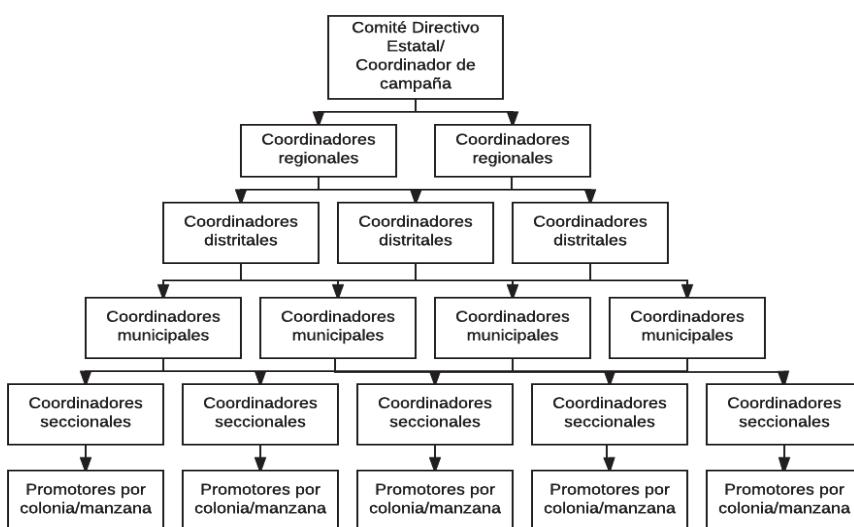
Para comprar, coaccionar, movilizar e inhibir el voto es preciso contar con miles de personas organizadas en lo que se conoce como estructuras clientelares, conformadas por promotores, coordinadores, representantes de casilla y abogados que trabajen exclusivamente para la campaña. El tiempo que ese personal trabaja para la campaña varía según los recursos humanos y económicos de cada partido: puede ir desde tres meses —el periodo de campaña— hasta doce. Las organizaciones políticas con larga historia y amplia presencia territorial (como el PRI) disponen durante todo el año del personal referido para actividades ordinarias; en periodos electorales las emplea para actividades de campaña. En cuanto a los partidos de reciente creación, se observa que sus redes operan en periodos más acotados y que recurren a voluntarios o exmilitantes de otros partidos.

No hay un modelo de organización clientelar único para conseguir votos; son varios y con diferentes mecanismos de operación: familiares, gremiales, caseras, las de promoción del voto y las de operación electoral (Mercado 2014, 237-278). Este capítulo se centra en las dos últimas, que son las que se han profesionalizado en años recientes y están presentes en prácticamente todos los partidos y procesos electorales.

La estructura de promoción del voto interviene antes y durante la campaña para visitar casa por casa e intentar así sumar adeptos. La estructura de operación electoral actúa durante la jornada verificando que la estrategia de promoción sirvió y que los electores votaron en el sentido buscado. Para ejemplificar el mecanismo, “promocionar y ‘vender’ a un candidato —según un político entrevistado— es igual que promocionar y vender jabón de ropa: se requiere un equipo de mercadotecnia (promoción del voto) y un equipo de ventas (operación electoral)”.

Como ya se señaló, las estructuras de promoción son piramidales y cuentan con varios niveles; los integrantes se dividen por zonas geográficas. En la base están los promotores o brigadistas, repartidos por manzana o colonia para visitar a los electores antes y durante la campaña. Para supervisarlos, se designa a coordinadores por cada sección electoral, quienes, a su vez, reportan a los coordinadores municipales, distritales y regionales. Cuando la zona correspondiente tiene mucha población o es relevante políticamente, se llega a nombrar a más de un encargado para supervisarla; por ejemplo, es común que, en aquellas secciones ubicadas en áreas rurales, donde la población es más propensa a vender su voto, se nombre a más de un coordinador. La cima del diseño la ocupa el líder, que puede ser el dirigente (nacional o estatal) del partido, el delegado del Comité Ejecutivo Nacional (CEN) o el coordinador de campaña.

**Figura 4. Ejemplo de estructura clientelar de promoción del voto**

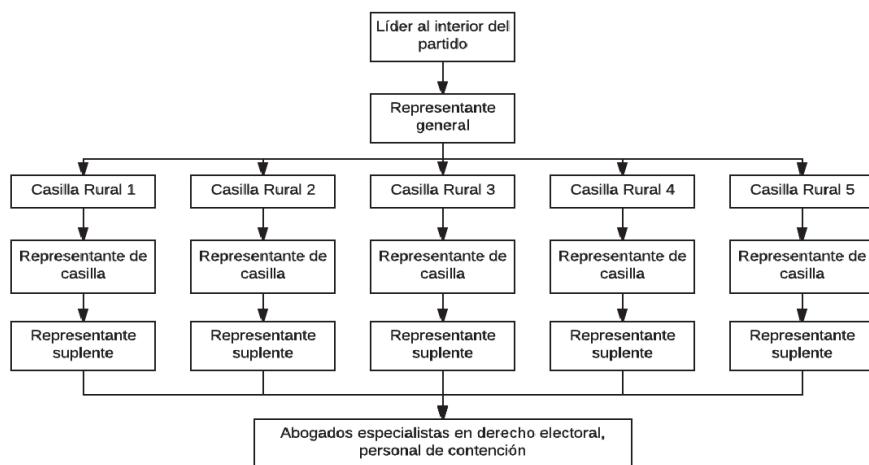


Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas.

Las estructuras de operación electoral las conforman los representantes generales, de casilla y de partido, que vigilan el desarrollo de la contienda. La ley le permite a cada partido o candidato independiente nombrar a un representante de casilla y a un suplente por cada

mesa directiva, así como a uno general por cada diez casillas ubicadas en zonas urbanas y uno por cada cinco localizadas en zonas rurales.<sup>2</sup> Además, es común que los representantes vayan acompañados por abogados especialistas en derecho electoral para hacer informes de incidentes durante la jornada; cada abogado abarca en general más de una casilla. Por ejemplo, para la elección federal de 2018, en la que se instalaron aproximadamente 157 mil casillas en todo el país, el PRI anunció contar con 21 mil abogados para “pelear la victoria en todos los distritos y en el propio INE”; esto es, cada abogado podría cubrir en promedio 7.3 casillas. Los partidos cuentan, además, con “personal de contención”, orientado a defender al equipo de trampas y agresiones durante la elección, así como a impedir la compra del voto por parte de los contrarios, en una operación conocida como “cazamapaches”.

**Figura 5. Ejemplo de estructura de operación electoral en zona rural**



Fuente: Elaboración propia con información obtenida en entrevistas.

Aunque la estructura de operación electoral es la de mayor importancia durante la jornada electoral, la estructura de promoción del voto también tiene una tarea fundamental ese día: movilizar a los votantes promovidos durante la campaña. Ambas estructuras deben

<sup>2</sup> Artículo 259 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

coordinarse entre sí y con el cuartel general para garantizar la efectividad de su operación.

En ambos tipos de estructura se observa el uso de promotores sin afiliación partidista que ofrecen sus servicios al mejor postor; se los conoce como “mercenarios electorales”. Se dice que, por haber perdido popularidad en años recientes, el PRI es el partido que más utiliza este tipo de asistencia para reforzar la labor de sus militantes. Por el contrario, hay quienes aseguran que en 2017 y 2018 Morena fue la organización política con menos estructuras mercenarias y con más voluntarios, debido a la esperanza y motivación que generó en un segmento de la población. Por su parte, algunos entrevistados señalan que el PAN emplea una mezcla de estructuras, a pesar de que su red de voluntarios ha ido a la baja, lo que contrasta con la elección de 2000, cuando era muy amplia, en parte por el ánimo creciente de “sacar al PRI de Los Pinos”.

Que un partido cuente con tales estructuras depende de la cobertura territorial y de la penetración social de la organización. El PRI había tenido la distribución clientelar más amplia en la mayoría de los estados, en parte porque ha sido el partido con más tiempo en el poder. En mayo de 2018 gobernaba catorce entidades; en ese universo, sus principales redes clientelares se encontraban en territorios sin alternancia política (Estado de México, Hidalgo, Colima, Campeche, Coahuila), así como en los que demoraron en tenerla (Veracruz, Durango, Quintana Roo, Tamaulipas). Las principales redes del PAN, por su parte, se han ubicado históricamente en Baja California, Guanajuato y Yucatán (Ugalde y Rivera 2013, 137); sin embargo, previo a las elecciones de 2018, este partido gobernaba doce entidades, cuatro de ellas en coalición con el PRD. El PRD, a su vez, tenía sus principales baluartes en la Ciudad de México, Guerrero y Michoacán (Ugalde y Rivera 2013, 137), aunque en años recientes ha perdido fuerza en la capital a manos de Morena, y ha logrado penetrar en otras entidades gracias a las coaliciones electorales que ha formado con el PAN. Morena, partido creado en 2014, se ha levantado como la principal fuerza política de izquierda y se estima que sus principales redes de apoyo se encuentran en la Ciudad de México, el Estado de México y Oaxaca.

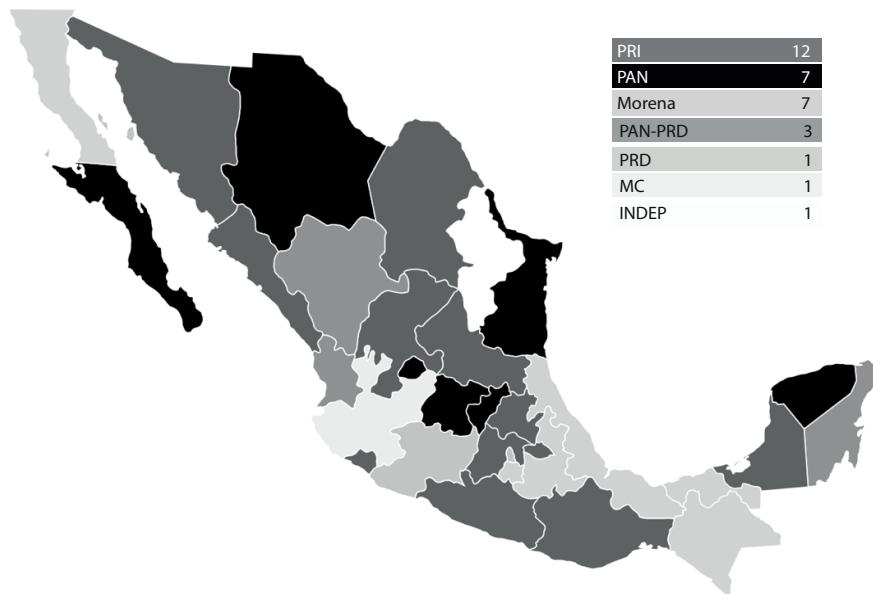
Figura 6. Partido político gobernante por entidad federativa antes de las elecciones de 2018.



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

Tras las elecciones de 2018 y 2019, el mapa electoral cambió significativamente. En 2018, Morena obtuvo la victoria en cinco de las nueve gubernaturas en juego, quitándole tres al PRD, una al PAN y otra al PVEM; por su parte el PRI perdió dos gubernaturas y MC ganó una. En 2019, Morena se llevó las dos gubernaturas en juego —Puebla y Baja California—, con lo que en dos años pasó de no gobernar ninguna entidad a gobernar siete. Con esta nueva configuración, es previsible que las estructuras clientelares que antes operaban para los partidos tradicionales —PRI, PAN, PRD— ahora operen en favor de Morena.

**Figura 7. Partido político gobernante por entidad federativa en 2019.**



Fuente: Elaboración propia con información del INE.

En cuanto a las prácticas utilizadas por las estructuras clientelares, hay algunos mitos: que se recurre a la fuerza o a la violencia para coaccionar el voto, que se comete fraude para obtener el triunfo. En general, esas conductas han disminuido a medida que ha aumentado el intercambio de bienes y servicios por apoyo político. Destaca, no obstante, que varios entrevistados alertaron sobre la persistencia del “embarazo de urnas”, especialmente en casillas rurales, donde es más factible comprar a funcionarios y representantes o donde algunos partidos no tienen representación. Esta modalidad de fraude electoral se da en las casillas con bajos niveles de votación; ahí, los operadores políticos compran a todos los funcionarios y representantes de partido para que les permitan llenar las boletas vacías en favor de su candidato y, con ellas, “embarazar” las urnas.

## Los costos financieros del clientelismo

Una estrategia clientelar exitosa requiere mucho dinero. De las entrevistas realizadas se concluye que, a mayores recursos —económicos y en especie—, mayores posibilidades de promover, comprar, movilizar el voto y, por lo tanto, ganar.<sup>3</sup> “Las elecciones se ganan con dinero”, decía un operador político. En consecuencia, partidos y candidatos tratan de conseguir todos los recursos posibles, lícitos e ilícitos, para aumentar sus probabilidades de triunfo. Así, aunque reconozcan la ilegalidad de los diversos mecanismos clientelares, varios operadores confiesan que lo hacen porque “no podemos ir a la guerra sin fusil”.

Si en una contienda electoral el dinero puede ser determinante, entonces todo el financiamiento —público y privado— que reciben los partidos resulta insuficiente, comparado, principalmente, con las enormes cantidades de dinero ilegal que la mayoría de los candidatos consigue para sus campañas. Por ejemplo, los testimonios y datos disponibles evidencian que el gasto estimado para una campaña ganadora puede superar más de diez veces el tope legal de campaña. Por lo tanto, recaudar y gastar sólo lo permitido por la ley significaría estar en clara desventaja con quienes gestionan recursos que rebasan varias veces los topes legalmente establecidos.

Las campañas se han encarecido en buena medida porque se ha incrementado el costo de la operación en tierra. La publicidad fue durante mucho tiempo el rubro más caro de las campañas; sin embargo, después de la reforma electoral de 2007 —que prohibió a los candidatos contratar espacios en radio y televisión—, buena parte del dinero asignado a ese propósito se destina ahora a prácticas clientelares, es decir, a actividades orientadas a conseguir más votos en el terreno. Cabe destacar que la mayor parte de esos recursos no se destina a la compra directa de votos o a las dádivas que se reparten entre los votantes, sino a la manutención de estructuras clientelares piramidales, particularmente las de promoción del voto y operación electoral antes descritas.

---

<sup>3</sup> Por promoción del voto se entiende cualquier actividad clientelar tendiente a influir el sentido del voto de los electores, desde entregar propaganda, regalos o dinero, hasta ofrecer cargos públicos o condicionar servicios.

Aunque actualmente ese gasto representa, según varios testimonios, entre 50 y 60% del total erogado en una campaña, no siempre ha sido así. Como ya se señaló, hace algunos años las estructuras utilizadas por los partidos estaban conformadas principalmente por voluntarios, cuyo costo era significativamente menor. Pero conforme los promotores comenzaron a cobrar por su participación, los gastos de campaña crecieron exponencialmente.

Instrumentar las estructuras piramidales de promoción del voto y operación electoral requiere cuantiosas sumas en efectivo, las cuales con frecuencia no se reportan a la autoridad electoral y suelen provenir de financiamiento ilegal. Otro mecanismo para encubrirlos es utilizar el financiamiento ordinario de los partidos, que en teoría no debe emplearse para gastos de campaña; uno más es incluir parte de estas estructuras en las nóminas de gobiernos estatales, generalmente en empleos temporales de bajo sueldo. El apoyo económico que reciben promotores y coordinadores en los distintos niveles varía por partido y por entidad. Aunque algunos operadores entrevistados revelaron los sueldos que pagan a promotores, coordinadores y representantes, otros negaron que se contraten estructuras, pero reconocieron que a aquellos que trabajan en la campaña “se les agradece el esfuerzo” con efectivo; le llaman “apoyo económico”, no “sueldo”. Otro operador negó categóricamente que ofreciera dinero a sus estructuras, pero reconoció que se les paga transporte, alimentación y hospedaje, especialmente cuando viajan a otras entidades.

Según los testimonios obtenidos, y como se observa en la tabla 3, se estima que un promotor de colonia o manzana pueda ganar entre 500 y 2,500 pesos al mes; un coordinador seccional, entre 2,500 y 20,000; un coordinador distrital y municipal, entre 10,000 y 30,000, y un coordinador regional, desde 20,000 hasta 80,000. Por otro lado, aunque en teoría los representantes de casilla y representantes generales ofrecen su servicio de manera gratuita, se sabe que reciben un “apoyo” de entre 300 y 2,500 pesos mensuales; también están los abogados que, se estima, reciben entre 500 y 1 500 pesos al mes. Un ejemplo es la comentada elección de Coahuila en 2017, impugnada porque los contendientes del PAN y del PRI rebasaron presuntamente los topes de campaña en más de 5%. Entre esos rubros de gasto se encontraba el pago a representantes de

casilla (se estima que cada uno recibió 1,155 pesos) y representantes generales (1,459 pesos).<sup>4</sup>

**Tabla 3. Remuneraciones mensuales en pesos mexicanos por nivel en la estructura clientelar en los principales partidos (PRI, PAN, PRD, Morena), según información recabada en 2017**

Concepto	Rango de sueldos	Promedio
<b>Estructura de promoción de voto</b>		
Coordinador regional	20,000-80,000	50,000
Coordinador distrital	10,000-30,000	20,000
Coordinador municipal	10,000-30,000	20,000
Coordinador seccional	2,500-20,000	11,250
Promotor nivel colonia/manzana	500-2,500	1,500
<b>Estructura de operación electoral</b>		
Representante de casilla	300-2,000	1,150
Representante general	500-2,000	1,250
Abogado electoral	500-1,500	1,000

Fuente: Elaboración propia con base en entrevistas realizadas.

Se deduce de las cifras que mantener las estructuras clientelares descritas implica un costo muy elevado. A manera de ejercicio, se estima a continuación a cuánto ascendería la nómina del dispositivo —estructuras de promoción del voto y operación electoral— en tres estados ficticios, catalogados por tamaño, número de habitantes y distribución electoral. Son cuatro los supuestos: a) la red funciona durante tres meses de campaña;<sup>5</sup> b) en cada sección, municipio, distrito y región se contrata únicamente a un coordinador; c) en cada sección electoral hay diez promotores, es decir, cada uno puede captar

<sup>4</sup> En la resolución INE/CG447/2017 del Consejo General del INE se prorratearon los gastos no reportados correspondientes al pago de representantes de casillas y se determinaron los montos (p. 76).

<sup>5</sup> Estimación conservadora; según los testimonios recabados para esta investigación, suele ser mayor, entre seis meses y doce.

hasta trescientos electores;<sup>6</sup> d) los promotores y coordinadores perciben el mismo sueldo en los tres estados ficticios, según el nivel que ocupen en la pirámide, y los montos corresponden al promedio de los sueldos revelados en diferentes estados.

En la tabla 4 aparece la estimación de la nómina para una estructura clientelar en un estado ficticio pequeño, con un promedio de 3 distritos federales, 18 municipios, 650 secciones electorales y población entre 630 mil y 1.8 millones de habitantes. En este supuesto entrarían entidades como Aguascalientes, Baja California Sur, Colima, Campeche, Quintana Roo, Morelos, Nayarit, Tlaxcala y Zacatecas. La suma de los sueldos para las estructuras de promoción del voto y de operación electoral por tres meses —en una estimación conservadora— equivale a más de 55 millones de pesos, lo cual refleja que tan sólo el gasto en nómina puede superar varias veces el tope de gasto de campaña legal, que va de 4.8 millones de pesos (Quintana Roo) a 27.8 millones (Zacatecas).

**Tabla 4. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado pequeño en 2018**

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporalidad (meses)	Gasto total
<b>Estructura de promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	2	50,000	3	300,000
Coordinadores distritos federales	3	20,000	3	180,000
Coordinadores municipales	18	20,000	3	1,080,000
<b>Estructura de promoción del voto</b>				
Coordinadores seccionales	650	11,250	3	21,937,000
Promotores	6,500	1,500	3	29,250,000

<sup>6</sup> Según la Legipe, cada sección electoral puede comprender hasta 3,000 electores. Esta estimación es modesta porque, como se señaló, los promotores deben responsabilizarse de hasta 40 potenciales votantes; asimismo, hay secciones electorales, municipios y distritos con más de un coordinador.

*Continuación.*

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporaldad (meses)	Gasto total
<b>Estructura de operación electoral</b>				
Representantes de casilla	1,000	1,150	1	1,150,000
Representantes suplentes	1,000	1,150	1	1,150,000
Representantes generales	140	1,250	1	175,000
Abogados	140	1,000	1	140,000
<b>Total</b>	<b>9,453</b>			<b>55,362,500</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas para este estudio.

En la tabla 5 se presenta la misma estimación para un estado ficticio mediano, es decir, muy cercano a los promedios nacionales: 9 distritos federales, 77 municipios, 2,100 secciones electorales y 4,600 casillas; el rango de habitantes puede ir de 1.9 millones a 5.7. En este supuesto podrían estar entidades como Baja California, Chiapas, Coahuila, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla y Tamaulipas. La suma del pago de sus estructuras rebasaría los 180 millones de pesos, cuadruplicando el promedio nacional de tope de gastos de campaña (51.89 millones de pesos).

**Tabla 5. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado mediano en 2018**

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporaldad (meses)	Gasto total
<b>Estructura de promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	3	50,000	3	450,000
Coordinadores distritos federales	9	20,000	3	540,000
Coordinadores municipales	77	20,000	3	4,620,000
Coordinadores seccionales	2,100	11,250	3	70,875,000
Promotores	21,000	1,500	3	94,500,000
<b>Estructura de operación electoral</b>				
Representantes de casilla	3,500	1,150	1	4,025,000
Representantes suplentes	3,500	1,150	1	4,025,000

*Continuación.*

Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporaldad (meses)	Gasto total
Representantes generales	500	1,250	1	625,000
Abogados	500	1,000	1	500,000
<b>Total</b>	<b>31,189</b>			<b>180,160,000</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

En la tabla 6 se observa la misma estimación para un estado ficticio grande, con un promedio de 5 regiones, 26 distritos federales, 350 municipios y 5,000 secciones electorales; el rango de habitantes va de 5.8 millones a 15 de personas. En este supuesto estarían la Ciudad de México, Jalisco, el Estado de México y Veracruz. De nuevo, la suma del pago de estructuras sólo durante tres meses podría llegar a casi 450 millones de pesos, lo que rebasaría el tope máximo de campaña (Estado de México) de 299 millones de pesos en 1.5 veces, y el de la Ciudad de México (48 millones de pesos) en casi diez veces.

**Tabla 6. Estimación de gasto de nómina en estructuras clientelares para un caso hipotético de estado grande en 2018**

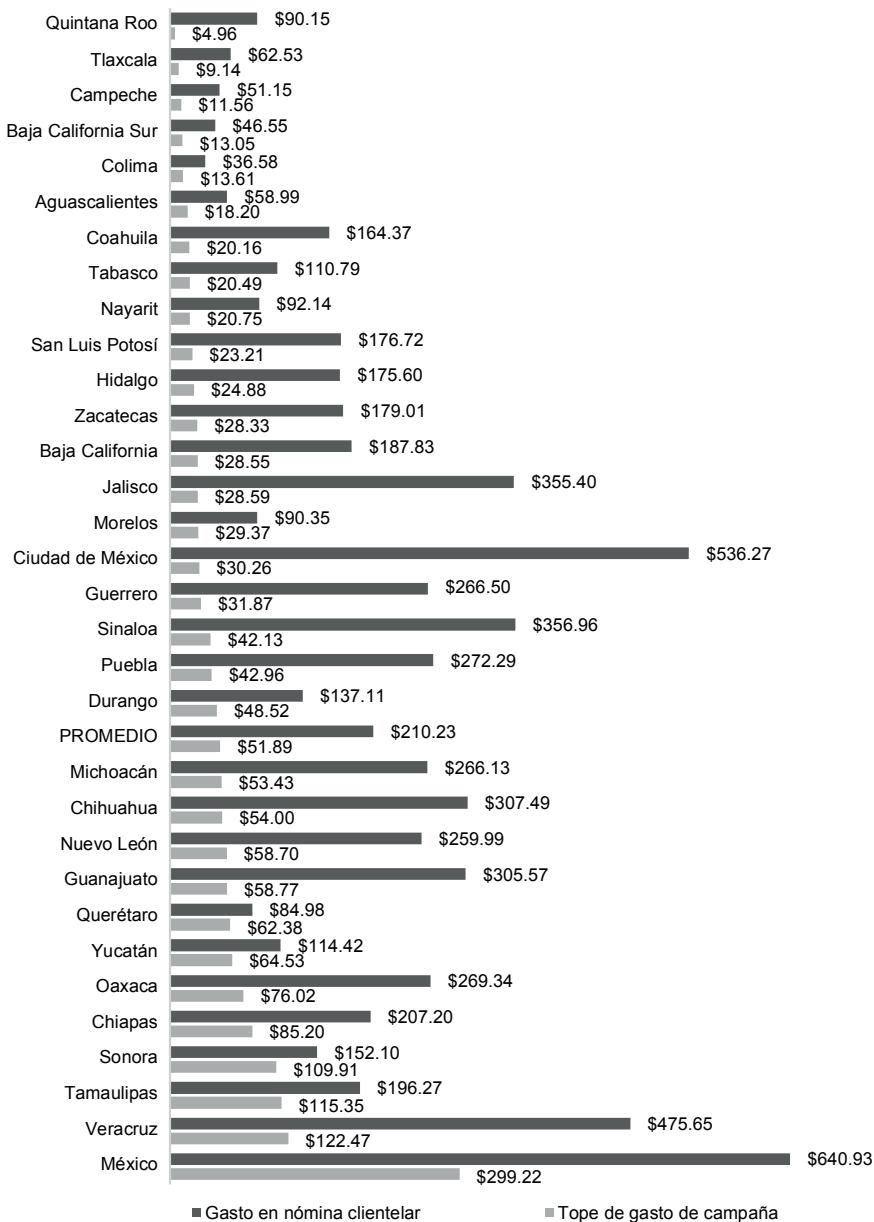
Organización electoral	Número de personas asignadas	Sueldo	Temporaldad (meses)	Gasto total
<b>Estructura de promoción del voto</b>				
Coordinadores regionales	5	50,000	3	750,000
Coordinadores distritos federales	26	20,000	3	1,560,000
Coordinadores municipales	350	20,000	3	21,000,000
Coordinadores seccionales	5,000	11,250	3	168,750,000
Promotores	50,000	1,500	3	225,000,000
<b>Estructura de operación electoral</b>				
Representantes de casilla	12,000	1,150	1	13,800,000
Representantes suplentes	12,000	1,150	1	13,800,000
<b>Estructura de operación electoral</b>				
Representantes generales	1,700	1,250	1	2,125,000
Abogados	1,700	1,000	1	1,700,000
<b>Total</b>	<b>82,781</b>			<b>448,485,000</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Si se considera que el tope promedio de gastos de campaña para gobernador es de 51.89 millones de pesos (Casar y Ugalde 2019, 173), este ejercicio de estimación revela que, aun en estados pequeños, tan sólo los montos invertidos para mantener estructuras clientelares superan el límite legal de gasto. Nótese también que como el plazo de contratación suele ser en la realidad mayor a tres meses, según se ha dicho, el rebase de topes legales puede ser más pronunciado.

Al replicar este ejercicio en cada entidad federativa, y si se asume que en todas hay algún partido con una estructura clientelar como la descrita, se observa la disparidad entre el tope de gasto y el costo en nómina de estas estructuras (gráfica 3). En este ejercicio se multiplican los sueldos de cada coordinador y promotor por el número real de secciones electorales, municipios y distritos en cada entidad del país. Es preciso destacar que los montos aquí presentados incluyen únicamente los sueldos, mas no erogaciones para otras actividades, como movilizar, comprar e inhibir el voto.

**Gráfica 5. Topes de gasto de campaña para las últimas elecciones de gobernador por entidad federativa (millones de pesos, base 2018) vs. estimación de gasto en nómina para estructuras clientelares**



Fuente: Elaboración propia con datos de las actas de sesiones y acuerdos de los consejos generales de los institutos electorales de cada entidad federativa, y con información recabada mediante entrevistas.

Además del pago de estructuras, otros rubros que componen el gasto en clientelismo son comprar el voto, ya sea de manera directa —con dinero en efectivo— o indirecta —mediante dádivas—, así como movilizarlo e inhibirlo. Para estimar el primero, según las entrevistas realizadas, se consideran los precios unitarios de cada artículo regalado y el precio de cada voto comprado en efectivo; al mismo tiempo, se hace una aproximación tanto del número de bienes entregados como de los sufragios comprados. Para estimar el gasto en inhibir votos, se multiplica el costo promedio de cada credencial de elector por mil credenciales en cada sección electoral incidida, que es el número que los operadores entrevistados consideraron como mínimo necesario para que la estrategia funcione, dado que cada sección electoral abarca aproximadamente 3,000 votantes. Para determinar el costo de la movilización en taxis, se multiplica el número de unidades contratadas —por lo menos una por cada sección electoral— por el precio de cada unidad al día; para los desplazamientos en camiones se multiplica el costo de la renta por la mitad de secciones electorales, partiendo del supuesto de que un camión da servicio a dos secciones.

En la tabla 7 se hace una estimación hipotética del costo unitario promedio por cada rubro, así como del número estimado de votos comprados, artículos entregados, votos inhibidos, y taxis y camiones contratados en un estado mediano. Se calculó que durante una jornada electoral se alcanzan a comprar 30 mil votos y a inhibir 20 mil; para la entrega de dádivas, se estimó la repartición de 460 mil artículos durante toda la campaña, de los cuales 350 mil son propaganda —gorras, playeras, mochilas—, y para la movilización el día de la elección se consideró la contratación de 2,100 taxis, uno por cada sección, y 1,050 camiones, uno por cada dos secciones. Estos datos se obtuvieron de los montos revelados por operadores políticos en diferentes estados y de notas de prensa sobre partidos políticos que denuncian conductas de ese tipo en sus adversarios.

**Tabla 7. Estimación de costos por compra, inhibición y movilización del voto y entrega de regalos en una campaña a la gubernatura de un estado hipotético mediano**

Concepto	Rango de precio	Promedio	Cantidad	Gasto total
Compra directa del voto	350-1,000	675	30,000	20,250,000
Compra de credenciales (inhibición)	1,000-2,000	1,500	20,000	30,000,000
Entrega de regalos (compra indirecta del voto)	-	-	-	55,000,000
Despensas	300-500	400	50,000	20,000,000
Tarjetas prepagadas	1,000	1,000	10,000	10,000,000
Tinacos	1,000	1,000	10,000	10,000,000
Materiales de construcción	100-500	300	10,000	3,000,000
Electrodomésticos	100-200	150	30,000	4,500,000
Mochilas	30	30	50,000	1,500,000
Sombrillas	10-20	15	100,000	1,500,000
Playeras	15-30	22.5	100,000	2,250,000
Gorras	15-30	22.5	100,000	2,250,000
Movilización	-	-	-	4,987,500
Taxis	1,500	1,500	2,100	3,150,000
Camiones	1,500-2,000	1,750	1,050	1,837,500
<b>Total</b>				<b>110,237,500</b>

Fuente: Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Sumados todos los rubros (tabla 8), se obtiene que *el clientelismo electoral en un hipotético estado de tamaño medio, con una estimación conservadora, cuesta más de 290 millones de pesos, que incluye el costo de las estructuras de promoción y operación electoral, así como los costos de movilización, inhibición y compra del voto el día de la jornada electoral*. Faltaría agregar el dinero repartido a operadores políticos por concepto de bono de éxito, cantidad difícil de estimar por su heterogeneidad.

**Tabla 8. Estimación de gasto total en clientelismo para elecciones a gobernador en un estado hipotético mediano.**

Concepto	Monto
Nómina de estructuras clientelares	180,160,000
Compra del voto	20,250,000
Inhibición del voto	30,000,000
Movilización del voto	4,987,500
Entrega de regalos	55,000,000
<b>Total</b>	<b>290,397,500</b>

Fuente. Elaboración propia con información recabada en entrevistas.

Las cifras permiten estimar el costo real de una campaña a gobernador en una entidad mediana, sumando los rubros de gasto legal e ilegal. Un estratega que ha coordinado varias campañas políticas de gobernador compartió información del presupuesto de una campaña de gobernador en 2018, considerando únicamente gastos operativos y dejando de lado el trabajo de compra y coacción del voto. En la tabla 9 se observa que, dentro de los costos operativos, la operación en tierra y la comunicación y propaganda suman los montos más altos, con aproximadamente 80 millones de pesos cada uno para tres meses de campaña; destacan también el desembolso en estrategia y en internet y redes sociales, con montos de 7 y 9.5 millones de pesos, respectivamente.

El testimonio confirma que una sola categoría, por ejemplo, materiales impresos y regalos (42 millones de pesos), rebasa el tope legal en varias entidades. Si al gasto operativo se le suman las erogaciones en clientelismo, se obtiene un total de casi 500 millones de pesos para una campaña a gobernador en una entidad mediana. Esta cifra concuerda con la estimación hecha en el libro Dinero Bajo la Mesa, en donde se calculan los recursos necesarios para ser competitivo en una elección a gobernador (496 millones de pesos), al multiplicar 750 pesos por cada voto obtenido por el candidato ganador (Casar y Ugalde 2019, 86-88). Con ambas estimaciones se refuerza el argumento de que el costo real de campaña alcanza niveles de casi diez veces el tope legal permitido, que es, en promedio, de 51.89 millones de pesos.

**Tabla 9. Presupuesto para una campaña a gobernador en 2018 en un estado mediano**

Concepto	Descripción	Costo por 3 meses de campaña
Estrategia de campaña	Investigación, estrategia y gestión de campaña (grupos de enfoque, <i>exit polls</i> , diseño de campaña, monitoreo, cuarto de guerra)	7,000,000
<i>Staff</i> candidato	Comunicación estratégica (discursos, <i>media training</i> , asesoría de imagen)	1,000,000
	Logística y giras (organización de eventos, brigadas, viáticos)	7,000,000
Internet y redes sociales	Generación de contenido, contratación de pautas, compra de blogs, menciones en redes	9,500,000
Comunicación y propaganda (campaña en aire)	Agencia de publicidad	2,000,000.00
	Pago a medios de comunicación (locales y nacionales)	16,500,000
	Relaciones públicas (pago a líderes de opinión y gerencia de RRPP)	1,800,000
	Equipo de comunicación social	300,000.00
	Propaganda en exteriores (vallas, bardas, parabuses, camiones)	12,000,000
	Materiales impresos y regalos (trípticos, camisetas, bolsas, sombrillas, lonas, despensas)	42,000,000
	Comunicación directa ( <i>call centers</i> , sms, correo electrónico)	7,000,000
Campaña en tierra	Estructuras (promoción y defensa del voto)	50,000,000
	Día D	30,000,000
<b>Subtotal</b>		<b>186,100,000</b>
Estimación de gasto en clientelismo	Nómina de estructuras clientelares	180,160,000
	Compra del voto	20,250,000
	Inhibición del voto	30,000,000
	Movilización del voto	4,987,500
	Entrega de regalos	55,000,000
<b>Subtotal</b>		<b>290,397,500</b>
<b>Total</b>		<b>476,497,500</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de testimonios de operadores políticos entrevistados.

Cabe destacar que el gasto en clientelismo no es igual para todas las elecciones. El costo del clientelismo electoral es directamente proporcional a la actividad económica de la región y a la competencia entre partidos (Ugalde y Rivera 2013). A mayor actividad económica y a mayor competencia electoral, mayor la erogación. Esto se debe a que, en zonas de gran actividad económica, el costo de oportunidad de perder la elección es muy alto para los actores involucrados, pues dejarán de recibir contratos, permisos y concesiones. Por su parte, en entidades con elecciones muy cerradas, los partidos tienden a desembolsar más en actividades clientelares que les pueden dar entre uno y tres puntos porcentuales, determinantes para ganar la contienda. La incertidumbre asociada a la competencia lleva a los donadores de campañas a apoyar a los dos candidatos punteros y así asegurar beneficios en el siguiente gobierno.

### **Consecuencias del clientelismo en la calidad de los procesos electorales y del servicio público**

La principal consecuencia del clientelismo es que altera la equidad de la contienda y distorsiona la voluntad de los electores. Por un lado, como ya se explicó, las prácticas clientelares —y el dinero invertido en ellas— pueden determinar el triunfo en una elección, especialmente si es muy competida. Ofrecer mejores regalos o más dinero a cambio del voto; tener más medios de transporte para movilizar a los electores el día de la jornada; pagarle a un mayor número de representantes de casilla; comprar más credenciales de elector, todas ellas son medidas que pueden influir en el resultado de manera decisiva, principalmente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugares es muy pequeña. En esa lógica, el candidato o partido con mejores estructuras piramidales y que más invierta en prácticas clientelares estará en ventaja sobre quien gaste menos. Cabe destacar que no todo es dinero: hay partidos que cuentan con una vasta red de voluntarios que, si bien no perciben un ingreso, reproducen las mismas prácticas para incidir en el sentido del voto.

En cualquier caso, mucho se ha hablado de que, dado que todos los partidos utilizan de alguna forma mecanismos como los aquí descritos, ninguno estaría en total desventaja; queda claro, sin embargo, que no todos los utilizan en la misma proporción, ni gastan la misma cantidad, por lo que el clientelismo afecta indudablemente la equidad de la contienda.

Por otro lado, utilizar medidas clientelares para incidir en el sentido del voto atenta contra la voluntad de los electores. Una de las garantías universales del voto es que sea libre y secreto. Sin embargo, ofrecer una dádiva a cambio del sufragio hace que los electores no ejerzan su derecho en total libertad. Ya se ha comentado que en varios testimonios se asegura que incluso entregar una gorra o una playera —utilitarios legales— puede influir en el voto de personas en situación de extrema pobreza. Ésta es una consecuencia grave del clientelismo, porque el candidato electo puede no ser el que la mayoría deseaba, si no quien logró incidir, mediante el regalo de bienes y servicios, en la decisión de un mayor número de personas, lo cual mina el principio democrático de representatividad.

Otra consecuencia directa del clientelismo es el mayor costo de las campañas. Emprender una estrategia clientelar sólida y eficaz requiere mucho dinero, hay muchas cosas que pagar: miles de promotores del voto y representantes de casilla, dádivas cada vez más sofisticadas —tabletas electrónicas, televisores, electrodomésticos, tarjetas prepagadas— y el traslado de los votantes “promovidos” el día de la elección. Dado que desarrollar todas estas actividades demanda importantes sumas de dinero en efectivo, se alientan otras conductas ilícitas, como lavado de dinero, evasión fiscal y desvío de recursos públicos.

Última consecuencia relevante del clientelismo, fomenta la corrupción en el servicio público. Ofrecer bienes y servicios a cambio de apoyo político genera una red de favores y compromisos que, a su vez, engendra una trama de corrupción. Por ejemplo, pactos con el sector transportista para movilizar votantes puede resultar en permisos y concesiones fuera de la ley, o en el aumento a las tarifas para recuperar el gasto en campaña. Otro ejemplo es la promesa de empleo a los intermediarios o promotores del voto sin importar su capacidad técnica para desarrollarlo; en el peor escenario, esos promotores terminarán administrando recursos públicos en beneficio privado.

## Clientelismo electoral en las elecciones federales de 2018

En 2018 se vivió una elección atípica. Morena arrasó en la presidencial y triunfó con amplio margen en cinco de las nueve gubernaturas en juego. Entrevistas realizadas durante y después del proceso electoral 2018 aseguran que casi todos los partidos políticos emplearon prácticas clientelares para ganar votos. La encuesta realizada por Data OPM y Acción Ciudadana Frente a la Pobreza muestra que 33.5% de los entrevistados dijo haber recibido una oferta de compra del voto, lo que equivaldría a 29.9 millones de habitantes. Asimismo, Democracia sin Pobreza documentó que en ese proceso electoral el precio del voto alcanzó diez mil pesos en algunas entidades; esta misma organización, junto con el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas, recabó 2,670 notas de prensa en diarios nacionales y locales sobre compra del voto entre el 5 de abril y el 29 de junio de 2018, lo que sugiere que la elección registró —como otras del pasado— prácticas clientelares.

Asimismo, testimonios recabados aseguran que Morena gastó considerablemente menos en clientelismo que el PRI, el PAN, el PRD y el PVEM, aseveración que la encuesta referida arriba confirma: sólo 0.7% de los entrevistados dijo haber recibido una oferta de compra de voto por parte de la coalición de Morena, en contraste con el 5.9% de la coalición del PRI y el 5.5% de la coalición del PAN. Así, se rechazaría la hipótesis de que a mayor gasto en clientelismo mayores posibilidades de ganar la elección. Dicho de otra manera, el gasto en clientelismo en 2018 no sirvió para que los partidos tradicionales conservaran el poder. Varias razones explican este fenómeno:

1. El margen de diferencia entre el primero y segundo lugar fue tan amplio en muchas entidades y distritos —mayor a cinco puntos porcentuales— que los partidos perdedores dejaron de invertir en clientelismo al ver que no les alcanzaría para ganar. Un candidato entrevistado comentó que el presidente de la República optó por “bajar los brazos” y dejar de canalizar recursos públicos a las campañas al ser evidente que su partido no tenía posibilidades de ganar. Por otro lado, en entidades donde la elección fue cerrada la operación clientelar se intensificó. Tal fue el caso de Puebla, donde el margen de victoria de la candidata del PAN fue de 3.8 puntos

porcentuales sobre el candidato de Morena; en esa entidad se presentó el mayor número de denuncias ante la extinta Fepade durante la elección sobre probables delitos electorales (127 de 1,106 presentadas).

2. Las estructuras clientelares se quedaron con una porción significativa del dinero que iba destinado a movilización, compra y coacción del voto. Varios operadores políticos entrevistados aseguran que eso sucede en cada elección, pero que en 2018 el fenómeno pudo haberse incrementado ante la realidad de que el partido que los contrató no ganaría y de que su única oportunidad de beneficiarse era quedándose con el dinero que debían usar para comprar o movilizar votos.
3. Las estructuras clientelares traicionaron al partido que las contrató: estructuras pagadas por el PRI, PAN o PRD, habrían terminado operando en favor de otro partido, presumiblemente Morena, para asegurar algún vínculo con el partido que terminaría en el gobierno, o bien por simple traición al partido que originalmente las contrató. Un excandidato del PRI comentó que el partido invirtió mucho en movilizar y que los votantes efectivamente fueron a las urnas, pero votaron por Morena.
4. Morena cooptó a muchos liderazgos intermedios del PRI y del PAN en algunas entidades clave y de esa manera neutralizó su operación (al ofrecerles futuro político si “bajaban los brazos”). Otra es que Morena los cooptó y les pagó para que ayudaran a movilizar votos hacia ese partido. Destaca el caso de Chiapas, una entidad plagada de prácticas clientelares y cuyos gobiernos han erogado tradicionalmente sumas cuantiosas de recursos para ese fin. Diversos candidatos del PRI y crónicas periodísticas sugieren que el gobernador de aquella entidad habría maniobrado las estructuras del estado para apoyar a los candidatos de Morena, no solo para cargos locales sino para la presidencia de la República, y que ese apoyo significó cientos de miles de votos.
5. El hartazgo generalizado de la sociedad y la esperanza de un cambio hicieron irrelevante cualquier operación clientelar. Aunque la estrategia de compra y coacción del voto se hubiese implementado correctamente, la gente terminó votando por el candidato de su preferencia. Este supuesto se confirma en zonas donde la gente

votó por el mismo partido para todos los cargos, aunque el candidato fuera completamente desconocido o, peor aún, el partido no tuviera candidato para el cargo.<sup>7</sup>

## Conclusiones

El clientelismo electoral es el principal destino del dinero ilegal en campañas políticas en México. Por clientelismo no sólo debe entenderse el intercambio de votos por dinero (compra de votos), sino también la repartición de regalos en campaña, la movilización de electores durante la jornada, la inhibición del voto mediante compra de credenciales de elector, el condicionamiento de programas sociales, entre otros.

Lo más caro dentro de la estrategia clientelar es el pago de nómina, es decir, el sueldo de las personas contratadas para comprar, movilizar, coaccionar e inhibir votos. En un caso hipotético en una entidad de tamaño mediano, el clientelismo puede llegar a costar casi 300 millones de pesos. Este monto supera por sí solo el tope de gasto legal, que en promedio es de 50 millones de pesos, y equivale a casi el 60% del costo real de una campaña, que se estima, en promedio, en 500 millones de pesos. Si bien el uso de organizaciones clientelares inició y se profesionalizó con el PRI en la década de 1990, hoy su uso es generalizado: prácticamente todos los partidos políticos emplean una red de personas que operan su estrategia clientelar.

A pesar de los altos costos, no se ha podido comprobar la eficacia del clientelismo por varias razones: primero, que el voto sea libre y secreto dificulta verificar que el elector que vendió su voto cumplió con su palabra; segundo, los estudios sobre la incidencia del clientelismo pueden estar subestimados porque, al ser una conducta ilícita, la gente tiende a mentir sobre su participación; tercero, la eficacia del clientelismo no sólo depende del dinero que se gasta, sino también del contexto político y del margen de ventaja entre un candidato y otro. En pocas

---

<sup>7</sup> Fue el caso de Morena en el municipio de Cuernavaca, Morelos, en el que el partido ganó sin tener un candidato.

palabras, en una elección en la que el candidato puntero supera por más de cinco puntos porcentuales al segundo lugar, no conviene invertir en clientelismo.

Algunas consecuencias del clientelismo electoral son que altera la equidad de la contienda, distorsiona la voluntad de los electores, aumenta el costo de las campañas políticas y fomenta la corrupción en el servicio público.

## Recomendaciones

1. Prohibir el uso de efectivo en las transacciones gubernamentales para dificultar la dispersión de fondos públicos hacia campañas e intermediarios. Limitar al mínimo, estableciendo un tope, el uso de efectivo de partidos y candidatos durante las campañas.
2. Revisar la tipificación y sanción de las conductas delictivas electorales como usar recursos ilícitos en las campañas, intimidar a los electores o recientemente, ejercer violencia política, acto que debe ser considerado como grave. Asimismo, rediseñar el esquema de sanciones ante la falta de reporte de operaciones de los candidatos y partidos que son detectados por el INE.
3. Hacer efectivo el principio constitucional del voto obligatorio, introduciendo sanciones como pagar multas o presentar obligatoriamente la credencial de elector “marcada” como requisito para realizar trámites oficiales. Más que un objetivo recaudatorio, las sanciones tendrían la finalidad de aumentar la tasa de participación en las elecciones y así hacer menos redituable para los partidos las prácticas clientelares de compra, movilización e inhibición del voto.
4. Introducir el uso de urnas electrónicas en las casillas electorales. Implementar un sistema simple y confiable de urna electrónica para reducir el costo de capacitación de funcionarios de casilla, como el asociado al diseño, impresión y seguridad de las boletas y disminuir el gasto de los representantes de partido. Al dejar de usar boletas de papel, desaparecerían conductas como el “embarazo de urnas” o “el carrusel”, que buscan garantizar la eficacia de la compra del voto. ¶



# **Voto obligatorio con sanción: una propuesta para México**

Carlos Enrique Ramos Chávez\*

## **Introducción**

El voto es un derecho de la ciudadanía para que exprese su voluntad sobre los asuntos públicos. De tal forma que el voto es la herramienta que legitima la conformación de gobiernos democráticos mediante representantes populares, tanto a cargos del poder ejecutivo como del legislativo. En México, el voto es reconocido como un derecho: el artículo 35 constitucional establece que son derechos de la ciudadanía votar en las elecciones populares y poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular.

No hay duda de que votar es un derecho sobre el que se han construido las democracias, pero ¿es una obligación de los ciudadanos y ciudadanas ejercerlo? Y ¿deberían ser acreedores a una sanción aquellos ciudadanos y ciudadanas que no acuden a las urnas? En México, el artículo 36 constitucional establece que votar en las elecciones y en las consultas populares es parte de las obligaciones de la ciudadanía; sin embargo, no existe ninguna sanción para quienes no cumplen con esta obligación.

---

\* Carlos Enrique Ramos Chávez es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Ha colaborado en investigaciones sobre procesos constituyentes, sistemas electorales, combate a la corrupción y transparencia.

La cuestión sobre si votar debe ser una obligación ciudadana y si se debe sancionar a quienes no votan se ha vuelto más relevante debido al alto costo que implica organizar elecciones con baja afluencia: el porcentaje de personas que no asisten a las urnas ronda el 35%. Establecer el voto como una obligación con sanciones efectivas por su incumplimiento tiende a aumentar la participación electoral. La obligatoriedad del voto también tiene efectos sobre la representatividad, el número de votos válidos, el clientelismo electoral y los valores cívicos de la ciudadanía.

Teniendo estas consideraciones en mente, en las páginas siguientes se explicará, primero, el fundamento del voto obligatorio y sus modalidades. En la siguiente sección, se describirá brevemente cómo se aplica el voto obligatorio en los sistemas electorales de distintos países. En el tercer apartado se analizarán los efectos de la obligatoriedad del voto; y en el cuarto apartado se plantearán las características del voto y de la participación electoral en México.

Finalmente, este capítulo concluirá con una propuesta para establecer sanciones efectivas a los ciudadanos que no participen en la jornada electoral, buscando reglamentar adecuadamente lo establecido en los artículos 36 y 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## **Fundamento del voto obligatorio y sus modalidades**

El voto obligatorio es, utilizando una concepción simple, la obligación legal de asistir a las urnas —o de utilizar cualquiera que sea el medio legalmente permitido para votar— en el momento de las elecciones y cumplir con el deber de emitir su voto (Birch 2008). El voto obligatorio, de la forma en la que se ha definido previamente, excluye el voto obligado por factores políticos o sociales que actúan fuera de las instituciones formales y tampoco obliga a los ciudadanos a decidir, pues los ciudadanos pueden acudir a las urnas y no escoger a ninguna de las opciones políticas que aparezcan en la boleta. En contraposición al voto obligatorio, el voto facultativo o voluntario es el derecho a votar, pero no la obligación de hacerlo; de tal manera que la ciudadanía está autorizada para acudir o no a las urnas (Barberán 2009).

El voto ha sido reconocido como un derecho y como una obligación. Quienes defienden que el voto es un derecho y que no debe ser una obligación jurídica argumentan que los derechos no pueden ser retirados por los gobernantes o soberanos mientras que las obligaciones sí. Por otro lado, Lucas Sierra (2007) argumenta que reconocer al voto como una obligación aumenta el poder de los gobernantes o soberanos sobre los ciudadanos, de tal manera que quienes ostenten el poder pueden endurecer o relajar las sanciones para quienes no voten de acuerdo con su conveniencia.

Al respecto, Lucas Sierra resume que “el voto voluntario refleja en la forma más nítida el carácter del voto como un derecho [...] El voto es un derecho que se tiene frente al poder políticamente organizado en el Estado e incluso, como todo derecho básico, se puede llegar a tener contra el Estado” (Sierra 2007, 168). Este autor concluye que votar puede ser un deber moral o cívico, pero no un deber jurídico.

Otros argumentos a favor del voto voluntario —en contraposición al voto obligatorio— son:

- 1) Quienes acuden a votar de manera voluntaria tienden a emitir un voto más informado que quienes lo hacen bajo coerción; al obligar a las personas a votar es muy probable que los votantes desinteresados voten al azar o sólo acudan a anular su voto (Amaya 2014).
- 2) La obligatoriedad del voto no sólo no aumenta la calidad de la democracia, sino que puede crear mayorías que no reflejen ni respeten el disenso de la(s) minoría(s) (Amaya 2014).
- 3) Algunos sugieren que no es democrático obligar a las personas a votar y que incluso esto sería una violación a la libertad (Australian Electoral Commission 2011).

Entre los argumentos que defienden que el voto debe ser una obligación destacan los planteados por Tomás Chuaqui, quien sostiene que “la participación electoral obligatoria satisface más adecuadamente las promesas igualitarias de la democracia [...] hablando de asegurar mejor la igualdad política para aquellos menos favorecidos socioeconómicamente” (Chuaqui 2007, 188). La premisa detrás de este argumento es que en los sistemas con voto voluntario los ciudadanos de

niveles socioeconómicos más bajos son los que menos participan (Lijphart 1997).

El segundo argumento que plantea Chuaqui a favor de la obligatoriedad del voto es normativo. El voto obligatorio contribuye a proteger más efectivamente la libertad individual: “la libertad compartida de la comunidad política que se expresa en la participación electoral es un soporte para la libertad individual” (Chuaqui 2007, 192). Chuaqui afirma que la participación electoral es la declaración más elemental del esfuerzo por proteger la libertad. En resumen, al asistir a votar los ciudadanos están cumpliendo con el deber de promover y proteger una estructura justa de la sociedad basada en la adecuada protección de la libertad personal.

Otros argumentos a favor del voto obligatorio son:

- 1) El voto obligatorio aumenta la participación electoral si las sanciones para quienes no votan son efectivas (Caldevilla 2015).
- 2) El voto obligatorio tiene un efecto despolarizador: los políticos no tienen incentivos para adoptar posturas políticas extremas porque, debido a que se espera que todos o casi todos los ciudadanos salgan a votar, asumen posturas moderadas para atraer a un mayor número de electores (Rodríguez 2017).
- 3) Si todos los ciudadanos votan, los representantes populares representarán mejor la voluntad ciudadana y los gobernantes considerarán a todo el electorado al formular e implementar políticas públicas (Australian Electoral Commission 2011).
- 4) Los candidatos podrán enfocar sus campañas en propuestas y temas específicos sin tener que dedicar tiempo para llamar a los votantes a asistir a las urnas (Australian Electoral Commission 2011).

El voto obligatorio se fundamenta en que el acto de votar constituye la base de los sistemas democráticos: mediante el voto los ciudadanos legitiman la existencia de gobiernos democráticos. Al cumplir con el deber de votar se contribuye a formar la voluntad política de la sociedad (Fernández y Thompson 2007). En las democracias latinoamericanas, el voto obligatorio se introdujo como una forma de garantizar la participación electoral con la intención de favorecer la representación de grupos y partidos políticos emergentes.

Además, el voto obligatorio busca resolver el dilema de acción colectiva que enfrentan los votantes al participar en las elecciones: la obligatoriedad del voto establece un mecanismo de coordinación efectivo entre el electorado. Acudir a votar no genera prácticamente ningún beneficio directo para el votante y es casi imposible que el voto de un ciudadano sea determinante para definir la elección a favor de uno u otro candidato o para adoptar un conjunto de políticas en lugar de otras. Por lo tanto, para los ciudadanos es racional no acudir a votar; a menos que exista una sanción por no hacerlo: es ahí cuando el voto obligatorio con sanción gana terreno.

Sin el voto obligatorio como un mecanismo de coordinación efectivo para resolver el dilema de acción colectiva de salir a votar, los *free riders* que deciden no participar en las elecciones tienen sentido en las democracias actuales. Estos *free riders* se benefician de la existencia de un sistema democrático sin contribuir con su participación electoral a que siga siendo un sistema legítimo, justo y estable.

En América Latina, por ejemplo, existen tres vertientes sobre la obligatoriedad del voto: (1) el voto como un derecho y sin constituir una obligación; (2) el voto como un deber sin una sensación formal y (3) el voto obligatorio con sanción formal para quienes no votan (Fernández y Thompson 2007).

## **El voto obligatorio en el mundo, análisis comparado**

En 2019 había 26 países con voto obligatorio, aunque solamente trece aplicaban sanciones para quienes no participaran en las elecciones: Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Ecuador, Liechtenstein, Luxemburgo, Nauru, Perú, Singapur, Turquía y Uruguay.<sup>1</sup> Es importante aclarar que otros países establecen sanciones sin que en la realidad se apliquen, como en Egipto o Paraguay.

---

<sup>1</sup> Los países con voto obligatorio que no aplican sanciones son los siguientes: Bulgaria, Costa Rica, República Dominicana, Egipto, Francia (Senado), Gabón, Honduras, Líbano, México, Panamá, Paraguay, Filipinas y Tailandia.

En algunos países —como en Australia, Luxemburgo y Turquía— se debe justificar la inasistencia a votar o se debe pagar una multa. En otros países —como en Argentina, Bélgica y Perú— se contempla la sanción de no poder realizar trámites en organismos estatales para aquellos que tengan multas sin pagar por no haber votado. La tabla 1 resume la información sobre los países con voto obligatorio y el tipo de sanción.

**Tabla 1. Países con voto obligatorio en el mundo y tipo de sanción que se aplica**

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Argentina	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Australia	Sí	Multa e impedimentos para hacer trámites
Bélgica	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos
Bolivia	Sí	Impedimentos para hacer trámites
Brasil	Sí	Multa
Bulgaria	No	No aplica
Costa rica	No	No aplica
Ecuador	Sí	Multa
Egipto	No	No aplica
Filipinas	No	No aplica
Francia (senado)	No	No aplica
Gabón	No	No aplica
Honduras	No	No aplica
Líbano	No	No aplica
Liechtenstein	Sí	Multa
Luxemburgo	Sí	Multa
México	No	No aplica
Nauru	Sí	Multa
Panamá	No	No aplica
Paraguay	No	No aplica
Perú	Sí	Multa y privación de derechos
República Dominicana	No	No aplica

*Continuación.*

País	¿Hay sanción?	Tipo de sanción
Singapur	Sí	Multa y privación de derechos
Tailandia	No	No aplica
Turquía	Sí	Multa
Uruguay	Sí	Multa, impedimentos para hacer trámites y privación de derechos

Fuente: IDEA Internacional y Miranda (2015).

## El voto obligatorio en América Latina

Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay tienen voto obligatorio y aplican algún tipo de sanción a quienes no asisten a las urnas. Por su parte, Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Honduras, México, Panamá y Paraguay establecen el voto como una obligación sin que se apliquen sanciones a quienes no votan. Tres países de la región dejaron de utilizar el voto obligatorio: Guatemala en 1985; Venezuela en 1993; y Chile en 2012. A continuación, se explicará cómo funciona el voto obligatorio con sanciones en la región.

En Argentina, el voto obligatorio fue establecido por la Ley Sáenz Peña en 1912 para promover la integración de la sociedad en un contexto social caracterizado por alta inmigración. En la reforma constitucional de 1994 se incorporó al artículo 37 constitucional que “el sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio”. El voto es obligatorio a partir de los 18 años y hasta los 70; al no asistir a votar, los ciudadanos argentinos pueden hacerse acreedores a una multa que oscila entre \$50 y \$100 pesos argentinos (\$1.70 dólares), dependiendo del tipo de elección de la que se trate. Quienes no voten y no paguen su multa no podrán realizar gestiones o trámites ante organismos estatales durante un año.

En Bolivia, las leyes electorales promulgadas en 2010 con la entrada en vigor de la nueva Constitución retomaron la idea del voto obligatorio sancionado. De tal manera que los bolivianos están obligados a votar si tienen 18 años o más; aunque la participación electoral de los ciudadanos residentes en el exterior es voluntaria. El día de las elecciones, los ciudadanos que asisten a las urnas reciben un certificado de sufragio necesario para realizar cualquier trámite en entidades públicas y en la banca privada durante los tres meses posteriores a las elecciones.

En Brasil, el artículo 14,1 de la Constitución establece el “voto obligatorio porque constituye un deber irrenunciable de la ciudadanía”. Por lo tanto, para los brasileños de entre 18 y 70 años el voto es obligatorio; y opcional para analfabetos y jóvenes de entre 16 y 18 años. Los electores que no puedan votar deben justificarlo con antelación o se harán acreedores a una multa de 3% a 10% del salario mínimo: en las pasadas elecciones de 2018 la multa fue de 3.51 reales (\$0.85 dólares).

Ecuador estableció el voto obligatorio desde el principio de la República (1830), sin embargo, no se implementó hasta 1947 cuando se estableció la obligatoriedad del voto para varones en la Ley de Elecciones. En 1968 se estableció que la obligatoriedad del voto también sería para las mujeres y, finalmente, en 1978 se estableció en el artículo 33 de la Constitución que el voto es obligatorio “para los que sepan leer y escribir; y facultativo para los analfabetos” (Vedezoto F. s/f). La multa por no votar es del 10% del salario básico, es decir, 1.5 dólares, aproximadamente.

En Perú, el voto es obligatorio en las elecciones regionales, municipales y en las generales (nacional). El artículo 70 de la Constitución establece que el voto es obligatorio desde los 18 hasta los 70 años. Las multas por no votar son proporcionales al nivel de pobreza del distrito en el que habita el ciudadano: para distritos considerados como no pobres la multa es de 83 soles (\$25 dólares); en distritos pobres es de \$41.5 soles (\$12.5 dólares); y en distritos en pobreza extrema es de \$20.75 soles (poco más de \$6 dólares). Quienes no paguen sus multas electorales no podrán: inscribir cualquier acto relacionado con su estado civil; intervenir en procesos judiciales o administrativos; realizar actos notariales; firmar algún tipo de contrato; cobrar cheques; ser nombrados funcionarios públicos ni inscribirse en los programas sociales.

En Uruguay el voto es obligatorio para las personas de 18 años o más. Sólo se puede justificar no votar en casos de enfermedad comprobada por un especialista, ausencia del país o imposibilidad de concurrir por razones de fuerza mayor. Las sanciones económicas por no haber votado tienen un valor de alrededor de \$ 1.900 pesos uruguayos (\$50 dólares) y del doble para los funcionarios públicos. Aque-lllos que no votan ni pagan su multa se encuentran imposibilitados de hacer algunos trámites públicos: recibir dinero del gobierno, realizar transacciones y cerrar negocios, iniciar procedimientos judiciales, hacer trámites universitarios, hacer contratos de arrendamiento o entrar a trabajar en la administración pública, entre otros.

En estos seis países latinoamericanos la regulación del voto obligatorio ha generado rechazo entre la ciudadanía: por ejemplo, en Perú y Ecuador la mayoría de los ciudadanos apoyan un cambio de voto obligatorio a voto voluntario. De tal forma que, en 2012, en Perú el 66.7% de los ciudadanos consideraban que el voto debería ser voluntario; en Ecuador este porcentaje era de 61.2% en 2008 (Maldonado 2014).

La tendencia en América Latina es transitar del voto obligatorio al voto voluntario: en los últimos 30 años dos países hicieron esa transición: Venezuela en 1993 y Chile en 2012 —Guatemala también lo hizo un poco antes, en 1985. Ningún país adoptó o introdujo el voto obligatorio en su legislación electoral en el mismo periodo de tiempo, de acuerdo con los datos del proyecto “Reformas Políticas en América Latina” de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y la Organización de Estados Americanos (OEA) (Miranda 2015).

Chile comenzó su tránsito al voto obligatorio en 2009: en ese año “el gobierno chileno dictó la Ley No. 20.337 para la aprobación del voto voluntario, pero la vigencia de esta ley quedó suspendida hasta la reforma de la Constitución. (...) En el año 2012 entra en vigor la Ley No. 20.568 que finalmente consolida el derecho de sufragio facultativo y se elimina todo tipo de sanción y eximentes; el acto de sufragar es totalmente voluntario y se consagra en la Constitución como personal, igualitario, secreto y voluntario” (Ramos 2014). Por su parte, en Venezuela reformaron su marco legal para establecer el voto voluntario en 1993; la legislación secundaria quedó lista en 1994 y en 1998 celebraron sus primeras elecciones presidenciales aplicando el voto voluntario.

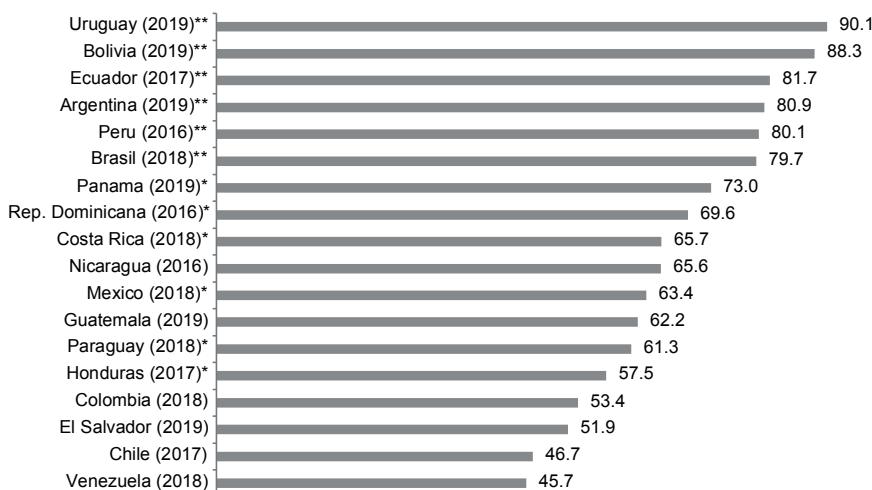
## **Efectos de la obligatoriedad del voto**

Una amplia literatura afirma que la participación electoral se ve influenciada por factores normativos, técnicos y socioculturales. Los factores normativos pueden ser el tipo de elección, la obligatoriedad o no del voto y si existen o no sanciones para quienes no votan, entre otras (Robles 2011). Fernando Tuesta Soldevilla sostiene que “entre las causales de tipo técnicas se encuentra la falta de difusión de información electoral (calendario electoral, localización de centros de votación, importancia del voto, etc.), la separación (que permite un mayor universo

de electores aptos, y una buena depuración del padrón electoral) o convergencia del registro cívico y el electoral” (Robles Ríos 2011). Finalmente, los factores socioculturales están relacionados, de acuerdo con Rafael Riva Palacio Galimberti, con lo atractivas que resultan las elecciones, la confianza, la credibilidad y la reputación del sistema político y electoral, así como con la violencia e intimidación (Robles Ríos 2011).

El efecto del voto obligatorio sobre la participación electoral es el mejor probado empíricamente y el que tiene un nexo causal más sólido. La participación en los países latinoamericanos con voto obligatorio sancionado —Uruguay, Bolivia, Ecuador, Argentina, Perú y Brasil— es la más alta en la región, seguida de los países con voto obligatorio sin sanción y, por último, los países con voto voluntario —Colombia, El Salvador, Chile y Venezuela.

**Gráfica 1. Participación electoral en América Latina**  
**Porcentaje de participación en las últimas elecciones**  
**presidenciales de América Latina**



Fuente: Elaboración propia con información de IDEA Internacional.

\* Países con voto obligatorio sin sanción.

\*\* Países con voto obligatorio sancionado.

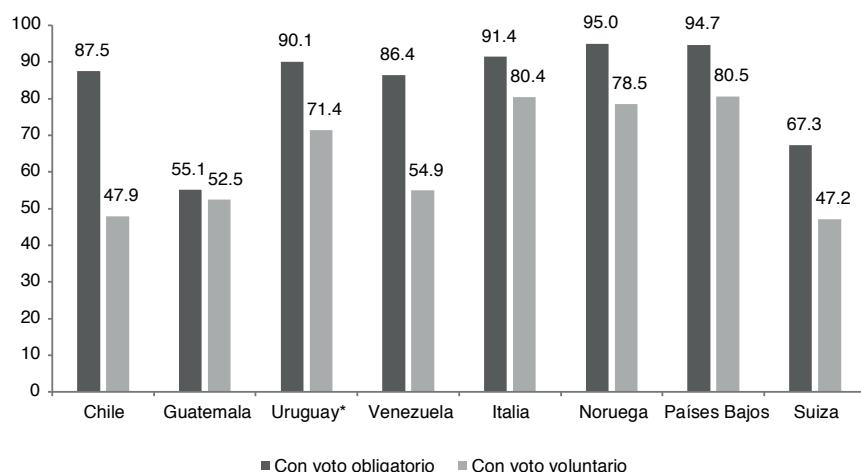
En Nicaragua y Guatemala el voto es voluntario, pero tienen niveles de participación similares a los países con voto obligatorio sin sanción. El promedio de participación en las últimas elecciones presidenciales en los países de América Latina con voto obligatorio sancionado es de

83.5%, mientras que en los países con voto obligatorio sin sanción es de 65.1%, y en los países con voto voluntario es de 54.2%.

Otra forma de probar empíricamente el efecto positivo del voto obligatorio (especialmente el voto obligatorio sancionado) sobre la participación electoral es analizar a aquellos países que han cambiado de voto obligatorio a voto voluntario. Sobre esto, Rafael Hernández muestra que “Chile destaca ostensiblemente puesto que la baja en la participación electoral fue mucho más brusca” (Hernández 2019, 3). La participación electoral promedio en Chile cayó 38.32 puntos porcentuales desde que se implementó el voto voluntario en la elección de 2012.

Otro caso similar, pero no tan drástico, es el de Noruega: hasta 1967 mantuvo el voto obligatorio alcanzando un nivel de participación promedio de 95%, al eliminar la medida quedó en promedio del 81% hasta 1991 (Franklin, 2002); mientras que “de 1993 al 2013 el promedio de participación fue de un 76%. Es decir, que desde la eliminación del voto obligatorio la participación electoral bajó 19 puntos porcentuales” (Caldevilla 2015, 179).

**Gráfica 2. Participación electoral después  
de la cancelación del voto obligatorio**  
**Porcentaje promedio de participación electoral con  
voto obligatorio y voluntario**



Fuente: Tomado de Hernández A. (2019) con datos de IDEA Internacional.

\* Uruguay hizo el cambio inverso: pasó de voto voluntario a voto obligatorio.

Otros efectos que se han discutido sobre el voto obligatorio son los efectos sobre (1) el número de votos nulos; (2) la representatividad; (3) el clientelismo electoral y (4) los valores cívicos o educación cívica.

(1) El voto obligatorio incrementará, muy probablemente, el número de votos nulos. Si las personas asisten a las urnas por obligación, la probabilidad de que anulen su voto es mayor por dos razones: por un lado, asistirán a votar personas desinteresadas en la política y que no destinaron tiempo para informarse y decidir su voto; por otro lado, asistirán a votar personas desencantadas con la política y que no consideran que alguno de los candidatos representa una opción adecuada para otorgarle su voto. El incremento en los votos nulos no es por si mismo algo negativo por dos razones: “Primero la evidencia indica que el incremento en concurrencia excede el incremento de papeletas inválidas, así que existe una ganancia neta de participación. Segunda, aún las papeletas inválidas pueden tener un rol muy útil. De hecho, bajo un régimen de voto obligatorio, la emisión de una papeleta inválida se puede convertir en una opción adicional de elección electoral que conlleva un mensaje político” (Proyecto de Administración y Costo de Elecciones “ACE Project” s/f).

(2) El voto obligatorio también puede incrementar la representatividad de las elecciones. El sufragio voluntario tiende a aumentar la abstención entre los electores más jóvenes, pobres y menos informados; por lo que los ganadores de las elecciones reflejan los intereses únicamente de una parte de la población, de los electores de mayor edad, ingresos y educación (Vlaicu 2017). Arend Lijphart, quien postuló que existe un sesgo en la participación electoral de los estratos más favorecidos educativa y económicamente de la sociedad, también sostiene que el voto obligatorio impulsaría una mayor participación de los sectores más populares y, por lo tanto, un fuerte incentivo para que los políticos los incluyan en sus propuestas y programas de gobierno (Lijphart 1997).

Al analizar elecciones en los cantones suizos, Singh (2014a) encuentra que “muchos de los factores demográficos, socioeconómicos y políticos que se correlacionan con la participación juegan un papel relativamente débil en la motivación de la participación electoral donde el voto es obligatorio. Por lo tanto, las poblaciones con derecho a voto

deberían reflejar más a todo el electorado en los países con voto obligatorio” (S. P. Singh 2014a, 548).

(3) El efecto del voto obligatorio sobre el clientelismo electoral no es claro y aún genera debate entre los estudiosos de temas electorales. Por un lado, quienes sostienen que el voto obligatorio puede reducir la compra de votos, argumentan que el voto voluntario aumenta el clientelismo: “como los ciudadanos no estarán constreñidos institucionalmente para votar (no serán sancionados), se consolida un lazo más clientelar que genere los incentivos suficientes para que los electores acudan a las urnas” (Morales 2011, 50). En este mismo sentido, también se ha argumentado que el voto obligatorio les quitaría los incentivos a los políticos para movilizar electores mediante la compra de votos, principalmente porque los votantes ya tendrían la obligación de acudir a votar y sería más costoso para los políticos constreñir su voto (Angarita 2017).

Por otro lado, existen investigaciones que demuestran que “los sectores populares pueden ser movilizados electoralmente por los partidos políticos por medio de estrategias de distribución discrecional de recursos, más allá de la existencia o no del voto obligatorio” ((Maroto y Došek 2018, 111). Incluso, Gans-Morse et al, (2014) demuestran que en los países latinoamericanos con voto obligatorio los niveles de clientelismo son incluso más altos debido a que hay más oferta de electores disponibles y, por tanto, disminuye el costo de la compra del voto. Dicha investigación muestra que “una encuesta reciente de más de 37,000 ciudadanos en las Américas revela que la compra de votos es dos veces más frecuente en los países donde la votación es obligatoria” (Gans-Morse, Mazzuca y Nichter 2014, 108).

(4) El voto obligatorio con sanción genera un cambio en la cultura política de la ciudadanía: el voto obligatorio “puede constituir un primer paso para transformar la cultura política (...) elevando con ello la calidad democrática, y sirviendo para crear en el votante un compromiso ético de evaluación de las prácticas de gobierno, poniendo además en valor el sufragio individual” (Caldevilla 2015, 186).

Sin embargo, Vlaicu (2017) sostiene que aún es cuestionable si el voto obligatorio genera ciudadanos más responsables y mejor informados. Por ejemplo, el mismo Vlaicu (2017) cita tres estudios en Brasil, país en el que el voto es obligatorio: el primer estudio encuentra

que el voto obligatorio tiene un impacto positivo y significativo en la probabilidad de que los votantes primerizos vean el noticiero principal de Brasil (Bruce y Costa Lima 2015). El segundo encuentra que acudir a votar no tiene ningún impacto en el conocimiento político de las personas ni en el consumo de información (López de Leon y Rizzi 2014). Finalmente, el tercer estudio argumenta que la disminución en la participación electoral de las personas de la tercera edad que no están obligadas a votar en algunos países demuestra que no existe un compromiso real por votar, sino que las personas acuden a las urnas únicamente por temor a ser sancionadas (S. P. Singh 2014b).

## El voto en México

El voto en México es un derecho y un deber reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos desde 1917. El artículo 35 de la Carta Magna lo establece como un derecho y el artículo 36 como una obligación:

**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

[...]

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional...

**Artículo 36.** Son obligaciones del ciudadano de la República:

[...]

III. Votar en las elecciones y en las consultas populares, en los términos que señale la ley;

Además, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

El voto es, de acuerdo con los artículos 41 y 116 de la Constitución, universal, libre, secreto y directo. Por su parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en el artículo 7 que “el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible”. Dosamantes (2004) define estas características del voto en México de la siguiente forma:

**Universal**, porque tienen derecho a él todos los ciudadanos que satisfagan los requisitos establecidos por la ley, sin discriminación de raza, religión, género, condición social o ilustración.

**Libre**, porque el elector lo emite según su preferencia, es decir, no está sujeto a ningún tipo de presión o coacción para su emisión.

**Secreto**, porque la ley garantiza que no se conocerá públicamente la preferencia o voluntad de cada elector; es decir, porque se tiene el derecho de votar sin ser observado, desde que el ciudadano marca la boleta electoral hasta que se deposita en la urna.

**Directo**, ya que el ciudadano elige por sí mismo a sus representantes sin intermediarios. Además de estas características, el voto también es personal e intransferible.

**Personal**, porque atañe exclusivamente a la persona del titular; es decir, el elector debe acudir personalmente a la casilla que le corresponda para depositar su voto, por sí mismo y sin asesoramiento alguno.

**Intransferible**, porque el elector no puede otorgar poder o mandato para ejercerlo, o ceder su derecho al voto a ninguna persona (Dosamantes 2004, 349).

### Breve historia de la participación electoral en México

Durante el régimen hegemónico del PRI los mexicanos acudían a las urnas gracias a la movilización electoral que se hacía desde el gobierno y el partido oficial con el objetivo de legitimar la sucesión entre candidatos del mismo PRI. Incluso, como menciona René Torres-Ruiz, “los años ochenta se habían caracterizado por una acentuada apatía del electorado y un pronunciado abstencionismo electoral. Durante esa década menos de la mitad de los ciudadanos empadronados concurrían a las urnas. De hecho, en 1991 la participación aumentó 15% en relación con 1988” (Torres-Ruiz 2017, 35). En 1985, la participación en las elecciones legislativas federales fue de 51.82%; en 1988 de 49.43% y en 1991 fue de 61.11%.

Durante la última década del siglo XX la ciudadanía comenzó a tener interés en participar, debido a que el sistema político y electoral entró en un proceso de modernización política basada en la confianza que generaron las reformas político-electorales de 1977 y 1996. De tal manera que en las elecciones presidenciales de 1994 participaron el 77.8% de los ciudadanos empadronados con credencial para votar. Las elecciones de 1994 fueron calificadas por algunos expertos como las “primeras elecciones nacionales más o menos honestas y competidas

desde la Revolución de 1910; de hecho, probablemente las primeras de su historia” (Whitehead 2006, 119).

Las elecciones legislativas de 1997 y las presidenciales del 2000 marcaron un punto de inflexión en la historia política del país: en las primeras, el PRI perdió la mayoría en la Cámara de Diputados y los partidos de oposición —PRD y PAN— obtuvieron importantes triunfos arrebatando gobiernos locales al partido oficial; en las segundas, la victoria del PAN en las elecciones presidenciales puso fin a la hegemonía priista. En ambas elecciones el voto ciudadano fue la clave para consumar una transición a la democracia por la vía pacífica.

En las elecciones del 2000 “el voto se ejerció —en términos generales— con libertad, expresándose mayoritariamente a favor del cambio (...) se demostró que las instituciones electorales funcionaban apropiadamente y que la voluntad popular podía expresarse con mayor libertad que en el pasado y en un ambiente de respeto y legalidad” (Torres-Ruiz 2017, 36). De tal manera que estas elecciones representaron un paso importante para la democracia electoral mexicana a través del reconocimiento y uso efectivo del voto como un instrumento de cambio, principalmente porque las instituciones electorales se habían fortalecido.

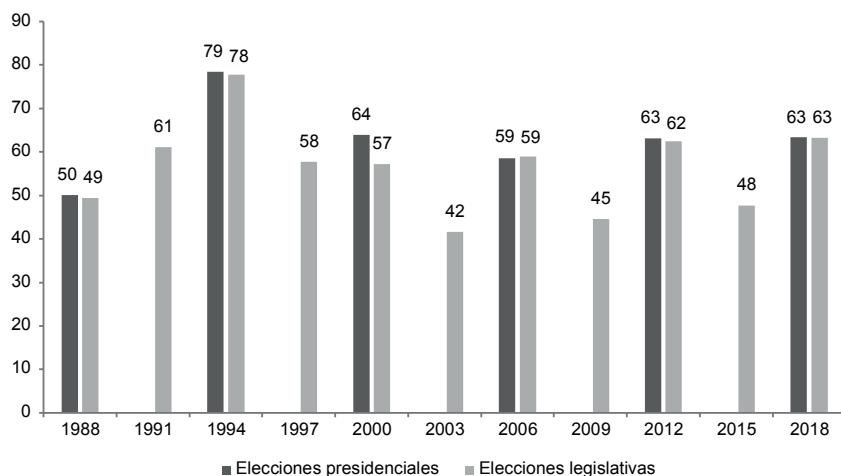
Después del proceso electoral del 2000, la ciudadanía comenzó a tener expectativas muy elevadas sobre la democracia: “La ciudadanía confió y depositó sus más altas esperanzas en la democracia y en las instituciones, actores y procedimientos que la representan (...) Esa confianza tenía que ver con la creencia de que la democracia sería el medio para generar crecimiento económico, más empleo y mejor remunerado, para educarse y tener acceso a buenos servicios de salud, en suma, para alcanzar mejores y más dignos niveles de vida” (Torres-Ruiz 2017, 37).

Las altas expectativas de la ciudadanía no fueron satisfechas por los gobiernos panistas de Vicente Fox y Felipe Calderón, ni por el gobierno priista de Enrique Peña Nieto. Desde el 2000 hasta el 2018, la ciudadanía experimentó, de acuerdo con José Antonio Crespo (2011), una decepción democrática porque las expectativas ciudadanas sobre las ventajas socioeconómicas de la democracia fueron excesivas y porque la nueva clase gobernante no tuvo la voluntad política para encabezar un verdadero cambio. Este desencanto democrático fue probablemen-

te una de las razones por las que, nuevamente mediante el voto, los ciudadanos escogieron en 2018 una opción distinta al PAN y al PRI y decidieron darle la oportunidad a un movimiento de izquierda encabezado por Andrés Manuel López Obrador.

El desencanto de los mexicanos con la democracia se manifiesta en la reducción de la participación electoral durante las últimas dos décadas, en comparación con la última década del siglo XX. Las elecciones presidenciales con el porcentaje más alto de participación desde 1988 fueron las de 1994 (78.5%); ese mismo año también se alcanzó la participación más alta en elecciones legislativas (77.73%). En las últimas dos elecciones presidenciales, en 2012 (63.14%) y 2018 (63.43%), la participación ha estado 15 puntos porcentuales por debajo de la participación de 1994. El voto ha perdido fuerza entre la ciudadanía mexicana, aunque continúa siendo un mecanismo efectivo para formar gobiernos. La siguiente gráfica muestra el porcentaje de participación en las elecciones federales.

**Gráfica 3. Participación electoral en México  
Porcentaje de la participación en elecciones  
fедерales de México (1988-2018)**



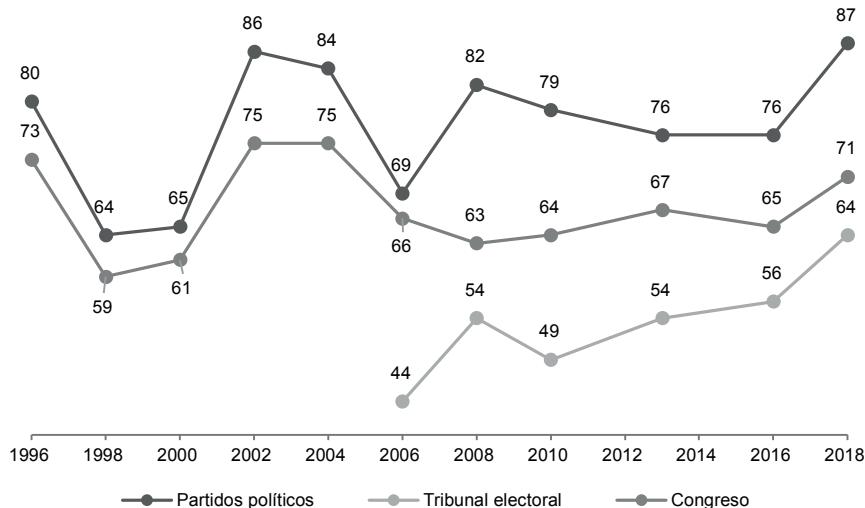
Fuente: IDEA Internacional.

De 1988 a la fecha (2019), México llevó a cabo once elecciones para cargos del poder legislativo federal y seis elecciones presidenciales. El promedio de las elecciones a cargos del poder legislativo se encuentra

muy por debajo del promedio en el mundo (67.75%) y en Latinoamérica (65.60%) con apenas 56.52% (International IDEA s.f.). Por su parte, el promedio de las elecciones presidenciales también se encuentra por debajo del promedio mundial (65.01%) y del latinoamericano (67.6%) con 62.95%.

El desencanto con la democracia —y la consecuente pérdida de fortaleza del voto— también es visible en los porcentajes de confianza en los partidos políticos, las autoridades electorales y el congreso. En las últimas mediciones de confianza en las instituciones de la democracia realizada por Latinobarómetro, los partidos políticos y el tribunal electoral enfrentan los porcentajes de desconfianza más altos en su historia con 87% y 64%, respectivamente. Por su parte, la confianza en el congreso también está en niveles críticos con 71% de personas que confían poco o nada en los legisladores.

**Tabla 4. Desconfianza en la democracia mexicana  
Porcentaje de desconfianza en los partidos políticos,  
la autoridad electoral y el congreso en México (1996-2018)**



Fuente: Latinobarómetro.

Frente a este escenario de descontento y crisis de legitimidad y desconfianza de las instituciones de la democracia, René Torres-Ruiz postula, acertadamente, que es necesario “considerar la posibilidad de

traducir ese malestar ciudadano en leyes electorales, para que puedan tener un benéfico efecto transformador sobre el sistema político, de partidos y electoral, para que la democracia mexicana tenga viabilidad” (Torres-Ruiz 2017, 43). Una de esas alternativas es reglamentar efectivamente el voto como una obligación y establecer sanciones para aquellos ciudadanos que no emiten su voto en la jornada electoral. Esto con el objetivo de fortalecer la participación electoral para, a su vez, consolidar una democracia legítima, más representativa y estable.

### **Legislación actual sobre el voto obligatorio y propuestas de reforma**

El voto obligatorio con sanción se estableció en la Constitución mexicana desde 1917; sin embargo, la sanción nunca se ha aplicado en la práctica. El artículo 36 establece el voto como una obligación ciudadana y “el artículo 38 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción I, señala que por falta de cumplimiento sin causa justificada de las obligaciones que impone el artículo 36 de dicha Constitución, específicamente la fracción III de votar en las elecciones populares, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden hasta por un año y se impondrán además las otras penas que por el mismo hecho señalare la ley” (Soto 2019, 495).

Las deficiencias de las leyes secundarias han imposibilitado la efectiva sanción del voto obligatorio. En el anterior marco normativo, el artículo 4 del extinto Cofipe señalaba que votar constituye un derecho y una obligación del ciudadano. Desde 2014, la Legipe retoma lo contenido en el Cofipe, pero esta vez en el artículo 7: “Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular”.

Sin embargo, en la legislación secundaria no existen sanciones para quienes no participen en las elecciones. Esto mismo sucede con la obligación de los ciudadanos de integrar las mesas directivas de casilla (Art. 8 Legipe). Por lo tanto, se considera necesario incluir en la Legipe las sanciones para los ciudadanos que no asistan a votar y que no participen como funcionarios de casilla el día de las elecciones.

Sancionar a los ciudadanos que no votan no es una materia nueva. La primera iniciativa sobre este tema —de las iniciativas disponibles

en el Sistema de Información Legislativa (SIL) desde 1997— fue presentada el 19 de abril de 2006 por el diputado Jorge Antonio Kahwagi Macari del PVEM. La iniciativa proponía reformar el Cofipe para establecer que “toda persona inscrita en el Registro Nacional de Electores y que se encuentre en las listas nominales de electores está obligada a sufragar el día de la elección, salvo en caso fortuito o de fuerza mayor”.<sup>2</sup> La iniciativa también contemplaba que quienes no votaran ni justificaran su ausencia en las urnas se harían acreedores a una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal, es decir, \$486.70 pesos en ese entonces.

En la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en materia de obligatoriedad del voto que se encuentran pendientes en comisiones del Senado. La primera fue presentada por el senador Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) el 31 de julio de 2019 y establece que: 1) el ciudadano que acuda a votar obtenga beneficios fiscales y administrativos; y 2) que se establezcan sanciones para quien no cumpla con su obligación de votar.<sup>3</sup>

La senadora Nadia Navarro Acevedo (PAN) presentó el 29 de octubre de 2019 una iniciativa para: 1) constituir como una infracción el que los ciudadanos no emitan, sin causa justificada, su voto; 2) amonestar públicamente a quienes no asistan a votar y, en caso de reincidencia, con una multa cuyo importe será fijado por la autoridad electoral y/o trabajo en favor de la comunidad; e 3) inscribir a quienes no asistan a votar en una sección de “infractores al deber de votar” del Padrón electoral; de tal manera que quienes se encuentren inscritos ahí no puedan realizar trámites o gestiones ante los entes públicos federales, estatales o municipales durante el lapso que fije la autoridad

---

<sup>2</sup> Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a cargo del diputado Jorge A. Kahwagi Macari, del grupo parlamentario del PVEM. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/04/asun\\_2254242\\_20060427\\_1146584041.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2006/04/asun_2254242_20060427_1146584041.pdf).

<sup>3</sup> Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona un párrafo segundo a la fracción II del artículo 35 y un párrafo segundo a la fracción III del artículo 36, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de obligatoriedad en el ejercicio del voto. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun\\_3890678\\_20190731\\_1564594870.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/07/asun_3890678_20190731_1564594870.pdf).

electoral.<sup>4</sup> En la tabla 2 se muestran las 14 iniciativas registradas en el SIL en materia de obligatoriedad del voto.

**Tabla 2. Iniciativas presentadas en materia de obligatoriedad del voto**

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Sen. Nadia Navarro Acevedo (PAN) Presentada el 29/10/2019	1) Crear una sección electoral en la que se asentarán los datos de los ciudadanos infractores al deber de votar; 2) constituir como infracción para los ciudadanos la omisión de emitir su voto sin que exista causa justificada; 3) suspender los efectos de la credencial para votar como medio de identificación personal, cuando el ciudadano no acuda a votar; 4) impedir a quien no vote a que realice trámites ante las autoridades gubernamentales; y, 5) garantizar que el infractor contará con los medios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sen. Samuel Alejandro García Sepúlveda (MC) Presentada el 31/07/2019	1) Reducir el abstencionismo mediante el otorgamiento de beneficios fiscales y administrativos a la ciudadanía que cumpla con su derecho; 2) sancionar a quien no cumpla con su obligación de votar; y 3) disponer que la Federación, las entidades federativas, la Ciudad de México y los municipios, participen con recursos a efecto de otorgar beneficios fiscales y administrativos.
Dip. Marbella Toledo Ibarra (MC) Presentada el 06/04/2017	Establecer que al ciudadano que no ejerza su voto, sin causa justificada, se le suspenderán sus derechos y prerrogativas por un año y será sancionado en los términos que fijen las leyes en materia electoral.
Dip. Hugo Eric Flores Cervantes (PES) Presentada el 14/03/2017	Establecer que las personas que voten en las elecciones y consultas populares se harán acreedores a estímulos fiscales.
Sen. Angélica De La Peña Gómez (PRD) Presentada el 18/10/2016	1) Establecer la obligatoriedad del voto en los procesos electorales; y 2) evitar la suspensión de derechos políticos a personas implicadas en procesos penales.
Sen. Sandra Luz García Guajardo (PAN) Presentada el 22/09/2016	1) Considerar como infracción de los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos políticos, la no emisión del voto; 2) sancionar, en caso de no acudir a votar, con la suspensión de la credencial para votar como identificación oficial por un año y, en caso de reincidir, por el doble de tiempo; y 3) especificar las causales de excepción que no tendrán sanción para los ciudadanos, siempre y cuando se presenten ante la autoridad hasta 30 días después de la elección para acreditar su impedimento.

<sup>4</sup> Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en materia de obligación del voto. [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun\\_3952746\\_20191029\\_1572365062.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2019/10/asun_3952746_20191029_1572365062.pdf).

*Continuación.*

Presentación	Propuesta de la iniciativa
Dip. Omar Ortega Álvarez (PRD) Presentada el 24/08/2016	Establecer el procedimiento en caso de que los ciudadanos incumplan con sus obligaciones electorales. Para ello propone: 1) indicar que el INE será el responsable de solicitar la suspensión de los derechos; 2) señalar que las autoridades electorales jurisdiccionales de las entidades federativas determinarán la sanción correspondiente; y 3) precisar que dichas sanciones podrán ser revisadas por el TEPJF.
Sen. Luz María Beristaín Navarrete (PRD) Presentada el 23/10/2013	Sancionar a los ciudadanos, los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso, cualquier persona física o moral con multa de 16 días de SMGVDF por la falta de justificación requerida por la ausencia de la emisión del voto al IFE; y, la no aprobación de dicha justificación por el Instituto; precisando que se exceptúa de dicha infracción a: i) los ciudadanos mayores de 70 años; ii) los jueces y sus auxiliares que por imperio de la ley deban asistir a sus oficinas y mantenerlas abiertas mientras dure el acto comicial; iii) los enfermos o imposibilitados por fuerza mayor, suficientemente comprobada por organismo público que les impida asistir al acto de elección; iv) el personal de organismos y empresas de servicios públicos, que por razones relacionadas a su trabajo deban realizar tareas que le impidan asistir a los comicios durante su desarrollo.
Dip. Emiliano Velázquez Esquivel (PRD) Presentada el 06/06/2012	Establecer la obligatoriedad del voto cuando se trate de elecciones para elegir al presidente de la República.
Dip. David Ricardo Sánchez Guevara (PRI) Presentada el 23/11/2011	Establecer la obligatoriedad del voto en el país. Pretende generar una mayor participación ciudadana en las elecciones, por lo que los ciudadanos que no ejerzan su voto serán sancionados con seis días de SMGV en la República Mexicana.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (Panal) Presentada el 14/04/2011	Sancionar la falta injustificada en la participación del ciudadano en el voto con trabajo comunitario en beneficio público de los municipios, estados y federación, dependiendo de los comicios.
Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía (Convergencia) Presentada el 21/04/2010	Establecer que los ciudadanos que no cumplen con la obligación de votar en las elecciones populares o que se nieguen a integrar las mesas directivas de casilla, se le suspenderá la prerrogativa de votar y ser votado para todos los cargos de elección popular durante un año; serán sancionados con multa de hasta 10 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal y, en caso de reincidencia, hasta con 30 días.
Dip. Alfonso Juventino Nava Díaz (PRI) Presentada el 23/08/2006	Propone que los ciudadanos que incumplan con su obligación de votar serán inhabilitados para poder acceder a los programas de apoyo de gobierno y se mandará a publicar por única vez en el Diario Oficial de la Federación. En caso de que además de no votar el ciudadano disidente esté postulado a un cargo de elección popular, o ejerza alguno, será inhabilitado al ejercicio de este, mientras dure la suspensión de sus derechos, que en todo caso no podrá ser mayor de un año. No serán sancionadas las personas que, por enfermedad, impedimento físico o causa justificada, incumplan con la acción de votar.
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari (PDEM) Presentada el 27/04/2006	La iniciativa propone establecer el voto como una obligación y no un derecho de los ciudadanos y que en caso de incumplimiento se les sancione con una multa por 10 días de salario mínimo vigente en el DF.

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa.

## Conclusión

El marco normativo constitucional mexicano contempla que el voto es obligatorio (Art. 36) y que las personas que no acudan a votar deben ser sancionadas: el artículo 38 constitucional establece que se deben suspender hasta por un año los derechos o prerrogativas de los ciudadanos que no cumplan con las obligaciones establecidas en el artículo 36. Además, el mismo artículo 38 señala que se pueden establecer otras penas por el mismo hecho. La regulación contenida en la Constitución Política hace más fácil la introducción de sanciones para quienes no acuden a votar; incluso, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales debería de regular este tema. A pesar del establecimiento del voto obligatorio con sanción en la Constitución, en la práctica no existen sanciones debido a la falta de legislación secundaria en la materia.

El voto obligatorio ha adquirido relevancia en la agenda pública en los últimos años, principalmente como una solución para afrontar el creciente desencanto de la ciudadanía con el sistema político y electoral y, por tanto, con la democracia. Como muestra de esto, en la actual legislatura (LXIV) hay dos iniciativas en trámite en las comisiones del Senado de la República que buscan imponer sanciones y otorgar estímulos a los ciudadanos que no ejerzan su voto. Además, desde 2006 se han presentado otras doce iniciativas legislativas en el mismo sentido.

La propuesta es simple: primero, debe establecerse el empadronamiento como una obligación mediante el reconocimiento de la credencial de elector como un documento indispensable para realizar trámites gubernamentales o para adquirir servicios públicos. Segundo, debe establecerse una multa u horas de servicio comunitario para aquellos que no emitan su voto. Tercero, las sanciones que se impongan deben ser más duras para los funcionarios de casilla que no asistan a cumplir con su función el día de la jornada electoral y para los ciudadanos que reincidan incumpliendo su obligación de votar. Los legisladores deberán establecer mecanismos adecuados para que la ciudadanía pueda cumplir con su deber y obligación de votar; y sanciones proporcionales que tomen en cuenta el contexto de desigualdad del país.

Sería un error considerar que el voto obligatorio con sanción es una panacea para todos los problemas que aquejan a nuestra democracia.

De tal manera que al introducir estos cambios en la legislación no se tiene que esperar más que un aumento en la participación electoral de los mexicanos, siempre y cuando las sanciones sean efectivas. La introducción del voto obligatorio debe ir acompañada de un marco normativo que reconozca el valor del voto nulo y que sancione duramente la compra de votos: deberían considerarse reformas orientadas a establecer un umbral de votos nulos que obligue a realizar una nueva elección con nuevos candidatos y deberían de mejorarse los mecanismos de fiscalización de las campañas políticas y endurecer las penas para quienes compren votos. También deberían realizarse campañas de educación cívica para difundir el valor del voto y fomentar los valores democráticos.

El voto obligatorio con sanción puede traer efectos positivos para la democracia mexicana, principalmente porque podría obligar a la clase política a mejorar y a ser más responsiva a las demandas de un electorado más amplio. Los políticos tendrían que centrar sus campañas en convencer a los electores a través de sus propuestas y no gastarán recursos (especialmente tiempo y dinero) en movilizar a la ciudadanía porque ya estarán obligados a acudir a las urnas. Los ciudadanos, por su parte, se involucrarán más en los asuntos públicos (probablemente) porque tendrán incentivos para hacerlo debido a que tienen que tomar una decisión el día de las elecciones. ¶

# **Asesinatos políticos en México. Análisis del proceso electoral 2017-2018**

Víctor A. Hernández Huerta  
y Daniel A. Bastidas Vargas\*

## **Introducción**

El proceso electoral federal 2017-2018 no solo se caracterizó por haber sido el más grande en la historia de México,<sup>1</sup> sino también el más violento. Dos meses antes del día de la jornada electoral, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos mostraba preocupación por los altos niveles de violencia en México, lo que su opinión representaba “una situación especial de riesgo a actores políticos en el país, incluyendo a precandidatos/as y candidatos/as de distintos movimientos y afiliaciones políticas.”<sup>2</sup>

---

\* Víctor A. Hernández Huerta es licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y doctor en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame, EE.UU. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, así como profesor investigador visitante de la División de Estudios Políticos del CIDE. Su trabajo académico ha sido publicado en *The Journal of Politics*, *Election Law Journal* y *Colombia Internacional*. E-mail: victor.hernandez@cide.edu. Daniel A. Bastidas Vargas es licenciado en Economía por la Universidad de los Llanos, en Colombia. Cuenta con una especialidad en Relaciones Internacionales por el King's College, de Londres. Es asistente de investigación en el Programa de Política de Drogas del CIDE. E-mail: daniel.bastidas@cide.edu.

<sup>1</sup> En la elección del 1 de julio de 2018 se disputaron 3,406 cargos de elección popular. Se eligió al presidente de la República, 500 diputados federales, 128 senadores, 16 alcaldías en la Ciudad de México, 1,596 ayuntamientos, 972 diputados locales, 8 gobernadores, un jefe de gobierno de la Ciudad de México, y otros 184 cargos locales. Fuente: Integralia Consultores. En: <http://integralia.com.mx/content/publicaciones/035/Primer%20reporte%20electoral%202018.pdf>.

<sup>2</sup> Comunicado de prensa de la Organización de Estados Americanos. “CIDH observa violencia durante el proceso electoral en México.” 10 de mayo de 2018. En: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/102.asp>.

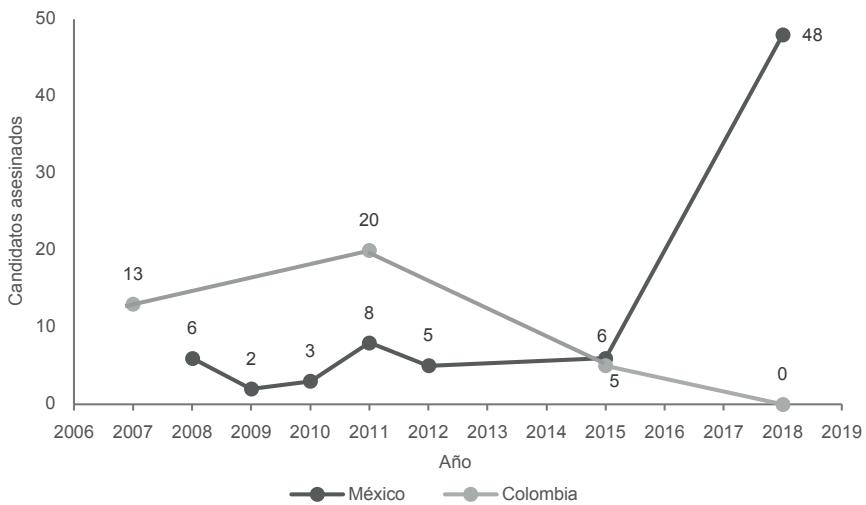
Desde el inicio del proceso, el 8 de septiembre de 2017, hasta el fin de las campañas el 27 de junio de 2018, fueron 48 precandidatos y candidatos a puestos de elección popular asesinados en todo el territorio nacional.<sup>3</sup> Si comparamos la cifra de 2018, con otros procesos electorales federales y locales de los últimos diez años, observaremos un dramático crecimiento en el número de candidatos asesinados. En procesos electorales anteriores (federales y locales), la cifra osciló entre dos y ocho candidatos asesinados; es decir, cinco asesinatos en promedio por proceso electoral (gráfica 1).<sup>4</sup> Esto representa un incremento de 860% con relación a la media de candidatos asesinados en la última década.

La cifra de 2018 es notoriamente alarmante no sólo si la comparamos con el pasado, sino también si la comparamos con otros países que han sido víctimas de violencia, y de violencia electoral en particular. Por ejemplo, en Italia hubo 62 políticos asesinados entre 1974 y 2016 (Daniele *et al.* 2017), es decir, 1.5 políticos muertos por año. En el caso de Colombia se observa un descenso en el número de candidatos asesinados, llegando a cero candidatos asesinados en 2018 (gráfica 1), año en que se eligió al Congreso y al presidente de la República. De hecho, las elecciones de 2018 fueron las elecciones más pacíficas en la historia de Colombia.

<sup>3</sup> La lista se elaboró cruzando información de un reportaje de El Universal (“Entérate. ¿Quiénes son los candidatos asesinados durante el proceso electoral?”), un reportaje de Animal Político (“Morir por estar en la boleta”) y del Séptimo Informe de Violencia Política en México elaborado por Etellekt Consultores. Las listas coinciden en el número de candidatos asesinados y solo difieren en detalles como el segundo nombre de los candidatos o la forma en que se escriben.

<sup>4</sup> Además de los referidos homicidios de años recientes, no se puede dejar de hacer referencia a los asesinatos de Luis Donald Colosio, candidato del PRI a la presidencia de la República, y de José Francisco Ruiz Massieu, Secretario General del PRI, ocurridos en 1994.

**Gráfica 1. Candidatos asesinados en México y Colombia: evolución reciente**



Fuente: México (Integralia Consultores 2015), Colombia (Misión de Observación Electoral-MOE 2018).<sup>5</sup>

En México, los estados más afectados por la violencia política durante el proceso electoral 2017-2018 fueron Guerrero, Michoacán, Oaxaca y Puebla. ¿A qué se debió esta ola de asesinatos políticos sin precedentes? El argumento que se expone en este análisis es que los asesinatos de candidatos en México entre 2017 y 2018 están íntimamente relacionados con la presencia de organizaciones criminales. Además, el fenómeno de la violencia político-electoral parece ser un fenómeno local, pues la mayoría de las víctimas competían por cargos a nivel municipal.

Este artículo está organizado de la siguiente manera. En primer lugar, revisamos la literatura sobre crimen y violencia electoral, y los incentivos que tienen las organizaciones criminales para hacer uso de ella. Después, presentamos algunos datos sobre quiénes eran los políticos asesinados y algunos rasgos individuales, a partir de una revisión exhaustiva de medios electrónicos de comunicación. Enseguida, presentamos un análisis cuantitativo de los municipios que se encuen-

<sup>5</sup> La información de Colombia proviene de varios informes publicados por la MOE: Cubaque (2011), Alonso López (2015) y MOE (2018).

tran ubicados en estados que sufrieron al menos un asesinato de pre-candidatos o candidatos (710 municipios excluyendo Oaxaca), con el propósito de identificar patrones políticos y sociales de los municipios afectados por la violencia política. En las conclusiones, presentamos los hallazgos de la investigación y las implicaciones para la calidad de la democracia.

## Crimen y procesos electorales

La violencia electoral tiene dos acepciones comunes. En primer lugar, se entiende como un subconjunto de actividades dentro de un conflicto político de mayor magnitud, la mayoría de las veces como parte de una trayectoria de violencia étnica dentro de sociedades divididas. En segundo lugar, como el uso intencional de la fuerza como estrategia para afectar los resultados electorales (Höglund 2009).

La violencia política puede ser empleada tanto por gobiernos y partidos políticos —para permanecer en el poder o perjudicar a sus contendientes— (Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013; Höglund 2009); como por grupos criminales que buscan amedrentar a sus opositores o apoyar a políticos aliados y obtener así protección para sus actividades ilícitas (Albarracín 2018; García-Sánchez 2016; Ley 2018; Ponce 2019; Trelles y Carreras 2012).

Los grupos criminales tienen varios incentivos para involucrarse en procesos electorales. Sobre ellos, se suele asumir que actúan motivados por intereses económicos; por ejemplo, para defender y controlar mercados criminales, ya sea en reacción a la irrupción de autoridades encargadas de hacer cumplir la ley o a la competencia con otras organizaciones criminales (Osorio 2015). Sin embargo, también pueden haber motivos políticos; por ejemplo, impulsar a políticos afines a cambio de protección para sus actividades ilícitas (Dal Bó *et al.* 2006; Trejo y Ley 2018).

También pueden hacer uso de la violencia para infundir temor entre los votantes y afectar negativamente la participación electoral (Trelles y Carreras 2012; Ley 2018), muchas veces con el propósito de disminuir las posibilidades de victoria de adversarios políticos (García-Sánchez 2016). Por ejemplo, en contextos violentos donde hay un

actor armado dominante, éste puede presionar a los votantes de tal forma que terminen apoyando a los candidatos que él respalda (García-Sánchez 2016).

Finalmente, también pueden tener el propósito de eliminar la competencia electoral mediante amenazas o asesinatos a políticos rivales (Albarracín 2018; Daniele *et al.* 2017; Ponce 2019). Cabe mencionar que la política electoral criminalizada, en la que hay un uso intencional de la fuerza por grupos criminales para influir en la política, es predominantemente un fenómeno local. La política electoral criminalizada puede ocurrir a nivel nacional o regional, pero se requiere de estado de derecho débil y de una limitada rendición de cuentas ante la sociedad civil para que resulte atractiva para los grupos criminales (Albarracín 2018).

Además, no solo los grupos criminales pueden estar interesados en influir resultados electorales, también los gobiernos y partidos políticos pueden hacerlo. Algunos autores argumentan que la democracia representativa ha dejado de ser la herramienta para dirimir diferencias en la competencia política y que se privilegia la violencia como el recurso más efectivo para obtener un cargo público. Existe evidencia de que los partidos en el gobierno pueden hacer uso de la violencia electoral como recurso para permanecer en el poder (Hafner-Burton *et al.* 2013); asimismo, la reñida competencia electoral y la fragmentación política pueden incentivar a los contendientes a hacer uso de la violencia para desequilibrar el terreno de juego electoral (Höglund 2009; Perliger 2015).

## **Perfiles y circunstancias de los asesinatos políticos**

Un primer acercamiento a las causas de los asesinatos de candidatos y precandidatos en el proceso electoral de 2018 es presentar algunos datos sobre las víctimas. Los datos provienen de la revisión de notas de periódico.<sup>6</sup> El conteo que se realizó arrojó que, entre el 8 de septiembre

---

<sup>6</sup> Es cierto que los reportajes periodísticos solamente dan fe de lo declarado por quienes las llevan a cabo y, en dicho sentido, es necesario esperar la conclusión de los procedimientos para

de 2017 —inicio del proceso electoral federal 2017-2018— y el 27 de junio de 2018 —fin de las campañas electorales—, fueron 48 los políticos asesinados; 20 eran candidatos ya con registro oficial y 28 precandidatos, es decir, militantes que habían manifestado su intención de competir por un puesto de elección popular.<sup>7</sup>

Además de la identidad del candidato, en la revisión realizada en medios electrónicos de comunicación, se recolectaron los siguientes datos: municipio en el que contendía, municipio (y el estado) en el que ocurrió el asesinato, partido político de militancia, cargo al que aspiraba, fecha del homicidio, edad, sexo, tipo de muerte, partido político que obtuvo el triunfo en la elección, si el candidato había hecho pronunciamientos en contra del crimen organizado, si el candidato buscaba la reelección, y si pertenecía a un partido político opositor al gobernador en funciones.

De los 48 políticos asesinados, 26 aspiraban a una presidencia municipal, ocho a una regiduría, diez a una diputación local y dos más a una diputación federal. Estas cifras ponen en evidencia que las víctimas fueron en su mayoría candidatos a puestos locales.<sup>8</sup>

Por otra parte, las cifras de estos asesinatos muestran que, del total de candidatos asesinados, 41 eran hombres y siete eran mujeres. Esto permite suponer que los asesinatos no son del todo aleatorios, ya que si lo fueran observaríamos una proporción similar de asesinatos entre hombres y mujeres debido a que en México se ha logrado que se postule una misma proporción de candidatos y candidatas como consecuencia de la adopción de cuotas de género, e incluso más recientemente por la adopción de la paridad de género (Freidenberg y Alva 2017).

---

que la autoridad correspondiente determine si se acreditaron o no; sin embargo, se optó por usar esta fuente de información porque nos permiten tener una primera aproximación a los hechos ocurridos —en particular el conteo de asesinatos— sin necesidad de tener que esperar a que los procesos judiciales concluyan. Además, la práctica más común de los estudios que estudian violencia criminal es recurrir a notas periodísticas como principal insumo para elaboración de sus bases de datos; véase por ejemplo Osorio (2015), Trejo y Ley (2017, 2019).

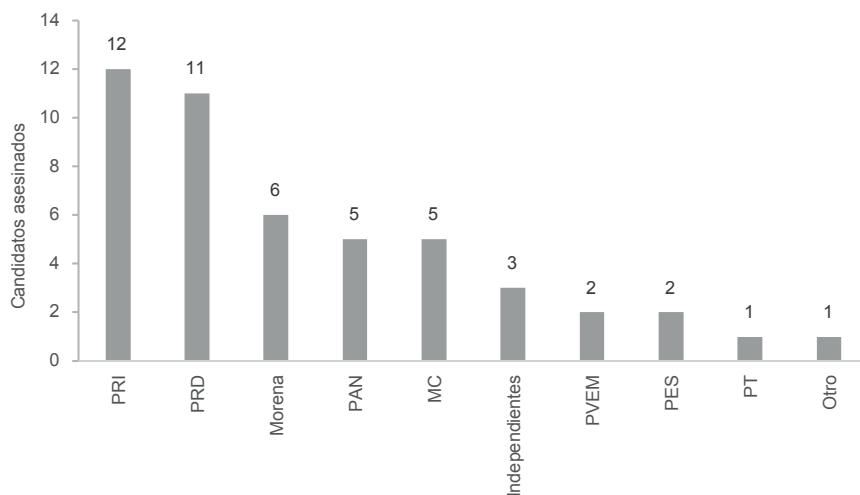
<sup>7</sup> Al 22 de junio de 2018, el INE reportó la muerte de “41 personas asesinadas entre aspirantes y candidatos a puestos de elección popular.” INE, “Crónica del Proceso Electoral 2017-2018 junio 2018.” En: <https://www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-junio-2018/>.

<sup>8</sup> Un fenómeno similar ocurrió en Colombia, pues en el proceso electoral de 2015 la mayoría de las víctimas de violencia política fueron los candidatos de elección popular a nivel municipal (Alonso López 2015).

Con la información disponible, podría concluirse que el asesinato de candidatas en el pasado proceso electoral no se trata necesariamente de violencia política contra las mujeres, pues estos hechos no cubren con las dos condiciones contempladas en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres: 1) cuando la violencia se dirige a una mujer por ser mujer, y 2) cuando la violencia tiene un impacto diferenciado en las mujeres o les afecta desproporcionadamente.<sup>9</sup>

Sobre la afiliación política de las víctimas, 12 pertenecían al PRI, 11 al PRD y seis a Morena (gráfica 2). Prácticamente todos los partidos políticos que postularon candidatos a puestos de elección popular fueron víctimas de la violencia política; esto permite suponer que la orientación política no es una variable que pueda asociarse con la ocurrencia de los asesinatos.

**Gráfica 2. Candidatos asesinados por partido político**

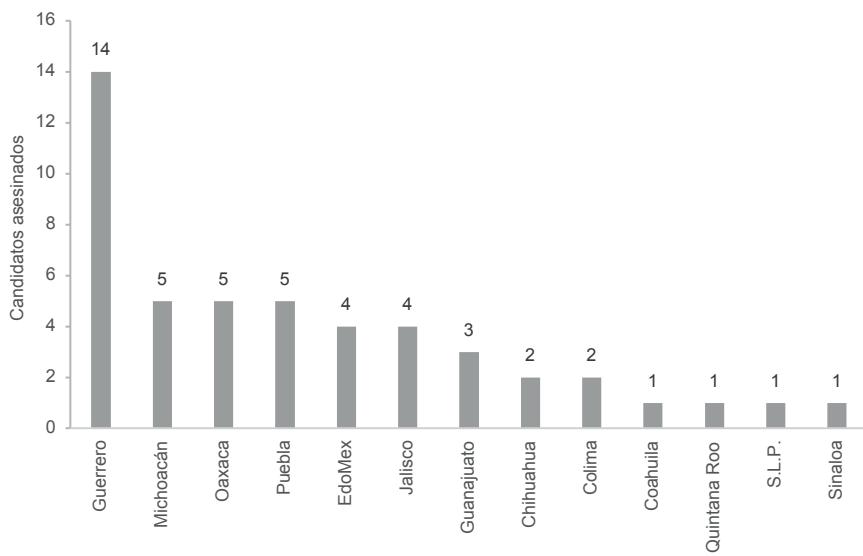


Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

<sup>9</sup> Lo anterior no desconoce que en 2017-2018 hubo casos de violencia política contra las mujeres; sin embargo, dicha violencia mayormente tomó la forma de agresiones verbales basadas en estereotipos y visiones discriminatorias sobre las mujeres. Al respecto, en el proceso electoral 2017-2018, el TEPJF resolvió 15 casos de violencia de género. “Estadística - violencia de género 2017-2018. Expedientes de la Sala Especializada sobre el tema de violencia política de género.” En: [https://www.te.gob.mx/herramientas\\_genero/page/inside/7](https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/page/inside/7).

La entidad federativa que registró más asesinatos políticos, según la información recabada, fue Guerrero, con 12; le siguen Michoacán, Oaxaca y Puebla con cinco asesinatos cada uno, y el Estado de México y Jalisco con cuatro asesinatos (gráfica 3). Ello apunta a que los asesinatos de candidatos ocurrieron mayormente en los estados más afectados por la violencia criminal.

**Gráfica 3. Candidatos asesinados por estado**



Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

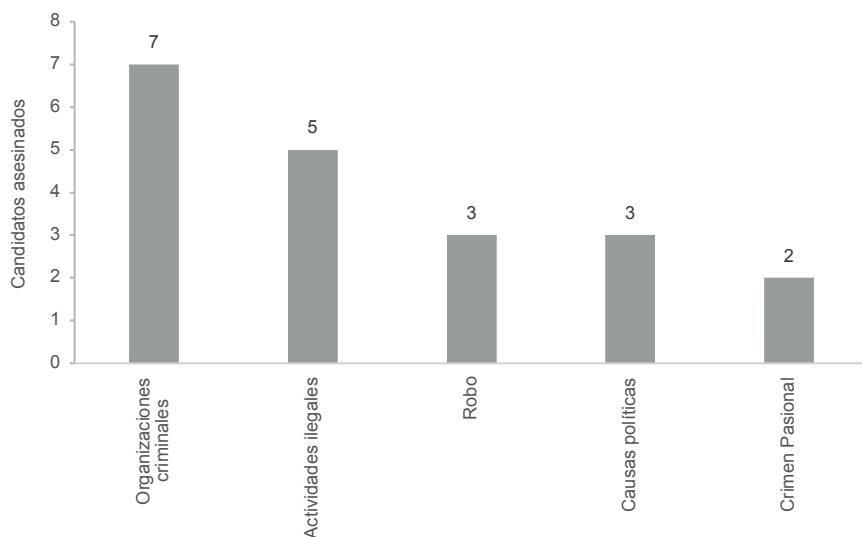
Por otra parte, 33 de los 48 aspirantes asesinados (68.75%) eran políticos de oposición; es decir, eran candidatos de partidos o coaliciones opuestos al del gobernador en funciones. En cuanto a la forma en que fueron asesinados, 42 candidatos fueron ultimados con arma de fuego (87.5% del total); cuatro con un objeto punzocortante; uno asfixiado y otro calcinado. La distribución de edad de las víctimas oscila entre 30 y 60 años; la mayoría —20 candidatos— se ubica en el rango de 40 a 60 años, seguida de un grupo de 15 candidatos que tenían entre 20 y 40 años.

## Móviles de los asesinatos

¿Cuáles fueron los motivos detrás de estos asesinatos políticos? A partir de la revisión de notas periodísticas, en las que se describen las condiciones en que se perpetraron los asesinatos, fue posible identificar cinco causas probables de los asesinatos: 1) intento de organizaciones criminales por incidir en los resultados electorales; 2) los candidatos o sus familiares estaban involucrados directamente en actividades ilícitas; 3) intento de robo; 4) razones políticas, y 5) crímenes pasionales. La gráfica 4 muestra que el principal móvil detrás de estos asesinatos fue que organizaciones criminales tenían algún interés en influir en los resultados electorales, seguido de un involucramiento directo de los candidatos o sus familias en actividades ilegales.

En esta sección se presentan ejemplos de cada una de las posibles causas de asesinatos, con datos obtenidos de las notas periodísticas. Antes de presentar los ejemplos de cada móvil, cabe precisar que solamente en 20 casos (de 48) fue posible identificar en las notas periodísticas alguno de los móviles referidos; en los 28 casos restantes no había información suficiente para poder hacer este tipo de inferencias.

**Gráfica 4. Posibles causas de los asesinatos políticos**



Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

## Organizaciones criminales

Los grupos criminales pueden enfocar sus esfuerzos, entre otros, en amedrentar a los votantes (García-Sánchez 2016; Ley 2018; Trelles y Carreras 2012); intimidar a sus adversarios políticos (Albarracín, 2018; Ponce, 2019), o apoyar a políticos aliados para así obtener protección a sus actividades ilícitas (Dal Bó *et al.* 2006; Trejo y Ley 2018). Un caso emblemático es el asesinato de Fernando Purón Johnston, candidato a diputado federal por el PRI, en el distrito I de Coahuila.

Purón había sido alcalde de Piedras Negras entre 2014 y 2017; su administración se caracterizó por una lucha frontal contra el crimen organizado, en particular contra Los Zetas. Durante su campaña como candidato a diputado federal ya había recibido amenazas. Fue asesinado el 8 de junio de 2018, cuando salía de un debate entre candidatos que tuvo lugar en la Facultad de Contaduría de la Universidad Autónoma de Coahuila, campus Piedras Negras. Ahí, se había pronunciado duramente contra el crimen organizado. El gobierno de Coahuila capturó a los autores materiales del asesinato de Purón y confirmó que éste fue planeado y ejecutado por integrantes del crimen organizado (Agencia Reforma 2018).

Otros casos, en los que posiblemente el crimen organizado estuvo detrás de los asesinatos, se presentan en la tabla 1. Nótese que tres de ellos ocurrieron en Chilapa —en la Montaña Baja de Guerrero—, uno de los municipios más violentos del país, en el que dos grupos se disputaban el control de la zona productora de amapola: los “rojos” y los “ardillos”.

Tabla 1. Asesinatos imputados al crimen organizado

Nombre	Municipio de ocurrencia	Estado	Cargo al que aspiraba
Fernando Purón Johnston	Piedras Negras	Coahuila	Diputación federal
Abel Montufar Mendoza	Pungaránato	Guerrero	Diputación local
Liliana García	Ignacio Zaragoza	Chihuahua	Regiduría
Guadalupe Payán Villalobos	Ignacio Zaragoza	Chihuahua	Alcaldía
Dulce Nayely Rebaja Pedro	Chilapa	Guerrero	Diputación local
Antonia Jaimes Moctezuma	Chilapa	Guerrero	Diputación local
Francisco Tecuchillo Neri	Chilapa	Guerrero	Alcaldía

Fuente: Elaboración propia a partir de notas periodísticas.

## **Involucramiento en actividades criminales**

Según las investigaciones periodísticas, otra razón probable para ejecutar a algunos candidatos es porque participaban en actividades ilegales, directamente o mediante terceros. Del universo de 48 asesinatos, cinco (10.48%) se encuentran en esta categoría.

Un ejemplo. Medios de comunicación reportaron que José Remedios Aguirre Sánchez, candidato de Morena a la alcaldía de Apaseo el Alto, municipio en Guanajuato, había creado una red delictiva con exfuncionarios policiales locales que había dirigido cuando se desempeñó como secretario de seguridad pública municipal. Se dijo que el propósito de la red era robar y vender ilegalmente hidrocarburos. El asesinato del candidato fue atribuido a bandas de “huachicoleros”, dedicadas al robo de combustibles mediante tomas clandestinas en la red de ductos de Petróleos Mexicanos, y que se habían expandido a estados como Tamaulipas, Guanajuato, Sinaloa, Jalisco y Guerrero (Ureste 2018).

## **Robo común**

La tercera causa probable de los asesinatos es el robo común; los partidos y sus candidatos no son inmunes al ambiente de inseguridad que se vive en el país. Por ejemplo, Adiel Zermann Miguel, candidato a presidente municipal por la coalición PES-PT-Morena en Tenango del Aire, municipio del Estado de México, fue golpeado y sometido por varios sujetos, quienes lo condujeron a su casa para robarle objetos de valor. Zermann falleció de asfixia por estrangulamiento y de los golpes sufridos.

La Fiscalía General de Justicia del Estado de México capturó a dos sospechosos y después de que la fiscalía presentara elementos de prueba necesarios en su contra, un juez de distrito les inició un proceso legal por el delito de robo con agravante de homicidio (Notimex 2018).

## **Móvil político**

La cuarta causa posible de los incidentes mortales de violencia es la competencia política. Gobiernos y partidos políticos usan la violencia electoral para permanecer en el poder o perjudicar a sus contrincantes

(Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013). Por ejemplo, Aáron Varela Martínez, candidato de Morena a la presidencia municipal de Ocoyucan, Puebla, fue asesinado el 28 de febrero de 2018. Si bien no hay líneas de investigación claras, militantes de Morena creen que su muerte ocurrió por razones políticas. Ocoyucan lleva casi tres décadas controlado por el PRI y por Antorcha Campesina; Aarón Varela era la figura política con más fuerza y representaba una posibilidad real de acabar con ese dominio (Ayala 2018). De acuerdo con Höglund (2009), la violencia electoral surge particularmente en situaciones en las que las elecciones ofrecen una posibilidad real de cambiar las relaciones de poder existentes, y es precisamente en competencias cerradas en las que los políticos tienen incentivos para hacer uso de la violencia.

Los asesinatos de candidatos también pueden tener un efecto disuasorio y disminuir la oferta política en los procesos electorales, pues los asesinatos aunados a las amenazas hacen que algunos candidatos decidan retirarse de la competencia (Ponce 2019), e incluso en algunos casos impiden que los candidatos puedan ser reemplazados por otro candidato.

Por ejemplo, en el proceso electoral 2017-2018, Yolanda Cruz Pérez, candidata suplente a diputada federal por el distrito electoral 19 de la Ciudad de México, postulada por la coalición “Juntos Haremos Historia” (Morena-PT-PES), renunció a su candidatura ante la oficialía de parte del INE el 28 de junio “por causas graves personales que así lo ameritan.” Ese mismo día, el representante propietario del partido político Morena ante el Consejo General del INE solicitó que María Concepción Franco Rodríguez fuera registrada como suplente, a lo que el INE respondió negativamente aduciendo que se había vencido el plazo contemplado en el inciso b) del artículo 241 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo, la Sala Superior del TEPJF (en la sentencia SUP-REC-886/2018) determinó que el partido político Morena había acreditado ante el INE que los motivos de la renuncia fueron hechos violentos y amenazas hacia la candidata y que debió haber accedido al registro de la candidata suplente, pues “la violencia política en el contexto de los procesos electorales implica una situación extraordinaria, en tanto que se trata de circunstancias anormales e indeseables en la contienda político-electoral, en los que existe una coacción sobre alguna persona al punto que se vicia su voluntad.”

Dicho efecto disuasorio de la violencia electoral puede ser un factor adicional para considerar el móvil político de los asesinatos.

### **Crímenes pasionales**

Finalmente, la muerte de dos candidatos —un hombre y una mujer— se explican aparentemente como crímenes pasionales. Por ejemplo, Maribel Barajas Cortés, candidata del PVEM a una diputación local en Michoacán, fue asesinada por dos sicarias que ella misma había contratado para matar a la expareja de su novio (Arrieta 2018).

### **Hipótesis**

La revisión de las notas periodísticas permite identificar cinco posibles causas de asesinatos entre candidatos y precandidatos (gráfica 4). Tres de ellas —presencia de organizaciones criminales, robo y competencia electoral desmedida— tienen que ver con el contexto social y político del municipio en el que ocurrieron; las dos restantes —participación en actividades ilegales y crímenes pasionales— son de carácter individual. Ello permite formular algunas hipótesis sobre las causas sociales y políticas del fenómeno en estudio.

La mayor presencia de organizaciones criminales parece estar relacionada positivamente con la incidencia de asesinatos de candidatos y precandidatos. Ello por varias razones: primera, hay evidencia de que un mayor número de organizaciones criminales operando en un municipio está asociado con mayores niveles de violencia relacionada con grupos criminales (Osorio, 2015) y con asesinatos de políticos (Ross 2017).

También se ha documentado que incrementos en la violencia entre organizaciones criminales de un territorio están asociados positivamente con un aumento de la violencia entre organizaciones criminales de zonas vecinas (Osorio 2015).

Tanto el efecto directo por el número de organizaciones criminales, como el efecto de derrame o contagio de la violencia podrían afectar la seguridad de los candidatos que participan en política en estas zonas.

Por lo tanto, se puede derivar la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 1:* A mayor número de organizaciones criminales presentes en un municipio, mayor la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos en ese municipio.

También es posible que los asesinatos de candidatos reflejen la violencia relacionada con el crimen organizado que hay en cada municipio. Algunos estudios revelan que en las zonas afectadas por la violencia atribuible al crimen organizado se incrementa la probabilidad de ataques violentos contra candidatos antes de la elección (Alesina *et al.* 2016) o en contra de candidatos electos después de ella (Daniele *et al.* 2017). Por lo anterior, se plantea la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 2:* A mayores índices de violencia en un municipio, mayor la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos.

Además, la revisión de notas periodísticas sugiere que en algunos casos los asesinatos de los candidatos fueron producto de robo con violencia, por lo que podría suponerse que:

*Hipótesis 3:* Una mayor incidencia de robos a nivel municipal está relacionada positivamente con el asesinato de candidatos.

Por último, están los asesinatos vinculados aparentemente con la competencia política. Ya se vio cómo algunos habitantes de Ocoyucan creen que el asesinato de Aáron Varela Martínez tuvo un móvil político. Si bien las investigaciones judiciales, en este y otros casos, no habían sido concluidas al momento de elaborar el presente estudio (octubre de 2019), es posible analizar si una mayor competencia política está relacionada estadísticamente con el asesinato de candidatos en los municipios del país.

En Italia, por ejemplo, hay evidencia del uso de violencia en contra de candidatos a puestos de elección popular en zonas de mayor competencia electoral, esto con el propósito de influir en los resultados electorales y conseguir la victoria de candidatos afines al crimen organizado (Alesina *et al.*, 2016). También, se ha argumentado aquí que, a mayor nivel de competencia política, mayor probabilidad de que los políticos acepten recursos de organizaciones criminales para financiar

sus campañas, lo que a su vez los hace más susceptibles de ser el blanco de ataques de otras organizaciones criminales (Ross 2017). De ello se desprende la siguiente hipótesis:

*Hipótesis 4: Mayores niveles de competencia electoral —márgenes estrechos de victoria— están relacionados positivamente con el asesinato de candidatos de elección popular.*

## Datos y métodos

Para someter a prueba las hipótesis anteriores, se realizó un análisis cuantitativo a nivel municipal de los estados en los que ocurrieron asesinatos de candidatos en el proceso electoral 2017-2018. Esto representa 909 municipios de 12 estados del país (ver gráfica 3). Se escogió el municipio como unidad de análisis ya que la mayoría de los candidatos asesinados aspiraban a cargos de elección popular locales (alcalde, regidores y diputados locales); solo un candidato a cargo federal (diputado federal) fue ultimado.

Para llevar a cabo el análisis incluimos dos medidas de la variable dependiente. En primer lugar, se tiene una variable dicotómica que identifica si en el municipio en cuestión ocurrió o no el asesinato de, al menos, un candidato o precandidato. La variable toma el valor de uno si ocurrió, al menos, un asesinato, y cero en caso contrario.

La segunda variable dependiente es el número de candidatos asesinados por municipio. En algunos municipios, como el de Chilapa, ocurrieron hasta tres asesinatos de candidatos en el pasado proceso electoral.

Las variables independientes son cuatro. Primera, número de organizaciones criminales que operan en cada municipio para probar el efecto que tiene la presencia de organizaciones del crimen organizado en los asesinatos de candidatos (Coscia y Ríos 2012). Segunda, índices de violencia usando la tasa de homicidios por cada 100 mil habitantes por municipio, reportadas en el primer semestre de 2018.<sup>10</sup> Esta

---

<sup>10</sup> Incluimos el número de homicidios dolosos con arma de fuego reportados por el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, entre enero y junio de 2018. Cifras de

variable es continua y sus valores van de 0 a 131 homicidios por cada 100 mil habitantes. Tercera, incidencia de robos a nivel municipal con el número robos a transeúntes en vía pública con violencia.<sup>11</sup> Cuarta, competencia electoral, medida como la resta del porcentaje de votos obtenidos por el primer lugar menos el porcentaje obtenido por el segundo en los comicios municipales de 2018.<sup>12</sup>

Los controles incluidos se desprenden de variables que la literatura señala como posibles predictores de violencia electoral, en particular los asesinatos de candidatos a elección popular. El primer control, tiene que ver con el funcionamiento de las instituciones encargadas de impartir justicia y de la presencia de un estado de derecho. Un sistema legal eficiente ordena las relaciones sociales, pero su ausencia o las “zonas marrones” con menor presencia del estado inducen a problemas de gobernabilidad (O’Donnell 2004) y de inseguridad (Aguirre y Herrera 2013). Para medir el impacto de la fortaleza institucional y presencia del estado incluimos el número agentes del ministerio público y fiscalías a nivel estatal.<sup>13</sup>

También se ha argumentado que la alternancia en la oficina del gobernador puede producir mayores niveles de violencia, debido a que la rotación de partidos en el gobierno estatal erosiona redes informales de protección que habían facilitado la operación de organizaciones del crimen organizado bajo gobiernos unificados (Trejo y Ley 2018). Para probar este efecto incluimos una variable *dummy* que identifica a los estados en los que hubo alternancia antes de 2018.

---

Incidencia Delictiva Municipal, 2015 - diciembre 2018: <https://www.gob.mx/seasnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>.

<sup>11</sup> Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública, datos de enero a junio de 2018. Cifras de Incidencia Delictiva Municipal, 2015 - diciembre 2018: <https://www.gob.mx/seasnsp/acciones-y-programas/datos-abiertos-de-incidencia-delictiva?state=published>.

<sup>12</sup> Los datos electorales fueron obtenidos de las páginas de los institutos electorales de los 12 estados comparados. Originalmente se midió la competencia electoral como la diferencia entre el primer y segundo lugar de la elección municipal inmediata anterior a 2018 (Coahuila 2017, Colima 2015, Chihuahua 2016, Guanajuato 2015, Guerrero 2015, Jalisco 2015, México 2015, Michoacán 2015, Puebla 2013, Quinta Roo 2016, San Luis Potosí 2015, Sinaloa 2016). Sin embargo, por los cambios en los niveles de competitividad electoral que pueden ocurrir entre la elección anterior y la de 2018, se optó por usar los resultados de 2018 para nuestra medida de competencia electoral.

<sup>13</sup> Síntesis estadísticas municipales de seguridad y justicia. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD): <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>.

Finalmente, se ha argumentado que la violencia política es más común a nivel local y en comunidades más pequeñas (Albarracín 2018; Daniele *et al.* 2017), por ello se incluye una variable que mide el porcentaje de la población que vive en poblaciones con menos de 2,500 habitantes.<sup>14</sup>

## Análisis estadístico

Las hipótesis planteadas anteriormente se sometieron a prueba usando dos tipos de modelos estadísticos. El primero, es un modelo de regresión logística para explicar la presencia o ausencia de asesinatos políticos en el ámbito municipal (modelos 1 y 2). Como también se quiere identificar qué variables inciden en que haya más candidatos asesinados por municipio, se emplean modelos binomiales negativos que tienen como variable dependiente el número de asesinatos ocurridos en cada municipio (modelos 3 y 4).

También se diferencia entre el municipio en que ocurrió el asesinato del candidato (modelos 1 y 3), y el municipio por el cual estaba compitiendo el candidato (modelos 2 y 4); ya que en algunos casos el candidato no fue asesinado en el municipio por el cual estaba compitiendo, sino en alguno vecino.

Los resultados de las regresiones 1 y 2 (tabla 2) revelan que la ocurrencia de asesinatos de candidatos está íntimamente relacionada con las actividades de organizaciones criminales. Así, a mayor número de organizaciones criminales operando en el municipio, se incrementa la probabilidad de que ocurran asesinatos en el municipio en cuestión. Además, la tasa de homicidios en el municipio es un predictor importante de la ocurrencia de asesinatos de candidatos.

A pesar de encontrar esta relación positiva significativa entre los dos indicadores de actividades de organizaciones criminales con los asesinatos de candidatos, aún es necesario usar métodos de investigación alternativos para esclarecer el mecanismo causal por el cual se observa esta relación. Un mecanismo que puede explicar esta relación es que

---

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sistema Estatal y Municipal de Bases de Datos (SIMBAD): <http://sc.inegi.org.mx/cobdem/>.

las organizaciones criminales eliminan de forma preventiva a candidatos que crean que pueden afectar sus actividades ilícitas de ser electos.

Otro mecanismo es que las organizaciones criminales lleven a cabo un ajuste de cuentas con políticos involucrados en actividades criminales, o con políticos que no cooperen con ellos. Lo único que se puede afirmar a partir de este análisis estadístico es que una mayor presencia de organizaciones criminales tiene un impacto estadísticamente significativo en la ocurrencia de asesinatos de candidatos.<sup>15</sup>

Por su parte, la variable de competencia política no muestra una asociación estadística con la presencia de asesinatos en el municipio en que ocurrió el asesinato (modelo 1), pero mayores márgenes de victoria se relacionan positivamente con la ocurrencia de asesinatos en el municipio en el que competía el candidato (modelo 2), lo que resulta contrario a lo planteado en la hipótesis 4.

Resulta lógico que márgenes estrechos de competencia no incidan en los municipios en que ocurren los asesinatos, sino en los municipios en que estaban compitiendo; pero lo que debería observarse es que una mayor competencia electoral —márgenes más estrechos de victoria— haría más probable la ocurrencia de asesinatos.<sup>16</sup> Cuando se emplea como medida de competencia política el margen de victoria observado en la elección inmediata anterior a la de 2018, no se observa una asociación estadística con la ocurrencia de asesinatos.

Dado que los coeficientes de regresión logística no se pueden interpretar de forma directa, se hizo una simulación para estimar los cambios en la probabilidad de ocurrencia de asesinatos,<sup>17</sup> manteniendo el valor del resto de las variables en sus medias. Cuando el número de

---

<sup>15</sup> Estos resultados son robustos a otras especificaciones como la regresión logística para eventos raros (King y Zeng 2001) y la máxima verosimilitud penalizada (Firth 1993). Aplicar modelos de regresión binaria convencionales para analizar casos raros como los asesinatos de candidatos (una variable dependiente con una frecuencia de miles de ceros y muy pocos unos) puede resultar en estimaciones sesgadas, por lo que es necesario buscar modelos que se adecuen al comportamiento de los datos. Por ello se realizaron estimaciones alternativas utilizando las rutinas propuestas por King y Zeng (2001) y por Firth (1993).

<sup>16</sup> Adicionalmente el resultado del modelo 2 debe tomarse con reserva, pues no resulta estadísticamente significativo empleando la regresión logística para eventos raros (King y Zeng 2001) y resulta marginalmente significativo ( $p < 0.10$ ) empleando la máxima verosimilitud penalizada (Firth 1993).

<sup>17</sup> La simulación se realizó utilizando el comando *margins* en Stata.

organizaciones criminales operando en un municipio es cero, la probabilidad de que en ese municipio ocurra, al menos, un asesinato de un candidato es de 2.10%, *ceteris paribus*; cuando el número de organizaciones criminales se incrementa, por ejemplo, a tres, la probabilidad sube a 4.24%; y si el número de organizaciones criminales llega a nueve, que es el valor máximo observado en la muestra, la probabilidad llega a 35.76%.

Tabla 2. Asesinatos de candidatos en México (2018)

Variables	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4
	Ocurrencia asesinatos		Número asesinatos	
	Mun Ocurrencia	Mun competencia	Mun Ocurrencia	Mun competencia
Núm. Org. Criminales	0.365*** (0.0677)	0.294*** (0.0673)	0.339*** (0.0731)	0.311*** (0.0772)
Tasa de homicidios 2018	0.0279*** (0.00681)	0.0230*** (0.00407)	0.0345*** (0.00881)	0.0258*** (0.00359)
Robos 2018	0.000108 (0.00157)	0.000228 (0.00159)	0.0000936 (0.00147)	-0.000283 (0.00147)
Comp. electoral 2018	0.0109 (0.0125)	0.0211** (0.00993)	0.00288 (0.0112)	0.0157** (0.00757)
Número MP	-0.0615 (0.0389)	-0.0396 (0.0284)	-0.0804* (0.0457)	-0.0580* (0.0351)
Alternancia Gob.	0.515 (0.381)	0.591 (0.415)	0.805* (0.451)	0.801 (0.487)
Porcentaje rural	-0.00855 (0.00624)	-0.00639 (0.00551)	-0.00780 (0.00494)	-0.00773* (0.00468)
Constante	-3.556*** (0.367)	-3.715*** (0.379)	-3.500*** (0.372)	-3.604*** (0.361)
N	903	903	903	903
Prob. > chi2	0.0000	0.0000	0.0000	0.0002
Pseudo R2	0.1054	0.0787	0.1026	0.0848

Fuente: Elaboración propia.

Errores estándar agrupados por estado entre paréntesis

\* p<0.10 \*\* p<0.05 \*\*\* p<0.01

Respecto a las variables de control, el *proxy* de estado de derecho —número de agentes del ministerio público— no muestra relación con la probabilidad de que ocurran asesinatos de candidatos. En línea con los hallazgos de Trejo y Ley (2018), quienes reportan que la alternancia política y la rotación de partidos en el gobierno estatal están asociados con un incremento en la violencia entre carteles, nuestros resultados del modelo 2 muestran que la alternancia en el gobierno estatal está positivamente relacionada con la ocurrencia de asesinatos de candidatos, aunque no alcanzan niveles mínimos de significancia estadística.

Finalmente, el porcentaje de la población viviendo en comunidades rurales tampoco parece estar relacionado con la ocurrencia de homicidios de candidatos. Tanto en los modelos 1 y 2, no hay una diferencia significativa para las variables de control entre el municipio de ocurrencia con el municipio en que competían los candidatos asesinados.

Los análisis de las regresiones binomiales negativas, que tienen el número de candidatos asesinados por municipio como variable dependiente (modelos 3 y 4), tienen resultados semejantes al análisis de regresiones logísticas: hay también una asociación estadística significativa entre el número de organizaciones criminales y la tasa de homicidios, con el número de candidatos asesinados en el municipio en cuestión. Estos hallazgos refuerzan la idea de que el asesinato de candidatos en el pasado proceso electoral en México es un fenómeno que está estrechamente relacionado con las actividades del crimen organizado. Asimismo, se repite la asociación negativa entre el número de agentes del ministerio público con el número de asesinatos, aunque estos modelos sí resultan marginalmente significativos.

Esto sugiere que una mayor presencia del estado, en particular de las instituciones encargadas de investigar delitos, tiene un impacto en el número de asesinatos de candidatos. Algunos autores ya han argumentado que la falta de instituciones de impartición de justicia, ya sean locales o estatales, resulta en un ambiente institucional que contribuye a la impunidad y a la violencia (Aguirre y Herrera 2013).

Finalmente, la alternancia en el gobierno estatal incide positivamente en el número de candidatos asesinados. El resto de los controles parece no tener ninguna relación estadística con el fenómeno estudiado.

## Regulación en la materia

A pesar de que las leyes electorales mexicanas regulan al detalle casi todos los aspectos del ciclo electoral, el marco normativo para proteger la vida y seguridad de los candidatos es casi inexistente. El artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que la seguridad pública “es una función del Estado a cargo de la Federación, las entidades federativas y los Municipios [...] comprende la prevención, investigación y persecución de los delitos, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala.” Por su parte, el artículo 41 constitucional, que regula los procesos electorales, no confiere ninguna atribución en temas de seguridad a la autoridad electoral; es decir, ésta no tiene ningún mandato constitucional para velar por la seguridad de los candidatos.

Sin embargo, el artículo 244 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su párrafo tercero, establece: “[e]l Presidente del Consejo General podrá solicitar a las autoridades competentes los medios de seguridad personal para los candidatos que lo requieran, así como a los candidatos a la Presidencia de los Estados Unidos Mexicanos [...].” Se observa que no se establece con claridad los supuestos para solicitar dichas medidas, ni quién es la autoridad competente de implementarlas. Por ello, los operativos de seguridad para los candidatos han operado por usos y costumbres que no están especificados en ninguna ley.

Para la campaña presidencial, los candidatos que se sientan en riesgo lo comunican al INE, para que éste a su vez informe a la Secretaría de Gobernación, a efecto de que solicite la intervención del Estado Mayor Presidencial.<sup>18</sup> Para los candidatos a diputados y senadores, el INE solicita el apoyo de la Policía Federal y autoridades civiles. Los protocolos que el Estado Mayor Presidencial ha diseñado para proteger a los candidatos presidenciales desde 2006 pueden ser adoptados voluntariamente por los candidatos cuando así lo decidan.

---

<sup>18</sup> Con motivo de la reciente desaparición del Estado Mayor Presidencial, se añade un elemento más de incertidumbre sobre la forma en que venía operando este mecanismo de protección.

En marzo de 2018, el entonces secretario de Gobernación, Alfonso Navarrete Prida, presentó un protocolo de protección para los candidatos presidenciales, en el que participarían el Estado Mayor Presidencial y la Policía Federal. La adhesión a este protocolo era voluntaria por parte de los candidatos. Sin embargo, en junio de 2018, ante el creciente clima de inseguridad que enfrentaban los candidatos en todo el país, Navarrete anunció que se protegería a los cuatro candidatos presidenciales, aunque no lo solicitaran. Ello muestra que no existen supuestos específicos que activen de forma automática los protocolos existentes, y que su aplicación es más bien casuística.

Para subsanar esa incertidumbre, durante la LXIII Legislatura (2015-2018) se presentaron dos iniciativas de ley que buscaban establecer qué es violencia política, quiénes son los sujetos activos y pasivos de ella, y qué sanciones corresponden a quienes la ejerzan. La tabla 3 presenta la información de esas iniciativas; como se observa, ninguna prosperó: una fue desechada el 11 de octubre de 2018 y la otra fue retirada el 21 de noviembre de 2017.

**Tabla 3. Iniciativas presentadas en la LXIII Legislatura en materia de violencia política**

Iniciativa	Cámara de Origen	Fecha	Legislador	Partido Político	Estatus
Que reforma el artículo 30 y adiciona un artículo 20 Bis a la Ley General en Materia de Delitos Electorales.	Cámara de Diputados	06/03/18	Dip. María Gloria Hernández Madrid	PRI	Desechada el 11/10/18
Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley General en Materia de Delitos Electorales y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.	Comisión Permanente	24/05/17	Dip. Maricela Contreras Julián	PRD	Retirada el 21/11/17

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información Legislativa (SIL). Disponible en: <http://sil.gobernacion.gob.mx/portal>,

Experiencias de países afectados por violencia política pueden servir como referente para los legisladores mexicanos y una potencial reforma electoral. Por ello, a continuación, se describen brevemente los mecanismos vigentes en Colombia para proteger a miembros de organizaciones sociales y partidos políticos. Se eligió el caso de Colombia por ser uno de los países que más ha sufrido el flagelo de la violencia en su vida política y además porque ha experimentado una substantiva disminución en el número candidatos asesinados; aunque no así de líderes sociales.

### **Violencia política en Colombia**

Colombia es un país que ha sufrido repetidamente episodios de violencia política, con severas consecuencias sociales. Un caso emblemático fue el asesinato del candidato liberal a la presidencia, Jorge Eliécer Gaitán, el 9 de abril de 1948, seguido de una ola de actos de protesta violenta conocidos como el “Bogotazo”, en el que casi la mitad del Centro de Bogotá fue saqueado e incendiado. Sin embargo, el estallido de violencia no se limitó a la capital; cubrió casi todo el país.

Tiempo después, a finales de la década de 1980, se dio una ola de asesinatos de candidatos presidenciales; producto del enfrentamiento del narcotráfico con la izquierda revolucionaria. “En un período de cinco años, más de mil militantes de la Unión Patriótica [brazo político de las FARC] fueron asesinados, entre ellos Jaime Pardo, candidato presidencial en 1986, y Bernardo Jaramillo, nominado a las elecciones [presidenciales] de 1990 y ultimado antes de los comicios. Numerosos candidatos de la UP a alcaldías y consejos municipales fueron eliminados violentamente [...]” (Bushnell 2007, 374) En 1990, otro candidato presidencial, Carlos Pizarro, excomandante de la guerrilla del M-19, también fue asesinado.

Dados estos antecedentes, el Estado colombiano avanzó en el diseño e implementación de programas de protección y seguridad para los candidatos a puestos de elección popular. En 2005, se expidió la Ley Número 996 o Ley de Garantías Electorales, que reglamenta la elección de presidente de la República. En su artículo 34, esta ley plantea estructurar programas de protección y seguridad para candidatos presidenciales y jefes de campaña; establece que la Policía Nacional y el

Departamento Administrativo de Seguridad (el entonces DAS) deben implementar estos programas basados en estudios de nivel de riesgo, y que estas instancias deben programar semanalmente la seguridad de los candidatos, en coordinación con los equipos de campaña.

En 2011 se expidió el Decreto 4065, que crea la Unidad Nacional de Protección (UNP). En sus considerandos, el decreto reconoce que “el Estado debe proteger de manera especial a las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de su cargo.” La UNP es una entidad que sustituye a la DAS y está adscrita al Ministerio del Interior; sus principales funciones son articular y coordinar servicios de protección, definir qué medidas de protección son oportunas e idóneas, evaluar la idoneidad y eficacia de los programas implementados, brindar protección a las personas en situación de riesgo extremo, evaluar el riesgo de las personas, grupos y comunidades que solicitan protección, entre otras.

Con motivo de la firma de los acuerdos de paz con las FARC en 2016, garantizar la seguridad de líderes sociales y candidatos a puestos de elección popular se volvió prioritario para el gobierno nacional, cuyo interés particular era proteger a los representantes del partido de las FARC y evitar así el escenario ya descrito de finales de los ochenta. Para ello, se expidió el Decreto 895 del 29 de mayo de 2017, que creó el Sistema Integral de Seguridad para el Ejercicio de la Política, el cual busca brindar “garantías para prevenir cualquier forma de estigmatización y persecución de dirigentes por motivo de sus actividades políticas.” El 18 de diciembre de 2017 se expidió el Decreto 2124, que reglamenta el Decreto 895 y crea dentro del citado sistema una Comisión Intersectorial para la Respuesta Rápida a las Alertas Tempranas (CIPRAT).

El sistema tiene dos componentes. Uno de alerta temprana, a cargo de la Defensoría del Pueblo. En esta etapa, la Defensoría realiza labores de monitoreo y alerta de situaciones de riesgo basado en criterios objetivos de acopio y análisis de información. Su propósito principal es “advertir oportunamente los riesgos y amenazas a los derechos a la vida, a la integridad; libertad y seguridad personal, libertades civiles y políticas, e infracciones al Derecho Internacional Humanitario”. Para desempeñar esta labor, puede requerir a las instituciones públicas

de orden nacional y territorial que le suministren información que contribuya a la identificación de dichas situaciones de riesgo. A partir de este análisis de datos, la Defensoría debe emitir las alertas tempranas y dirigirlas al gobierno nacional.

El segundo componente, de respuesta rápida, es coordinado por el Ministerio del Interior, que lo articula interinstitucionalmente mediante la CIPRAT. Esta última está integrada por el(la) ministro(a) del Interior, el(la) ministro(a) de Defensa Nacional, el(la) director(a) de la Unidad Nacional de Protección, el(la) Comandante General de las Fuerzas Militares, el(la) director(a) de la Policía Nacional, y el(la) director(a) de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de Víctimas. La CIPRAT implementa y coordina las medidas preventivas y de reacción rápida, a partir de los factores de riesgo advertidos por la Defensoría del Pueblo. Cuando la CIPRAT recibe una alerta temprana, ésta la transmite a las autoridades nacionales o territoriales competentes para que adopten las medidas de protección necesarias.

Una particularidad del decreto 895 es que se ordena responder en un máximo de 48 horas cuando la alerta emitida por la Defensoría del Pueblo es de amenaza inminente, con el fin de reducir al mínimo los riesgos a la seguridad e integridad de los miembros de organizaciones sociales o de partidos políticos. En esos casos, la CIPRAT lleva a cabo un proceso de evaluación y seguimiento en un plazo no mayor a 10 días, para determinar el impacto de las medidas adoptadas y continuar con el análisis de riesgo para, en su caso, adoptar nuevas medidas de protección.

El caso colombiano ilustra que, a pesar de padecer asesinatos sistemáticos de candidatos, es posible diseñar mecanismos que permiten identificar situaciones de riesgo e implementar medidas preventivas a partir del análisis de información. Como se mencionó en la primera sección de este artículo, el proceso electoral de 2018 fue el más pacífico en la historia de Colombia: ningún candidato fue asesinado. No obstante, la prensa colombiana ha documentado el lamentable incremento de asesinatos de líderes sociales, por lo que aún queda un largo camino por recorrer en materia de protección de líderes sociales y políticos.

## Conclusión

La violencia electoral, entendida como el uso intencional de la fuerza como estrategia para afectar los resultados electorales, puede ser empleada por gobiernos y partidos políticos (Birch 2011; Hafner-Burton *et al.* 2013), así como por grupos criminales (Albarracín 2018; García-Sánchez 2016; Ley 2018; Ponce 2019; Trejo y Ley 2019; Trelles y Carreras 2012). Los asesinatos de los precandidatos y candidatos que participaron en el proceso electoral 2017-2018 tienen múltiples causas.

La evidencia de la parte descriptiva de este ensayo, basada en la revisión de reportes periodísticos, apunta a que estos crímenes se deben a intentos del crimen organizado por influir los resultados electorales, y a que dichos políticos fueron el blanco de ajustes de cuentas por su participación directa, o indirecta, en actividades delictivas. No obstante, de los 48 decesos registrados, solo en 20 fue posible identificar algún indicio de móvil, por lo que es difícil extrapolar las causales aquí descritas a todos los candidatos asesinados.

Con el objeto de complementar los hallazgos de la sección descriptiva, se llevó a cabo un análisis estadístico de los municipios ubicados en los estados afectados por la violencia política, para identificar variables políticas y sociales que pudieran contribuir a que haya asesinatos políticos.

Los resultados apuntan a que los asesinatos de candidatos en el pasado proceso electoral están relacionados con la presencia (número) de organizaciones del crimen organizado y con la tasa de homicidios en los municipios donde ocurrieron los asesinatos, así como los municipios en que competían los candidatos. En conjunto, tanto la evidencia de los reportes periodísticos, como la evidencia del análisis estadístico, apuntan a que las actividades del crimen organizado son una de las variables más importantes detrás de los homicidios de candidatos en el proceso electoral.

Por otra parte, el análisis estadístico también sugiere que existe una relación negativa entre el número de agentes del ministerio público operando en cada estado —un *proxy* de la capacidad del Estado— y el número de asesinatos de candidatos a puestos de elección popular en cada municipio. Esto señala que una mayor presencia de las agencias de seguridad del estado, en particular de las encargadas de iniciar

y dirigir las investigaciones penales en representación del estado, puede ser un elemento que disuada a los integrantes de las organizaciones criminales de ejercer actos de violencia en contra de los candidatos. De forma similar, Trejo y Ley (2019, 2) también concluyen que las organizaciones criminales atacan y amenazan de forma particular a los políticos (en funciones o candidatos) que “se encuentran política y militarmente desprotegidos por las autoridades centrales.”

Los hallazgos permiten argumentar que, en la medida en que se incrementan los costos de ejercer la violencia electoral, al tener un mayor número de agentes encargados de activar y ejercer la justicia penal en las calles, es menos probable que ocurran asesinatos de candidatos a puestos de elección popular. Por el contrario, cuando los costos de ejercer la violencia electoral disminuyen, al haber un mayor número de organizaciones criminales operando en un municipio dado y observar una mayor tasa de homicidios, es más probable que se incrementen los asesinatos políticos. Si consideramos de forma conjunta ambos hallazgos, podríamos suponer que la violencia electoral obedece primordialmente a incentivos materiales de competencia entre organizaciones criminales y a un débil Estado de derecho. ¶



# **Organización electoral y resultados**



# **Logística electoral: fortaleza de la democracia mexicana (elecciones federales)**

Farah Munayer Sandoval  
y Said Hernández Quintana\*

México tiene un modelo de organización y logística electoral único en el mundo. Ninguna autoridad electoral nacional posee las atribuciones que tiene el INE ni el modelo de organización de elecciones que se ha construido en este país. La creación de un órgano electoral autónomo, así como las condiciones que garantizan que el ejercicio del voto sea universal, libre y secreto son producto de la desconfianza. Basta con que el grito de fraude se asome para que se ponga en duda una maquinaria creada, fortalecida y perfeccionada a lo largo de casi tres décadas. Maquinaria que, desde su puesta en marcha el 11 de octubre de 1990, ha permitido la renovación pacífica del poder, e incluso la alternancia en todos los niveles de gobierno.<sup>1</sup>

Sin embargo, la solidez de los procedimientos técnicos, logísticos y operativos; los indicadores objetivos de la logística electoral; la par-

---

\* Farah Munayer Sandoval es maestra en Administración Pública Internacional por Sciences Po. Asesora del Consejo General del INE. Contacto: @fmunayer. Said Hernández Quintana es Polítólogo y Profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, con Maestría en Administración y Políticas Públicas por el CIDE. Es colaborador en Integralia Consultores. Se ha desempeñado como coordinador de asesores del Consejo General del INE y director del Servicio Profesional Electoral en el entonces IFE. Contacto: @said\_hq001.

<sup>1</sup> Como señaló el Consejero Presidente del INE, Lorenzo Córdova Vianello, “Nunca hubo tantos cambios en municipios, en diputaciones locales, de gobernadores. A la fecha, desde 2015, hemos tenido 33 elecciones y en ellas hubo 21 alternancias en diputados, senadores, gobernadores y de la Presidencia. Hemos vivido la mayor alternancia política en la historia del país y lo hemos hecho por la vía pacífica, a través del voto” (Cruz 2019).

ticipación directa de los ciudadanos en la recepción y conteo de los votos; o el acompañamiento y supervisión de los partidos políticos a cada paso, en cada etapa; no bastan cuando a algún actor político le resulta poner en duda el mandato de las urnas.

La llegada a buen puerto de un proceso comicial pocas veces se mide por indicadores objetivos o por las métricas propias de la logística electoral. En realidad, tiene que ver más con el contexto político en el que se desarrolla la elección. Los comicios del 2000, por ejemplo, pasaron a la historia como unos de los más exitosos organizados por la autoridad electoral. Si bien es cierto que la logística no sufrió contratiempos y que la elección se organizó apegada a la ley; también es cierto que fue la primera vez que una autoridad electoral independiente organizó la elección para elegir al presidente de la República en la cual la oposición ganó —Vicente Fox Quezada, candidato del PAN y del PVEM obtuvo más de seis puntos porcentuales que su más cercano competidor, Francisco Labastida Ochoa del PRI— y los candidatos opositores reconocieron la derrota la misma noche de la elección.

El proceso electoral 2005-2006, en cambio, se caracterizó por ser una de las elecciones más controvertidas en la historia reciente de nuestro país. Sin entrar en los detalles de lo acontecido en ese año (Tello 2017; Ugalde 2017; Woldenberg 2019), lo cierto es que en términos de logística electoral fue uno de los comicios que mejores indicadores técnicos ha registrado. Lo cerrado de los resultados de la elección de presidente —la diferencia entre Felipe Calderón Hinojosa y Andrés Manuel López Obrador fue de sólo el 0.56 por ciento—, así como la falta de reconocimiento de la derrota por parte del candidato perdedor, provocó una crisis política e institucional de enormes magnitudes. Los indicadores logísticos de la organización no fueron suficientes para despejar la sombra que se vertió desde ese año en el sistema electoral mexicano.

En 2018, México vivió el proceso electoral más grande y complejo de su historia. El rediseño del sistema electoral en 2014, del que ya se ha profundizado en otros capítulos, creó un contexto de exigencia como no se había registrado antes en términos de organización electoral. El aumento de atribuciones del INE y la creación de la casilla única,<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Anteriormente, los institutos locales electorales seleccionaban y capacitaban a quienes recibían y contaban los votos de las elecciones locales, mientras que el entonces IFE se dedicaba

además de la inclusión de nuevas figuras como las candidaturas independientes o el tratamiento de las coaliciones, implicaron múltiples reajustes a procedimientos que se habían afinado a través de los años.

El lunes 2 de julio de 2018 —un día después de la jornada electoral—, nadie se interesó por conocer o analizar los indicadores que había arrojado la organización de ese proceso electoral. No fue necesario. El triunfo de la oposición por un margen tan amplio (Andrés Manuel López Obrador registró 30 puntos porcentuales más que Ricardo Anaya Cortes, su contendiente más próximo), así como el reconocimiento de los resultados por parte de los candidatos perdedores a horas muy tempranas de la noche, legitimaron la elección. Incluso, la discusión que se dio durante 2019 sobre una posible reforma electoral dejó de lado los temas técnicos o logísticos de los que pende nuestro sistema electoral y buena parte de la salud de nuestra democracia.<sup>3</sup>

Sin embargo, lo cierto es que los indicadores de la organización comicial en 2015 y 2018 mostraron signos de alerta. Como se verá a lo largo de este capítulo, el modelo comienza a manifestar vestigios de debilitamiento y saturación que deberían preocupar y ocupar a ciudadanos y legisladores de cara a las elecciones federales de 2021 y 2024. La pertinencia de la casilla única no sólo no se ha cuestionado, sino que se ha da por hecho su buen funcionamiento. La propuesta de desaparecer a los Ople parte de la premisa de que funcionó tan bien que los comicios locales podrían ser completamente asumidos por el INE.<sup>4</sup> Más aún, algunas decisiones legislativas —como la aprobación de la Cámara de Diputados para reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de consulta popular y revocación de mandato—, ignoran los problemas operativos y logísticos a los

3 solo a las casillas de elecciones federales. Así, cada autoridad electoral instalaba su casilla. El ciudadano debía formarse dos veces para votar, una en la casilla federal y otra en la local. La casilla única implica que el INE integra e instala una sola casilla en donde se reciben los votos de las elecciones locales y de las federales.

4 Alguna excepción es la iniciativa presentada por el diputado Pablo Gómez Álvarez, integrante del grupo parlamentario de Morena, en septiembre de 2018 en la que plantea la fusión de las direcciones ejecutivas de Organización Electoral (DEOE), y de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) del INE. Aunque argumenta pretender mayor eficiencia institucional y racionalidad en el ejercicio presupuestario, la propuesta produciría los resultados contrarios pues parte de diversas premisas equivocadas.

4 Se puede consultar en: <https://www.youtube.com/watch?v=ZEJ0sq6fMSk>.

que se está condenando a la autoridad electoral.<sup>5</sup> Máxime cuando se amenaza su estabilidad e independencia con recortes presupuestales arbitrarios que no toman en cuenta las dificultades en campo e, incluso, los tiempos necesarios para organizar elecciones confiables.<sup>6</sup>

Como se verá más adelante, organizaciones internacionales como la Organización de Estados Americanos (OEA), el Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA Internacional) o la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) dieron cuenta de ello en sus informes de observación electoral.<sup>7</sup> En México, en cambio, se da por hecho que el modelo puede seguir saturándose y exprimiéndose sin que esto implique mayores riesgos.

Por ello, el objetivo de este capítulo es analizar los principales indicadores técnicos y operativos de las jornadas electorales de 2000 a 2018 (los referentes al tamaño de la elección, el número de electores, la cobertura en campo, la capacitación electoral, los incidentes el día de la jornada electoral, la vigilancia de los comicios, la participación ciudadana y la transmisión de los resultados) como testimonio de la compleja evolución del sistema electoral y de los retos que se han enfrentado en cada proceso comicial. También se busca mostrar los signos de alerta que deben ser parte de la agenda pública con miras a fortalecer el sistema electoral mexicano. Al mismo tiempo, este capítulo intentará reivindicar la calidad técnica y operativa que ha desarrollado la autoridad electoral para permitir que la transición de poder se realice por medios pacíficos y que la alternancia sea una realidad en el país cuando así lo mandatan las urnas.

<sup>5</sup> Se puede consultar en: [http://comisiones.senado.gob.mx/puntos\\_constitucionales/docs/convocatorias/doc\\_trabajo1\\_131118.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/puntos_constitucionales/docs/convocatorias/doc_trabajo1_131118.pdf).

<sup>6</sup> Tan sólo por poner un ejemplo, el dictamen por el que se reforman las disposiciones de la consulta popular dispone que ésta deberá organizarse el primer domingo de agosto. Esto implica organizar una elección a nivel nacional a menos de dos meses de la elección federal lo cual es sumamente complicado. Además, en el transitorio quinto se prevé que la revocación de mandato, si es procedente, debe realizarse en marzo de 2021, en pleno proceso electoral para la jornada federal de 2021. Además, el recorte aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación por la Cámara de Diputados al INE en 2019 fue de \$950,000,000 de pesos y en 2020 de \$1,071,562,960.

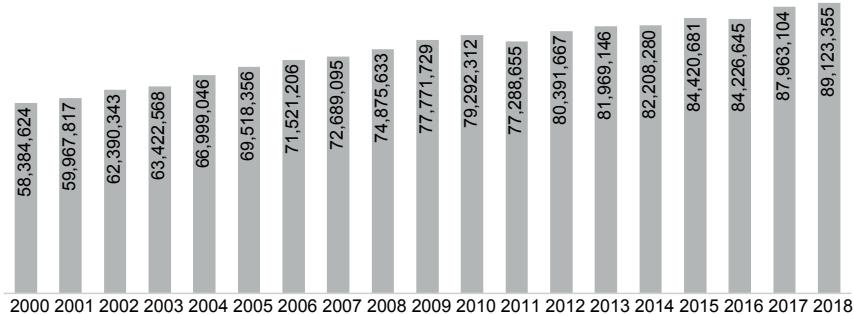
<sup>7</sup> Los informes se pueden consultar en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

## Primer reto: el tamaño de la elección.

Cada proceso electoral federal implica un esfuerzo logístico mayor que el anterior. La pirámide poblacional del país arroja cada año nuevos electores. En la elección federal de 2018, se instalaron mesas para que casi 90 millones de personas pudieran ejercer su derecho al sufragio. Es decir, 30 millones más que en 2000. En las elecciones de 2021 se espera que sean 96 millones los mexicanos convocados a las urnas. En 2024 seguramente se rebasarán los 100 millones de posibles sufragistas.

El tamaño de la lista nominal (la relación de ciudadanos que cuentan con su credencial para votar vigente) define el cálculo logístico y operativo de la organización electoral: número de casillas a instalar; ciudadanos a visitar en sus domicilios y personas requeridas para recibir y contar los votos; personal a contratar encargado de ofrecer la capacitación; documentación y material electoral a utilizar, entre otros.

**Gráfica 1. Evolución de la lista nominal de electores (2000-2018)**



Fuente: Dirección del Registro Federal de Electores. INE.

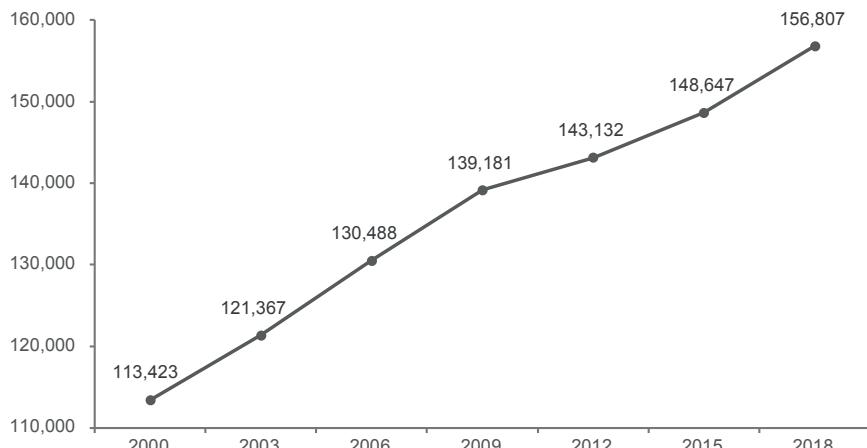
Los cortes de información son al 31 de diciembre de cada año con excepción de 2018, año en que se toma el corte utilizado para la elección, 28 de mayo de 2018.

A fin de incentivar la participación ciudadana, el modelo mexicano ha apostado por acercar lo más posible la casilla al ciudadano. En cada una de las 68,436 secciones electorales en que se divide el país, se instala por lo menos una mesa de votación por cada 750 electores. Si

la lista nominal de electores es mayor, entonces se instala una casilla contigua. Asimismo, la ley prevé que si las condiciones geográficas, de infraestructura o socioculturales complican el acceso a los electores, se puede instalar, además, una mesa de votación extraordinaria. Finalmente, para los electores en tránsito, se consideran las casillas especiales (Legipe, Artículo 253).

Cuando el legislador fundó este modelo su interés radicó en facilitarle el ejercicio del voto al ciudadano, aún a costa del trabajo en campo —y de los costos asociados. Es por ello que en cada proceso electoral se debe prever la instalación de más mesas de votación que en el anterior. Existen otros modelos en los que la lógica es la contraria. En países como Colombia, Argentina, El Salvador o Guatemala existen centros de votación en donde confluyen miles de ciudadanos a ejercer su derecho al voto, lo que hace más eficiente la logística electoral. En algunos casos, esta medida se complementa con ofrecer servicio de transporte público gratuito para garantizar que se pueda votar en igualdad de condiciones. Es decir, se le asigna más responsabilidad al elector, pero se simplifican tanto la logística electoral como sus costos.

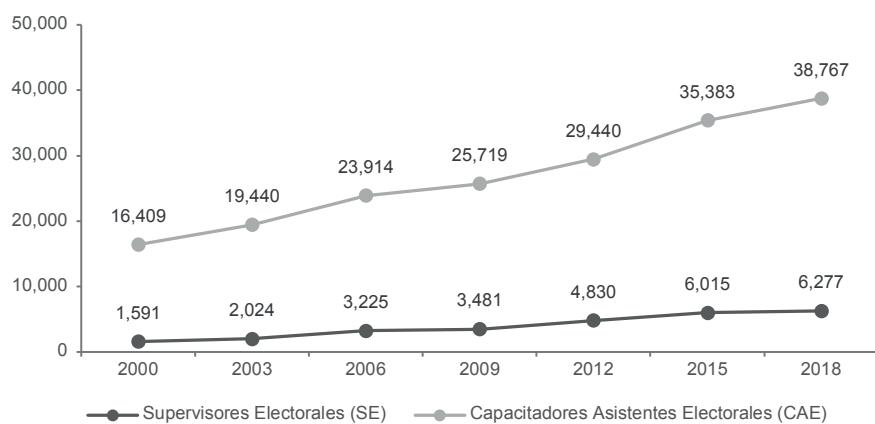
**Gráfica 2. Evolución del número de casillas a instalar  
(aprobadas por los consejos distritales)  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Ubicación de Casillas. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Al aumentar las casillas también aumenta el número de ciudadanos que deben visitarse y capacitarse para fungir como funcionarios de mesas de votación. Para ello, durante los procesos electorales, las manos del INE en todo el país son los Supervisores Electorales (SE) y Capacitadores Asistentes Electorales (CAE). Son ellos quienes desde el 2000<sup>8</sup> recorren todo el país para encontrar, motivar, capacitar y ayudar en todo el proceso a los funcionarios de casilla.

**Gráfica 3. Supervisores Electorales y Capacitadores Electorales Asistentes contratados por el IFE/INE Jornada de los Procesos Electorales Federales, 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

El modelo electoral mexicano parte de la premisa de que las personas que realizan las tareas de funcionario de casilla deben ser seleccionadas de forma aleatoria para evitar que se favorezca a alguna fuerza política. En gran parte de los países, quienes reciben y cuentan los votos son en realidad funcionarios públicos. En Francia, por ejemplo, es el *Ministère de l'Intérieur* (similar a la Secretaría de Gobernación) el

<sup>8</sup> Antes de la elección del año 2000 existían dos figuras: los Técnicos de Capacitación, quienes realizaban las tareas de integración de casillas y capacitación a la ciudadanía, y los Asistentes Electorales, quienes ayudaban con la entrega de documentación electoral, reportes del SIJE, atención a incidentes, etc. Estas dos figuras se integraron en una sola, los Capacitadores Asistentes Electorales, para que fuera más fácil para el ciudadano tener contacto con una sola persona a lo largo de su función como funcionario de casilla.

encargado de preparar las elecciones y es la burocracia de todos los niveles la que realiza las tareas del funcionario de casilla. En otros países de Europa del Este, como Macedonia, son los profesores de escuelas y universidades públicas los que se encargan de esa función. En Italia, Estados Unidos, Austria y Argentina, hay una mezcla entre autoridades y voluntarios, ciudadanos que expresan libremente su interés en participar.

En México, el mejor antídoto que podía suministrarse ante la desconfianza en la operación de las casillas era que fuera la ciudadanía —y sólo ella— quien cuidara el voto de sus vecinos. Pero no cualquier ciudadano, sino un ciudadano elegido al azar. Por ello, el acento de nuestro modelo no está en la profesionalización de los funcionarios de casilla, sino en la aleatoriedad de su selección. Esto implica que en cada proceso se debe capacitar desde cero al ejército de ciudadanos que encabezaran la jornada comicial. En la última elección federal de 2018 se tocó a la puerta de casi 12 millones de mexicanos en cada rincón del país (el 99.82 por ciento de los ciudadanos sorteados).

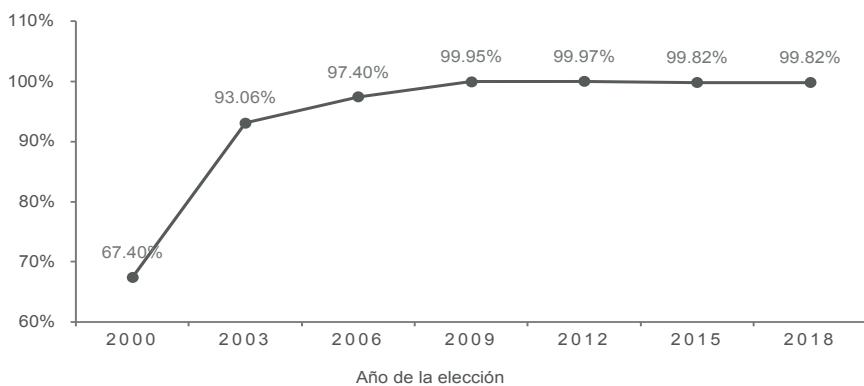
En el 2000, por ejemplo, los capacitadores del entonces IFE visitaron a 3,949,503 de ciudadanos, el 65 por ciento de los mexicanos sorteados. En ese año, entidades como Nayarit registraron tan sólo el 47 por ciento de visita del personal del IFE. Esas cifras hoy serían inaceptables. Incluso, en esa elección y en la de 2003, todavía se notificaba a una parte de la población vía correo postal, con la falta de certeza y los problemas logísticos que eso implicaba.<sup>9</sup> La elección de 2006 significó un cambio significativo: el porcentaje de visita en domicilios creció hasta el 97 por ciento y se formalizó la realización de dos capacitaciones al ciudadano. La primera, se aprovecha para sensibilizar a la persona sobre la importancia de participar y, en la segunda, se detallan los procedimientos y las tareas a realizar.

Como efecto del porcentaje de visita logrado en 2006, en 2009 se formalizó como meta visitar al 100 por ciento de los ciudadanos sorteados (que en este tiempo correspondían al 10 por ciento de la lista

<sup>9</sup> En el año 2000, además del 65 por ciento de los ciudadanos que fueron visitados y notificados por personal del INE se notificó a un 15 por ciento más vía correo postal. En total se notificó al 80 por ciento de los ciudadanos.

nominal de cada sección electoral y que a partir de la reforma de 2014 aumentó al 13 por ciento). La gráfica 4 nos muestra esta evolución.

**Gráfica 4. Porcentaje de ciudadanos visitados por la autoridad electoral nacional con relación a los ciudadanos sorteados Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Ahora bien, no sólo se debe visitar a todos en sus domicilios, sino que se tiene que hacer de forma aleatoria. Debido a la desconfianza de las fuerzas políticas en la organización electoral, en el 2000 se decidió incluir un orden de visita. Es decir, el personal del entonces IFE no podía visitar a los ciudadanos conforme mejor le pareciera o fuera más eficiente, sino que a partir de la letra sorteada por el Consejo General se ordenaba la lista de los ciudadanos que habían sido sorteados en cada sección electoral. Así, no importaba si había dos o tres ciudadanos en el mismo edificio o incluso en la misma casa, se tenía que visitar al que correspondiera según el orden de visita y después regresar. Dicho procedimiento ha sido modificado a través del tiempo (tabla 1), con el objetivo de garantizar la integración aleatoria de las casillas y como una herramienta para que la autoridad electoral y los partidos políticos puedan vigilar el procedimiento.

**Tabla 1. Procedimiento establecido para visitar a los ciudadanos e invitarlos a participar como funcionarios de casilla  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

<b>Proceso Electoral</b>	<b>Procedimiento</b>
1999-2000	Se empleó el criterio alfabético: generar un orden de visita a partir de la letra sorteada por el Consejo General.
2003	Se instauró el orden de visita alfabético-geográfico 1-3: tomar a la primera persona de la letra sorteada y ubicar secuencialmente a las 3 personas geográficamente, de la misma localidad (rural) o manzana (urbana).
2006, 2009 y 2012	Se mantuvo el criterio alfabético-geográfico, pero se modificó el rango geográfico. <ul style="list-style-type: none"> <li>• 2006: 1 alfabético, 5 geográfico.</li> <li>• 2009: 1 alfabético, 4 geográfico.</li> <li>• 2012: 1 alfabético, 5 geográfico.</li> </ul>
2014-2015 2015-2016 2016-2017	Se cambió el criterio alfabético-geográfico a un orden de visita geográfico-alfabético, es decir, las manzanas o localidades se ordenaron de acuerdo con su numeración de menor a mayor, y al interior de cada una se ordenó la lista tomando como base la letra sorteada hasta agotar el total de ciudadanía insaculada.
2017- 2018	Se cambió a “Ruta de Visita”. Determinar el camino más corto entre una manzana/localidad a otra con base en un algoritmo denominado “Dijkstra”

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Es así como la capacidad operativa del Instituto se ha tenido que multiplicar. La creciente complejidad logística no sólo se debe al aumento demográfico natural sino a las metas más estrictas que la autoridad electoral se ha ido imponiendo, aunado a los efectos de la reforma legal de 2014. En el nuevo modelo del sistema nacional, el INE tiene la responsabilidad de integrar e instalar las casillas de las elecciones federales y de las locales. Donde hay elecciones concurrentes se instala una casilla única donde el elector vota por todos los cargos, federales y locales. Antes de 2014, el instituto electoral local instalaba una casilla en la que los ciudadanos votaban por los cargos locales. La casilla única implica contar con nueve ciudadanos en las mesas de votación, en lugar de siete, así como una capacitación mucho más compleja pues existen diferencias en las coaliciones federales y locales que participan, candidaturas independientes, candidaturas comunes y especificaciones muy particulares previstas en las leyes locales.

Como se observa en la siguiente tabla, al final de la primera etapa de capacitación, la autoridad electoral cuenta con tan sólo tres de diez ciudadanos que invita a participar. Al final de la segunda etapa, con uno de cada diez. El día de la jornada electoral se presentan alrededor del siete por ciento de todos los invitados. Asimismo, se puede observar cómo a lo largo del tiempo, los porcentajes de participación como funcionario de casilla han ido a la baja, especialmente después de la reforma de 2014.

**Tabla 2. Proceso de integración  
de mesas directivas de casilla  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

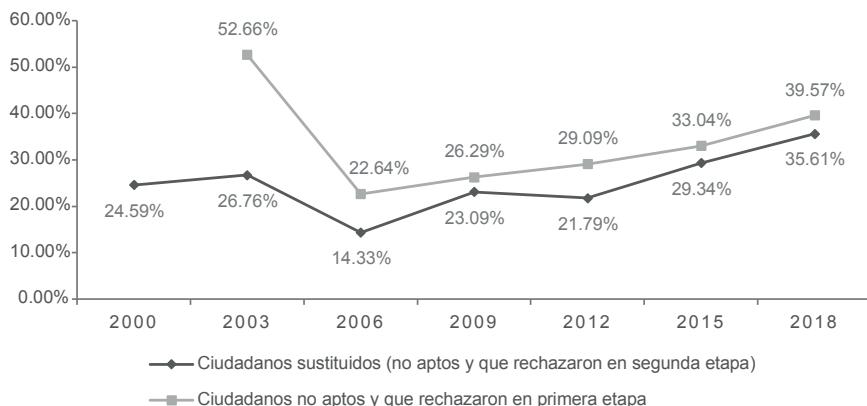
Etapas y porcentajes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Insaculados	5,860,109	6,614,873	7,293,255	7,837,656	8,062,961	10,982,804	12,106,975
Visitados	3,811,797	6,155,768	7,103,921	7,834,065	8,060,720	10,962,732	12,085,468
% visitados sobre insaculados	65.05	93.06	97.40	99.95	99.97	99.82	99.82
Capacitados y aptos al fin de la primera etapa de capacitación	1,647,805	1,983,252	2,135,691	2,354,067	2,352,227	2,802,678	2,920,515
% capacitados y aptos / insaculados	28.12	29.98	29.28	30.04	29.17	25.52	24.12
Designados (entrega de nombramientos)	793,961	846,195	913,389	985,451	1,001,989	1,209,280	1,398,525
% designados / insaculados	13.55	12.79	12.52	12.57	12.43	11.01	11.55
Capacitados segunda etapa	789,500	845,823	913,151	984,820	1,001,906	1,208,777	1,397,306
% capacitados segunda etapa / insaculados	13.47	12.79	12.52	12.57	12.43	11.01	11.54
Funcionarios que participaron el día de la jornada electoral	462,215	481,266	518,559	550,582	572,528	745,435	908,301
% funcionarios el día de la jornada electoral / insaculados	7.89	7.28	7.11	7.02	7.10	6.79	7.50

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000-2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Por otro lado, la autoridad electoral se ha enfrentado con una creciente desafección política y, por tanto, con un aumento en la negativa de las personas a participar en estas tareas. Las negativas se pueden dar por diversos motivos: no cumplir con los requisitos legales, tener una causa justificada —como trabajar el día de la elección o estar enfermo—, hasta el franco y abierto rechazo. Las negativas se dan tanto en la primera como en la segunda etapa de capacitación. Como se observa en la gráfica 5, los comicios del 2006 registraron mayor disponibilidad de la ciudadanía a colaborar en ambas etapas, incluso más que en 2000. A partir de entonces, la resistencia ha aumentado. Por ejemplo, en 2006 el número de sustituciones (personas que habían aceptado, pero después se negaron o se detectó que no cumplían con los requisitos) fue del 14 por ciento; mientras que en 2018 alcanzó 36 por ciento.

Es importante aclarar que el proceso federal electoral 1999-2000 fue el primero en el que el entonces IFE contó con un sistema informático que permitió dar seguimiento a las tareas de capacitación e integración de mesas de casilla. Sin embargo, en esta primera versión todavía no se registraban las causales por las que un ciudadano no aceptaba participar durante la visita. Eso explica el repunte en las negativas durante la primera etapa de capacitación del 2003, pues fue la primera vez en que se realizó un catálogo, no obstante que las causales eran ambiguas y se incluía a quienes no se podía localizar (cambios de domicilio, domicilio mal referenciado, no conocían al ciudadano, entre otras).

**Gráfica 5. Porcentaje de ciudadanos no aptos y que rechazaron en primer y segunda etapas de capacitación Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

Finalmente, es necesario detenerse en las inasistencias que se registran el día de la jornada electoral. La ley prevé que ante la ausencia de un ciudadano que había aceptado participar como funcionario de casilla se invite a los electores que se encuentran en la fila esperando sufragar. Más allá de las dificultades reales que se tienen en casillas que padecen este fenómeno por la falta de capacitación de los ciudadanos que aceptan colaborar a última hora, el problema es que han sido objeto de desconfianza entre las fuerzas políticas. Se recuerda que en la elección de 2006 se dijo que una de las estrategias para realizar el presunto fraude electoral había sido que los maestros sindicalizados habían tomado las mesas de votación por medio de este procedimiento. Una vez más, los datos indican que ese año se vivió el proceso electoral, junto con el 2000, en que se tuvo un menor porcentaje de ciudadanos tomados de la fila, casi el cuatro por ciento de todos los participantes. En 2015, la primera experiencia con casilla única, registró casi el doble. Además, se pierde de vista que las casillas se integran por cuatro o seis ciudadanos (dependiendo si es elección federal o concurrente), que existen múltiples candidatos y que cuentan con la presencia de representantes de partidos políticos y observadores electorales, como se verá más adelante.

**Tabla 3. Ciudadanos tomados de la fila  
para integrar mesas directivas de casilla  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales 2000-2018**

Ciudadanos tomados de la fila	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Número de ciudadanos tomados de la fila	15,898	47,672	19,953	23,746	17,176	57,441	56,261
% de ciudadanos tomados de la fila	3.44	9.91	3.85	4.31	3.00	7.71	6.19

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Capacitación y Educación Cívica. INE.

## Segundo reto: celebración de la jornada electoral

La elección de 2000 fue la primera que contó con un Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE). Su objetivo fue comunicar, en tiempo real, a los integrantes de la autoridad electoral y a la ciudadanía de todo lo que sucedía en cada una de las casillas programadas a instalarse en el territorio nacional. Desde la confirmación de su instalación, la presencia de los ciudadanos capacitados y de los representantes de partido en las mesas de votación, hasta cada uno de los incidentes acontecidos. Antes de este año, existía el Programa de Información de la Jornada Electoral (PIJE). Si bien tenía el mismo propósito que el SIJE, al no estar ligado a un sistema informático, los datos no fluían con la misma rapidez ni certeza. En el PIJE, el personal del IFE recorría cada una las casillas a su cargo (en ese entonces eran hasta ocho por capacitador, en 2018 fueron en promedio cinco),<sup>10</sup> llamaba a las juntas distritales, ahí se llenaban los reportes que mandaban por fax a las oficinas centrales para que fuera dado a conocer a los in-

<sup>10</sup> En las elecciones concurrentes de 2018 se decidió que cada capacitador tendría 4 casillas en promedio. Sin embargo, con la finalidad de atender las necesidades particulares de cada distrito y considerando los criterios cuantitativos, geográficos electorales y Socioculturales, existió un margen de +1, -1 para respetar este criterio, de casillas a atender por capacitador electoral. En las entidades donde sólo hubo elecciones federales, el criterio fue asignar 6 en zonas urbanas y 5 en rurales.

tegrantes del Consejo General.

La creación del SIJE le ha dado una capacidad de reacción casi inmediata a la autoridad electoral en cada rincón del país. En las últimas dos décadas la autoridad electoral ha conocido de más de 25,000 incidentes y ha resuelto casi la mitad de ellos en el transcurso de la jornada electoral (tabla 4). Destaca el año 2000 en el que se asentó que casi el 98 por ciento de los incidentes fueron resueltos. Hay que tomar este dato con cautela: al ser la primera vez que operaba este sistema, no se tenía un catálogo de causales tan amplio de lo que sucedía en el terreno. Ese año sólo se reportaban nueve categorías mientras que, en 2018, fueron treinta y siete.<sup>11</sup>

**Tabla 4. Incidentes registrados y resueltos  
por la autoridad electoral el día de la jornada electoral  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Incidentes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018	Total
Incidentes registrados	3,051	2,539	3,141	3,902	3,654	4,698	4,153	25,138
Resueltos	2,985	1,262	1,803	1,549	1,639	1,301	2,386	12,925
% incidentes resueltos	97.84	49.70	57.40	39.70	44.85	27.69	57.45	51.42

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

La razón originaria de la autoridad electoral es la instalación e integración de casillas. Por ello, resulta de especial relevancia analizar la ocurrencia de los incidentes considerados como los más graves el día de la elección: “casilla no instalada” y “suspensión definitiva de la votación”. Según la tabla 5, el índice de ocurrencia de estos incidentes ha sido mínimo. El mayor porcentaje de casillas no instaladas se registró en 2015 al consignarse el 0.16 por ciento, y el menor en 2003 y 2009, con

<sup>11</sup> En el año 2000 sólo se reportaban nueve incidentes, no se incluyó el registro de las categorías de “suspensión definitiva de la votación”, “suspensión temporal de la votación por causas climatológicas”, “recepción de la votación por alguien diferente a los funcionarios de casilla”, “ausencia prolongada de algún funcionario electoral” y “mantener la casilla abierta después de las 18:00 h. sin electores en la fila”, entre otros.

tan sólo el 0.001 por ciento.

En cuanto a la suspensión definitiva de la votación, 2015 volvió a ser el año de mayor ocurrencia con el 0.30 por ciento de las casillas en esta situación, y la menor se encuentra en 2009 con el 0.01 por ciento. Cabe aclarar que en el 2000 no se registró “suspensión definitiva de la votación” entre los incidentes a reportar.

Destaca el proceso electoral 2014-2015: Oaxaca, Guerrero y Chiapas tuvieron movilizaciones sociales encaminadas a boicotear los comicios para aumentar la presión sobre demandas que nada tenían que ver con el ámbito electoral y que se concentraban, principalmente, en contra de la reforma educativa (Rodríguez 2015). De las 231 casillas que no pudieron instalarse, 185 se registraron en Oaxaca, 16 en Chiapas y 26 en Guerrero, todas por los problemas políticos y sociales mencionados. Además, se registró una en Chihuahua por la ausencia del presidente de la casilla —con el paquete electoral— el día de la elección.

**Tabla 5. Ocurrencia de los incidentes más graves  
el día de la jornada electoral: casillas no instaladas  
y suspensión definitiva de la votación  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Incidentes	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Casillas aprobadas	113,423	121,367	130,488	139,181	143,132	148,833	156,807
Casillas no instaladas	18	1	11	67	2	231	10
% casillas no instaladas	0.02	0.001	0.01	0.05	0.001	0.16	0.01
Suspensión definitiva de la votación	N/A	43	20	9	23	444	33
% suspensión definitiva de la votación	N/A	0.04	0.02	0.01	0.02	0.30	0.02

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

N/A= No Aplica.

Aunque la ocurrencia sea mínima, conviene analizar las razones

por las que se ha suspendido definitivamente la votación durante el día de la elección. En 2003, 2015 y 2018, la mayoría de los casos sucedieron a causa del robo o destrucción del material electoral; en 2006, en cambio, el problema fue el clima pues en 16 de 20 casillas se suspendió por esta causa; en 2009 y 2012, la mayoría respondió a riesgo o actos de violencia (tabla 6).

**Tabla 6. Causales por las que se ha registrado  
la suspensión definitiva de la votación  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales 2000-2018**

<b>Suspensión definitiva (causas)</b>	<b>2003</b>		<b>2006</b>		<b>2009</b>		<b>2012</b>		<b>2015</b>		<b>2018</b>	
	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%	#	%
Riesgo o actos de violencia	5	8.93	2	10.00	4	44.44	9	39.13	164	36.94	10	30.30
Robo o destrucción de material electoral	22	39.29	0	0.00	2	22.22	4	17.39	266	59.91	22	66.67
Clima	11	19.64	16	80.00	0	0.00	2	8.70	12	2.70	0	0.00
Otros	5	11.63	2	10.00	3	33.33	8	34.78	2	0.45	1	3.03
<b>Total de casillas con suspensión definitiva</b>	<b>43</b>	<b>100</b>	<b>20</b>	<b>100</b>	<b>9</b>	<b>100</b>	<b>23</b>	<b>100</b>	<b>444</b>	<b>100</b>	<b>33</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema ELEC y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

En cuanto a los incidentes que más se han registrado a lo largo del tiempo, destaca “algún elector sufraga sin aparecer en la lista nominal de electores” como el que más ha ocurrido en los siete procesos electorales organizados de 2000 a 2018: representa una tercera parte del total de los incidentes consignados desde 2000. De hecho, tan solo en 2009 comprendió el 56 por ciento de todos los ocurridos en ese año. Es importante aclarar que en la primera elección del milenio se observa una ocurrencia anómala de esta eventualidad, pues sólo se reportó el 0.07 por ciento. Esto se explica porque en esa primera experiencia del SIJE

lo que se capturaba era a los ciudadanos que votaban sin credencial de elector. En los años subsecuentes, esta categoría ha incluido a quienes efectivamente sufragan sin la mica (con una ocurrencia casi nula) más los que intentan hacerlo. Es decir, también se ha registrado en este rubro a aquellos que querían votar, pero no tenían credencial vigente; o a quienes acudían a una casilla que no les correspondía. En esos casos las personas no votan, pero el incidente se registra.

En segundo lugar, se encuentra “suspensión temporal de la votación por causas climatológicas” con una ocurrencia del 11 por ciento. Hay que considerar que, por ley, la jornada electoral se realiza en plena época de lluvias —fecha que los legisladores no han decidido modificar— por lo que no sorprende la magnitud de esta eventualidad. Después, le siguen “cambio de lugar de la casilla<sup>12</sup> (con o sin causa justificada)”; “ausencia prolongada de un funcionario de casilla” y “propaganda electoral dentro de una casilla” (tabla 7).

**Tabla 7. Los seis incidentes con mayor ocurrencia en las jornadas electorales de los Procesos Electorales Federales de 2000 a 2018**

<b>Tipo de incidente</b>	<b>Número de incidentes registrados</b>	<b>% de ocurrencia</b>
Algún elector sufraga sin aparecer en la lista nominal de electores o en las listas adicionales.	8,087	32.17
Suspensión temporal de la votación por causas climatológicas.	2,725	11.12
Cambio de lugar de la casilla (con causa justificada o injustificada).	2,718	10.81
Ausencia prolongada de un funcionario de casilla.	2,547	10.13
Propaganda electoral dentro de la casilla.	1,796	7.14
Representante de partido político obstaculiza la votación.	1,677	6.67

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

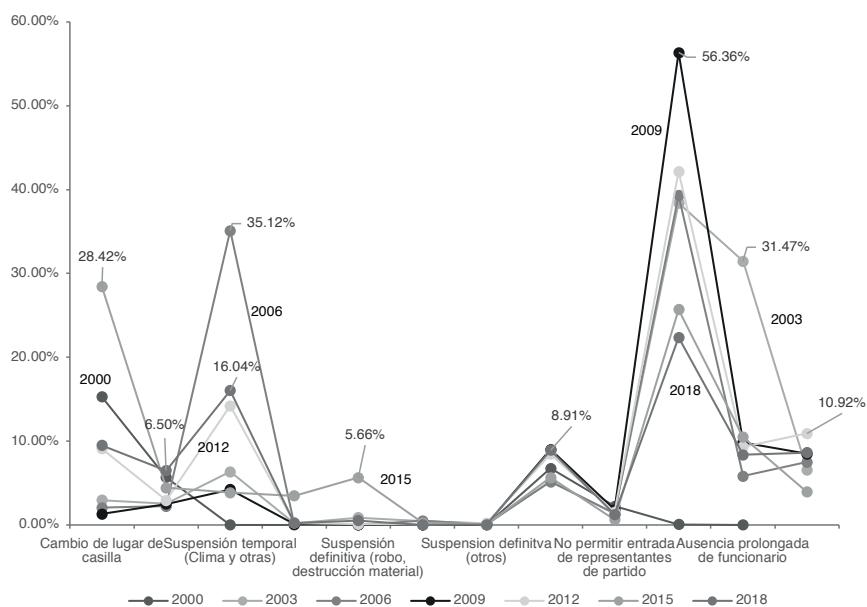
El registro histórico de estos incidentes dice mucho sobre el desarro-

<sup>12</sup> Los cambios se dan por condiciones climáticas, los dueños de los locales deciden ya no prestar el local, se encuentran cerrados los domicilios que habían aceptado, encharcamientos, se encuentran con problemas en las vialidades que antes no existían, etc.

llo de las jornadas comiciales (gráfica 6). El proceso de 2015 ha sido el día de la elección más complicado en cuanto a trabajo de campo. Registró la mayor ocurrencia de “suspensión temporal de la votación por riesgo de violencia” y “suspensión definitiva por robo o destrucción de material electoral”, así como “cambio de lugar de la casilla.” Esto se debido —en gran parte— al boicot realizado por grupos que impedían el acceso a escuelas donde se ejercería el voto (Rodríguez 2015; El Economista 2015).

La jornada del 2 de julio de 2006, en cambio, se muestra como una en la que las condiciones climatológicas fueron el principal problema. En esta ocasión “suspensión temporal por condiciones climáticas” llegó a su pico más alto al representar el 35 por ciento del total de los incidentes. Esta situación también afectó la elección de 2018 pues este incidente fue el segundo más reportado (16 por ciento). Por último, se destaca “suspensión temporal por riesgo de violencia” pues en todas las elecciones había representado más o menos el dos por ciento de las eventualidades; sin embargo, en 2015 aumentó a 4.5 por ciento y en 2018 a 6.5 por ciento.

**Gráfica 6. Evolución porcentual de los incidentes con mayor ocurrencia en las jornadas electorales Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral y de las Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2000 y 2003. Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Por otro lado, la oportunidad con la que la autoridad electoral co-

noce lo que sucede en campo ha sido vital para que se tomen medidas necesarias que garanticen el ejercicio del derecho al voto. Del 2000 al 2012, en cada proceso electoral se mejoró la oportunidad de la información e, incluso, se fueron fijando metas más ambiciosas (tabla 8). En la primera elección del milenio, el objetivo establecido fue que a las 14:00 horas se contara con el reporte de lo que sucedía entre el 85 por ciento y el 90 por ciento de las casillas. Se logró obtener, a esa hora, información de lo ocurrido en el 87 por ciento de las mesas de votación. En 2006, la meta se recorrió para tener información una hora antes. Los resultados fueron los mejores hasta ese momento: se conoció lo que pasaba en el 97 por ciento de las casillas. En las dos elecciones federales subsecuentes, la tendencia se estabilizó al tener conocimiento de lo acontecido en el 98 por ciento de las mesas a la una de la tarde.

Así, para la organización de sus primeras elecciones como autoridad electoral nacional en 2015, el INE adelantó dos horas la meta para conocer lo que sucedía entre el 90 y el 95 por ciento de las casillas. Sin embargo, fue la primera vez en que no se cumplió con los objetivos impuestos. A las 11:00 horas apenas se logró el reporte del 80 por ciento de las casillas. En 2018 fue aún peor pues a esa hora tan sólo se tuvo información de lo que ocurría en el 54 por ciento de las mesas de votación. Este indicador por sí solo, en una elección cerrada como la ocurrida en 2006, hubiera generado suspicacias.

**Tabla 8. Metas del primer reporte del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE) Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Año de la elección	Hora de la meta del primer reporte	Meta en %	% reportado	Meta cumplida
2000	14:00 horas	85 al 90	87.53	Sí
2003	13:00 horas	85 al 90	90.57	Sí
2006	13:00 horas	85 al 90	97.21	Sí
2009	13:00 horas	90 al 95	98.21	Sí
2012	13:00 horas	90 al 95	98.47	Sí
2015	11:00 horas	90 al 95	80.64	No
2018	11:00 horas	90 al 95	54.59	No

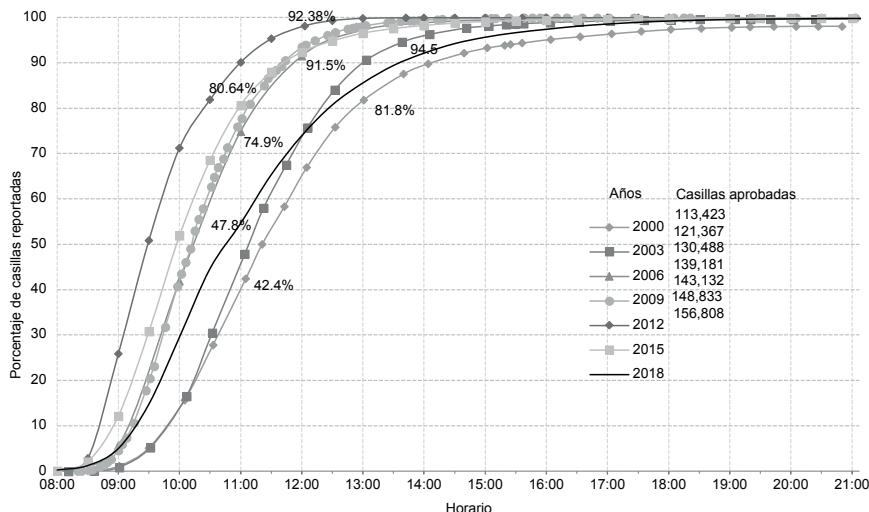
Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Al comparar todos los ejercicios del SIJE a las 11:00 horas, se observa que en 2000 y 2003 se contaba con información del 42 y 47 por ciento de las casillas, respectivamente. En 2006, la mejora en el operativo de campo y en la oportunidad de la información fue mayúsculo pues a la misma hora se obtuvo el 75 por ciento. La tendencia alcanzó su pico en 2012 al conseguir datos del 90 por ciento, decreció en 2015 al registrar el 80 por ciento para caer de forma estrepitosa en 2018 con el 54 por ciento (gráfica 7).

En la última elección federal (2018), lo que debió haber sido el SIJE más rápido de la historia, se convirtió en el más lento. Sobre todo, si se toma en cuenta que en esa ocasión se utilizó por primera vez de forma generalizada (en el 70 por ciento de las casillas) una aplicación móvil que enviaba la información desde el punto de votación (App SIJE). Es decir, los capacitadores no tuvieron que visitar todas las casillas a su cargo para después reportar vía telefónica, sino que lo hicieron desde la ubicación de cada una de éstas.

Sin embargo, estas innovaciones no fueron suficientes para disminuir la carga de trabajo de los CAE el día de la elección como resultado de la casilla única y de tener que recibir y contar los votos no sólo de las tres elecciones federales sino también de las locales (en ocho entidades tuvieron que procesar cuatro elecciones; en trece entidades cinco comicios y en seis estados hasta nueve elecciones). Los CAE vieron multiplicadas sus responsabilidades, tales como: ayudar a instalar la mesa, armar el material, organizar a los electores para votar en varias urnas de distintas elecciones, auxiliar a los funcionarios de casilla, llenar reportes cada vez más extensos, convencer a ciudadanos que están en la fila esperando a sufragar a que participen como funcionarios de casilla en caso de que alguno de los designados no haya llegado, resolver incidentes, organizar a un grupo de representantes de partidos y candidaturas independientes cada vez más extenso, entre otras.

**Gráfica 7. Evolución de la llegada del primer reporte  
del Sistema de Información  
de la Jornada Electoral (SIJE)  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

\* Corresponde al porcentaje de casillas reportadas conforme a las casillas aprobadas.

Cabe destacar que la problemática detectada no implica, necesariamente, que la instalación de las casillas sea cada vez más lenta. La tabla 9 muestra que a lo largo del tiempo se ha observado una tendencia positiva que inició en el 2000 con el 65 por ciento de las mesas debidamente integradas a las 8:30 horas, mientras que, en 2018, a la misma hora se alcanzó el 91 por ciento. Vale la pena recordar que en 2015 y 2018 la instalación comenzó con media hora de antelación<sup>13</sup> y que en esos años se capturó el “inicio de instalación de la casilla” mientras que en los años anteriores fue la “instalación de la casilla”, es decir, una vez que estaba completamente lista para recibir a los electores. Aun así, es claro que no existe un desfase generalizado en cuanto a la apertura de

<sup>13</sup> De conformidad a la legislación vigente en los Procesos Electorales de 2000 a 2012, la hora de instalación de las casillas se realizaba a partir de las 8:00 horas. La reforma político-electoral de 2014, modificó el horario de hora de instalación de la casilla a Hora de inicio de instalación de las casillas a partir de las 7:30 horas, por lo que en los Procesos Electorales de 2015 y 2018 la instalación de casillas comenzó a reportarse desde las 7:30 horas.

las casillas, sino que el problema está en el retraso del envío de la información: si bien en 2018 a las 8:30 horas el 90 por ciento de las casillas había comenzado su instalación, a esa hora sólo se había reportado información de lo que ocurría en el uno por ciento de las mesas de votación.

**Tabla 9. Evolución de la instalación de las casillas  
a las 8:30 horas el día de la elección según el Sistema  
de Información de la Jornada Electoral (SIJE)  
Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Proceso electoral	Casillas aprobadas	Número de casillas instaladas	% casillas instaladas
2000	113,423	74,034	65.00
2003	121,367	90,610	75.00
2006	130,488	99,185	76.00
2009	139,181	120,184	86.00
2012	126,703	143,142	88.00
2015	126,746	148,647	85.00
2018	143,275	156,808	91.00

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

Si el problema no se encuentra en el sistema informático, en el desempeño de los CAE o en el medio de comunicación que se utiliza; este indicador (retraso en la oportunidad de la información del SIJE) revela un problema más grave y complejo: las dificultades derivan de dos innovaciones legales producto de las últimas dos reformas electorales.

Por un lado, la reforma electoral 2007-2008 modificó la forma en que las coaliciones aparecen en la boleta electoral. En la elección de 2006, cada coalición participaba con un logo en la boleta. A partir de las elecciones de 2009 cada partido aparece por separado en la papeleta de votación. El elector puede marcar uno o varios emblemas de los partidos coaligados para darle su voto al candidato de la coalición y una fracción de su voto a las fuerzas políticas que haya indicado.<sup>14</sup> Esto

<sup>14</sup> Para mayor explicación sobre esta modificación legal, se puede consultar: “Conteos rápidos, PREP y cómputos distritales: enfrentar el barroquismo electoral” en el libro Murayama (2019).

implica que existan múltiples combinaciones para que un voto sea registrado y contabilizado: en las elecciones locales de Coahuila de 2017 existieron hasta 142 formas válidas de votar. En 2018, tan sólo para elecciones presidenciales, fueron 44 las formas distintas de emitir —y registrar y contar— el sufragio.

Por el otro lado, la reforma de 2014 introdujo la casilla única. Si bien ésta ha sido exitosa en incentivar la participación y en facilitarle a las personas la emisión del voto,<sup>15</sup> también ha recargado con tareas más complejas, tanto a la autoridad electoral como a los ciudadanos que reciben, registran y cuentan los votos. Basta señalar que, a la media noche del día de la elección del 2000, los funcionarios de casilla ya habían entregado a las sedes de la autoridad electoral el 65 por ciento de los paquetes electorales. En 2009 alcanzaron a devolver el 82 por ciento. En 2018, por el contrario, a esa misma hora sólo se había regresado el 13 por ciento de los paquetes electorales.

En la tabla 10 se puede observar que el retraso en la entrega de paquetes y, por tanto, en el trabajo en las casillas, comenzó en 2012, año en que se experimentó por primera vez la modificación del escrutinio de las coaliciones con una elección presidencial (donde se procesaron tres comicios: presidencia, senadurías y diputaciones). En 2015 y 2018 se agregaron, además, los efectos de la casilla única.

**Tabla 10. Evolución porcentual de la recepción  
de paquetes electorales en los consejos distritales  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales 2000-2018**

<b>Hora de recepción</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
Hasta las 20:00 h. del día de la elección	1	N/A	0.3	7.0	3.0	3.0	0.2
Hasta las 23:59 h. del día de la elección	65	N/A	71	82	50	48	13

<sup>15</sup> El Estudio Muestral de Participación Ciudadana en la Elección de Diputados Federales de 2015 realizado por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral señala que uno de los factores asociados al incremento en la participación electoral es la concurrencia de elecciones y a la casilla única. Febrero 2016. Instituto Nacional Electoral. Ver en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc\\_2015\\_con\\_adenda.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf).

Hora de recepción	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
Hasta las 12:00 h. del día siguiente a la elección	No se tiene la fuente, pero se sabe que el 98 por ciento se obtu- vo hasta las 23:59 ho- ras del día siguiente a la elección	N/A	99	99	98	96	98

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral. INE.

N/A= No Aplica.

En cuanto a la casilla única, distintos factores han hecho más compleja su operación. En primer lugar, el aumento en el número de elecciones a procesar en las mesas de votación. Hasta 2012, la mayor cantidad de comicios a procesar eran tres (presidencia, senadurías y diputaciones). En 2018, 13 entidades computaron cinco elecciones y nueve estados hicieron lo propio en cuatro.<sup>16</sup> En los comicios de 2024 serán 17 entidades las que reciban el voto de cinco elecciones distintas y en 12 estados se tendrán que procesar seis (tabla 11). Valga decir que, por ley, las mesas de votación deben cerrar hasta las 18:00 horas y que cada escrutinio y cómputo de una elección se lleva aproximadamente hora y media.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> En 2018 se procesaron seis elecciones en Campeche, Chiapas, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán. Cinco elecciones en Baja California Sur, Colima, Chihuahua, estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Veracruz y Zacatecas. Cuatro elecciones en: Aguascalientes, Coahuila, Durango, Guerrero, Hidalgo, Quintana Roo, Tamaulipas y Tlaxcala. Y solo las tres elecciones federales en Baja California y Nayarit.

<sup>17</sup> El artículo 289 de la Legipe establece que el escrutinio y cómputo deberá llevarse a cabo en el siguiente orden: primero la elección de presidencia, después la de senadores y enseguida la de diputados. El mismo orden, comenzando por las gubernaturas, debe respetarse en las elecciones locales. Es por eso que el INE ha interpretado que los funcionarios de casilla pueden hacer el escrutinio y cómputo de las elecciones federales y locales de forma paralela. Es decir, un grupo debe iniciar con las elecciones federales (en el orden establecido en la ley) y otro con las locales. En la práctica no siempre es posible pues los representantes de partidos políticos y candidaturas independientes presionan para que no se haga así bajo el argumento de que les es más difícil vigilar estas tareas.

**Tabla 11. Número de elecciones a procesar en la casilla por número de entidades**

Eleciones para proce-sar en casilla	2000, 2006 y 2012	2003 y 2009	2015	2018	2021	2024
1	0 entidades	32 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades
2	0 entidades	0 entidades	0 entidades	0 entidades	5 entidades	0 entidades
3	32 entidades	0 entidades	7 entidades	2 entidades	12 entidades	0 entidades
4	0 entidades	0 entidades	9 entidades	8 entidades	11 entidades	3 entidades
5	0 entidades	0 entidades	0 entidades	13 entidades	4 entidades	17 entidades
6	0 entidades	0 entidades	0 entidades	9 entidades	0 entidades	12 entidades

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Unidad Técnica de Vinculación con Organismos Públicos Locales. INE.

Asimismo, la cantidad de personas presentes en las mesas de votación se ha incrementado. La casilla única requiere, por ley, un 30 por ciento más de funcionarios de casilla. También se debe acreditar a un importante número de representantes de los partidos políticos nacionales y locales y de las candidaturas independientes de ambos ámbitos (federal y local), con motivo del creciente número de actores políticos que participan en las elecciones. Como se observa en la tabla 12, el número de contendientes que tienen cita en la casilla única ha aumentando considerablemente: de 11 en el 2000 (cuando no había casilla única) a 666 en 2018.

**Tabla 12. Número de partidos políticos y candidaturas independientes locales y federales que participaron en las jornadas de los Procesos Electorales Federales 2000-2018**

Año de la elección	Número de partidos políticos nacionales	Número de partidos políticos locales	Número de candidaturas independientes nacionales	Número de candidaturas independientes locales	Total
2000	11	N/A	0	0	11
2003	11	N/A	0	0	11
2006	8	N/A	0	0	8
2009	8	N/A	0	0	8

*Continuación.*

Año de la elección	Número de partidos políticos nacionales	Número de partidos políticos locales	Número de candidaturas independientes nacionales	Número de candidaturas independientes locales	Total
2012	7	N/A	0	0	7
2015	10	9	22	108	149
2018	9	34	46	577	666

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales. INE.

N/A= No Aplica.

Las consecuencias de tener jornadas electorales más largas son diversas: desde una creciente reticencia de la ciudadanía a participar, hasta el aplazamiento en la emisión de los resultados electorales preliminares, punto crucial del éxito de una jornada electoral. No importa lo bien que funcione el sistema y el proceso operativo que permite capturar, verificar y publicar los datos. A mayor tiempo en la casilla, los paquetes electorales se entregan en las sedes de la autoridad electoral más tarde. Basta decir que en 2018 el promedio en que llegaron las actas del PREP a los consejos Distritales fue a las 4:20 de la madrugada.

Sin entrar en detalles de la evolución del PREP,<sup>18</sup> en la tabla 13 se puede observar el impacto que el trabajo de campo ha tenido en este sistema. En 2003, por ejemplo, a las 22:00 horas del día de la elección, la ciudadanía conocía los resultados del 40 por ciento de las actas. En 2018, apenas el 1 por ciento. A la media noche, en 2009, México se fue a dormir conociendo casi el 70 por ciento de los resultados de las actas. En 2012 y 2015 tan sólo se estaba al tanto de lo sucedido en una cuarta parte. En 2018 el número cayó al 11 por ciento. Finalmente, a la mañana siguiente (6:00 horas), en las elecciones de 2003 a 2009, los mexicanos despertaron con información de más del 90 por ciento de los diversos puntos de votación. En 2012 y 2015 este porcentaje se obtuvo a las 8:40 horas y en la última elección (2018) hasta las 18:20 horas del día siguiente a la jornada electoral.

<sup>18</sup> Para mayor explicación sobre esta modificación legal, se puede consultar: “Conteos rápidos, PREP y cómputos distritales: enfrentar el barroquismo electoral” en el libro Murayama (2019).

Las innovaciones que ha puesto en marcha la autoridad electoral en cada proceso electoral son de destacarse: en 1991 utilizó el fax para transmitir la información y no tener que esperar a los resultados oficiales que, por ley, inician tres días después de la jornada electoral. En 1997 se transmitió por primera vez por internet; desde 2012 se escanean y publican no sólo los resultados de las actas sino también una imagen de ésta, y a partir de 2015 se utiliza una aplicación móvil (PREP casilla) para poder enviar los resultados del acta y su imagen desde la casilla, sin esperar a que el paquete electoral sea entregado a la autoridad electoral. La creatividad e ingenio con el que cada año se proponen soluciones ha dado resultados, pero el contexto en el que cada día se opera se torna más complicado. Un PREP lento, en un contexto competitivo como el de 2006, sin duda sería caldo de cultivo para la desconfianza e inestabilidad en las primeras horas del día siguiente a la jornada electoral.

**Tabla 13. Porcentaje de captura de las actas del PREP  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales 2000-2018**

Hora	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
22:00 h. del día de la elección	15	40	21.55	44.9	5.76	10.5	1.11
00:00 h. del día de la elección	40	68	54.56	69.7	26.84	26.26	10.72
06:00 h. del día siguiente a la elección	80	90	93.98	95.83	80.98	79.58	47.56

Fuente: Elaboración propia a partir de información de los Programas de Resultados Electorales Preliminares. INE

Al respecto, el Comité Técnico del PREP de 2018 destacó en su informe final: “Si el modelo de casilla única cambiara, se abren muchas otras posibilidades donde la tecnología podría simplificar procesos: desde el uso de la urna electrónica, voto por internet, contar con centros de votación masiva, o incluso permitir que los funcionarios de casilla puedan repetir en sus cargos. Todas estas variantes requieren cambios de diverso alcance en la Ley. Por otro lado, si el modelo de casilla única se mantiene vigente, hay que explorar la mejor forma en

que la tecnología puede ayudar a aminorar la carga de trabajo para los funcionarios de casilla o bien, revisar los formatos de documentación electoral..." (INE 2018, 55)

Es por ello que no se deben soslayar los problemas logísticos que se han impuesto al modelo electoral mexicano. En elecciones competitadas o en las que los candidatos no aceptan los resultados y recurren a la descalificación del árbitro para no aceptar sus propias derrotas, cada eslabón de la cadena es analizado a través de los lentes de la desconfianza. El retraso en los resultados preliminares a causa de las dificultades que se viven en las mesas de votación crea vacíos de información difíciles de llenar con explicaciones técnicas o procedimentales.

### **Tercer reto: vigilancia de la jornada electoral**

Cuando los candidatos descalifican las elecciones se les olvida que en cada una de las casillas sus partidos políticos cuentan con el derecho de acreditar representantes que vigilan cada minuto del desarrollo de la jornada electoral. A lo largo del tiempo, este derecho ha sido ejercido (tabla 14).

La vigilancia que practican los contendientes el día de la elección comienza con la supervisión de la integración de la mesa de votación, la revisión de las boletas electorales (pueden incluso solicitar firmar cada una) y la emisión del sufragio por parte de la ciudadanía. Los representantes pueden registrar incidentes de cualquier tipo, vigilar el conteo y registro de los votos e incluso acompañar a los funcionarios de casilla a regresar los paquetes electorales. Al término de la jornada, cada uno de los representantes de los partidos políticos firma las actas con los resultados de la votación y se lleva una copia para validar que lo que se registra, tanto en el PREP como en los cómputos oficiales, responde íntegramente a lo que ellos atestiguaron.

Del 2000 al 2012 alrededor de medio millón de personas desempeñaron esta función. A partir de 2015 el número se incrementó y en 2018 se contó con más de un millón doscientos representantes. En todos los años, el porcentaje de representantes acreditados contra los que realmente asisten a cuidar la casilla varía entre una cuarta parte y la mitad de los registrados.

**Tabla 14. Representantes de partidos políticos  
acreditados y presentes  
Jornada de los Procesos Electorales  
Federales 2000-2018**

Año	Representantes acreditados	Representantes presentes	% Representantes presentes/acreditados
2000	851,168	441,051	51.82
2003	1,062,554	410,699	38.65
2006	1,309,086	393,126	30.03
2009	1,588,490	418,711	26.36
2012	2,065,735	511,326	24.75
2015*	2,311,735	822,807	35.59
2018*	2,950,234	1,232,187	41.77

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Representantes de Partidos Políticos. INE.

\* A partir de 2015 se registran a los representantes de partidos políticos locales y a los candidatos independientes, ya sean locales o federales.

En cuanto a la cobertura de las casillas, en el 2000 el 97 por ciento de las mesas de votación contaron con la presencia de, por lo menos, un representante de alguno de los candidatos. En 2018 este número se incrementó a 99.3 por ciento. Además, como se puede ver en la tabla 15, aunque la cobertura es un buen indicador de la capacidad de movilización de los contendientes, una mayor representación no está ligada al triunfo en la competencia. Además, la representación de las tres primeras fuerzas en las jornadas electorales presidenciales ha sido equitativa.

**Tabla 15. Porcentaje de casillas con la presencia de representantes de los contendientes de las primeras tres fuerzas políticas de la elección presidencial Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000, 2006, 2012 y 2018.**

Año	% cobertura de representantes del candidato ganador en la elección presidencial	% cobertura de representantes del candidato que obtuvo el segundo lugar en la elección presidencial	% cobertura de representantes del candidato que obtuvo el tercer lugar en la elección presidencial
2000	53	54	53
2006	81	87	76
2012	93	82	70
2018	82	75	88

Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral. INE

\*Nota. Se contabilizaron como representantes de candidatos contendientes a los representantes de los partidos políticos que se registraron en coalición. Por ejemplo, en el año 2000 participaron cuatro candidatos a la presidencia: Vicente Fox Quezada por el PAN y PVEM, Francisco Labastida Ochoa por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN. Así, si en la mesa asistió un representante del PRI y uno del PVEM se contabiliza como uno sólo pues tenían al mismo candidato.

Ahora bien, es importante la calidad de la vigilancia y los contrapesos que ejercen las distintas fuerzas políticas en el punto de votación. Por ello, resulta interesante observar que a lo largo del tiempo la pluralidad en la representación de las fuerzas políticas ha aumentado. En el 2000 sólo en la mitad de las casillas hubo representantes de más de tres candidatos opositores. En 2006 el porcentaje subió al 72 por ciento de las casillas y en 2018 llegó al 80 por ciento. Es necesario resaltar que estas cifras contabilizan como una representación a las personas que fueron acreditadas por los partidos de una misma coalición. Es decir, si en la casilla existió presencia del PRI y del PVEM en el 2012, al tener el mismo candidato, Enrique Peña Nieto, se contó como uno sólo.

Esto es, en la elección de 2018, en el 80 por ciento de las casillas de todo el país estuvieron presentes representantes de tres o más contendientes que supervisaron el trabajo de los funcionarios de casilla y entre ellos mismos. Este es uno de los indicadores más robustos sobre transparencia, certeza y legalidad de los comicios en México.

**Tabla 16. Porcentaje de casillas con la presencia de representantes de los candidatos contendientes a la elección de presidencia Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000, 2006, 2012 y 2018.**

Año	% casillas sin ningún representante de candidatos	% casillas con un representante de candidato	% casillas con más de tres representantes de candidatos contendientes*
2000	3	7	54
2006	2	7	72
2012	1	6	71
2018	0.7	2	80

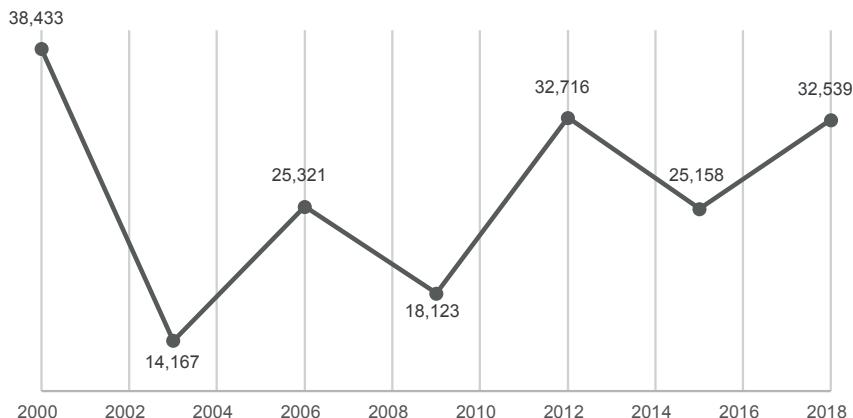
Fuente: Elaboración propia a partir de información del Sistema de Información de la Jornada Electoral. INE

\*Nota. Se contabilizaron como representantes de candidatos contendientes a los representantes de los partidos políticos que se registraron en coalición. Por ejemplo, en el 2000 participaron cuatro candidatos a la presidencia: Vicente Fox Quezada por el PAN y PVEM, Francisco Labastida Ochoa por el PRI y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano por PRD, PT, Convergencia, PAS y PSN. Así, si en la mesa asistió un representante del PRI y uno del PVEM se contabiliza como uno sólo pues tenían al mismo candidato.

Ahora bien, los ojos vigilantes en las jornadas electorales también son complementados por ciudadanos mexicanos y extranjeros que deciden atestiguar el desarrollo de los comicios. En México, la figura de observador electoral se reserva a los ciudadanos de este país mientras que los visitantes extranjeros realizan la función de “observaduría” provenientes de otras latitudes.

Vale la pena resaltar que la primera vez que estas figuras atestiguaron una jornada electoral en México fue en 1994. En esa ocasión, el número de observadores ascendió a 81,629; cifra nunca más alcanzada pues con la creciente consolidación de la organización electoral en México el interés ha decrecido hasta estabilizarse en alrededor de 30,000 observadores en elecciones presidenciales (gráfica 8).

**Gráfica 8. Número de observadores electorales registrados en los Procesos Electorales Federales 2000-2018**



Fuente: Elaboración propia a partir de la información de las Memorias del Proceso Electoral Federal 2000-2018. INE

En cuanto a los visitantes extranjeros, 2003 resultó ser la elección con menor veeduría internacional pues sólo asistieron 180 figuras de 30 países. En 2018 se registró la cifra más alta con 907 visitantes de 60 países.

**Tabla 17. Número de visitantes extranjeros y países representados por ellos Jornada de los Procesos Electorales Federales 2000-2018.**

Año	Visitantes extranjeros	Países representados
2000	860	58
2003	180	30
2006	693	60
2009	424	51
2012	696	66
2015	401	61
2018	907	60

Fuente: Coordinación de Asuntos Internacionales. INE.

Entre los visitantes extranjeros acreditados se encuentran los que pertenecían a alguna de las Misiones Internacionales de Observación Electoral. En los distintos informes que estas misiones presentaron al Consejo General del INE, en su sesión del 18 de julio de 2018,<sup>19</sup> todos reconocieron el papel desempeñado por la autoridad electoral nacional. El Instituto Internacional para la Democracia y Asistencia Electoral (IDEA), por ejemplo, señaló: “la evidencia técnica demuestra que el INE cumple y ha cumplido ampliamente con las tareas que le fueron encomendadas [...] ha enfrentado con seriedad y dedicación el reto que representa la nueva legislación. En ese contexto, el INE es considerado en el plano internacional como una administración electoral muy profesional y competente” (IDEA 2018, 3 y 4).

Por otra parte, la Unión Interamericana de Organismos Electorales (UNIORE) reconoció la calidad del listado nominal y aseguraron que: “es el más grande de la América Latina castellanohablante y el tercero de América, con casi 90 millones de inscritos y un aumento de casi 10 millones con respecto a 2012. Esas cifras implican que alrededor del 98 por ciento de la población en edad de votar que vive en México está registrada: un porcentaje muy elevado que manifiesta la ambición incluyente de la institucionalidad electoral.” (UNIORE 2018, 6)

Un tema coincidente en la evaluación de la veeduría internacional tuvo que ver con algunas de las principales consecuencias de la reforma de 2014: la relación INE-Ople y la casilla única. De la revisión de estos informes se desprende que existe una percepción generalizada de la sobrecarga en funciones que recibió el INE. IDEA señaló: “las sucesivas reformas electorales añadieron una excesiva complejidad que parece haber jugado en contra de la imagen del Instituto” (IDEA 2018, 2). Lo anterior, según su reporte, ha provocado una percepción errónea del INE como única autoridad responsable de todo lo electoral, sobreregulación, multiplicidad de funciones y “des-responsabilización” de diferentes actores frente al proceso electoral. UNIORE, por su parte, advirtió que “existe una sensación de que el equilibrio institucional INE-Ople definido por la reforma es precario, incluso provisional. Esa perspectiva genera incertidumbre institucional y complica el trabajo con perspectivas de largo plazo” (UNIORE 2018, 3).

<sup>19</sup> Se pueden consultar los informes en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

La OEA, por otro lado, reportó que la nueva modalidad provocó retrasos en la instalación de casillas y confusión de los electores respecto a la urna en que debían depositar cada una de las boletas, situación que, resaltan, fue disminuida por el trabajo de los mismos funcionarios de casilla. Además, se atestiguó un PREP lento, así como dificultad para encontrar espacios que den cabida a los materiales electorales, funcionarios de casilla, votantes y representantes de partidos y candidatos independientes. En este último punto coincidieron el Consejo de Expertos Electorales de América Latina (CEELA), así como la Conferencia Permanente de Partidos Políticos de América Latina (COPPAL). Esto ha sido, quizás, la principal inquietud de los visitantes extranjeros en relación con lo observado el día de la jornada.

## **Cuarto reto: participación ciudadana y voto nulo**

En una democracia representativa, la participación ciudadana y el voto nulo son dos caras de la misma moneda: ambos reflejan el consenso o disenso sobre el régimen democrático. Si los ciudadanos acuden mayoritariamente a votar (a favor de una opción política o simplemente para no pronunciarse por alguna de ellas), se asume que ellos tienen confianza en los mecanismos institucionales para renovar el mandato ciudadano o, en su defecto, si ninguna opción política le convence, abstenerse de votar.

México cuenta con un sistema electoral robusto y eficaz para procesar las distintas expresiones políticas y, sobre todo, canalizar las manifestaciones de protesta, inconformidad o desencanto ciudadanos. La participación ciudadana (o si se quiere, abstencionismo) y el voto nulo, son buenos indicadores para acreditar la solidez del actual régimen electoral mexicano. A continuación, se aborda cada uno de ellos.

### **Participación ciudadana**

La participación ciudadana es la acción voluntaria de las personas a ejercer su derecho a votar para elegir a sus gobernantes y representantes (PNUD, 2018). ¿Qué características tiene la participación ciudadana en

México? Se tienen tres elementos observables: nivel de votantes por elección, distribución de participantes por grupos de edad, y electores por sexo (INE-DEOE 2019).

La participación ciudadana registrada en las elecciones federales desde 2000 a 2018 es, en promedio, de 54.7 por ciento.<sup>20</sup> Se observa un comportamiento dual de los votantes. Cuando las elecciones son para renovar la Cámara de Diputados, el nivel de votación oscila entre el 41.3 y el 63.2 por ciento; si se observa el nivel de participación en los comicios para renovar el Poder Ejecutivo Federal, los niveles de votación son más elevados, oscilan entre el 58.6 y el 64.0 por ciento.

De acuerdo con la gráfica 9, se aprecia que hay más interés por participar en aquellos años en que se elige al presidente de la República que cuando hay elecciones intermedias para renovar sólo a las diputaciones federales.

Durante las elecciones federales celebradas de 2000 a 2018 el abstencionismo fluctuó entre 36.0 (elección presidencial de 2000) y 58.7 por ciento (elección intermedia de 2003); es un fenómeno normal en las democracias liberales, ya que los ciudadanos no están forzados a votar —incluso cuando la Constitución señala que votar es una obligación, como en el caso de México.

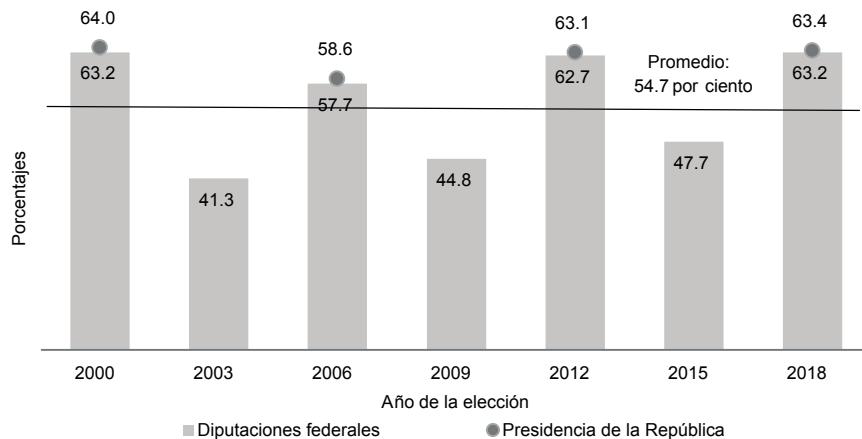
En perspectiva comparada, México es uno de los países con mayor abstencionismo; supera a Grecia, Paraguay, Brasil o Argentina. A pesar de ello, el régimen electoral mexicano ha logrado brindar legitimidad a los gobiernos electos y a los integrantes de los órganos de representación política.

Imponer alguna sanción cuando el voto no se ejerce podría ser una solución para elevar el nivel participativo de los ciudadanos.<sup>21</sup> Sin embargo, el abstencionismo es una forma de manifestación: las personas, voluntaria o involuntariamente, encuentran en no ejercer su voto una forma más de inconformidad contra el sistema o la clase política.

<sup>20</sup> El promedio se calculó con el porcentaje de la participación ciudadana de la elección intermedia (diputaciones federales) y de la participación registrada en la elección presidencial.

<sup>21</sup> El 3 de noviembre de 2019, la senadora Nadia Navarro Acevedo, del Grupo Parlamentario del PAN, presentó una iniciativa de reforma para disminuir el abstencionismo en las elecciones. Propone como sanción la suspensión de derechos electorales y el impedimento para realizar trámites gubernamentales.

**Gráfica 9. Porcentajes de participación ciudadana, según tipo de elección federal, por año de la elección (2000-2018)**



Fuente: *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. Con información del Atlas de Resultados Electorales Federales 1991-2015 en la página de internet del INE: <http://sicef.ine.mx> e información de los Cómputos Distritales del Proceso Electoral 2017-2018 en <http://computos2018.ine.mx/>.

¿Qué grupo de edad participa más en las elecciones federales? Según el *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, “los electores con 50 años en adelante participan más que los de otros grupos de edad, considerando hasta la edad de 74 años” (INE-DEOE 2019, 20). Este comportamiento muestra, con ligeras variaciones, una forma estructural similar en todas las elecciones celebradas entre 2003 a 2018.

Según la gráfica 10, es evidente que, independientemente del mayor o menor grado de participación que se registra entre elecciones presidenciales e intermedias, las tendencias de votación de cada uno de los grupos de edad no muestran variaciones significativas. Así, en todos los procesos electorales se identifica que la población de 19 a 34 años y de 80 o más representan los grupos menos participativos.

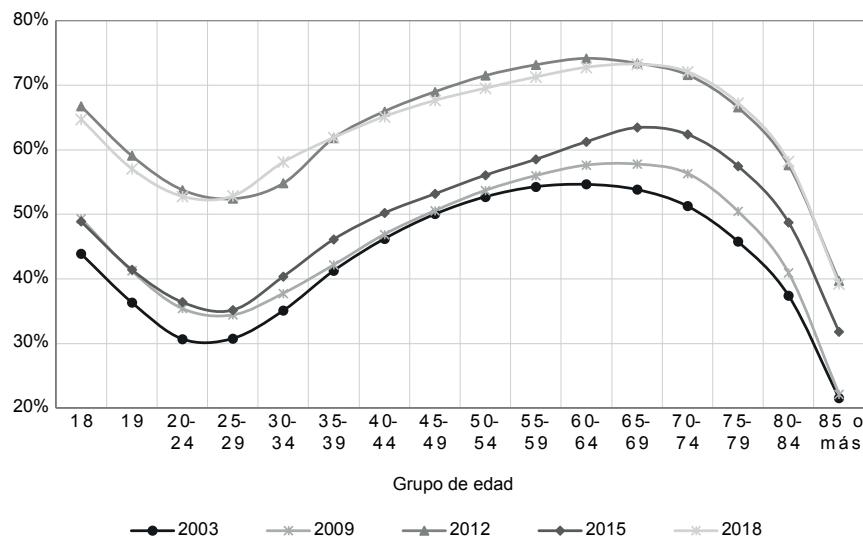
El comportamiento de la participación, por grupos de edad, es similar en todas las elecciones.<sup>22</sup> Mientras que los grupos de edad más

<sup>22</sup> La curva de la participación ciudadana por grupos de edad es similar en otros países. Los datos disponibles permiten suponer que es un comportamiento normal de los electores. Ver OEA-Université Laval (2014).

productivos (35 a 74 años) tienden a participar más, los más jóvenes y los adultos mayores participan menos. Aquí se detecta un reto para la autoridad electoral nacional, en el sentido de construir estrategias para propiciar que los jóvenes, principalmente, voten.

Sin embargo, también es un reto para los actores políticos (candidatos y partidos). Mientras el INE no puede hacer mucho mientras haya desencanto y postración con relación a la esfera pública.

**Gráfica 10. Porcentajes de participación ciudadana, según grupo de edad, por año de la elección federal (2003-2018)**



Fuente: *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*. Elaborado por la Dirección de Planeación y Seguimiento de la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral, con base en datos de los Estudios muestrales de la Participación Ciudadana de las elecciones federales de los años 2003, 2009, 2015 y 2018, así como el de tipo censal del año 2012.

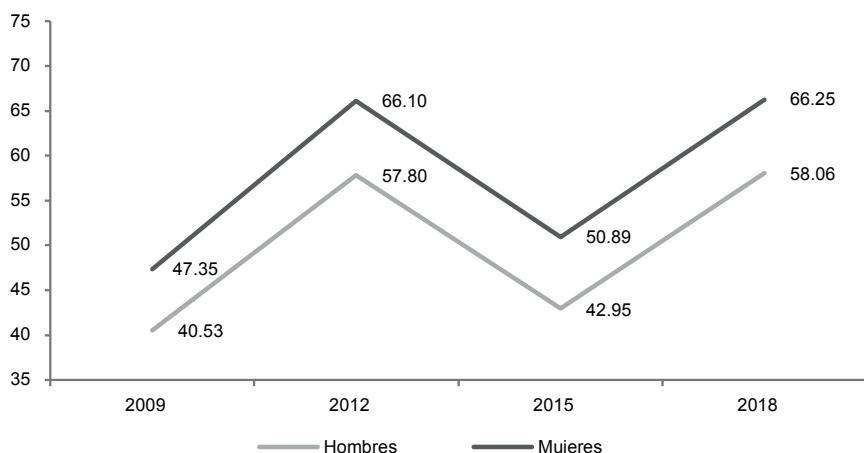
Con relación a la participación según el sexo de los electores, se observa que, en términos generales, la participación de las mujeres es superior a la de los hombres. Según estudios elaborados por el INE, las mujeres votan, en promedio, casi ocho puntos porcentuales más que los hombres. Ver gráfica 11.

De acuerdo con los datos disponibles, la elección intermedia de 2009 para renovar la Cámara de Diputados, registra la menor diferencia

en la votación por sexo: 6.8 puntos porcentuales (las mujeres tuvieron una participación de 47.3 por ciento, mientras la de los varones fue de 40.5). En el otro extremo, la elección presidencial de 2012 registra la diferencia más amplia de participación por sexo, con 8.3 puntos (ellas representaron el 66.1 por ciento de la votación y ellos sólo el 57.8).

Algunas razones que pueden explicar este fenómeno electoral es que las mujeres tienen más tiempo para votar (es más probable que los hombres trabajen en domingo); y también porque hay más mujeres que hombres en la lista nominal de electores (es más probable que voten ellas por su densidad poblacional).

**Gráfica 11. Porcentajes de participación según sexo, por año de la elección (2009-2018)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de los estudios de participación ciudadana elaborados por la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del INE. Varios años.

Nota: En las elecciones de 2012 y 2018, se consideró la participación registrada en la elección presidencial.

### Voto nulo

El voto nulo es aquella boleta depositada en la urna que no tiene marcado ningún emblema de partido político o de candidatura independiente (boleta en blanco), y aquella que el elector marca en dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados (voto inválido).

En los resultados definitivos de las elecciones federales realizadas de 2000 a 2018 el voto nulo representa entre el 2.1 y el 5.5 por ciento de la votación total. En términos absolutos, la cantidad de votos nulos fluctúa de 788,157 a 2,755,674. La tabla 18 permite comparar el comportamiento del voto nulo, agrupando los datos por tipo de elección federal.

**Tabla 18. Votos nulos, por año y tipo de elección federal, 2000-2018**  
**(Porcentaje de votos nulos con relación a la votación total)**

Año de elección	Presidencia de la República		Senadurías		Diputaciones federales	
	Votos nulos	%	Votos nulos	%	Votos nulos	%
2000	788,157	2.1	851,271	2.3	862,885	2.3
2003	n/a		n/a		896,649	3.4
2006	904,604	2.2	1,016,997	2.5	1,033,665	2.5
2009	n/a		n/a		1,867,729	5.4
2012	1,236,857	2.5	2,755,674	5.5	2,471,004	5.0
2015	n/a		n/a		1,892,059	4.8
2018	1,602,578	2.8	2,316,781	4.1	2,226,781	4.0

Fuente: Elaboración propia con información del Atlas de Resultados Federales Electorales 1991-2015; Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Diputados Federales por el principio de Mayoría Relativa del 2015 por Entidad Federativa; y del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. INE.

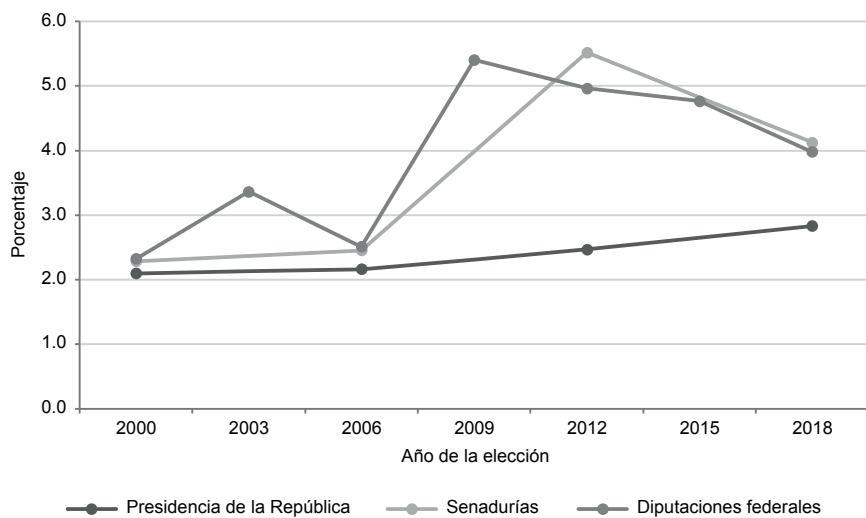
n/a=no aplica.

En retrospectiva, se aprecian dos facetas en el comportamiento del voto nulo (gráfica 12). Una, comprende el periodo de 2000 a 2006. En este ciclo, la curva registra una tendencia relativamente estable que se interrumpe en 2009, cuando inicia la segunda etapa, año en el que se dispara el voto nulo como nunca desde que el IFE/INE organiza las elecciones.

El punto de inflexión de 2009 estuvo precedido por dos situaciones que pudieron influir en el aumento de sufragios anulados: la primera, como ya se mencionó, se refiere al tratamiento en la boleta electoral de las coaliciones. Desde 2009, la multiplicidad de formas de votar origina confusión entre el electorado al momento de marcar las boletas. La segunda se explica por el surgimiento de movimientos ciudadanos e in-

telectuales que utilizaron a los medios de comunicación para promover la anulación del voto, semanas previas a la jornada electoral de 2009.<sup>23</sup>

**Gráfica 12. Porcentaje de votos nulos, por año y tipo de elección federal (2000-2018)**



Fuente: Elaboración propia con información del Atlas de Resultados Federales Electorales 1991-2015; Resultados del Cómputo Distrital de la Elección de Diputados Federales por el principio de Mayoría Relativa del 2015 por Entidad Federativa; y del Sistema de Consulta de la Estadística de las Elecciones del Proceso Electoral 2017-2018. INE.

La etapa de los cómputos distritales<sup>24</sup> es crucial para determinar el número definitivo de votos nulos. En caso de recuento de votos, se

<sup>23</sup> Denise Dresser fue una de sus más visibles promotoras. En uno de sus más emblemáticos artículos publicado en el diario Reforma (“Anular es votar”), el 15 de junio de 2009, escribió: “anular es votar. Es participar. Es ir a la urna y depositar una boleta para expresar el descontento con un sistema democrático mal armado, que funciona muy bien para los partidos pero muy mal para los ciudadanos”.

<sup>24</sup> El cómputo distrital es el procedimiento establecido en la ley para obtener los resultados definitivos de la elección, con el fin de determinar al ganador. Consiste en sumar los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de cada una de las casillas. Durante este proceso se cotejan cada acta recibida con los representantes de los partidos, por lo que, en caso de que las cifras no coincidan, se deberá abrir el paquete electoral para hacer un recuento voto por voto. Los cómputos tienen validez oficial y al final del conteo se entrega la constancia de mayoría al ganador de la contienda. El cómputo distrital inicia a las 8:00 horas del miércoles siguiente al día en el que se celebró la jornada electoral.

pueden reservar boletas que, por sus características en la marcación hecha por el ciudadano, genera dudas sobre su validez. El recuento de votos permite rectificar aquellos votos que fueron erróneamente clasificados como nulos por los ciudadanos que recibieron y contaron los votos, cuando en realidad eran válidos, y viceversa (sufragios válidos que debieron ser nulos).<sup>25</sup> Por tal motivo, el IFE/INE ha emitido reglas que orientan los criterios para determinar la validez de algunos tipos de marcas plasmados en la boleta.<sup>26</sup>

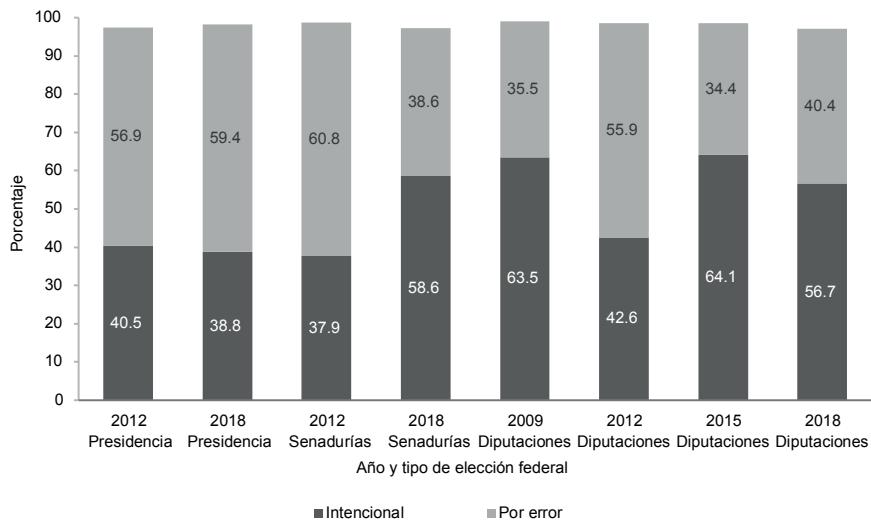
¿En qué proporción los ciudadanos anularon involuntariamente su voto al momento de marcar la boleta? Con base en estudios muestrales realizados por el INE (INE-DEOE Varios años), se acredita que cada elección tiene su propia dinámica en cuanto a la intencionalidad del voto nulo; incluso cuando se celebran simultáneamente todas las elecciones federales (presidencia, senadurías y diputaciones) no hay entre ellas un comportamiento homogéneo. (Ver la gráfica 13.)

En las elecciones federales en que se elige al titular de la Presidencia de la República y los cargos para renovar el poder legislativo, la evidencia registrada en los estudios citados muestra que los votos nulos ocurren en mayor medida por confusión de la ciudadanía, particularmente derivado de los efectos de las coaliciones entre partidos. En 2018, por ejemplo, existieron 25 formas válidas de votar por las distintas combinaciones de los partidos que formaban coalición.

<sup>25</sup> Los cómputos distritales y los recuentos de votos siempre han existido desde que el IFE/INE organiza las elecciones federales; sin embargo, fue hasta la reforma constitucional de 2007-2008 que se introdujo en la ley las causales para celebrar obligatoriamente el recuento parcial o total de votos.

<sup>26</sup> Los ejemplos más reciente fueron los acuerdos INE/CG466/2017, mediante el cual se establecieron los lineamientos para la preparación y el desarrollo de los cómputos distritales y de entidad federativa para el Procesos Electoral Federal 2017-2018; así como INE/CG463/2018, por el que se aprobaron el manual para la preparación y el desarrollo de los cómputos distritales y de entidad federativa y el cuadernillo de consulta sobre votos válidos y votos nulos para la sesión especial de cómputos del Proceso Electoral Federal 2017-2018.

**Gráfica 13. Distribución porcentual de votos nulos según condición de voluntad, por tipo y año de la elección federal (2009-2018)**



Fuente: Elaboración propia con información de los estudios muestrales sobre las características de marcación del voto nulo de los procesos electorales federales 2009 a 2018.

Nota: Los porcentajes no suman 100, ya que la diferencia corresponde a las boletas que no pudieron clasificarse.

En 2009, el 35.5 por ciento de los votos nulos fue resultado del error de los votantes al momento de emitir el sufragio, debido a una posible confusión respecto de las coaliciones válidas en determinado distrito o por no conocer la forma correcta de marcar las boletas en el caso de partidos políticos coaligados (INE 2011).

Con relación a las elecciones presidenciales de 2012 (año con el mayor nivel de votos nulos marcados por error), el común denominador en la anulación de los votos fue la confusión o equivocación por parte de los ciudadanos al momento de emitir su sufragio. El 56.9 por ciento de los votos nulos, fueron marcados por el ciudadano por error o de manera involuntaria. Ver gráfica 13.

En las elecciones intermedias de 2015 se detectó que la mayor proporción de votos nulos fue intencional. Un factor que contribuyó a que se generara esta situación se debió a que, en la mayor parte de las entidades federativas, su población no se enfrentó a tener que elegir

diversos cargos de elección, ya que sólo hubo una boleta de la elección federal (diputaciones) y en 17 entidades hasta tres boletas de la elección local. En otras palabras, a menor cantidad de elecciones y menor número de coaliciones, proporcionalmente mayor será el número de boletas anuladas por decisión del elector.

En las elecciones de 2018, la anulación del voto presentó diferencias importantes en su intencionalidad, según el tipo de cargo a elegir. En el caso de la elección presidencial, los datos no mostraron diferencias sustanciales con respecto a la misma elección del año 2012: se mantuvo la tendencia mayoritaria a anular los votos de manera involuntaria o por error. Sin embargo, el voto nulo intencional se incrementó en la elección de senadurías y bajó en la elección de diputaciones.

El reto de la autoridad electoral (y también de los partidos políticos) es impulsar acciones para evitar que se registren votos inválidos por error del ciudadano.

## Recomendaciones

La calidad técnica y operativa con la que actúa el INE se ha convertido en un referente internacional de la logística comicial. Sin embargo, la complejidad que entraña el sistema electoral mexicano, producto de la desconfianza, ha obstaculizado un entendimiento adecuado de su operación, sobre todo para su propia ciudadanía. Conceptos más simples y mucho más atractivos como el de fraude electoral se han convertido en mensajes más fáciles de transmitir y de implantar en el imaginario colectivo, especialmente en una época proclive a la postverdad y al desprecio de las instituciones.

Es por ello que este capítulo ha pretendido contribuir a una mejor comprensión del perfeccionamiento de la logística electoral, así como a demostrar la imposibilidad de que hoy en día los comicios se realicen alejados de la norma. Sin embargo, este trabajo también ha expuesto los signos de alerta y saturación que el modelo mexicano comienza a experimentar. Por ello, en primer lugar, resulta inevitable revisar la carga de atribuciones con las que hoy se ha recargado al organismo electoral nacional, así como garantizar que cuente con los recursos necesarios para poder cumplir con sus obligaciones. Esto debe ir más allá

de las estrategias propagandísticas de algunos actores políticos. En la autoridad electoral descansa, en buena parte, la normalidad democrática de México. Asimismo, es necesario valorar y retomar la destreza técnica que ha desarrollado el INE a lo largo de treinta años. Las propuestas de reforma electoral deben tener como objetivo eficientar el trabajo de los órganos electorales, no debilitarlos. Para ello, la opinión y experiencia de los funcionarios electorales es clave.

Por otro lado, como evidencia este documento, la casilla única ha expuesto efectos negativos que no se advirtieron cuando se redactó la norma. Si bien ha demostrado impactos positivos como el aumento en la participación electoral y mayor facilidad en la emisión del voto para los electores, también ha afectado la oportunidad con la que se conocen los resultados electorales, complicando el trabajo en campo, en la mesa de votación, además de extender la jornada de los funcionarios de casilla. Todo esto en un contexto de creciente desafección política y reticencia a participar en la vida pública. En este sentido, habría que analizar la forma de contrarrestar estos efectos, o bien, analizar la pertinencia de regresar a un esquema de casillas separadas (una que procese las elecciones federales y otra las locales), aunque coexistan en el mismo espacio.

Es tiempo de que los legisladores y diversos actores políticos consideren la pertinencia de integrar mecanismos de votación electrónica. No sólo se trata de la posibilidad de contar con urnas electrónicas (experiencia que podrá ser evaluada por primera vez en las elecciones locales de Hidalgo y Coahuila de 2020 donde se desarrolló una prueba piloto), sino también del voto por Internet (las elecciones intermedias de 2021 podrían ser las primeras elecciones en las que se utilice esta modalidad de sufragio para mexicanos residentes en el extranjero). Nuestros connacionales podrán participar para elegir a nueve gobernadores, una diputación migrante y otra más de representación proporcional. El sistema podrá seguir siendo utilizado y perfeccionado en las elecciones locales de 2022 y 2023 con miras a las elecciones federales y locales de 2024, año en la que se renovará la Presidencia de la República.

Estas experiencias tendrían que ser valoradas por los legisladores a fin de alcanzar un acuerdo político que permita incluir nuevas formas de votación. Más aún, con experiencias como la reciente contingencia

sanitaria en donde más de cincuenta países han visto ya afectados sus comicios y procedimientos electorales, reflexionar desde otro lugar la operación de los comicios se antoja indispensable.

En cuanto a la colaboración de la ciudadanía como funcionarios de mesa directiva de casilla, se pueden valorar otras formas de participación que pueden adicionarse, tales como las convocatorias abiertas – con ciertos candados de seguridad–, figuras como el servicio social universitario, o estableciendo la obligatoriedad –con sanción expresa en la ley para quien se niegue de forma injustificada– de desempeñarse como funcionario de casilla. Estas medidas harían más fácil, eficaz y efectivo el proceso de capacitación. De igual forma, los legisladores podrían evaluar la posibilidad de cambiar la fecha de la jornada electoral para que no tenga lugar en época de lluvias, lo que lejos de ser una nimiedad, afecta el trabajo de campo.

Finalmente, se podría evaluar la posibilidad de contar con centros de votación, lo que sin duda eficiente muchos de los procesos de la logística electoral y disminuye costos, así como implementar la obligatoriedad del sufragio, ya que si bien actualmente la Constitución lo establece en su artículo 35, fracción I, al no existir ninguna sanción, en realidad no se toma como tal.

Ninguna de estas opciones descubre el hilo negro. Todas son implementadas con éxito en otros países y muchas de ellas ya han estado sobre la mesa en distintas discusiones y análisis de reforma a nuestro modelo electoral. Sin embargo, todas ellas se enfrentan a un obstáculo que en ocasiones parece insalvable: la desconfianza. Desconfianza en la autoridad electoral, en los partidos y candidatos, entre las distintas fuerzas políticas, en los funcionarios de casilla, en los observadores y en los electores.

México podría transitar a un sistema menos saturado, más eficiente, más flexible y más austero. Un sistema que se base en la responsabilidad política de los contendientes y en el respeto a las instituciones, invariablemente conllevará a un entramado más ligero y menos complejo. De otra forma, no importa lo complicada que sea la logística electoral, los candados que se diseñen o los contra pesos que se instauren. La pregunta es: ¿estaremos preparados? ¶

# **La evolución del modelo de casilla electoral en México, 1991-2018**

María del Carmen Colín Martínez  
y Jorge Egren Moreno Troncoso\*

## **Introducción**

La función estatal de organizar elecciones ha estado garantizada por miles de ciudadanas y ciudadanos que participan en las distintas etapas del proceso electoral. El último eslabón de la cadena organizativa son las casillas. En ellas participa la ciudadanía de una sección electoral que recibe, cuenta y asienta en actas los votos que emiten sus vecinos durante la jornada electoral. A lo largo de casi tres décadas, el otrora IFE y ahora INE ha garantizado la organización de elecciones libres, auténticas y periódicas con altos estándares de calidad. Los procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua, innovaciones tecnológicas y al nuevo paradigma de derechos humanos previsto en el artículo primero de la Constitución que obliga a todas las autoridades a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

---

\* María del Carmen Colín es Directora de Planeación de la Dirección Ejecutiva del Organización Electoral en el INE. Jorge Egren Moreno es Licenciado en Ciencia Política y Relaciones Internacionales por el CIDE y Maestro en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Ex Coordinador de Asesores de Consejero Electoral del INE.

En este capítulo se presenta la evolución histórica del modelo de casilla electoral en México, desde su implementación en las elecciones federales por el IFE (1991) hasta la introducción del Modelo de Casilla Única para las elecciones federales y locales concurrentes que prevé la Legipe aprobada en el marco de la reforma político-electoral de 2014.

## **La organización federal de las elecciones**

### **1990-1991: la confección del padrón electoral y la primera elección**

Las elecciones federales celebradas en 1991 marcaron un hito en la historia democrática de nuestro país. Fueron los primeros comicios organizados por el IFE como un órgano del Estado mexicano con autonomía constitucional, personalidad jurídica y patrimonio propios. Con la expedición del Cofipe, aprobado por el Congreso de la Unión el 14 de agosto de 1990, dos meses antes de la fundación del Instituto, se pusieron en marcha las instituciones administrativas y jurisdiccionales, así como los procedimientos necesarios para organizar los comicios donde se elegirían a la mitad de los miembros del Senado,<sup>1</sup> la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal.

El Cofipe estableció las bases y mecanismos mínimos para la organización electoral. En esta norma se mandató la elaboración de un Catálogo General de Ciudadanos, a partir de una técnica censal total, que sirvió de base para la construcción del actual padrón electoral; la integración de las mesas directivas de casilla (MDC) con ciudadanos insaculados; es decir, elegidos por sorteo entre aquellos registrados en la lista nominal y capacitados para su desempeño durante la jornada electoral; la elaboración y distribución de materiales electorales con mecanismos de seguridad y custodia; la integración de 32 consejos locales y 300 distritales como órganos ciudadanos de dirección del IFE para dar seguimiento a las actividades del proceso electoral; y la creación de

---

<sup>1</sup> En 1991 se eligieron 32 escaños del Senado para el periodo 1991-1997.

un cuerpo profesionalizado de funcionarios integrados en un Servicio Profesional Electoral. Adicionalmente, el Cofipe estableció la concurrencia y acompañamiento de los partidos políticos nacionales y representantes de los poderes legislativo y ejecutivo en los órganos colegiados de dirección y vigilancia del IFE.

El artículo noveno transitorio del Cofipe facultó al Consejo General del IFE para emitir criterios que armonizaran la adecuada organización de la elección con las circunstancias generadas por la elaboración del nuevo padrón electoral. Por ello, la autoridad electoral emitió diversos acuerdos para dar viabilidad a las disposiciones contenidas en el Código Electoral sobre el número, ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, a fin de asegurar que la ciudadanía ejerciera plenamente sus derechos político-electORALES.

Para las elecciones de 1991 se diseñaron los modelos de boleta electoral correspondientes a cada tipo de elección en serigrafía. Las actas de instalación de casilla, cierre de votación, final de escrutinio y cómputo se elaboraron en papel autocopiante y los materiales electorales incluyeron por primera vez el líquido indeleble y el diseño de mantillas que cumplieron con los requisitos técnicos necesarios para garantizar su resistencia a las condiciones de almacenamiento, transporte, diversos efectos climatológicos, así como la plegabilidad y facilidad de su armado.

El Consejo General del IFE emitió criterios para la integración de las MDC. Las juntas distritales ejecutivas realizaron el proceso de insaculación sobre el padrón electoral para seleccionar al 20% de los ciudadanos inscritos en cada sección electoral, sin que en ningún caso su número fuera menor a cincuenta. El proceso de insaculación se efectuó de forma desconcentrada en los centros regionales de cómputo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (DERFE) mediante un sistema automatizado.

En abril de 1991, la Comisión Nacional de Vigilancia<sup>2</sup> de la DERFE acordó prorrogar el plazo de registro al padrón electoral. En conse-

---

<sup>2</sup> La Comisión Nacional de Vigilancia de la DERFE es el órgano encargado de vigilar los métodos y procedimientos de inscripción, cambios de domicilio y depuración del padrón electoral y los listados nominales de electores, así como la entrega de las credenciales para votar.

cuencia, se modificaron las fechas para la insaculación y capacitación a fin de contar con un número mayor de ciudadanía apta para integrar las MDC. Debido a la insuficiencia de solicitudes de empadronamiento capturadas, el Consejo General validó la selección de ciudadanos mediante una insaculación adicional en secciones electorales con menos de 50 ciudadanos sorteados hasta alcanzar el número mínimo requerido por ley. En las secciones electorales con menos de 50 ciudadanos registrados se convocó a toda la ciudadanía para asistir a la capacitación electoral.

El rezago en la entrega de credenciales de elector obligó al Consejo General a emitir un acuerdo para permitir que los funcionarios de las MDC designados, así como los representantes de los partidos políticos que no contaran con sus credenciales para votar pudieran realizar sus respectivas funciones acreditando su inscripción al padrón electoral con la solicitud respectiva. En el proceso de ubicación y aprobación de las casillas donde los ciudadanos emitirían su voto participaron las juntas distritales ejecutivas y los consejos distritales del IFE. Las juntas recorrieron las secciones electorales de sus distritos para localizar los lugares donde se instalarían las casillas y los consejos distritales supervisaron que los sitios propuestos cumplieran con los requisitos señalados en el artículo 194 del Cofipe. Una vez aprobada la lista final de casillas, los consejos ordenaron su publicación para difusión entre la ciudadanía.

De acuerdo con lo previsto en el Cofipe, en toda sección electoral y por cada 750 electores o fracción, se instaló una casilla para recibir la votación de la ciudadanía residente en la misma. Tomando en consideración que el legislador consideró esa determinación como un número idóneo para la instalación de casillas ordinarias, el Consejo General propuso que las casillas especiales contaran con las mismas 750 boletas. Adicionalmente, dispuso que todas las MDC debían ser dotadas de un número de 20 boletas adicionales para que los representantes de partidos políticos acreditados ante las mismas ejercieran su derecho al voto.

## **1993-1994: las reglas que dieron certeza y credibilidad a la organización de la elección**

En 1992 cuatro partidos políticos presentaron una propuesta de reforma electoral a la Cámara de Diputados. En ese contexto, en su cuarto informe de gobierno, el presidente de la República propuso avanzar en tres aspectos de la reforma electoral: 1) hacer transparente el origen del financiamiento de los partidos y poner topes a los gastos de las campañas electorales; 2) mejorar el acceso a los medios de comunicación social; e 3) implementar los procedimientos que garanticen avances en la imparcialidad de los procesos electorales. En septiembre de 1993 se aprobaron las reformas a la Constitución y leyes secundarias que incluyeron la modificación de ocho artículos constitucionales y más de 170 del Cofipe.

En lo relativo a la organización electoral, la reforma incluyó normas para garantizar la transparencia y objetividad en la ubicación, integración y funcionamiento de MDC, así como en eventos relacionados con el escrutinio y cómputo de los votos y con la difusión de los resultados electorales. Además, la reforma de 1993 amplió el derecho de todo ciudadano para fungir como observador electoral durante los comicios federales.

Adicionalmente, la reforma derogó el mecanismo de auto calificación por parte del Congreso para reemplazarlo por la declaración de validez de las elecciones y entrega de las constancias de mayoría a cargo de los órganos del IFE. Desde la aprobación de esa reforma, los consejos distritales emiten la declaratoria de validez de la elección de diputados por el principio de mayoría relativa y expiden la constancia de mayoría y validez a la fórmula triunfadora. Por su parte, los consejos locales emiten la declaratoria de validez de la elección de senadores y expiden las constancias de mayoría y validez a las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo, así como la constancia de asignación a la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo alcanzó el segundo lugar en la votación de la entidad. Al Consejo General del IFE le compete realizar la declaratoria de validez de la elección de diputaciones y senadurías por el principio

de representación proporcional,<sup>3</sup> así como expedir las constancias de asignación a los partidos políticos, según les correspondan.

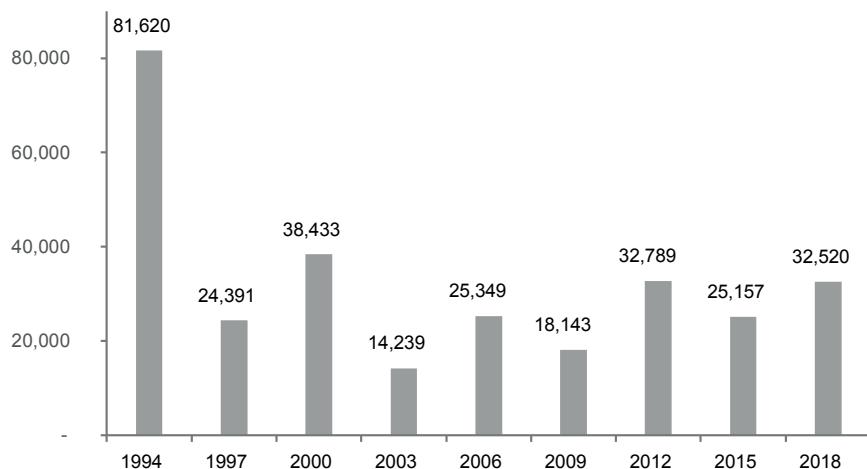
Después del levantamiento zapatista de enero de 1994, los partidos políticos acordaron impulsar una nueva reforma electoral. Para garantizar la celebración de las elecciones federales, ocho de los nueve partidos políticos y sus respectivos candidatos suscribieron el “Acuerdo para la Paz, la Justicia y la Democracia”. Este acuerdo fue la base de la reforma electoral aprobada el 13 de mayo de 1994 que modificó sustancialmente el artículo 41 constitucional y 31 artículos del Cofipe. La reforma tuvo como propósito ciudadanizar a la autoridad electoral reforzando el carácter autónomo del IFE al introducir en la ley el concepto de independencia y otorgar a los consejeros ciudadanos mayor peso en las decisiones, tanto en el órgano máximo de dirección como en los órganos locales y distritales, suprimiendo el voto de los representantes partidistas ante dichas instancias.

En materia de organización electoral, la reforma amplió el ámbito para la observación electoral al extenderse a todos los actos y etapas del proceso electoral en todo el territorio nacional. En 1994 se creó el Fondo de Apoyo a la Observación Electoral (FAOE) para auxiliar técnica y financieramente a las organizaciones nacionales de la sociedad civil a fin de dar seguimiento a las actividades del proceso electoral. El gobierno federal, a través de la Secretaría de Gobernación, aportó los recursos necesarios para la constitución del FAOE. De común acuerdo, gobierno, partidos políticos y la autoridad electoral recurrieron a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a través del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la provisión de asistencia técnica y financiera a grupos nacionales de observación electoral.

---

<sup>3</sup> La reforma electoral aprobada en 1996 incluyó la representación proporcional en la Cámara de Senadores, para elegir treinta y dos miembros, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La asignación de los espacios de representación proporcional en la Cámara de Diputados y el Senado lo realiza el Consejo General del Instituto mediante la aplicación de un procedimiento contemplado en la Legipe que incluye el uso de dos fórmulas matemáticas como el cociente natural y el resto mayor.

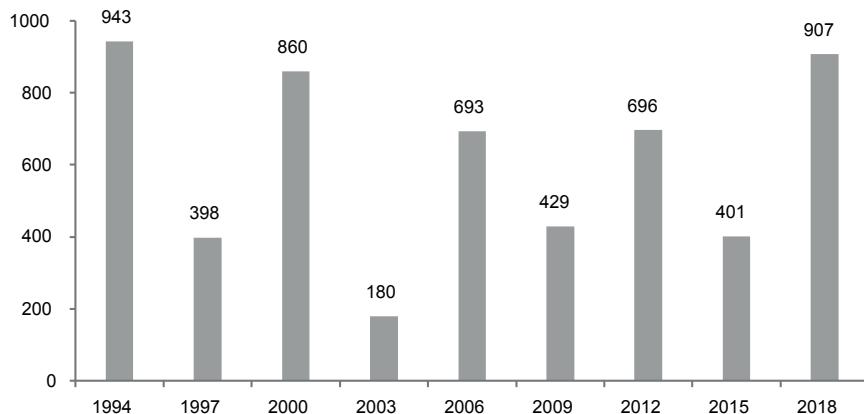
**Gráfica 1. Número de observadores acreditados por elección federal**



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

Además, con la reforma electoral de 1994 se permitió la presencia de visitantes extranjeros acreditados como observadores internacionales en las elecciones federales. La introducción de esta figura contribuyó a inyectar mayor certeza, legitimidad y transparencia a los procedimientos que se desarrollan en las distintas etapas de la organización electoral. Mediante una convocatoria dirigida a representantes de organizaciones internacionales, continentales o regionales, representantes de órganos legislativos y autoridades electorales de otros países, organismos especializados en actividades de cooperación o asistencia electoral, instituciones privadas o no gubernamentales que realizan actividades en el ámbito político-electoral o en la defensa de los derechos humanos, así como reconocidas personalidades, el Consejo General emitió el Acuerdo para establecer las bases y criterios para normar la presencia de visitantes extranjeros invitados interesados en el desarrollo del proceso electoral federal.

Gráfica 2. Número de visitantes extranjeros acreditados por elección federal



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

Para las elecciones de 1994 se elaboraron 105 formatos de documentación electoral que puede clasificarse en cuatro grandes géneros: boletas, actas, documentos de apoyo y documentación auxiliar. El Consejo General ordenó la impresión de la documentación electoral en los Talleres Gráficos de México y su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Los cuatro formatos de boletas para las elecciones de Presidencia de la República, senadurías, diputaciones y representantes a la Asamblea del Distrito Federal se prepararon con los colores característicos de cada una de las elecciones: sepia para presidente, verde limón para diputado, gris para senador y naranja para representantes a la Asamblea del Distrito Federal.

El formato de las boletas estuvo adherido a un talón foliado y desprendible, sin estar foliada la boleta misma. Con esa numeración se supervisó la distribución de las boletas a los consejos distritales. Como un control adicional, en el talón de cada boleta venía el nombre de la entidad federativa, la identificación del Distrito Electoral Federal donde se emitía la votación, el tipo de elección y el número específico de dicho folio. Previo al inicio de la impresión de la documentación electoral, se instaló una comisión del Consejo General encargada de la verificación de la producción y distribución de las boletas electorales. Respecto a los materiales electorales, el IFE mandó fabricar urnas de polietileno de alta resistencia al impacto y la tensión, ligeras y

fácilmente transportables. Desde 1994, la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del Instituto Politécnico Nacional (IPN) certifica las características y la calidad del líquido indeleble utilizado en las elecciones federales.<sup>4</sup> Los elementos antes descritos reforzaron la certeza y transparencia de las actividades que se desarrollan durante la etapa de la preparación de la elección.

El Código Electoral estableció los requisitos para la ubicación de casillas y prohibió su instalación en casas habitadas por servidores públicos o por candidatos registrados; establecimientos fabriles, templos o locales destinados al culto o pertenecientes a algún partido político; lugares ocupados por cantinas o centros de vicio. Además, su ubicación debía permitir un fácil y libre acceso para las y los electores. Por tal motivo, los órganos centrales del IFE, las juntas distritales, sus respectivos consejos y los partidos políticos, pusieron especial atención para que la ubicación de las casillas fuera la más adecuada posible y para facilitar el acceso a toda la ciudadanía.

Adicionalmente, el Cofipe conservó la regla sobre la instalación de una casilla: por cada 750 electores o fracción en una sección electoral se instalaría una casilla; de ser dos o más se colocarían en forma contigua y se dividiría la lista nominal en orden alfabético. Cuando el crecimiento demográfico se traduce en que el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal es superior a mil 500 electores, se instalan en un mismo domicilio las casillas necesarias. Cuando no existe un domicilio que permita la instalación en un mismo sitio, éstas se ubicarían en lugares diversos atendiendo a la concentración y distribución de los electores. De acuerdo con un reporte presentado por la DERFE, se detectaron 282 secciones a nivel nacional en las que el número de electores no llegaba al mínimo de 50 que marca la ley. Dado que el Código Electoral no establecía medida alguna sobre este escenario, el Consejo General autorizó a los consejos distritales a determinar las casillas en las que ejercerían su voto los ciudadanos residentes en ese tipo de

---

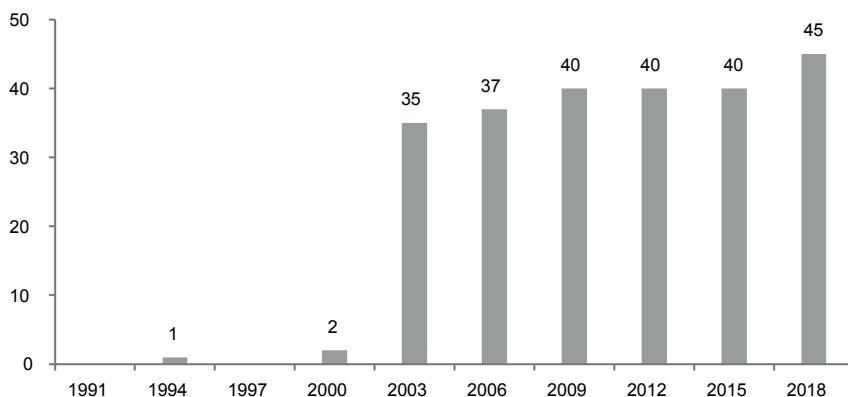
<sup>4</sup> La certificación de las características y la calidad del líquido indeleble se ha realizado en las siguientes etapas: 1) calidad de las materias primas antes del inicio de la producción; 2) calidad del producto a granel antes de envasar; 3) calidad del producto terminado; y 4) autenticidad de los sobrantes del líquido indeleble utilizado en la jornada electoral. Además, en todas las certificaciones se han realizado análisis físicos, químicos, espectrofotométricos, de indelebilidad y de permanencia en la piel.

secciones, que correspondieron a aquellas instaladas en la sección vecina más cercana a su domicilio. Adicionalmente, los presidentes de los consejos distritales comunicaron por escrito la ubicación de su casilla a cada uno de los electores en esa situación.

Respecto a las casillas especiales, los consejos distritales aprobaron por lo menos una casilla en cada Distrito Electoral Federal sin rebasar el máximo de cinco que acordó el Consejo General, límite que después estableció el legislador en la reforma electoral de 1994. En este tipo de casillas se recibe el voto de los electores que se encuentran transitoriamente fuera de la sección de su domicilio. A diferencia de los otros tipos de casilla (básicas, contiguas y extraordinarias), las especiales no tienen listas nominales; en su lugar, los presidentes de la MDC recibieron unos formatos especiales donde anotaron los datos de las credenciales para votar de quienes ejercieron su derecho al voto en esas casillas. En virtud de que el Cofipe le atribuía al Consejo General la facultad de establecer el número de boletas que debían entregarse en casillas especiales, éste determinó que se destinarían 300 por tipo de elección. Además, los consejos distritales aprobaron las casillas extraordinarias estrictamente indispensables por causas de carácter geográfico. Estas casillas están previstas cuando por la dispersión de los domicilios de la ciudadanía en las zonas rurales, extensión territorial o por los accidentes geográficos de una sección electoral sea difícil el acceso de todas las y los ciudadanos.

Derivado de las condiciones excepcionales presentadas a raíz del conflicto zapatista, el 28 de julio de 1994, la Junta General Ejecutiva del IFE propuso al Consejo General el establecimiento de una oficina municipal en la comunidad de Guadalupe Tepeyac en el municipio de Las Margaritas en el estado de Chiapas, para apoyar y dar una atención especial a la realización de las actividades inherentes a la organización y celebración de los comicios federales en esa región, así como salvaguardar los derechos político-electORALES de los chiapanecos. Desde ese proceso electoral, las oficinas municipales se han constituido en órganos ejecutivos subdelegacionales cuyo objetivo es servir como centro de apoyo y coordinación para la realización de actividades operativas previas, durante y posteriores a la jornada electoral, en aquellas zonas o regiones que se encuentren más alejadas de la sede distrital y con una vasta extensión territorial.

**Gráfica 3. Número de oficinas municipales por proceso electoral federal**



Fuente: Memorias de los Procesos Electorales Federales, IFE-INE.

### **1996-1997: una nueva geografía electoral y política**

El 6 de julio de 1997 los mexicanos acudieron a las urnas para renovar la Cámara de Diputados, una cuarta parte del Senado, la Asamblea Legislativa del Distrito Federal y, por primera vez, al Jefe de Gobierno de la capital. Previo a ello, el 31 de julio de 1996, el Consejo General del IFE aprobó por unanimidad la nueva demarcación electoral conformada por 300 distritos uninominales y cinco circunscripciones plurinominales. La distritación es un proceso mediante el cual se determina la traza de los límites geográficos de las unidades territoriales que sirven para elegir a los representantes que acceden a sus cargos mediante el voto popular. El objetivo de la distritación es lograr una mejor representatividad política; es decir, asegurar a los electores que cada voto tenga el mismo valor. En los trabajos preparatorios de la redistribución se conformó un Comité Técnico para el seguimiento y evaluación de la redistribución y el Consejo General aprobó criterios técnicos adicionales a los mandatados en los artículos 52 y 53 de la Constitución, para que la Junta General Ejecutiva del IFE elaborase los estudios y proyectos correspondientes a la nueva demarcación territorial.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Los criterios aprobados por el Consejo General incluyeron la previsión para que: 1) ningún distrito electoral federal uninominal pudiera comprender territorio de dos o más entidades

La reforma electoral de 1996 modificó sustancialmente las condiciones de la competencia electoral en México. Los cambios al esquema de financiamiento público, los topes de campaña y el acceso a los medios de comunicación condujeron a incrementar los niveles de competencia entre los principales actores políticos. Por primera vez en la historia, el PRI, partido en el gobierno, perdería la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y la capital del país.

La reforma también modificó algunos aspectos del procedimiento de integración de MDC al incorporar al Cofipe nuevas disposiciones, entre las que destacan: a) los criterios de mes de nacimiento y letra inicial del apellido a partir de los cuales se realizó la doble insaculación, b) la reducción del universo de ciudadanos a insacular, de 15 a 10% y c) la disminución de los integrantes de las mesas directivas de casilla de 8 a 7 con la reducción de un suplente con la nueva figura de suplencia general, es decir, cualquier suplente puede sustituir a un propietario que llegue a faltar.

Además, por primera vez en la historia electoral de México, los resultados electorales preliminares se difundieron en Internet, casilla por casilla, desde el momento en que se procesaban en la base de datos. Con ello, el IFE ofreció información desagregada, confiable y fehaciente con una mayor rapidez. Desde 1994, el PREP constituye una fuente de información precisa y confiable que garantiza la transparencia en la difusión de los resultados electorales a través de la captura y publicación de los datos plasmados por los funcionarios de casilla en

---

federativas; 2) la distribución de los distritos se efectuara de norte a sur y de oeste a este, respetando en lo posible accidentes geográficos y obras viales de importancia, abarcando preferentemente, en forma completa, pueblos, barrios, colonias, comunidades indígenas integradas en base a aspectos socioculturales; 3) los distritos electorales que por su densidad poblacional deban comprender el territorio de más de un municipio, se constituyan preferentemente con municipios completos; 4) procurar obtener la mayor compactad, característica consistente en que el perímetro de los distritos adquiera una forma geométrica lo más cercana posible a un polígono regular; 5) considerar la infraestructura de vías de comunicación y los tiempos de traslado de las secciones electorales a la cabecera distrital que se establezca; 6) determinar un margen de variación de población de cada distrito en relación al cociente de distribución, que no exceda de +15% al interior de cada entidad federativa, tratándose como casos particulares aquellos que por razones geográfico-poblacionales excedan el rango de variación señalado y 7) respetar la distribución seccional vigente, dejando la determinación de las cabeceras distritales a la aplicación de criterios de mayor población, de vías de comunicación y de servicios públicos.

las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos (CATD). El PREP sustituyó al Sistema de Información de los Resultados Electorales Preliminares (SIRE), que operó mediante una red de equipos de fax por primera vez en las elecciones de 1991. En las elecciones federales de 1997, los resultados preliminares se dieron a conocer de inmediato, casilla por casilla, a través de Internet. El PREP de 1997 cerró su operación con la captura de las actas del 87.2% del total de las casillas instaladas.

### **1999-2000: transición a la democracia e innovación tecnológica**

El 29 de abril de 1998, el Consejo General del IFE aprobó por primera vez los criterios generales que debían contener todos los convenios de colaboración y anexos técnicos que firmaría el IFE con los gobiernos, institutos electorales locales y demás órganos equivalentes en los estados de la República y en el Distrito Federal. Desde la creación del IFE y hasta 1997, el Instituto había celebrado convenios para el establecimiento y operación de los órganos desconcentrados de la institución, así como para la aportación de información, documentación electoral y los apoyos necesarios para la celebración de los comicios locales. Sin embargo, se requería establecer un mecanismo que permitiera conocer con antelación el contenido de los convenios y anexos que el IFE celebraría con los gobiernos de los diversos estados de la República.

En 1999, el Consejo General del IFE emitió el acuerdo por el que se establecieron los criterios generales que deberá tener la propuesta de los convenios de apoyo y colaboración que celebre el IFE con los institutos estatales electorales u organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes (CG101/99). Este instrumento reguló aspectos indispensables en la coordinación entre autoridades federales y estatales con el objetivo de elevar la eficacia de la organización y operación de los comicios concurrentes y fue el precedente sobre el cual el legislador permanente dispuso la introducción del Modelo de Casilla Única en elecciones coincidentes con la aprobación de la reforma electoral de 2014.

Los criterios de convenios de apoyo y colaboración establecieron, entre otros aspectos, las siguientes pautas de cooperación entre autoridades:

- a) El IFE entregó a la autoridad electoral estatal la información completa de la lista nominal de electores correspondiente en medios impresos y fue el responsable de publicar y entregar los listados de exhibición de la lista nominal de electores, así como el encargado de recibir las observaciones que presentaron los partidos políticos y los propios ciudadanos. Las mesas directivas de casilla contaron con dos listas nominales diferenciadas para la recepción del sufragio de cada tipo de elección, con el propósito de conservar un ejemplar para cada organismo electoral, en los términos de las legislaciones respectivas.
- b) El IFE propuso instalar una sola mesa directiva de casilla para recibir la votación de las elecciones federales y estatales. El número de los integrantes de la mesa directiva de casilla se determinó atendiendo al objetivo de optimizar el funcionamiento de la propia casilla. La designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla se efectuó observando las disposiciones legales federales. El número, tipo y ubicación de casillas a instalar, se determinaron de conformidad con lo dispuesto en el Cofipe, así como en los acuerdos y disposiciones generales que emitió el Consejo General.
- c) La insaculación de los ciudadanos que fungieron como funcionarios de casilla fue responsabilidad del IFE. Las autoridades electorales estatales realizaron labores de supervisión.
- d) La capacitación la realizó personal del IFE, o bien, en forma conjunta y simultánea por capacitadores federales y locales.
- e) La elaboración de la documentación electoral fue responsabilidad de cada organismo electoral procurando que los modelos de boletas, actas, formatos y demás documentación que le corresponda aprobar y editar a la autoridad electoral estatal coincidan, en la medida de lo posible, con los modelos y formatos aprobados por el Consejo General del IFE en dimensiones, contenidos y composición. Se usaron diferentes colores en la documentación electoral federal y estatal con el propósito de distinguir fácilmente los documentos respectivos y, al mismo tiempo, facilitar el sufragio y las

actividades de los funcionarios de las mesas directivas de casilla. Los materiales electorales como canceles, crayones, útiles de escritorio, líquido indeleble y marcadoras de credencial fueron provistos por el IFE. Cada instancia fue responsable de la producción de sus urnas.

- f) EL IFE y la autoridad electoral estatal designaron de forma independiente a sus asistentes electorales o personal auxiliar equivalente y establecieron mecanismos de coordinación para capacitar a dicho personal.
- g) El IFE fue el encargado de acreditar a los observadores electorales e informar al organismo estatal electoral correspondiente sobre los avances de la acreditación, cuando las legislaciones estatales contemplaban esta figura.
- h) El registro de los representantes de partidos políticos nacionales, tanto generales como en las mesas directivas de casilla fue responsabilidad del IFE.
- i) Cada organismo electoral fue responsable de la entrega de la documentación y el material electoral a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Dicha entrega se realizó coordinadamente entre las autoridades federal y estatal.
- j) El día de la jornada electoral las mesas directivas de casilla contaron con el apoyo del IFE y de los organismos electorales estatales para proporcionar el equipamiento y los incentivos económicos necesarios a quienes integraron las casillas. Las mesas directivas de casilla realizaron las funciones de instalación, inicio, recepción y clausura de casilla de acuerdo con la legislación electoral federal. El cómputo y la publicación de resultados en el exterior de la casilla se realizó conforme a las legislaciones electorales respectivas. La remisión y entrega de los paquetes electorales se efectuó de manera simultánea e independiente; el presidente de la mesa directiva de casilla entregó el paquete de la elección federal, mientras que el secretario hizo lo propio con el paquete estatal.
- k) En los casos en que el costo económico fue prorrteado (repartido) entre las autoridades electorales federal y las estatales, este se reallizó en partes iguales.

El Modelo de Casilla Única se implementó de manera previa a la reforma político-electoral de 2014, como resultado de un esfuerzo de coordinación interinstitucional que permitió su instrumentación en diversos procesos electorales organizados por el IFE y los institutos electorales de los estados. De esta manera, se registraron experiencias exitosas en los estados de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima, durante los procesos electorales coincidentes desarrollados entre 1991 y 2012. Con la adopción de la Casilla Única se optimizó la coordinación en el desarrollo de actividades y procedimientos en las etapas de preparación de la elección y la jornada electoral. Además, se garantizó que el elector emitiera su voto con seguridad, en secreto y en libertad, facilitando la operación de la logística electoral.

**Tabla 1. Convenios de colaboración para elecciones concurrentes**

Estado	Celebración de convenio para elección local
Colima	1994, 1997, 2003, 2006, 2009 y 2012
Guanajuato	2000, 2003, 2006, 2009 y 2012
Jalisco	1997, 2003, 2006, 2009 y 2012
Nuevo León	1997, 2003, 2006, 2009 y 2012

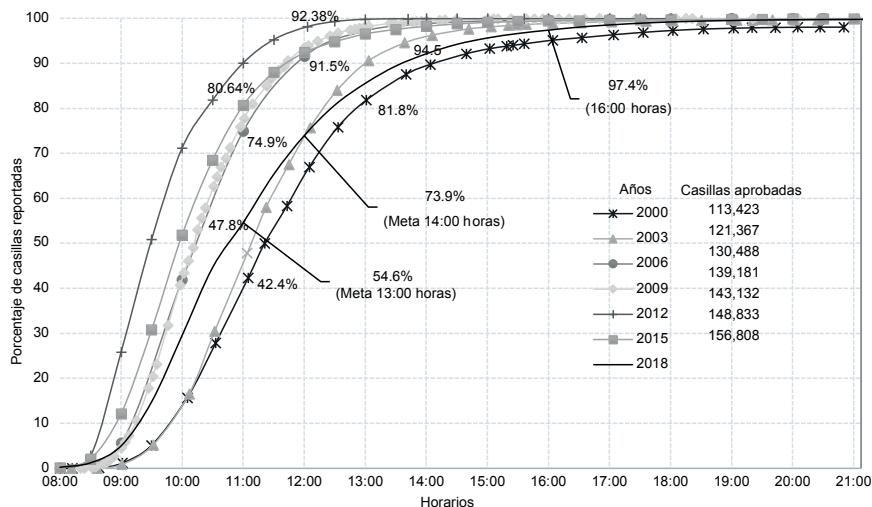
Fuente: Elaboración propia.

Una de las innovaciones más importantes en materia de organización electoral puesta en marcha durante los comicios de 2000 fue la creación de las bases de datos y los sistemas de información que se implementaron en la Red nacional de informática del IFE (CG/155/99). El objetivo de los sistemas de información articulados en la Red nacional (RedIFE) fue apoyar las tareas sustantivas tanto en oficinas centrales como en órganos descentralizados. La RedIFE permitió la consolidación de la información relevante sin poner en riesgo su integridad y se convirtió en una valiosa herramienta al trabajo interno y cotidiano del Instituto, así como a las labores de supervisión y dirección del Consejo General y los consejos locales y distritales. Con la construcción de la RedIFE se fortaleció la transparencia de la labor institucional y la confianza en el desempeño del Instituto ante la sociedad.

El IFE desarrolló sistemas que apoyaron el proceso electoral durante sus primeras tres etapas: a) preparación de la elección, b) jornada electoral y c) resultados y declaración de validez de las elecciones. Durante la preparación de la elección se sistematizaron las siguientes tareas: 1) información estadística del padrón y la lista nominal de electores; 2) registro y acreditación de los observadores electorales; 3) ubicación, condiciones y requerimientos de las casillas; 4) seguimiento a la distribución y entrega de materiales y documentos electorales; 5) proceso de insaculación, capacitación y designación de los funcionarios de casillas; 6) control y registro de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General, consejos locales y distritales y ante mesas directivas de casillas; 7) registro de candidatos; y 8) registro de actas y acuerdos de sesiones de los distintos consejos del Instituto.

A partir del Proceso Electoral Federal 1996-1997, el IFE aprobó la implementación del Programa de Información de la Jornada Electoral (SIJE), cuyo objetivo fue recopilar información sobre el desarrollo de la jornada electoral para mantener informados a las y los integrantes del Consejo General, así como a los consejos locales y distritales del Instituto sobre lo ocurrido en cada una de las casillas. Posteriormente, en cada proceso federal, el IFE implementó un sistema de seguimiento a la jornada electoral que a partir de 2000 se le denominó Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE), conservando el objetivo de mantener oportunamente informados a los integrantes de los consejos del Instituto sobre el desarrollo de la jornada electoral. En este sentido, el SIJE se ha implementado en siete elecciones ordinarias federales, celebradas en los años 2000, 2003, 2006, 2009, 2012, 2015 y 2018; estas dos últimas bajo la reforma electoral de 2014, y en las elecciones locales concurrentes o no con la federal.

**Gráfica 4. Avance en el reporte de instalación de casillas\* de los años 2000 a 2018**



Fuente: Dirección de Planeación y Seguimiento de la DEOE, INE.

(\*): Corresponde al porcentaje de casillas reportadas con respecto al número de casillas aprobadas.

Para los comicios celebrados en el año 2000, la documentación electoral incluyó medidas de seguridad e infalsificabilidad. Las boletas electorales se imprimieron en papel seguridad con fibras y marcas de agua, entre otras medidas de seguridad. Los principales cambios en el diseño de las boletas consistieron en el tamaño, que cambió de media carta a tamaño carta en forma vertical; la inclusión del nombre de los municipios; la ubicación del talón de foliado del que se desprende la boleta del lado izquierdo; y el color, las de presidente de color sepia, gris para senadores y naranja para diputados. Respecto a los materiales electorales empleados en las casillas, la principal innovación consistió en la producción de una urna con sus cuatro paredes laterales con ventanillas transparentes de PVC. Durante los procesos electorales de 1994 y 1997, se utilizó una formulación de líquido indeleble desarrollada por la Escuela Nacional de Ciencias Biológicas del IPN, para las elecciones del año 2000 se solicitó al IPN mejorar su formulación con el objetivo de tener líquido indeleble con un tiempo menor de secado, una mayor resistencia a solventes de uso común y una identificación visual inmediata después de su aplicación. La Universidad Autónoma Metropolitana certificó las características y calidad del líquido indeleble.

En el Informe final que presentó la comisión de especialistas que estudió las modalidades del voto de los mexicanos en el extranjero presentado en noviembre de 1998 estimó que, tomando en cuenta una encuesta realizada, en julio del año 2000 residirían en Estados Unidos alrededor de 1.5 millones de personas con credencial para votar con fotografía. Por ello, en la preparación de los comicios del año 2000, el Consejo General encomendó a los consejos distritales colocar casillas especiales en lugares cercanos a la frontera con los Estados Unidos (CG120/2000).

### **2005-2006: competencia política y resultados electorales**

El proceso electoral 2005-2006 presentó circunstancias inéditas en su organización, tanto en las condiciones de la competencia como en los resultados electorales. En dicha elección se implementó por primera vez el voto de los mexicanos residentes en el extranjero. En junio de 2005, el Consejo General del IFE aprobó el Plan Integral del Proceso Electoral Federal (PIPEF) 2005-2006. En este documento se establecieron los objetivos y compromisos del Instituto para la preparación, organización y vigilancia de las elecciones federales de 2006.

En el rubro de organización electoral se establecieron como metas: 1) simplificar el número de documentos electorales; 2) mejorar la calidad en la producción de los documentos y materiales, así como privilegiar los métodos de reciclado; 3) hacer más eficiente su distribución a las oficinas del IFE en las entidades federativas y en los distritos; 4) lograr mayor eficiencia en el seguimiento y evaluación de la estructura desconcentrada; y 5) realizar adecuaciones al SIJE para hacerlo más oportuno.

El 11 de febrero de 2005, el Consejo General del IFE aprobó la nueva demarcación territorial de los 300 distritos electorales en los que se divide el país para garantizar el principio de igualdad del voto. Todos los partidos políticos nacionales participaron y supervisaron el desarrollo de los trabajos para la redistribución a través de las comisiones de vigilancia. La nueva geografía electoral presenta distritos electorales con formas geométricas más regulares, poblaciones más uniformes y mayores ventajas para su recorrido, lo que facilita las tareas de

organización y logística electoral. Esta distritación se utilizó para los procesos electorales federales celebrados en 2006, 2009, 2012 y 2015.<sup>6</sup> Por primera vez se reconocieron a los pueblos y comunidades indígenas en 28 distritos uninominales conformados cada uno por 40% o más de población indígena. La automatización del proceso de distritación y el uso de sistemas de información geográfica implicaron un avance importante en los procedimientos para garantizar una adecuada representación ciudadana.

**Tabla 2. Número de distritos con población mayoritariamente indígena**

Entidad	2005	2017	Diferencias
Campeche	1	0	-1
Chiapas	4	5	1
Guerrero	1	2	1
Hidalgo	2	2	0
México	1	0	-1
Oaxaca	8	7	-1
Puebla	3	4	1
Quintana Roo	1	1	0
San Luis Potosí	1	1	0

<sup>6</sup> Los criterios aprobados para el desarrollo de los proyectos de distritación, por orden de importancia, fueron los siguientes: 1) integrar los distritos con territorio de una sola entidad federativa; 2) distribuir los distritos entre las entidades federativas de acuerdo con el método que garantizara el mejor equilibrio poblacional; 3) aplicar el principio de equilibrio demográfico en la determinación de los distritos, a partir de la premisa de que la diferencia de población en cada distrito, en relación con la media de población de cada entidad, fuera lo más cercana a cero; 4) conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades; 5) asegurar la existencia de una continuidad geográfica entre los distritos, tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos; 6) procurar la mayor compacidad posible al delimitar los distritos, de tal forma que su perímetro tuviera una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular. Ningún distrito podría rodear íntegramente a otro; 7) utilizar la distribución municipal y seccional vigente para integrar los distritos. La unidad de agregación mínima sería la sección electoral; 8) construir los distritos preferentemente con municipios completos; 9) tomar en cuenta parámetros básicos, como la mayor población, vías de comunicación y servicios públicos, para establecer cabeceras distritales; y 10) tratar de optimizar los tiempos de traslado dentro de los distritos al momento de decidir su conformación, considerando su tamaño, su extensión y la distribución geográfica de sus localidades.

*Continuación.*

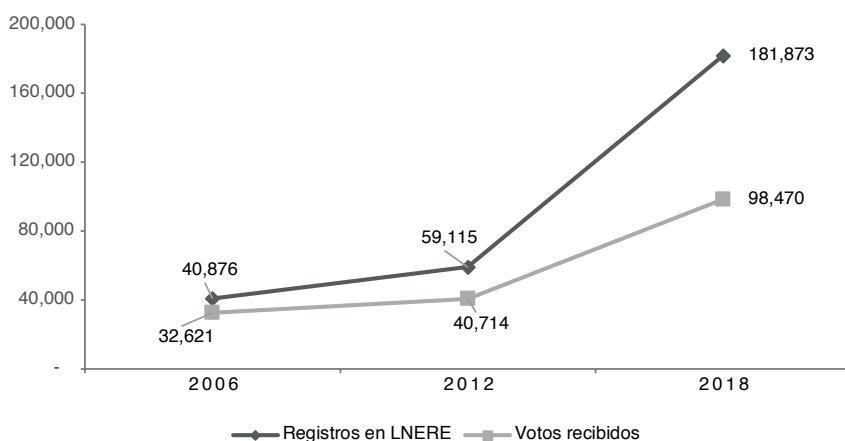
Entidad	2005	2017	Diferencias
Veracruz	3	3	0
Yucatán	3	3	0
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>28</b>	<b>0</b>

Fuente: DERFE.

En 2006 se produjeron dos tipos de materiales para personas con discapacidad: las mamparas especiales para personas de baja estatura o que emplean silla de ruedas y las plantillas Braille con su respectivo instructivo, para apoyar a las personas con discapacidad visual.

Con relación a la recepción del voto de los electores mexicanos residentes en el extranjero, el Consejo General del Instituto aprobó la instalación de 170 Mesas de Escrutinio y Cómputo (MEC) en abril de 2006, de acuerdo con el número de solicitudes recibidas. La totalidad de las MEC se instalaron en el local único en las instalaciones del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México. Desde que se reguló por primera vez el voto extra-territorial en 2005, se han celebrado tres experiencias del voto desde el extranjero a nivel federal (2006, 2012 y 2018). A lo largo de esos doce años se ha observado un crecimiento substancial en la participación, al registrar un crecimiento de 200%.

**Gráfica 5. Evolución del voto de los mexicanos residentes en el extranjero**



Fuente: DERFE.

## 2008-2009: coaliciones y recuentos

El Código Electoral contempla la posibilidad de que los partidos políticos sumen fuerzas a través de alianzas, frentes y fusiones. Además, durante los procesos electorales pueden formar coaliciones para postular a los mismos candidatos de manera conjunta. La formación de coaliciones fue una práctica común que la reforma político-electoral de 2007-2008 modificó.

Las reglas previas establecían que los partidos políticos que deseaban postular un mismo candidato aparecerían en la boleta electoral bajo un solo emblema. La ciudadanía emitía su voto por la coalición entera sin alternativa posible de dar su voto a uno de los partidos que la conformaban; posteriormente se distribuía la votación entre los integrantes de la coalición de acuerdo con lo establecido en el convenio que firmaban previamente los partidos políticos *ex ante*. Es decir, la repartición de los votos de la coalición era producto de un convenio entre los propios actores y no de la voluntad directa de la ciudadanía. En la práctica, se realizaba una transferencia de votos entre partidos, pues la votación en un solo emblema impedía distinguir cuántos votos correspondían a cada fuerza política.

La modificación a la figura de coalición consistió en establecer que, independientemente del tipo de elección y los términos del convenio, cada partido político debía aparecer con su propio emblema en la boleta electoral. La SCJN declaró inconstitucional el párrafo de la legislación que permitía establecer en los convenios de coalición un procedimiento para distribuir el porcentaje de votos necesarios a un partido que no hubiese alcanzado el 2% de la votación nacional emitida. Con los cambios aprobados en la reforma electoral, los partidos pueden coaligarse y postular candidatos comunes para los puestos de elección popular, pero el triunfo de un candidato, la conservación del registro, el monto de financiamiento público y la asignación de diputados de representación proporcional se determinan en función del peso individual de cada partido en la votación con el porcentaje de votación que le corresponde a cada uno.

La reforma electoral de 2007-2008 introdujo también variantes en el carácter de las coaliciones electorales. En consonancia con la disposición de que cada partido político aparece con su propio emblema

en la boleta electoral, se estipuló que las coaliciones pueden presentar candidatos comunes únicamente para las elecciones por el principio de mayoría relativa y que, depende del número y tipo de cargos que se postulan conjuntamente, las coaliciones pueden ser totales, parciales o flexibles.

En el proceso electoral de 2009 el cómputo de votos de las coaliciones se realizó conforme a lo establecido en las nuevas reglas. En las casillas, los funcionarios consignaron por separado los votos obtenidos por cada partido político y por cada coalición en el campo correspondiente en el acta de escrutinio y cómputo. Para las sesiones de cómputo distrital, el IFE diseñó y operó un sistema informático para que los consejos distritales efectuarán las distribuciones y sumas correspondientes a los votos de los partidos coaligados, asegurando el correcto procesamiento. La suma distrital de los votos emitidos por las coaliciones se distribuyó de manera igualitaria entre los partidos que la conformaban. En caso de que al realizar la división existiera un voto sobrante, éste se asignó al partido de más alta votación, conforme a lo establecido en el artículo 295, párrafo 1, inciso c) del Cofipe. Adicionalmente, el Consejo General acordó que, si la votación de los partidos coaligados era igual, el voto se asignaría al partido con mayor antigüedad de registro (CG336/2012).

La reforma electoral también estableció nuevas causales para la apertura de paquetes y el recuento de votos en los distritos. En la legislación anterior, los consejos distritales podían realizar de nuevo el escrutinio al existir errores evidentes en las actas. Los motivos para realizar el recuento se ampliaron en el artículo 295, párrafo 1, inciso d) del Cofipe, para incluir causales específicas donde: a) existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado; b) el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y c) cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

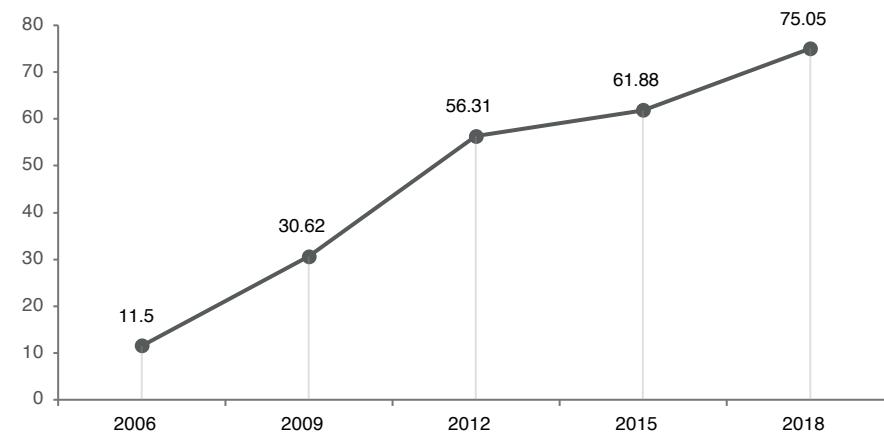
Asimismo, el artículo 295, párrafo 2 del Cofipe, estipuló que cuando existe indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de

la sesión exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados, el consejo distrital deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Un indicio suficiente para realizar el recuento total es la presentación ante el consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.

De acuerdo con lo previsto en estas nuevas disposiciones, los trabajos de los cómputos distritales incluyeron la apertura y el recuento de una cantidad considerable de paquetes electorales. Siempre que existió duda fundada, se recontaron cuidadosamente los votos para despejar cualquier duda sobre el resultado final ante la presencia de consejeros, personal de carrera del IFE, partidos políticos, observadores y público en general.

El Consejo General expidió el Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales del IFE (CG300/2008) que reguló la celebración y desarrollo de las sesiones de los consejos locales y distritales, incluidas las relativas a los cómputos distritales. En este último rubro, en congruencia con los supuestos establecidos en el Cofipe, separó los supuestos en los que procede el computo parcial de votos y el cómputo total. Además, contempló lo referente a la integración y financiamiento de los grupos de trabajo que se crearían para este fin.

Gráfica 6. Porcentaje de paquetes recontados en elecciones federales (2006-2018)



Fuente: DEOE, INE.

## La nacionalización de las elecciones

La expedición de la Legipe en 2014 transformó de manera integral el régimen político-electoral mexicano para concebirlo como un conjunto de instituciones y procesos que dejaban de operar de manera aislada para interactuar y complementarse entre sí. La reforma de 2014 forjó un sistema electoral nacional con la interacción permanente entre el INE y los Ople. En razón de las competencias de cada órgano sobre la organización de los comicios y la homologación de los calendarios de las elecciones locales para lograr su concurrencia con las federales, la introducción formal del Modelo de Casilla Única tuvo como propósito facilitar a la ciudadanía la emisión del voto y reducir el costo de los comicios al facilitar la logística electoral entre autoridades.

Los artículos 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 4 de la Constitución, así como el 32, numeral 1, inciso a), fracción IV de la Legipe, establecen que el INE es la autoridad única para la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las MDC, tanto en elecciones federales como en locales.<sup>7</sup> Por otro lado, el artículo 253, párrafo 1 de la Legipe, señala que en el caso de las elecciones locales concurrentes con la federal se deberá integrar una Casilla Única, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 253 al 258 de esa ley y con los acuerdos que para ese efecto apruebe el Consejo General del INE.

Respecto a la integración de las MDC Únicas, los artículos 82 de la Legipe y 245 y 246 del Reglamento de Elecciones del INE establecen que éstas deberán integrarse por un presidente/a, dos secretarios o secretarias, tres escrutadores o escrutadoras y tres suplentes generales, y por uno o más escrutadores si se realiza alguna consulta popular, y que éstos ejercerán las atribuciones establecidas en los artículos 84 al

---

<sup>7</sup> El 23 de mayo de 2014 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los Decretos por los que se expedieron la Legipe y la Ley General de Partidos Políticos. El Transitorio Décimo Segundo de la Legipe estableció que las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales delegadas a los Ople se mantendrán así en tanto no sean reasumidas por votación de la mayoría del Consejo General del INE, en términos del Octavo Transitorio de dicho Decreto. El 14 de julio de 2014, el Consejo General del INE aprobó reasumir dichas funciones, a efecto de garantizar el cumplimiento de los principios rectores de la materia electoral, en particular el correspondiente a la certeza en los próximos procesos electorales (INE/CG100/2014).

87 de la Legipe. Además, la ley señala que para la Casilla Única los partidos políticos con registro nacional podrán acreditar hasta dos representantes propietarios y dos suplentes, así como la posibilidad de que existan representantes de candidaturas independientes y de los partidos políticos locales, quienes podrán acreditar a un representante propietario y un suplente para la vigilancia de los comicios.

### **2014-2015: la implementación del Modelo de Casilla Única**

El 13 de agosto de 2014, el Consejo General del INE aprobó el Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes de 2015 (INE/ /CG114/2014). El acuerdo retomó las mejores prácticas del IFE como resultado de la experiencia en la aplicación de los convenios de apoyo y colaboración con los institutos electorales de Guanajuato, Jalisco, Nuevo León, San Luis Potosí y Colima. El Modelo de Casilla Única aprobado en 2015 consideró dos medidas concretas con el propósito de: 1) mejorar la eficiencia de los procedimientos de escrutinio y cómputo en la Casilla Única garantizando la permanencia de los funcionarios de la MDC hasta la clausura de la casilla, y 2) asegurar el debido ejercicio al sufragio por parte de las representaciones de los partidos políticos con registro nacional y estatal, así como de los representantes de los candidatos independientes ante las MDC y generales.

La primera medida consistió en determinar que, a la conclusión del escrutinio y cómputo de la elección federal, el primer secretario y los escrutadores asignados, por indicaciones del presidente, apoyarían los trabajos de escrutinio y cómputo de las elecciones locales (ver tabla 3).

**Tabla 3. Funcionarios de la casilla única y competencias  
del escrutinio y cómputo en Modelo de Casilla Única**

Funcionarios de la casilla única y competencias del escrutinio y cómputo		
Presidente supervisa	Primer momento	
	S1 - E1 - E2	S2 - E3
	Elecciones federales (Diputados Federales)	Elecciones locales (Gobernador o Jefe de Gobierno)
Segundo momento		
Eleción local en turno		Eleción local en turno

Fuente: Modelo de Casilla Única para elecciones concurrentes 2015, INE.

La segunda medida incluyó en la emisión reglas precisas para determinar el tipo de elección por el que podrán votar en la Casilla Única quienes actúen como representantes de partidos políticos y candidaturas independientes, de acuerdo al domicilio señalado en su credencial para votar y la ubicación de la casilla, siguiendo los criterios que a continuación se detallan: a) podrán votar por la elección de diputados federales por ambos principios; b) podrán sufragar sin restricción para elección de diputados locales y, en su caso, para gobernador, únicamente cuando la sección de su domicilio se encuentre dentro de la entidad federativa; y c) sólo podrán emitir su voto para las elecciones de autoridades municipales o jefes delegacionales en el Distrito Federal, los representantes cuyo domicilio se encuentre dentro de la demarcación municipal o delegacional en la que se estén acreditados (ver tabla 4).

**Tabla 4. Criterios para determinar  
el tipo de elección por el que podrán votar  
en la Casilla Única quienes actúen como representantes  
de partidos políticos y candidaturas independientes**

Si el elector se encuentra		Puede votar por					
		Diputaciones federales		Diputaciones locales		Ayuntamientos/ Jefe Delegacional	Gobernador
Fuera de	Pero dentro de	MR	RP	MR	RP		
-	Municipio/ Delegación/ Entidad	x	x	x	x	x	x
Municipio/ Delegación	Entidad	x	x	x	x	-	x
Municipio/ Delegación/ Entidad	-	x	x	-	-	-	-

Fuente: Modelo de Casilla Única para elecciones concurrentes 2015, INE.

MR: mayoría relativa, RP: representación proporcional.

En ejercicio de su facultad de atracción, el Consejo General del INE determinó implementar el SIJE para el proceso electoral 2014-2015, asumiendo la atribución de los Ople. En cambio, para el proceso electoral local 2015-2016, el Consejo General aprobó un acuerdo para establecer los criterios que deberían observar las entidades federativas con elección local para la implementación de un SIJE local

(INE/CG951/2015). Mediante dicho acuerdo, el INE puso a disposición de los Ople que así lo solicitaran, el uso de la plataforma del SIJE, la cual fue requerida por seis estados (Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla y Sinaloa).

Derivado de los resultados obtenidos en la implementación de los SIJE locales por parte de los Ople y a la compleja logística para su coordinación en 2016, durante los trabajos para la construcción del Reglamento de Elecciones, el Consejo General determinó ejercer la facultad de atracción para asumir la implementación del SIJE en las elecciones locales, concurrentes o no (Artículo 320 del Reglamento de Elecciones). En consecuencia, el INE implementó el SIJE en las elecciones locales celebradas en seis entidades en 2016 y en la elección para la integración de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, en las elecciones locales celebradas en cuatro estados en 2017, en las 30 entidades federativas con elecciones concurrentes con la federal en 2018 y las cinco elecciones locales celebradas en 2019. Adicionalmente, el Instituto operó el SIJE para todas las elecciones extraordinarias locales que se han celebrado desde finales del año 2015.

El SIJE está planeado para que, bajo la supervisión de cada junta distrital ejecutiva, opere a partir de la información recopilada y transmitida por las y los capacitadores asistentes electorales en sus recorridos por las casillas. Dicho personal transmite la información recabada a través del medio de comunicación asignado para su visualización en el SIJE. En 2018, la introducción de la App SIJE permitió recopilar más información que la procesada en años anteriores. De acuerdo con la Evaluación del Programa de Asistencia Electoral 2017-2018, los resultados obtenidos durante la jornada electoral reflejan que se recibió el reporte de instalación de 99.9% de las casillas, de las cuales, 71.9% se reportaron vía App SIJE y el 28.1% restante se transmitió vía voz a las salas del SIJE.

### **2018: la elección más grande de la historia**

La evaluación sobre el funcionamiento del Modelo de Casilla Única implementado en 2015 permitió identificar áreas susceptibles de mejora, tales como: la realización de los escrutinios y cómputos simultáneos de las elecciones federales y locales, así como una mejor

distribución del mobiliario y personal que interviene el día de la jornada electoral en la casilla única. Con la implementación de los cómputos simultáneos, la autoridad electoral buscó mejorar la oportunidad en la obtención de los resultados electorales preliminares.

Asimismo, el uso de espacios idóneos para la operación de las Casillas Únicas permitió una mayor funcionalidad en el desarrollo de la votación, garantizando también la debida vigilancia de los partidos políticos y candidaturas independientes registradas. Se propuso una distribución del mobiliario y los materiales electorales que en cada uno de los momentos favorezca la plena visibilidad de las representaciones. Además, se promovió una distribución y división de trabajo, bajo un esquema de colaboración por parte de los funcionarios que integran las mesas directivas de casilla, bajo la coordinación de las y los presidentes con el objetivo de distribuir las actividades entre los demás funcionarios presentes.

Durante el proceso electoral federal y local coincidente 2017-2018, el número de cargos en disputa ascendió a 3,416. Lo anterior implicó un esfuerzo logístico que se refleja en el número de paquetes electorales armados por tipo de elección y los mecanismos de recolección implementados al cierre de las casillas. En este sentido y derivado de las elecciones locales celebradas en las 30 entidades federativas, al concluir la jornada electoral en 13 de ellas se integraron dos paquetes electorales, en 12 tres y en cinco entidades cuatro, cada una con diferentes destinos.

**Tabla 5. Paquetes electorales por entidad federativa y destino final**

<b>Paquetes por casilla</b>	<b>Entidades</b>	<b>Destino final de los paquetes</b>
1 paquete	<b>2 entidades</b> (Sin elecciones concurrentes) Baja California y Nayarit.	Consejo Distrital INE
2 paquetes	<b>13 entidades</b> Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo, Tamaulipas, Tlaxcala y Veracruz.	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople

*Continuación.*

Paquetes por casilla	Entidades	Destino final de los paquetes
3 paquetes	<b>12 entidades</b> Baja California Sur, Guanajuato, Jalisco, México, Michoacán, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco y Zacatecas.	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople
4 paquetes	<b>5 entidades</b> Campeche, Chiapas, Morelos, Nuevo León y Yucatán	Consejo Distrital INE Órgano Distrital Ople Órgano Municipal Ople

Fuente: Informe Final sobre los Mecanismos de Recolección de la Documentación de las Casillas al término de la Jornada Electoral y Recepción de Paquetes, presentado a la Comisión de Organización Electoral en la sesión del 14 de noviembre de 2018.

De las 156,808 casillas aprobadas para la elección de 2018, 150,439 fueron casillas únicas y 6,369 correspondieron a Baja California y Nayarit, las dos entidades que no tuvieron elección local en ese año. El SIJE 2018 dio cuenta de 156,637 casillas reportadas como instaladas, de los datos registrados en el sistema, se tiene que en aquellas que operó el Modelo de Casilla Única (MDU), en 124,029 casillas, el 76.18% funcionaron sin funcionarios tomados de la fila al momento de realizar el primer reporte del SIJE. Mientras que las entidades que no utilizaron el MDU, de la totalidad de las casillas reportadas como instaladas en el SIJE, en 5,048, 80.92% funcionaron sin tomar funcionarios de la fila. Lo anterior indica una diferencia de casi cinco puntos porcentuales.

Una vez concluida la jornada electoral se integraron poco más de 400 mil paquetes considerando el paquete electoral federal y locales por cada casilla instalada, dependiendo del número de elecciones que se llevaron a cabo. De acuerdo con un análisis muestral realizado por el INE sobre el tipo y número de paquetes por elección, el tiempo promedio de entrega por cada elección adicional es de una hora. Es decir, el flujo fuerte de paquetes provenientes de estados sin casilla única inició a las 22:00 horas del 1 de julio, de los estados con cuatro paquetes a las 23:00 horas, para los estados con cinco elecciones el flujo inició a las 00:00 horas del 2 de julio al igual que el de estados con seis elecciones.

Tabla 6. Cargos electos en elecciones locales concurrentes durante los procesos electorales 2014-2015 y 2017-2018

Entidad federativa	PE 2014-2015			PE 2017-2018					
	Gobernatura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Jefe Delegacional	Núm. de elecciones	Gobernatura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Alcaldías y concejales	Otros cargos	Núm. de elecciones
Aguascalientes				•					1
Baja California Sur	•	•	•	3		•			2
Campeche	•	•	•	3		•		•	3
Coahuila					•				1
Colima	•	•	•	3	•	•	•		2
Chiapas					•	•			3
Chihuahua					•	•	•	•	3
DF/CDMX	•	2			•	•			3
Durango					•	•			1
Guanajuato	•	2	•		•	2			3
Guerrero	•	•	•	3		•	•		2
Hidalgo					•	•	•		1
Jalisco	•	2	•		•	•			3
Méjico	•	2			•	•			2
Michoacán	•	•	•	3		•			2
Morelos	•	2	•		•	•			3
Nuevo León	•	3	•		•	•			2

*Continuación.*

Entidad federativa	PE 2014-2015			PE 2017-2018					
	Gobernatura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Jefe Delegacional	Núm. de elecciones	Gobernatura/ Jefe de Gobierno	Diputaciones	Ayuntamientos/ Alcaldías y concejales	Otros cargos	Núm. de elecciones
Oaxaca					•	•	•		2
Puebla					•	•	•		3
Querétaro	•	•	•	3	•	•	•		2
Quintana Roo					•				1
San Luis Potosí	•	•	•	3	•	•	•		2
Sinaloa	•	•	•	3	•	•	•		2
Sonora	•	•	•	3	•	•	•		2
Tabasco	•	•	•	2	•	•	•		3
Tamaulipas					•		•		1
Tlaxcala					•		•		1
Veracruz					•	•	•		2
Yucatán	•	•	•	2	•	•	•		3
Zacatecas						•	•		2
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>16</b>	<b>16</b>		<b>9</b>	<b>27</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	

Fuente: DEOE.

\* En el caso de Campeche corresponde a la elección de Juntas Municipales y de síndicos en Chihuahua.

Tabla 7. Numeralia sobre casillas, 1991-2018

<b>Concepto</b>	<b>1991</b>	<b>1994</b>	<b>1997</b>	<b>2000</b>	<b>2003</b>	<b>2006</b>	<b>2009</b>	<b>2012</b>	<b>2015</b>	<b>2018</b>
<b>Básicas</b>	62,353	63,419	63,547	63,460	63,594	64,389	64,842	66,526	67,649	67,449
<b>Contiguas</b>	21,313	30,682	38,332	46,408	53,707	61,357	68,418	69,602	79,301	79,301
<b>Extraordinarias</b>	3,712	1,627	2,195	2,839	3,302	3,920	5,143	6,102	8,807	8,807
<b>Especiales</b>	930	687	732	716	764	822	778	902	1,051	1,051
<b>Aprobadas</b>	88,308	96,415	104,716	113,423	121,367	130,488	139,181	143,132	156,808	156,808
<b>Instaladas</b>	88,144	96,393	104,595	113,405	121,284	130,477	139,140	143,130	156,577	156,793
<b>No instaladas</b>	164	22	121	18	83	11	41	2	231	15
<b>Oficinas municipales</b>	--	1	--	2	35	37	40	40	40	45

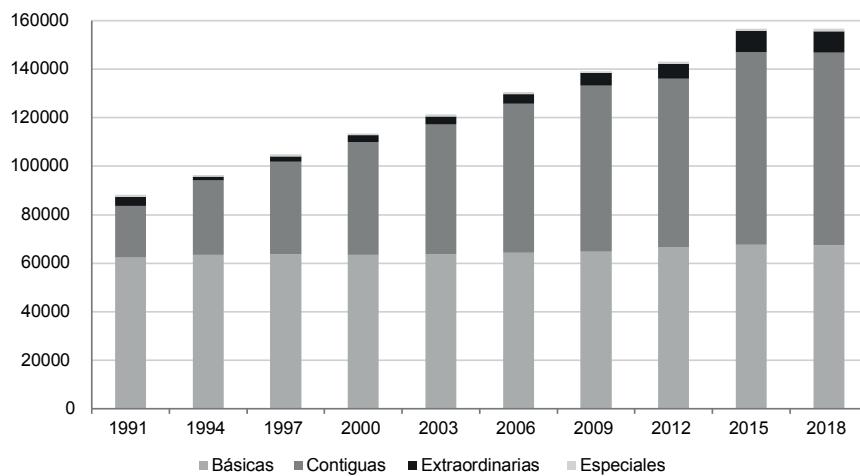
Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

**Tabla 8. Numeralia sobre casillas federales y únicas en los procesos electorales concurrentes 2015 y 2018**

Concepto	2015		Total	2018		Total
	Casilla federal	Casilla única		Casilla federal	Casilla única	
Básicas	32,370	35,279	67,649	2,899	64,550	67,449
Contiguas	30,198	49,103	79,301	3,041	76,260	79,301
Extraordinarias	5,670	3,137	8,807	380	8,427	8,807
Especiales	523	528	1,051	49	1,002	1,051
Aprobadas	68,761	88,047	156,808	6,369	150,439	156,808
Instaladas	68,556	88,021	156,577	6,369	150,423	156,792
No instaladas	205	26	231	-	16	16
Oficinas municipales	28	12	40	2	43	45

Fuente: SIJE, INE.

**Gráfica 7. Numeralia sobre tipo de casillas, 1991-2018**



Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

## Otros impactos

La reforma constitucional en materia de derechos humanos aprobada en 2011 estableció la obligación para las autoridades de promover, respetar, proteger y garantizar, sin discriminación alguna, todos los derechos humanos establecidos tanto en la Constitución como en los tratados internacionales firmados y ratificados por el Estado mexicano. Asimismo, estableció el principio *pro persona* para favorecer en todo momento su protección más amplia, así como los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad de los derechos. A pesar de los cambios constitucionales y legales, la persistencia de situaciones de desigualdad en nuestro país sigue obstaculizando el derecho al voto de grupos considerados en situaciones históricas de desventaja: personas con discapacidad, personas migrantes, personas indígenas, personas trans y personas en situación de calle.

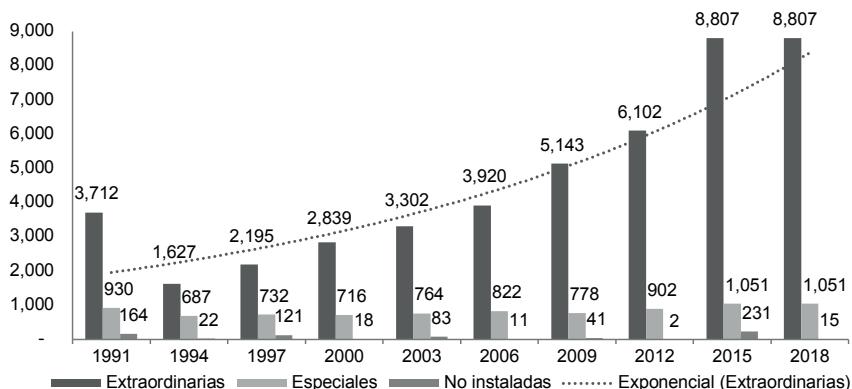
El derecho a la igualdad y no discriminación constituye uno de los principios y fundamentos de los derechos humanos y de la democracia. Garantizar la igualdad de trato a todas las personas en el ámbito electoral es esencial para hacer funcional la democracia y hacer realidad el acceso y ejercicio pleno de los derechos político-electorales de la ciudadanía. Por ello, en su momento el IFE y ahora el INE han implementado distintas medidas, entre las que destacan protocolos de actuación y lineamientos, ajustes en procedimientos, así como la producción de documentos y materiales electorales. Entre éstos destacan las siguientes acciones:

- a) Emisión de la guía de actuación incluyente para garantizar el ejercicio del derecho al sufragio de las personas trans, el *Protocolo para adoptar las medidas tendientes a garantizar el derecho al voto de las personas cuya expresión de género no coincide con la información contenida en la credencial para votar*.
- b) Aprobación de una serie de acuerdos para garantizar a todas las personas la accesibilidad física y la circulación en las casillas electorales, particularmente a las personas con discapacidad y personas adultas mayores. Además, el Instituto determinó una atención

- preferente a estos grupos de población y a mujeres embarazadas, quienes pueden votar sin hacer fila y emitir su voto sin dificultades.
- c) Adopción de medidas para procurar que los materiales y la documentación electoral cumplan con estándares de accesibilidad en todo el territorio a fin de nivelar las condiciones en que se desarrollan las elecciones y garantizar un trato igual a toda la ciudadanía. Algunos ejemplos son la mampara especial para las personas que usan sillas de ruedas o de talla baja, la plantilla en sistema Braille de las boletas electorales para las personas con discapacidad visual, el porta urnas para las personas con discapacidad motriz o la incorporación de lenguaje incluyente en la documentación electoral y los materiales electorales.
  - d) En relación con la selección de las personas que participan como funcionarias de MDC, se eliminó el requisito de edad. De esta forma, las personas mayores con menos de 70 años pueden participar en esta responsabilidad.
  - e) Los consejos distritales, a propuesta de las juntas distritales ejecutivas, determinan el número y ubicación de las casillas. Durante los últimos años, los consejos distritales han incrementado el número de casillas extraordinarias para facilitar los traslados y el acceso a las casillas de las personas que viven en comunidades indígenas y rurales, sobre todo a las personas adultas mayores y personas con discapacidad motriz. Asimismo, y dentro de los límites establecidos en la ley, han incrementado el número de casillas especiales para dar la oportunidad de votar al creciente número de personas en tránsito, migrantes y en situación de calle (ver gráfica 8).
  - f) Aprobación del *Protocolo para la inclusión de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de mesas directivas de casilla*. El protocolo constituye una guía orientadora de las acciones encaminadas a garantizar la participación efectiva de personas con discapacidad como funcionarios y funcionarias de casilla en todos los tipos de elección, incluyendo las mesas que cuentan los votos de las y los mexicanos residentes en el extranjero, en igualdad de condiciones y sin discriminación alguna.
  - g) Implementación de medidas graduales encaminadas a garantizar la accesibilidad comunicacional de todas las personas, tales como: traducción, producción y distribución de materiales informativos y

didácticos en diversas lenguas indígenas, incorporación progresiva de contenidos en sistema Braille y formatos para facilitar el acceso a la información mediante el desarrollo de plataformas y sitios web accesibles.

**Gráfica 8. Numeralia sobre casillas extraordinarias, especiales y no instaladas, 1991-2018**



Fuente: Memorias de los procesos electorales federales, IFE-INE.

## Conclusiones

Los procedimientos desarrollados por la autoridad electoral han evolucionado debido a cambios legales, procesos de mejora continua e innovaciones tecnológicas. El modelo de casilla electoral implementado por el IFE-INE es muestra de ello. La reforma político-electoral de 2014 otorgó nuevas responsabilidades a la autoridad electoral nacional, quien las han cumplido a cabalidad. Sin embargo, el INE tiene enormes retos en el futuro inmediato. En la elección que se celebrará en 2021, en la cual se espera instalar aproximadamente 166 mil casillas únicas por la coincidencia de los comicios federales para renovar la integración de la Cámara de Diputados y locales en todas las entidades del país, la clave será fortalecer la coordinación con los Ople e implementar mejoras en los procesos preexistentes, de acuerdo con la experiencia acumulada durante los últimos dos procesos concurrentes.

Si bien la casilla única ha demostrado las bondades de su operación, existen tareas pendientes para mejorar su funcionamiento, tales como: 1) la actualización del marco normativo que delimite claramente el papel de los capacitadores asistentes en el ámbito local; 2) la búsqueda de mejores espacios físicos para la instalación de las casillas con el objetivo de garantizar adecuadas condiciones de accesibilidad para un mayor número de personas que se encuentran presentes el día de la Jornada Electoral; 3) el cómputo simultáneo en todas las casillas, a fin de obtener información oportuna para el funcionamiento de los Programas de Resultados Preliminares y para realizar los conteos rápidos; y finalmente, 4) el cuidado en la recuperación y resguardo de los paquetes electorales en los espacios destinados para tal efecto.

La elección de 2021 será la más grande de la historia, con enormes desafíos que derivan la necesaria coordinación entre autoridades electorales por la concurrencia de la elección federal con los comicios locales, la garantía de mayores medidas de accesibilidad e inclusión, la posibilidad de voto a través de medios electrónicos, así como la eventual puesta en marcha del sufragio para personas en prisión preventiva. El reto operativo y de logística electoral para el INE será enorme. Sin embargo, la experiencia acumulada y el capital humano con que cuenta el Instituto son la mejor garantía para su ejecución. ¶

# **Redistribución, transparencia y representación política de grupos minoritarios en México, 1990-2018**

Alejandro Trelles Yarza\*

## **Introducción**

Redistribuir es modificar las fronteras electorales que dividen un territorio para que uno o más representantes sean electos (Handley y Grofman 2008, 3).<sup>1</sup> El proceso es fundamental para la democracia porque garantiza que cada voto tenga el mismo peso —el principio de “una persona, un voto”— y porque delimita el espacio físico de la representación política, el lugar donde se vinculan el legislador y los ciudadanos (Trelles et al. 2016, 334). Este capítulo da cuenta de los cambios en la regulación e implementación de los procesos de redistribución en

---

\* Polítólogo mexicano y Profesor Investigador en el Departamento de Ciencia Política en la Universidad de Brandeis, Massachusetts, EUA. Es especialista en elecciones y sistemas electorales en perspectiva comparada, así como en geografía electoral. Ha colaborado como consultor en desarrollo político, elecciones, partidos políticos y delimitación electoral para la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Instituto Nacional Electoral en México.

<sup>1</sup> Algunas de las ideas y argumentos esbozados en este texto se presentaron en el Seminario “Redistribución electoral, reelección legislativa y el rol de las cortes. Prospectivas desde México y los Estados Unidos de América” en la Ciudad de México, los días 12 y 13 de diciembre de 2016. El autor agradece la invitación del Centro de Capacitación Judicial Electoral, y de la Sala Superior del TEPJF, para participar en dicho evento. El autor también agradece el apoyo del Registro Federal de Electores, de la Dirección de Cartografía del INE y del Centro de Estudios Latinoamericanos (CLAS) de la Universidad de Pittsburgh. Por último, el autor agradece los comentarios y sugerencias de Luis Carlos Ugalde y Said Hernández Quintana durante el proceso de edición. Cualquier error es responsabilidad del autor.

México, qué impacto han tenido en la representación política, cuáles son los retos en materia de transparencia y participación ciudadana, y qué se puede aprender de la experiencia internacional.

El capítulo tiene dos secciones. En la primera se expone la evolución de los criterios, metodología, normatividad e implementación relativos a la redistribución en el ámbito federal en las últimas tres décadas (1990-2017);<sup>2</sup> asimismo, se presentan los dilemas y retos de la redistribución tras las resoluciones del TEPJF acerca de tres procesos de delimitación electoral en Oaxaca, Puebla y Sonora.<sup>3</sup> Por último, se enlistan las fortalezas y debilidades de la delimitación electoral en México.

En la segunda sección, a partir de dos conceptos clave —transparencia y participación ciudadana—, se discute la relación entre redistribución y representación política y cómo, a la luz de la experiencia internacional, se pueden poner en perspectiva comparada los desafíos y las lecciones que se desprenden de la redistribución. Finalmente, se reflexiona brevemente sobre la agenda pendiente, se formulan recomendaciones y se identifican los posibles retos derivados de la reintroducción de la reelección legislativa en México.

---

<sup>2</sup> En esta sección sólo se discute la evolución de los procesos de redistribución en el ámbito federal de 1978 a 2017. Para mayor detalle sobre los aspectos técnicos, administrativos y legales de la redistribución entre 1978 y 2005, ver Trelles y Martínez (2007), así como Lujambio y Vives (2008). Los procesos locales de redistribución durante los años noventa y dos mil estuvieron a cargo de los órganos de administración local en cada entidad. Por la extensión del capítulo, el autor decidió concentrarse en el proceso federal.

<sup>3</sup> Después de la reforma constitucional de 2014, el TEPJF ha resuelto casos relacionados a distintos aspectos del proceso de redistribución (como el reseccionamiento, los componentes que se consideran en la función de costo, su ponderación en relación al resto de los componentes o la presentación de escenarios alternos) en los estados de Estado de México (SUP-RAP-453/2016 y su acumulado SUP-RAP-455/2016), Nuevo León (SUP-RAP-454/2016), Sonora (SUP-RAP-480/2016), Quintana Roo (SUP-JDC-1256/2016), Zacatecas (SUP-RAP-0258/2015), Veracruz (SUP-RAP-0274/2015), Chihuahua (SUP-RAP-659/2015), Tlaxcala (SUP-RAP-675/2015), Hidalgo (SUP-RAP-676/2015), Baja California (SUP-RAP-0787/2015), Colima (SUP-RAP-0027/2014), San Luis Potosí (SUP-RAP-034/2014) y de nueva cuenta el Estado de México (SUP-RAP-097/2014). Los tres casos presentados aquí están vinculados a las consultas a los pueblos indígenas y fueron seleccionados por ilustrar de manera conveniente los temas analizados.

## **Fortalezas y desafíos de la regulación e implementación de los procesos de redistrictación en México, 1990-2018**

### **La redistrictación en México**

#### **Antes de 1990**

La cámara baja se compone de trescientos escaños de mayoría relativa desde 1978. Entre ese año y 2018, la geografía electoral se ha modificado cinco veces. La primera demarcación estableció en 1978 los límites de los trescientos distritos de mayoría; le siguieron redistrictaciones en 1996, 2004, 2013 y 2017. México es uno de los países en el mundo que cuenta con mayor capacidad administrativa y técnica para llevar a cabo los procesos de delimitación electoral.<sup>4</sup> Sin embargo, cada proceso se ha caracterizado por debates técnicos, normativos y sociales que han afectado significativamente su realización. En las siguientes líneas se describen algunos de los cambios más importantes en la evolución del trazo distrital y se señalan algunos de los desafíos y debates pendientes.

Entre las redistrictaciones de 1978 y 1996 hubo dos cambios estructurales en el ámbito electoral. Primero, la organización electoral transitó del esquema gubernamental —una Comisión Federal Electoral (CFE), que presidía el secretario de Gobernación, al frente de la organización y supervisión de las elecciones— al independiente —creación del IFE en 1990 y obtención de su autonomía formal en 1996. Segundo cambio, en 1996 fue la primera vez que se utilizaron equipos de cómputo para el trazo distrital.

En 1978, el insumo principal de la CFE era la información demográfica; los distritos se conformaban manualmente al ir agregando

---

<sup>4</sup> Esto se debe a la especialización y profesionalización de los cuadros burocráticos, al intercambio entre especialistas nacionales e internacionales y la autoridad electoral, pero también al monto de recursos destinados a la redistrictación. El IFE, ahora INE, destinó aproximadamente ciento trece millones de pesos entre 2004 y 2017 para llevar a cabo estos procesos (ver CG144/2004, CG12/2013, INE/CG805/2015, INE/JGE103/2016, INE/CG624/2016). En 2016 se asignaron al Instituto \$53,601,960.80 adicionales para las actividades relacionadas a la consulta a las comunidades indígenas en materia de redistrictación (INE 2016d).

unidades geoestadísticas hasta conformar cada distrito.<sup>5</sup> El debate central en aquel tiempo era establecer la viabilidad de utilizar una proyección poblacional en lugar del censo, como lo establecía el artículo 53 constitucional.<sup>6</sup> El argumento para incumplir el precepto era que, entre 1970 y 1978, la población del país aumentó casi cuarenta por ciento —pasó de 48.2 millones de habitantes a 66.8 millones.

Trazar los distritos a finales de los setenta, con la información censo de 1970, hubiese tenido un efecto negativo en la representación de algunas entidades. En ese periodo, por ejemplo, el Estado de México pasó de 3.8 a 7.6 millones de habitantes. Con el fin de producir un escenario distrital que no estuviese significativamente fuera del rango poblacional, la CFE decidió conformar los trescientos distritos utilizando una proyección poblacional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Este mapa estuvo vigente durante seis elecciones federales (1979, 1982, 1985, 1988, 1991 y 1994) y cuatro reformas electorales (1986, 1990, 1993 y 1994) (Trelles y Martínez 2007, 16).

A principios de los ochenta, se volvió a discutir si era pertinente acatar el mandato constitucional de redistribuir con base en el último censo de población. En 1982, el PRI y la oposición determinaron que los resultados censales de 1980 no estaban “consolidados”, por lo que no era prudente usarlos para redistribuir, lo mismo que con información basada en proyecciones poblacionales. En su lugar, se decidió que la redistribución de 1978 era confiable para la elección de 1982, ya que estaba a sólo tres años de distancia (Martell 1993). Dos años más tarde, en 1984, la CFE volvió a posponer por unanimidad el trazo de los trescientos distritos electorales. En 1987, los miembros de la CFE,

---

<sup>5</sup> Hay pocos estudios sobre delimitación electoral previos a la creación del IFE en 1990. Por un lado, la información disponible es escasa; por el otro, el número cambiante de escaños en la cámara baja, la falta de reelección legislativa durante la mayor parte del siglo XX, y la ausencia de competitividad electoral durante la hegemonía del partido dominante hicieron que otros temas —como la transición gradual a la democracia o la transformación del sistema electoral mayoritario a uno mixto— fueran más relevantes en el ámbito de la discusión política e investigación académica.

<sup>6</sup> El artículo 53 constitucional establecía: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de un estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

excepto el PAN, decidieron aplazar nuevamente la distritación porque consideraron que podría ser riesgoso para los comicios de 1988 (Otero 2003).

### **La redistritación de 1996 y el uso de algoritmos de optimización**

Después de casi dos décadas del primer trazo de los trescientos distritos de mayoría, el 3 de septiembre de 1993 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto cuyo artículo quinto transitorio establecía lo siguiente:

La elección federal para integrar la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, se realizará con base en la distribución de los distritos uninominales y las cinco circunscripciones plurinominales en que se dividió el país para el proceso electoral federal de 1991.

[...]

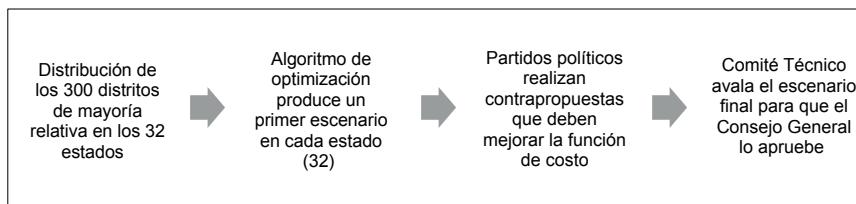
Para la elección federal de 1997, por la que se integrará la LVII Legislatura, se hará la nueva distribución de distritos uninominales con base en los resultados definitivos del Censo General de Población de 1990 (IFE 1997).

El proceso de 1996 quedó a cargo del primer Consejo General formalmente independiente. Para entonces, ciento sesenta y nueve de los trescientos distritos tenían una desviación superior al  $\pm 15\%$ . La autoridad electoral tenía dos objetivos centrales; por un lado, restablecer el balance poblacional entre los distritos y, por otro, garantizar la imparcialidad del trazo distrital. Fue la primera vez que se nombró a un comité técnico de especialistas para que asesoraran a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en los trabajos de redistribución y la primera ocasión en la que se usaron computadoras para el proceso (Trelles y Martínez 2007, 20).

Como se muestra en la figura 1, a partir de 1996 el proceso de redistritación federal se dividió en cuatro fases. En la primera se distribuyen los trescientos distritos por entidad de acuerdo con la población de cada estado; en la segunda se aplica un modelo informático de optimización; en la tercera, la autoridad y los actores políticos dialogan, plantean objeciones o sugieren escenarios alternativos durante dos

rondas al mapa propuesto; por último, el escenario final se somete a consideración del Consejo General.

**Figura 1. Concentrado de reformas electorales  
1990-2014 y su impacto en las elecciones  
fедерales inmediatas siguientes**



Fuente: Figura tomada de Trelles et al. (2016, 335).

A diferencia del proceso de 1978, la autoridad tuvo que hacer operativo el marco normativo con criterios que pudieran jerarquizarse y determinar las etapas que debían seguirse. Ésa fue la primera ocasión en la que los partidos participaron, mediante la Comisión Nacional de Vigilancia (CNV), formulando contrapropuestas durante las distintas etapas y antes de que el mapa fuera aprobado por el Consejo General. También fue la primera vez que interactuaron humanos y computadoras. En una primera etapa, el entonces IFE utilizó un sistema de cómputo para generar un escenario óptimo y, en una segunda fase, la interacción entre los partidos políticos y el comité técnico permitió tomar en cuenta el factor humano para identificar variables —como accidentes geográficos, obras viales, aspectos socioculturales y a los pueblos indígenas— que la computadora no podía considerar.<sup>7</sup>

El algoritmo de optimización utilizado en 1996, conocido como “modelo heurístico”, tomaba en cuenta esencialmente el componente de equilibrio poblacional y, de forma secundaria, criterios como la contigüidad, el respeto a las fronteras administrativas y la compacidad geométrica.<sup>8</sup> Por razones operativas y de simplificación de resultados,

<sup>7</sup> Como lo describen Altman y McDonald (2010), la optimización por computadora en el trazo distrital tiene límites importantes que pueden ser superados por la interacción con humanos.

<sup>8</sup> El modelo heurístico es un método basado en el análisis de datos y comparaciones sistemáticas, a partir de experiencias pasadas y líneas empíricas, para encontrar soluciones y

el esquema se ejecutó por separado en cada una de las treinta y dos entidades y en los municipios donde hubiera distritos completos y que no compartieran distritos con otros municipios.<sup>9</sup>

El modelo heurístico inició los cálculos tomando un punto de referencia lo más al norte y al oeste en el universo espacial a partir de un punto de partida denominado “semilla”. Una vez localizado, comenzaba a integrar unidades seccionales siguiendo tres métodos hasta formar un distrito tomando en cuenta el resto de los criterios. Se utilizaron tres procedimientos de agregación y cada uno se repitió mil veces. De forma automatizada, se seleccionaron aquellos escenarios que tenían, en promedio, la configuración distrital con la menor desviación poblacional.<sup>10</sup>

Logrado un escenario distrital preliminar, se inició una etapa de revisión y el comité técnico consideró otros criterios, secundarios, como el respeto a las vías de comunicación, accidentes geográficos y aspectos socioculturales. Después, se entregó a los partidos la cartografía electoral de los trescientos distritos electorales para que formularan observaciones. A pesar de que la mayoría de los criterios fueron considerados por el algoritmo, la segunda versión presentó cuarenta y cuatro distritos fuera del intervalo poblacional acordado ( $\pm 15\%$ ), debido a la incapacidad del modelo para fragmentar fronteras municipales y para generar distritos compactos de forma más eficiente.<sup>11</sup> En una

---

proyectarlas en una simulación realizada en un sistema de cómputo. El criterio de compactidad geométrica se introdujo por primera vez en la redistribución de 1996, con el fin de disminuir las formas irregulares en los distritos y minimizar la posible politización del proceso por la sospecha de sesgo partidista que podía introducir un distrito irregular. Es decir, era un criterio que atendía la preocupación de lo que se conoce en la literatura académica sobre redistribución como “*gerrymandering*”. Ver Trelles y Martínez (2007, 33); IFE (1997).

<sup>9</sup> El entonces Distrito Federal fue el único caso en donde el modelo heurístico se ejecutó sin tomar en cuenta la división política interna (Trelles y Martínez 2007; IFE 1997).

<sup>10</sup> Es importante señalar que la capacidad de la computadora en esos años sólo permitía presentar un valor numérico relacionado con el balance poblacional, pero el resto de los criterios no eran cuantificables y, por tanto, era muy difícil para el comité y para los partidos políticos poder comparar los escenarios considerando el resto de los criterios (integridad municipal o compactidad geométrica).

<sup>11</sup> Trece estados tenían distritos que violentaban la desviación poblacional permitida. En Sinaloa, por ejemplo, el distrito 8, con cabecera en Mazatlán, tenía una desviación poblacional de -56.57%. El distrito 9 del Estado de México, con cabecera en Ixtlahuaca, tenía una desviación de -44.22%. A su vez, el distrito 2 de Tabasco, con cabecera en Cárdenas, tenía una desviación de +37.12% y el distrito 9 de Guanajuato, con cabecera en Irapuato, estaba sobrerepresentado 36.69%.

segunda fase, los partidos realizaron observaciones al segundo escenario y el comité técnico evaluó, a partir de los criterios técnicos, la conveniencia de las propuestas partidistas para generar un tercer escenario. En esta última etapa, el comité técnico recibió observaciones en veintinueve entidades y, en otras cinco (Baja California Sur, Guanajuato, Morelos, Tamaulipas y Yucatán), rechazaron las contrapropuestas partidistas. La interacción entre la computadora y el factor humano — las observaciones partidistas — generó un avance significativo al reducir de cuarenta y cuatro a diecisiete los casos en los que los distritos rebasaron el margen de desviación poblacional permitido.

Desde 1996, la desviación poblacional utilizada ha sido la misma:  $\pm 15\%$ . La constitución no establece la desviación máxima permitida, pese a ser un criterio relevante, tal como quedó asentado en las memorias de redistribución de 1996 (IFE 1997): “Así, cada voto —independientemente de quién lo emita o del lugar en el que lo haga— tendrá el mismo peso relativo en la definición del representante electo en cada distrito. Es decir, se igualaría el valor unitario de todos los sufragios, con base en el principio de que a cada ciudadano le corresponde un voto”. Aunque reconocía la relevancia del principio “una persona, un voto”, el acuerdo del Consejo General, en el tercer punto de la exposición de motivos e invocando los artículos constitucionales 52 y 53, establecía que el criterio de equilibrio demográfico pretendía “que cada diputado electo por el principio de mayoría relativa represente a un número similar de habitantes”<sup>12</sup>.

El principio igualitario del “valor unitario del sufragio” quedó matizado por la palabra “similar” y la autoridad estableció que la desviación máxima permitida en cada distrito sería de  $\pm 15\%$  y que podrían existir casos que rebasaran esta desviación siempre y cuando se justificara. Es decir, la autoridad aprobó que pudiese haber una diferencia poblacional hasta de treinta puntos porcentuales entre distritos. Esa brecha contribuye a generar un sesgo administrativo de sub y sobrerepresentación conocido como *malapportionment* y también contradice el principio de “una persona, un voto” (Magar et al. 2016). En países como Estados Unidos, por ejemplo, la corte no permite escenarios

<sup>12</sup> Acuerdo para la demarcación de los 300 distritos de mayoría relativa del Consejo General del IFE aprobado el 23 de enero de 1996.

distritales con un rango mayor al uno por ciento, en especial cuando el objetivo de la redistribución es restablecer el equilibrio poblacional para respetar el valor unitario del voto.<sup>13</sup>

### **La redistribución de 2004 y grupos minoritarios**

La redistribución de 2004 generó dos cambios estructurales. Por un lado, los avances en la tecnología —y en la capacidad administrativa de la autoridad electoral para procesar información— permitieron utilizar un modelo de optimización más robusto que facilitaba localizar escenarios con menor desviación poblacional y, a su vez, cuantificar el resto de los criterios —compacidad, integridad municipal y tiempos de traslado— que formaban parte de la función de costo. Por el otro, la reforma constitucional de 2001 incluyó un artículo transitorio que establecía la obligación de incluir a los pueblos y comunidades indígenas en la redistribución.<sup>14</sup>

En los trabajos preparativos para redistribuir el país en 2004, se consideraron modelos utilizados en Estados Unidos, Gran Bretaña y Canadá. Se decidió utilizar un modelo conocido como “recocido simulado”, o *simulated annealing*, en inglés. El modelo funciona, de forma análoga, como el proceso físico que sufren los metales cuando se busca templarlos. Se parte de una temperatura muy elevada para fundir el metal y luego enfriarlo. Una vez que se llega a un mínimo de temperatura, el nivel de calor vuelve a aumentar hasta llegar a un nuevo máximo (siempre menor que el valor máximo anterior) para volver a descender. El ciclo se repite hasta que el algoritmo llega a la temperatura mínima o de “congelamiento”. Después de haber alcanzado temperaturas muy altas y bajas, el universo de búsqueda se maximiza y el modelo detecta un escenario que optimiza —minimiza— el valor asociado a la función de costo. Esta última está conformada por cuatro variables ponderadas de forma distinta: a) equilibrio poblacional, con un peso relativo de cuarenta por ciento; b) compacidad geométrica, con

---

<sup>13</sup> *Reynolds v. Sims*. 377 U.S. 533 (1964).

<sup>14</sup> Artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, 14 de agosto de 2001.

un peso relativo de treinta por ciento; c) la integridad municipal, con un peso relativo de veinte por ciento, y d) los tiempos de traslado, con un peso relativo de diez por ciento.<sup>15</sup>

Una vez que se generó el primer escenario, los partidos políticos hicieron observaciones y elaboraron contrapropuestas. Un mes después, tras ser evaluadas por el comité técnico, se presentó el segundo escenario y, tras otra ronda de contrapropuestas, se definió el escenario final. En ese proceso, los partidos realizaron un total de doscientas doce observaciones a los escenarios que les fueron presentados, de las cuales setenta fueron aceptadas e incorporadas por el comité técnico (IFE 2005). A diferencia del escenario distrital anterior, todos los distritos electorales se encontraban dentro de los márgenes de desviación permitidos. La interacción entre los partidos, como lo muestra el número de contrapropuestas presentadas, aumentó con respecto a la redistribución de 1996 y ayudó a la autoridad electoral a encontrar escenarios que mejoraron los valores asociados a la función de costo.

Para acatar el artículo segundo constitucional, y el tercero transitorio, el entonces IFE decidió conformar, por primera ocasión, distritos de mayoría indígena.<sup>16</sup> A pesar de que el acuerdo y los lineamientos para redistribuir en 1996 ya pedían tomar en cuenta a los pueblos indígenas, no había un marco normativo claro que respaldara la inclusión de dicho criterio; además, ningún miembro del comité técnico se especializaba o representaba a estas comunidades, y la autoridad electoral

---

<sup>15</sup> Para una descripción detallada del marco normativo, la jerarquía de los criterios y los detalles técnicos del modelo de optimización, ver Trelles y Martínez (2007, 38-83); IFE (2005).

<sup>16</sup> En febrero de 2001 se reformó el artículo segundo de la Constitución; el nuevo texto establecía lo siguiente: “La nación mexicana es única e indivisible. La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. [...] La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos”. A su vez, el artículo tercero transitorio del decreto de reforma del artículo segundo constitucional establecía que: “Se procurará conformar, en lo posible, distritos electorales con mayoría de población indígena, preservando la integridad territorial de estas comunidades”.

no tomó medidas administrativas para considerar la representación de estas comunidades.

En 2004, el Consejo General decidió incorporar a la población indígena como un criterio de segundo nivel y lo hizo operativo conformando distritos de mayoría indígena (IFE 2005). A partir de la información proporcionada por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) se identificaron los municipios que tenían al menos 40% de población indígena y, cuando eran contiguos y no excedían el límite poblacional, eran unificados. Una vez determinada la ubicación de comunidades indígenas en el ámbito municipal, se integraron unidades que no podían ser fragmentadas y que podían formar distritos con una concentración de al menos 40% de población indígena. Con este procedimiento se identificaron 650 municipios y se conformaron 28 distritos con una población indígena predominante en once estados.

Al incorporar municipios con una concentración significativa de población indígena, y sumar a un especialista en pueblos indígenas al comité técnico, la redistrictación de 2004 representó un avance significativo. Sin embargo, el proceso era perfectible. Por un lado, el acuerdo de redistrictación establecía que se buscaría conformar distritos de “mayoría” indígena, pero el comité técnico decidió utilizar un porcentaje específico (40%) que no reflejaba una proporción mayoritaria. Esta estrategia es conocida en la literatura como la técnica de concentración, o “packing” en inglés, pero la justificación técnica para llegar a ese porcentaje —y las consecuencias que tendría en materia de representación política y competitividad electoral— fue poco discutida por el Instituto en su momento (IFE 2005).

Por otro lado, el comité de especialistas decidió no considerar las diferencias entre las distintas etnias a pesar de la gran diversidad de costumbres, dialectos e intereses de las comunidades indígenas del país (Sonnleitner 2013; Sonnleitner 2001). Para la autoridad electoral, era suficiente incluir a la población indígena en los procesos de redistrictación al considerarla sólo como un número. Como lo describen Trelles *et al.* (2016), esto refleja un nivel básico de participación, pero deja de lado un acercamiento directo y dinámico que permita a la autoridad conocer y tomar en cuenta de manera efectiva la opinión de los ciudadanos que pertenecen a este grupo minoritario en las diferentes etapas del trazo distrital. La dispersión de la población indígena en el

país es alta. Hay pequeños asentamientos, como el de los yaquis en el sur de Sonora, aislados de otros grupos poblacionales de este tipo. Es decir, el mecanismo de integración de los pueblos indígenas utilizado en 2004 no permitía considerar la preferencia de esas comunidades.

### **La redistribución de 2013 y la politización del proceso**

En 2013, el IFE renovó la cartografía electoral federal con base en los resultados censales de 2010. La autoridad electoral decidió utilizar nuevamente el algoritmo de optimización —recocido simulado— y contempló la posibilidad de incorporar procesos de optimización complementarios —optimización por enjambre, también conocida como “*artificial bee colony algorithm*” (ABC en inglés)— con el fin de encontrar soluciones con valores asociados a la función de costo más bajos. Como en 2004, la autoridad utilizó una función de costo con los mismos cuatro criterios. Sin embargo, cambió la ponderación de los criterios: la compacidad geométrica, hasta ese momento segunda en importancia, cedió su lugar a la integridad municipal y a los tiempos de traslado. El nuevo acomodo quedó así: a) equilibrio poblacional (40%); b) integridad municipal (30%); c) tiempos de traslado (20%); y d) compacidad geométrica (10%).

Así, sin cambiar el marco normativo, la autoridad electoral decidió alterar la ponderación usada en el proceso anterior. Como en 2004, el Instituto conformó distritos de mayoría indígena y las etapas de interacción con los partidos políticos también se dio en dos etapas. A diferencia del proceso anterior, el número de contrapropuestas formuladas por los partidos aumentó de manera significativa (ver cuadro 1), hasta sumar quinientas cuarenta y cuatro —más del doble en comparación con 2004 (doscientas doce). El incremento en la interacción partidista se puede explicar en parte porque los partidos acumularon experiencia en la formulación de contrapropuestas y, al mismo tiempo, la plataforma *web* interna que utilizó el Instituto en este proceso permitió que se socializaran y evaluaran las observaciones de todos los partidos políticos con mayor facilidad. La participación de los partidos tuvo un impacto positivo porque al incluir un mayor número de contrapropuestas mejoró la función de costo. Sin embargo, con

la información disponible al público, resulta difícil evaluar el impacto político que tuvieron cada una de estas contrapropuestas en la conformación de los nuevos distritos.<sup>17</sup>

**Tabla 1. Contrapropuestas por partido al primer y segundo escenario en 2013**

Partido	Primer escenario			Partido	Primer escenario			Total
	CNV	CLSV	Total		CNV	CLSV	Total	
PAN	22	20	42	PAN	24	16	40	82
PRI	0	28	28	PRI	30	26	56	84
PRD	27	21	48	PRD	29	18	47	95
PT	12	20	32	PT	15	16	31	63
PVEM	0	20	20	PVEM	28	17	45	65
MC	17	21	38	MC	32	16	48	86
Panal	1	18	19	Panal	11	17	28	47
IFE	0	9	9	IFE	0	13	13	22
<b>Total</b>	<b>79</b>	<b>157</b>	<b>236</b>	<b>Total</b>	<b>169</b>	<b>139</b>	<b>308</b>	<b>544</b>

Fuente: IFE. Cuadro tomado de Trelles et al. (2015). CNV: Comisión Nacional de Vigilancia. CLV: Comisiones Locales de Vigilancia.

El proceso de 2013 se desarrolló con normalidad y la elevada participación de los partidos y la conclusión de todas las etapas del proceso indican que, al interior de las comisiones de vigilancia (nacional y locales), hubo un acompañamiento de los actores políticos durante todas las etapas administrativas del proceso (Trelles *et al.* 2016). Así, la nueva geografía electoral fue enviada para su aprobación al Consejo General a finales de 2013 —en el marco de la discusión de la reforma constitucional en materia electoral— y, por razones políticas, diversos partidos presionaron a la autoridad electoral para que el Consejo General rechazara la redistribución.<sup>18</sup> Sólo el entonces consejero

<sup>17</sup> Como lo describen Trelles *et al.* (2015), el partido que formuló un mayor número de contrapropuestas que fueron aceptadas en ambas rondas por el comité técnico fue el PAN.

<sup>18</sup> La redistribución de 2013, a comparación de los procesos de 2004 y de 2017, fue muy similar en términos técnicos, normativos y administrativos. Los trabajos se iniciaron con más de un año de anticipación y, durante ese periodo, el proceso se caracterizó por la participación y acompañamiento de los partidos políticos en distintas instancias como la CNV y las CLV. Una

presidente, Leonardo Valdés, votó a favor del proyecto argumentando que el proceso se había llevado a cabo de manera exitosa (Valdés 2013).

A pesar de que la autoridad electoral ha realizado esfuerzos importantes para poner cierta información al alcance de los ciudadanos, la falta de apertura y transparencia alrededor de las distintas fases del proceso de redistribución, así como la falta de información para replicar los escenarios, hacen que difícilmente se pueda evaluar el efecto que tuvo el cambio en la ponderación en los criterios o la interacción partidista en la conformación de los distritos (Trelles et al. 2016, 339-340). El *software* y el código que se utilizan para redistribuir son entregados a los partidos políticos, pero no están disponibles al público para que puedan ser auditados, verificados o utilizados por cualquier ciudadano. A partir de la información disponible, sólo es posible asumir que la redistribución fue suspendida por razones políticas. Algunas preguntas que quedan sin respuesta son: ¿qué impacto tiene la participación de los partidos políticos en la conformación de la geografía electoral? ¿Es posible incorporar las contrapropuestas de grupos minoritarios y ciudadanos al proceso? ¿Qué beneficios tiene la participación de un mayor número de actores y la formulación de más contrapropuestas —*crowdsourcing*— en los procesos de optimización?

### **Las redistribuciones locales de 2015-2016 y el proceso federal de 2018**

La reforma constitucional de 2014 en materia electoral trajo consigo dos cambios importantes para la redistribución. Por un lado, el INE se convirtió en la autoridad responsable de renovar la cartografía electoral local en cada uno de los treinta y dos estados, así como la federal. El INE concentró la responsabilidad del trazo distrital en el ámbito local porque una parte importante de la clase política no confiaba en que los

---

vez concluido el proceso técnico y administrativo, los partidos mayoritarios presionaron desde sus oficinas centrales a los consejeros electorales para que rechazaran la redistribución una vez que fuera sometida a discusión y consideración del Consejo General. Al parecer, existía el temor de que una posible politización generada por el nuevo marco de la geografía electoral empantanara la reforma político-electoral que estaba en puerta y que reintroduciría la reelección legislativa. Entrevista del autor con Leonardo Valdés Zurita. Ciudad de México, mayo de 2015.

institutos electorales locales pudiesen llevar a cabo este procedimiento de manera imparcial. En el Estado de México, por ejemplo, el partido político en el poder impidió la renovación de la cartografía electoral —a pesar de tener distritos seriamente desbalanceados— durante dos décadas —desde 1996— para mantener el *statu quo*.

Por otra parte, se reintrodujo la reelección legislativa (vigente a partir de la elección de 2018), factor a considerar en el mediano y largo plazo por la autoridad electoral —y probablemente por el Tribunal— al momento de renovar la cartografía electoral. Como se estableció en la exposición de motivos de la reforma al artículo 59 de la Constitución, una de las razones para reintroducir la reelección legislativa fue tratar de estrechar la relación entre representantes y ciudadanos:

Los beneficios de la reelección son claros. Permite, en primer lugar, transformar radicalmente la rendición de cuentas de los legisladores; genera incentivos institucionales para mejorar nuestra relación con los electores. Haría posible romper con esa dinámica perversa que ha llevado a millones de mexicanos a pensar que los políticos sólo nos acercamos a ellos cuando se acercan las elecciones. Y por otro lado, mejoraría la percepción ciudadana que hoy hace que los legisladores seamos los servidores públicos peor calificados. [...]

En esta tesisura, considero que la reelección legislativa inmediata, resulta ser una herramienta útil, para mejorar y democratizar la representatividad interna (partidos políticos) y externa (ciudadanía), así como para eficientar tanto la rendición de cuentas, como la calidad de nuestros ordenamientos legales en función de la profesionalización de los órganos legislativos, generando con ello, por un lado la posibilidad de una carrera legislativa, al tiempo que se dota a la ciudadanía de herramientas eficientes para que el mandato concedido, en todo momento pueda ser revocado a quienes defraudaron la confianza en ellos depositada, todo ello en aras de la consecución del Bien Común.<sup>19</sup>

El legislador buscó crear un mecanismo que, mediante el voto, permitiera fortalecer el vínculo entre legisladores y electores y, a su vez, mejorar la rendición de cuentas. En términos de representación política, la reelección inmediata le permite al legislador desarrollar una carre-

---

<sup>19</sup> Exposición de motivos de la iniciativa para reformar el Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog\\_leg/135\\_OF\\_10feb14.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_OF_10feb14.pdf).

ra legislativa en la que tendrá que someterse a la evaluación ciudadana y sostener una relación más cercana con los ciudadanos del distrito en el que fue elegido. Esto conlleva, al menos en teoría, que el representante tendrá interés en no alterar de manera significativa las fronteras de su distrito entre elecciones.

En términos administrativos, puede esperarse que los representantes que intentan reelegirse, así como los candidatos que contiendan por el cargo por primera ocasión, busquen participar activamente en la formulación de observaciones y contrapropuestas a los escenarios de redistribución. La experiencia en otros países muestra que los intereses de los partidos políticos no son necesariamente iguales a los de los legisladores (Mayhew 1974; Cox y McCubbins 2007); por ello, son deseables la apertura de la redistribución al público y la creación de mecanismos para que cualquier actor político —o ciudadano— pueda participar en la formulación de contrapropuestas durante las distintas fases del proceso.

Uno de los pendientes que tiene la autoridad y el Tribunal electoral es definir con claridad el plazo más conveniente para llevar a cabo los trabajos de redistribución.<sup>20</sup> El proceso de 2018, por ejemplo, estuvo basado en la información censal de 2010 y sirvió para elegir a los representantes en los trescientos distritos de mayoría relativa en el 2018. Es decir, la geografía electoral federal que se utilizó en 2018 tuvo un desfase poblacional de 8 años cuando se utilizó por primera ocasión. El grupo de legisladores electos en ese año podría aspirar a reelegirse de manera consecutiva en las elecciones de 2021 y 2024. Una opción para la autoridad sería no llevar a cabo la nueva demarcación hasta 2030, con el fin de empatar los ciclos de redistribución y reelección para que los representantes sean juzgados por su desempeño en el mismo espacio geográfico-electoral —distrito— en el que fueron electos. La desventaja de esta decisión sería llegar a la elección de 2027 con distritos que tengan una desviación poblacional importante por haber sido conformados con información censal de 2010.

<sup>20</sup> El debate sobre el tipo de información que debe ser empleada para realizar la redistribución se ha llevado a cabo en distintos momentos. A pesar de que en 1978 la autoridad electoral decidió utilizar una proyección poblacional, el Tribunal determinó que el marco normativo establece claramente que se debe tomar como parámetro el último censo general de población para llevar a cabo la redistribución (TEPJF 2016b). Sin embargo, el marco normativo constitucional no establece con claridad en qué momento se debe de redistribuir y esto genera un desfase poblacional inmediato al momento en el que se aprueba el marco geográfico electoral.

Otra opción es esperar los resultados del censo de 2020 y redistritar antes de la elección de 2024. Con ello, se modificaría la cartografía electoral a la mitad del ciclo de reelección de los representantes electos en el 2018, pero se contaría con distritos mejor balanceados y que se apegarían más al principio de “una persona, un voto”. La autoridad electoral tendrá que definir qué opción satisface mejor los principios que están detrás tanto del artículo que permite la reelección legislativa consecutiva, como del que establece la responsabilidad de redistrítar con base en el último censo poblacional.

Aprobada la reforma electoral de 2014, el INE decidió redistrítar en dos fases. En la primera etapa llevaría a cabo la redistrítación para renovar la cartografía electoral de los treinta y dos congresos locales durante 2015 y 2016. En la segunda etapa, entre 2016 y 2017, se encargaría de redistrítar los trescientos distritos de mayoría relativa en el ámbito federal. Así, en 2015, el INE aprobó la redistrítación local en quince entidades: Aguascalientes, Baja California, Coahuila, Chihuahua, Hidalgo, Durango, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En 2016, se aprobó la cartografía local en las diecisiete entidades restantes.

Los procesos de redistrítación local introdujeron tres cambios mayores. Primero, el INE decidió homogeneizar en todas las entidades los criterios, su jerarquización, así como su traducción en la función de costo. La estandarización de la metodología garantizó que el marco normativo —y los criterios que de él se desprendían— fueran aplicados consistentemente en todos los casos. Sin embargo, esta homogeneización restringió seriamente la capacidad de cada estado para definir criterios adicionales que respondieran a las necesidades y características socioculturales de cada entidad.

Segundo, la autoridad decidió cambiar para las redistrítaciones locales la metodología, el número de criterios y su ponderación en el algoritmo de optimización. Siguiendo la metodología que se había empleado en el Estado de México en 2013, el INE decidió utilizar sólo dos criterios —equilibrio poblacional y compacidad geométrica— en el modelo de optimización.<sup>21</sup> En 2015 se decidió que la función de

---

<sup>21</sup> La metodología empleada en el Estado de México durante el proceso de redistrítación local de 2013 establecía: “El modelo de optimización combinatoria consiste en una función

costo fuera una suma ponderada sólo del equilibrio poblacional y la compacidad geométrica, en la que el primer criterio pesaría el doble que el segundo, “debido a la importancia relativa de ambos objetivos” (INE 2015, 4-5). A pesar de que los otros dos criterios —integridad municipal y tiempos de traslado— seguían siendo considerados por el comité técnico en una etapa previa a la optimización, difícilmente se puede concluir que esta decisión fuera resultado de un cambio en el marco normativo. Resulta complicado también replicar los escenarios utilizando la metodología de procesos anteriores para entender qué impacto tuvo en los mapas la alteración del número de criterios —y su ponderación en la función de costo— al momento de optimizar.

Por último, con los casos de Oaxaca y Puebla, el Tribunal estableció la obligación de la autoridad de consultar previamente a las comunidades indígenas. Esto afectó de manera importante la forma en la que el INE había contemplado incluir a las comunidades indígenas en el proceso. Para el Instituto, como lo venía haciendo desde 2004, era suficiente concentrar un cierto número de habitantes indígenas —sin tomar en cuenta su opinión o las diferencias étnicas entre comunidades— en los distritos de mayoría para satisfacer el mandato de incluir a estas comunidades en el trazo distrital. La razón detrás de la resistencia de los burócratas del entonces IFE para abrir el proceso de redistribución —e incluir a cualquier actor interesado en el proceso— era su aversión al riesgo.

Para el Instituto era suficiente contar con el aval de los partidos políticos; no estaba dispuesto a fomentar mecanismos que permitieran la participación ciudadana abierta en los procesos de redistribución, o a formular contrapropuestas al mismo tiempo que los partidos y en las distintas fases del proceso.<sup>22</sup> Los fallos del Tribunal a finales de 2015

---

multi-objetivo y un conjunto de restricciones. La función multi-objetivo tendrá únicamente dos objetivos: el de población y el de compacidad geométrica. Debido a que el aspecto de población deriva directamente de un principio constitucional, mientras que el de compacidad está referido en el Código Electoral del Estado de México además de ser un procedimiento de neutralidad, se le dará más peso al objetivo poblacional por un factor de dos a uno, para lo cual, como primer paso, se normalizarán los componentes de la función de costo” (IEEM 2013, IEEM/CG/84/2013).

<sup>22</sup> Entrevistas del autor con integrantes del consejo general del entonces IFE y funcionarios de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. Ciudad de México, febrero de 2013.

obligaron al INE a realizar una consulta a las comunidades indígenas sobre los escenarios de redistribución locales en diecisiete estados en los que no se había llevado a cabo el proceso y, al mismo tiempo, a realizar una consulta sobre los distritos federales en las treinta y dos entidades.

La redistribución federal de 2017 utilizó la misma metodología y criterios empleados en las entidades durante los procesos locales de redistribución. Los partidos tuvieron la oportunidad de formular contrapropuestas en dos fases distintas —durante el primer y segundo escenario—; la autoridad electoral realizó la consulta a los pueblos indígenas y se buscó conformar distritos de “mayoría indígena”. El proceso de redistribución de 2017 plantea varios dilemas a la autoridad electoral. Por un lado, no es claro qué tan distintos son los mapas de 2017 en relación con los de 2013, ya que el marco normativo no cambió —sólo la forma en la que se jerarquizaron y se hicieron operativos los criterios— y se utilizó exactamente la misma información censal de 2010.<sup>23</sup> Sin embargo, el rechazo del trabajo realizado en 2013 por el IFE obligó al INE a renovar la cartografía en 2017. De lo contrario, la elección de 2018 se habría llevado a cabo con los distritos aprobados en 2004 (con información censal del 2000).

Si los escenarios no cambian de manera significativa, se tendría que justificar el costo de un procedimiento que se repitió dos veces y que utilizó la misma información. A su vez, dichos mapas estarán expuestos a las mismas presiones políticas que en 2013 y que terminaron en el rechazo del proyecto. En cambio, si los mapas creados con la misma información son sustancialmente distintos, hay dos interrogantes: ¿qué efecto tiene en la cartografía electoral modificar ciertos aspectos administrativos relacionados al proceso de optimización —como el número de criterios en la función de costo y la ponderación de los mismos?, y ¿qué tan distinta fue la interacción de los partidos —en 2013 y 2017— y qué efecto tuvo en la conformación de los mapas? (Trelles *et al.* 2015; Magar *et al.* 2016).

Por otro lado, la autoridad tiene que evaluar si los mecanismos que desarrolló para realizar la consulta previa a los pueblos indígenas son

---

<sup>23</sup> El trabajo de Trelles *et al.* (2015), por ejemplo, compara la interacción partidista y cómo la distinta operacionalización de los criterios técnicos y normativos, bajo la misma información demográfica, impactaron la conformación de distritos electorales entre 2013 y 2017.

suficientes y cumplen con los requerimientos establecidos en el marco normativo y en las sentencias emitidas por la Sala Superior. Es decir, ¿es posible desarrollar mecanismos más transparentes e incluyentes?, ¿se podría incluir la participación de las comunidades indígenas en todas las etapas del proceso de redistribución y no sólo en la primera fase?, ¿es posible que los ciudadanos que sean parte de grupos minoritarios puedan enviar, desde sus comunidades, una contrapropuesta a la autoridad?, ¿hay mecanismos de información que pueden facilitar y hacer más eficiente la participación ciudadana? En las siguientes líneas se ofrece una explicación de por qué sí es posible y deseable transitar a una redistribución más transparente e incluyente.

### **Tres fallos clave para la representación de grupos minoritarios**

**Oaxaca**

El 23 de octubre de 2015, la Sala Superior del TEPJF resolvió un asunto clave relacionado con la participación y representación política de las comunidades indígenas. En el marco de los procesos de redistribución local que llevaba a cabo el INE (TEPJF 2016a), y con el apoyo del partido político Morena, una comunidad indígena de origen mixteco, ubicada en el municipio de Santiago Jamiltepec, presentó 2,437 juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano para impugnar un acuerdo del INE que establecía nuevos límites de los distritos locales (INE 2015b).

El argumento de los integrantes de la comunidad era que la autoridad electoral decidió incorporar su municipio a un distrito distinto sin previa consulta.<sup>24</sup> La decisión afectaba su derecho a votar y a ser votados porque la nueva cabecera distrital, ubicada en San Pedro Mixtepec, estaba ahora a más de tres horas de distancia, lo que dificultaba realizar trámites para obtener y renovar su credencial para

<sup>24</sup> Dicha comunidad, concentrada en el municipio de Santiago Jamiltepec, pertenecía a un distrito cuya cabecera era el municipio de Santiago Pinotepa Nacional. La población de este último también es de origen mixteca, etnia a la cual se adscriben a sí mismos quienes presentaron los 2,437 juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano.

votar; también incidía en la representación política de la comunidad, porque dicho municipio estaba poblado por chatinos, un grupo étnico distinto al suyo.

En su sentencia, la Sala Superior concedió la razón a la comunidad, ya que el procedimiento de redistribución no garantizó su derecho a ser consultada previamente. A partir de una interpretación de los artículos primero y segundo, apartado B, de la Constitución y en relación al artículo 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional “Del trabajo sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes”, el Tribunal sostuvo que las autoridades de cualquier orden de gobierno, con el fin de garantizar los derechos y el desarrollo de las comunidades indígenas, deben consultarlas cada vez que prevean acciones que puedan afectar sus intereses.<sup>25</sup> Los magistrados concluyeron que era necesario que la autoridad electoral realizara consultas previas, libres, informadas y de buena fe, entre los pueblos y comunidades indígenas.<sup>26</sup> Asimismo, determinaron que la consulta no era vinculante para la autoridad electoral, aunque la decisión final sobre la geografía electoral podía ser impugnada si ésta afectaba algún derecho fundamental de las comunidades.

La resolución es emblemática porque abrió una línea jurisprudencial sobre el derecho a la consulta de las comunidades indígenas en

---

<sup>25</sup> Como parte del marco jurídico aplicable, la Sala Superior también incluyó el artículo tercero transitorio del decreto de reforma constitucional publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de agosto de 2001, y cuyo texto dispone: “para establecer la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política”.

<sup>26</sup> A partir de lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku v. Ecuador*, la Sala Superior determinó que las consultas deben: i) realizarse de manera previa a la adopción del plan, es decir, durante las primeras etapas del proceso de renovación de la cartografía electoral; ii) ser culturalmente adecuadas, es decir, hacerse vía las autoridades e instituciones representativas de las comunidades y atendiendo sus costumbres y tradiciones; iii) ser informadas, lo que implica que la autoridad ofrezca información precisa sobre la naturaleza y los alcances del proyecto; y iv) ser de buena fe, esto es, que el acercamiento se haga con el objeto de llegar a un acuerdo basado en la libertad, la confianza y el respeto mutuo. Con respecto al elemento de carácter previo, la Corte Interamericana ha indicado que se debe consultar en las primeras etapas del plan de desarrollo y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad. A su vez, ha especificado que cuando se trate de consulta previa a la adopción de una medida legislativa, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas.

los procesos de redistribución.<sup>27</sup> El caso sentó un precedente relevante porque garantiza el derecho de las comunidades indígenas a manifestar sus intereses y a ser consultadas durante la primera fase de la redistribución. Reconocido ese derecho, el Tribunal determinó que, considerar a la población indígena como un número censal durante la redistribución era insuficiente y que, aunque la autoridad electoral había establecido líneas de comunicación con distintas autoridades —nacionales, estatales y municipales— y partidos políticos, además de consultar a instituciones como el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, no había constancia de que hubiera consultado directamente a los pueblos mixtecos o a la autoridad municipal. El Tribunal explicó que el objeto de la consulta era “saber el interés de los pueblos indígenas”, mismo que se había manifestado en los juicios que pretendían que se trasladara el municipio de Santiago Jamiltepec al distrito 22. La Sala Superior atendió el reclamo y solicitó al INE una nueva resolución que considerara al municipio de Santiago Jamiltepec como parte del distrito electoral local 22.

Por otra parte, el Tribunal sentó un precedente para que la autoridad pueda justificar la conformación de distritos que se encuentren fuera del rango poblacional. La solicitud de la comunidad mixteca, por ejemplo, implicaba que el equilibrio poblacional del distrito 22 tuviera una desviación de 17.54% con respecto al promedio estatal, lo que suponía desatender el criterio que establecía como desviación límite  $\pm 15\%$ . La Sala Superior justificó la situación argumentando que: i) el porcentaje no sobrepasaba de manera significativa el límite; y ii) las propias reglas operativas del criterio 2 (el límite de  $\pm 15\%$  en la desviación poblacional) prevén excepciones al cumplimiento de dicho tope, siempre que haya una justificación. En este caso, el motivo para el Tribunal fue que al considerar los intereses y derechos político-electORALES de la comunidad indígena, se lograba una mejor integración de los distritos electorales,

<sup>27</sup> El precedente abonó a la creación de la jurisprudencia 37/2015, de rubro “Consulta previa a comunidades indígenas. Debe realizarse por autoridades administrativas electorales de cualquier orden de gobierno, cuando emitan actos susceptibles de afectar sus derechos”. Además, dio origen a la tesis LXXXVII/2015, de rubro “Consulta previa a comunidades indígenas. Requisitos de validez de la realizada por autoridad administrativa electoral, cuando emita actos susceptibles de afectar sus derechos”; mediante la cual se especifican las características de una auténtica consulta a las comunidades indígenas.

garantizando la incorporación de población indígena sin afectar la conformación de los demás distritos. La decisión fue aprobada por unanimidad.

El fallo llevó al INE a diseñar e implementar una serie de mecanismos para realizar la consulta en los procesos que estaban pendientes por desahogar localmente, así como una consulta adicional en las treinta y dos entidades para ser considerada en la primera etapa del proceso de redistrictitación federal que se llevó a cabo en 2016-2017. Se adoptaron los siguientes acuerdos: a) Protocolo para la Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas en materia de Distritación Electoral (INE 2016a); b) Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017 (INE 2016c); c) Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017 de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

### Puebla

Un mes después de resolver el caso de Oaxaca, la Sala Superior analizó otro expediente relacionado con el derecho a la consulta de las comunidades indígenas durante los procesos de redistrictitación (TEPJF 2015b), esta vez en Puebla. El PAN impugnó el acuerdo para renovar la cartografía electoral del estado, alegando que no se había consultado previamente a los pueblos y comunidades indígenas de la región (INE 2015c).

El Tribunal reiteró el criterio de que las autoridades encargadas de redistribuir están obligadas a consultar a las comunidades indígenas. La sentencia argumenta extensamente sobre la naturaleza y el alcance del derecho a la consulta previa. Además, la autoridad electoral reconoció que no había consultado a las comunidades indígenas, ante la cercanía del proceso electoral, por falta de tiempo para realizar los trabajos técnicos necesarios, justificación insuficiente a ojos de la Sala Superior.

El caso también es emblemático porque, a pesar de que la Sala Superior admitió que era materialmente imposible realizar una consulta a los pueblos indígenas en un proceso que estaba en curso, el acuerdo impugnado debía modificarse para señalar que la redistrictitación llevada a cabo sólo estaría vigente durante el proceso electoral en desarrollo. Es decir, el Tribunal obligó al INE a que, tan pronto concluyera el

proceso electoral, se realizara una consulta entre las comunidades indígenas para corregir el proceso de redistribución.<sup>28</sup>

### Sonora

El 28 de noviembre de 2016, un ciudadano que se ostentó como representante de la comunidad cucapáh, y que no fue identificado como representante de dicha comunidad por el INE, presentó ante la Sala Superior del TEPJF un juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano en contra del acuerdo del INE por el que se había aprobado la demarcación de los distritos electorales locales en Sonora (TEPJF 2016c). En la demanda, el representante objetaba la decisión de colocar la sección electoral donde se encuentra la comunidad de cucapáh, la 736, en el distrito 2, con cabecera en el municipio de Puerto Peñasco, en lugar del distrito 1, al que pertenecía la comunidad, que tiene por cabecera el municipio de San Luis Río Colorado.

A diferencia de los dos casos anteriores, la autoridad sí había consultado a la comunidad. Dos representantes validados por el INE manifestaron su respaldo al escenario inicial, el cual incluía a la comunidad cucapáh en el distrito 1, con cabecera en el municipio de San Luis Río Colorado. Sin embargo, el escenario aprobado poco tiempo después por el Consejo General ubicó a dicha comunidad en otro distrito, con cabecera en Puerto Peñasco. El ciudadano que recurrió al Tribunal, cuya opinión coincidía con la respuesta de los dos representantes que sí fueron consultados, alegó que: i) las dos personas identificadas y consultadas por el INE no eran representantes legítimos de la comunidad cucapáh; ii) la consulta carecía de validez por no haberse realizado en la lengua indígena de la comunidad; y iii) colocaba a la

<sup>28</sup> La sentencia fue aprobada por mayoría de cuatro votos, con la oposición de los magistrados Flavio Galván Rivera y Manuel González Oropeza, para quienes la inobservancia de la obligación de consultar a las comunidades indígenas provocaba que la redistribución aprobada fuese nula y que, en consecuencia, no se pudiese utilizar para el proceso electoral que se estaba desarrollando. En consecuencia, sostuvieron que se tenía que utilizar la demarcación distrital anterior (de 2012). La opinión del magistrado González Oropeza está en el voto particular que presentó; las reflexiones del magistrado Galván Rivera se encuentran en la versión estenográfica de la sesión del 2 de diciembre de 2015 de la Sala Superior, disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/sesiones/estenograficas/ve\\_0212151200.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/sesiones/estenograficas/ve_0212151200.pdf).

comunidad en un distrito con una cabecera que no compartía sus usos y costumbres, cosmovisión, arraigo y sentido de pertenencia al municipio de San Luis Río Colorado, ya que la comunidad siempre ha gestionado sus problemas ahí y sus habitantes mantenían una estrecha relación con el diputado del distrito 1.

El 22 de febrero de 2017, la Sala Superior le dio la razón al representante indígena que se inconformó ante el Tribunal y revocó el acuerdo del Consejo General. La resolución del tribunal estableció que la consulta INE *carecía de efectividad* en la medida de que no había ningún elemento que demostrara que los resultados de la consulta habían sido considerados por la autoridad para ubicar a la comunidad cucupáh en el distrito de su preferencia. También estableció que “la consulta debe ser no sólo previa e informada, a través de autoridades representativas y mediante procedimientos adecuados, sino también efectiva y con la finalidad de lograr el consentimiento de la comunidad”.

A su vez, la Sala Superior determinó que el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados “no debe limitarse a conocer la reacción a medidas iniciadas o impuestas desde el exterior, sino que existe una interrelación entre los conceptos de consulta y participación” y que la *participación real* de estas comunidades “implica que se considere su opinión al momento de determinar el escenario final”, ponderando el elemento de identidad sociocultural frente a otros criterios o reglas que puedan tener un peso menor frente al deber de proteger, conservar y promover los usos y costumbres, así como evitar alteraciones o incidencias innecesarias a sus formas de participación política, interna o con otras autoridades estatales.

Esta sentencia es emblemática porque el Tribunal definió con mayor claridad qué elementos debe tener una consulta para que pueda ser considerada efectiva. Por un lado, establece que la consulta no sólo debe realizarse en una etapa inicial, como se ha hecho hasta ahora, sino que la opinión de los pueblos indígenas debe ser considerada en el “momento de determinar el escenario final”. Asimismo, enfatiza la necesidad de que la consulta no sólo debe realizarse de manera previa e informada y mediante procedimientos adecuados, sino que debe tener como finalidad lograr el consentimiento de la comunidad. Es decir, la autoridad tendrá que ponderar en todo momento el interés de las comunidades indígenas frente a otros criterios o reglas técnicas.

Este caso sienta un precedente importante porque demuestra que la consulta del INE no es el único medio al alcance de una comunidad, o de un ciudadano, para manifestar una inconformidad en contra de los escenarios distritales propuestos por la autoridad. También muestra que otros ciudadanos, que no fueron identificados o consultados por la autoridad electoral, tienen el derecho de inconformarse ante el Tribunal. A partir de esta resolución, la autoridad electoral tendrá que evaluar si tanto el método como los procedimientos que se establecieron en la consulta permiten que ésta sea efectiva en todas sus fases y que se pondere la opinión de los pueblos indígenas frente a otros criterios técnicos y operativos.

## Conclusión

Los casos de Oaxaca, Puebla y Sonora son emblemáticos porque muestran algunos de los grandes desafíos de la redistribución para los próximos años: ¿cómo lograr un proceso más transparente e incluyente a pesar de su complejidad técnica y legal?, ¿cómo generar mecanismos de integración y comunicación más eficientes entre los ciudadanos, sus representantes y las instituciones públicas? El caso de Oaxaca es importante porque el Tribunal estableció la obligación de la autoridad para consultar previamente a las comunidades indígenas en el marco de los procedimientos de renovación de la geografía electoral. El expediente de Puebla dejó claro que, a pesar de las complejidades técnicas o administrativas, la autoridad está obligada a consultar a las comunidades indígenas su opinión sobre los espacios geográficos en donde estarán representados sus habitantes y que la validez de un escenario distrital requiere que dichas consultas sean realizadas en tiempo y forma.

La resolución del caso Sonora obliga a la autoridad a revisar la mecánica de las consultas y determinar si puede mejorarse para que éstas sean efectivas. Es decir, con estos tres casos el Tribunal reconoció la necesidad de hacer de la redistribución un proceso más abierto, incluyente y participativo. Como lo describen Trelles *et al.* (2016, 349), la Sala Superior obligó a la autoridad electoral a transitar de una fase de participación básica, en la que se considera a un grupo minoritario

exclusivamente como un dato censal, a una etapa más incluyente en la que se pregunta su punto de vista y se les incluye en las distintas fases del proceso (Trelles *et al.* 2016, 349).

A partir de estos tres casos, la autoridad electoral tendrá la oportunidad de resolver dos aspectos centrales. Por un lado, evaluar si el mecanismo, procedimiento y herramienta de consulta satisface los requisitos mínimos establecidos por el Tribunal. Es decir, el INE tendrá que evaluar si existen otros mecanismos que permitan a los representantes de los pueblos indígenas identificar a su propia comunidad de forma directa (sin intermediarios) y realizar una contrapropuesta a la autoridad electoral —como lo hacen los partidos políticos— en las distintas fases del proceso de una forma más efectiva. Una alternativa a la forma en la que se han realizado las consultas sería que la autoridad abriera el proceso de redistribución mediante herramientas *web* de mapeo público, para que los ciudadanos puedan evaluar, contrastar y formular contrapropuestas desde sus comunidades en una interfaz similar a *Google Maps* (Trelles *et al.* 2016, 350).<sup>29</sup>

Por otro lado, la autoridad puede optar por hacer una consulta pública. Hasta ahora, el INE consulta exclusivamente a ciertos representantes comunitarios, académicos y presidentes municipales vinculados a las comunidades indígenas si están de acuerdo con el primer escenario.<sup>30</sup> Sin embargo, la tecnología de mapeo y el uso de Internet permitirían realizar este tipo de consultas de manera pública para que cualquier ciudadano pueda visualizar desde su localidad el mapa propuesto por la autoridad —o por los partidos— y formular contrapropuestas de forma directa y en tiempo real.

---

<sup>29</sup> Para la consulta indígena de 2016, el INE decidió trasladar a más de dos mil representantes de comunidades indígenas desde su comunidad a la capital del estado para informarles sobre el proceso, posteriormente se les hizo llegar un cuestionario y un mapa impreso generado de forma automatizada para consultar si estaban de acuerdo en cómo su comunidad había sido asignada a un distrito.

<sup>30</sup> El protocolo de consulta del INE consigna: “durante el proceso de consulta, son dos los momentos más relevantes. El informativo y el de la consulta en sí. En el primero, a través de la radio, foros estatales, mesas informativas y requerimientos específicos, el INE ofrecerá a las instituciones indígenas representativas y a la población indígena, la información sobre el proceso de distritación, los escenarios de distritación generados y el proceso de consulta. En el segundo, el INE conocerá la opinión de la población indígena respecto del Primer Escenario de Distritación y las cabeceras distritales” (INE 2016a, 23).

El uso de herramientas de mapeo público disminuiría sustancialmente el costo de la consulta y permitiría ampliarla para contar con más información que podría ser evaluada de forma automatizada y según criterios establecidos por la propia autoridad.<sup>31</sup> Por último, la autoridad puede utilizar para la consulta el mismo mecanismo que utilizan los partidos políticos para participar en el proceso. Con ello, los ciudadanos y los representantes de grupos indígenas podrían observar, comentar, evaluar y formular contrapropuestas en todas las etapas del proceso, incluido el segundo y tercer escenario.<sup>32</sup>

En el largo plazo es muy probable que aumenten las impugnaciones relacionadas con los procesos de redistribución;<sup>33</sup> sobre todo, en un entramado institucional en donde ya no sólo habrá representantes de los partidos políticos y burócratas electorales encargados de definir la geografía electoral del país a puerta cerrada. Ahora, la autoridad

<sup>31</sup> El presupuesto solicitado por el INE para realizar la consulta fue de \$53,601,960.80 (INE 2016d).

<sup>32</sup> A pesar de que el “Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas” establece, en su fase de ejecución, “el Segundo Escenario de Distritación de cada entidad federativa estará disponible en las Juntas Locales y Distritales correspondientes, para que las instituciones indígenas representativas estén informadas, lo conozcan y puedan, en su caso, opinar sobre el mismo dentro del plazo de observaciones para ese escenario, que se defina en el Plan de Trabajo del Proyecto de Distritación Electoral Local y Federal 2016-2017”, la consulta sólo se realizó para el primer escenario, mientras que para el segundo se ofreció un mecanismo distinto de información para que las comunidades emitieran “una opinión”. La autoridad electoral tiene la capacidad administrativa y la información necesaria para que la consulta a los pueblos indígenas sea realizada con la misma plataforma *web* y *software* con la que interactúan los partidos políticos; sin embargo, decidió utilizar un mecanismo de consulta (mostrando un mapa impreso) que dificulta que las comunidades indígenas expresen sus intereses de manera eficaz o que puedan interactuar directamente –y de forma más dinámica– con la autoridad. Los partidos políticos, por ejemplo, participan con la misma información y los mismos mecanismos de interacción (*sistema web* interno y *software* cerrado) durante las distintas etapas del proceso de redistribución (ver Trelles et al. 2015).

<sup>33</sup> A partir de la conformación del TEPJF en 2005, el Tribunal ha emitido treinta y tres sentencias de asuntos relacionados con la redistribución electoral. Sólo un caso fue resuelto por una sala regional; el resto, por la Sala Superior. Del total de asuntos, tres fueron juicios ciudadanos (JDC), en los que un ciudadano promueve que se haga valer su derecho a votar y a ser votado; once juicios de revisión constitucional (JRC), en los que los partidos políticos impugnan actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas encargadas de organizar y calificar las elecciones; y diecinueve recursos de apelación (RAP), que permiten cuestionar la legalidad y constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal. En 2010, el Tribunal definió la tesis de jurisprudencia 05/2010 que establece que es competencia exclusiva de la Sala Superior la revisión constitucional de casos relacionados a los procesos de redistribución en los estados.

tendrá que encontrar mecanismos —transparentes e incluyentes— para tomar en cuenta los intereses de la población indígena, de políticos que hayan desarrollado un vínculo con el electorado en sus distritos y que eventualmente busquen reelegirse, así como de cualquier ciudadano o grupo de interés (medios de comunicación u organizaciones no gubernamentales) que esté interesado en participar en los procesos de delimitación electoral.

## Desafíos

México es, sin duda, uno de los países con mayor capacidad técnica, financiera y administrativa para llevar a cabo redistribuciones en América Latina. Sin embargo, como cualquier procedimiento administrativo, el ejercicio es mejorable. Procede reflexionar sobre los desafíos que enfrentan la autoridad y el Tribunal en la materia.

Desde el punto de vista normativo, las bases constitucionales para la redistribución no han sido modificadas desde 1977.<sup>34</sup> Los dos cambios más relevantes hasta ahora han sido la reforma constitucional de 2014 y los fallos del Tribunal en los casos de Oaxaca y Puebla a finales de 2015. El primero asignó al INE la responsabilidad de administrar la renovación del trazo distrital (local y federal); el segundo lo obligó a generar los mecanismos de consulta necesarios para conocer la opinión de los pueblos indígenas durante los procesos de renovación de la geografía electoral. Está pendiente que el legislador evalúe la pertinencia de modificar el marco normativo constitucional para que se reconozca explícitamente el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados en los procesos de redistribución, ya que hasta ahora se ha hecho referencia a lo establecido en el artículo segundo constitucional —el cual no menciona de forma directa el proceso de redistribución— y en el artículo tercero transitorio de la reforma de 2001.

Desde el punto de vista técnico se ha avanzado al transitar de la demarcación manual en los setenta a las redistribuciones que mezclan el

---

<sup>34</sup> Artículo 53 de la Constitución: “La demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados. La distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso la representación de una entidad federativa pueda ser menor de dos diputados de mayoría”.

uso de algoritmos de optimización con el factor de interacción humana a partir de los noventa. Las computadoras procesan cada vez más información y encuentran de manera más eficiente soluciones. El INE ha incorporado algoritmos para encontrar mejores escenarios y ha desarrollado plataformas que le permiten cuantificar los distintos criterios para poder comparar los escenarios en distintas dimensiones.

La interacción entre máquinas y humanos ha mostrado a la autoridad que, a pesar de la enorme capacidad de las computadoras para procesar información, dicha relación es indispensable para no omitir realidades inasibles en una fórmula matemática.<sup>35</sup> Sin embargo, la participación exclusiva de los partidos políticos —a puerta cerrada— pone en riesgo la imparcialidad del proceso, ya que las contrapropuestas que realizan buscan satisfacer primordialmente intereses partidistas (Trelles *et al.* 2015; Magar *et al.* 2016).

La autoridad y el Tribunal deberán determinar la viabilidad para que los procesos futuros de redistribución estén abiertos al público, de tal suerte que cualquier ciudadano pueda presentar contrapropuestas. Hoy por hoy, los avances en la tecnología de plataformas *web*, de mapeo público y de *software* abierto hacen que las consultas abiertas no sólo sean viables, sino que permiten que la redistribución se convierta en un proceso más transparente, inclusivo y eficiente (Trelles *et al.* 2016).

Desde el punto de vista administrativo, la autoridad ha mejorado la manera de hacer operativos los criterios y las reglas de interacción y evaluación de contrapropuestas; para ello, se han esforzado en mejorar la claridad y consistencia en la aplicación de las reglas. Sin embargo, algunos cambios en los procesos de redistribución han resultado contradictorios y son mejorables, tanto en el número y ponderación de los criterios, como en los lineamientos que se utilizan para evaluar las contrapropuestas.<sup>36</sup> Entre los desafíos más importantes para la

---

<sup>35</sup> Como lo describen Trelles *et al.* (2015), la participación de los partidos permitió a la autoridad electoral encontrar escenarios que mejoraban la función de costo del modelo en la mayoría de los estados. Para más detalle sobre el uso de las computadoras en los procesos de redistribución, ver Altman y McDonald (2010).

<sup>36</sup> Entre las nuevas reglas que se incluyeron en la última ronda de redistribuciones, la autoridad decidió que daría a los partidos la capacidad para formular contrapropuestas con un costo mayor en la función de costo (es decir, que violentara el equilibrio poblacional o la compacidad), siempre y cuando hubiese un consenso entre todas las representaciones de los partidos ante la CNV. Es decir, hay una contradicción entre lo establecido en las “Reglas para la conformación de una propuesta de escenario de Distritación Electoral Local o Federal y Criterios

autoridad electoral está incorporar de manera eficiente y transparente los intereses de comunidades indígenas —y eventualmente de otros actores interesados en la redistribución, como ciudadanos que aspiran a ser electos o los candidatos que buscarán reelegirse— en las distintas fases del proceso de delimitación electoral.

Para la autoridad electoral, realizar una consulta directa a los pueblos indígenas fue un gran desafío. Los consejeros electorales y los funcionarios del INE se han mostrado, en general, reacios ante la idea de abrir el proceso de redistribución al público o ante la posibilidad de incluir a actores externos al instituto. En la tabla 2 se presenta una síntesis de las respuestas a la consulta —tanto federal como local— que realizó el INE en 2016 entre los representantes de los pueblos indígenas en las capitales de cada estado.

**Tabla 2. Respuesta a la consulta realizada a los representantes de comunidades indígenas en los ámbitos federal y local, 2016**

Entidad	Consulta federal			Consulta local			Total
	A favor	En contra	Total	A favor	En contra		
Aguascalientes	7	0	7	-	-	-	-
Baja California	11	2	13	-	-	-	-
Baja California Sur	4	2	6	5	1	6	
Campeche	5	0	5	5	0	5	
Chiapas	84	37	121	97	31	128	
Chihuahua	66	5	71	-	-	-	

---

de evaluación de dichas propuestas. INE 2016-2017”, en donde se establece claramente que las propuestas de los partidos serán evaluadas por el comité con base en el valor asociado a la función de costo y el criterio 8 de los “Criterios y Reglas Operativas para la Distritación Federal 2016-2017”, en donde se establece que los aspectos socioeconómicos serán tomados en cuenta siempre y cuando “a) Se cumplan todos los criterios anteriores (1-7); y b) Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia. Como ejemplo, ver: “Acuerdo de la Comisión Nacional de Vigilancia por el que se recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores considere como escenario final de distritación electoral local para el Estado de Yucatán, el presentado con calificación de 3.776243, atendiendo al criterio número 8 *Factores Socioeconómicos y Accidentes Geográficos*”. Comisión Nacional de Vigilancia. Acuerdo 1-EXT/11: 09/09/2016.

*Continuación.*

Entidad	Consulta federal			Consulta local		
	A favor	En contra	Total	A favor	En contra	Total
Coahuila	2	0	2	-	-	-
Colima	15	0	15	9	6	15
CDMX	3	0	3	4	0	4
Durango	14	0	14	-	-	-
Guanajuato	112	3	115	114	4	118
Guerrero	24	338	362	24	336	360
Hidalgo	64	9	73	-	-	-
Jalisco	49	11	60	50	10	60
México	62	17	79	66	14	80
Michoacán	125	22	147	129	19	148
Morelos	31	5	36	33	1	34
Nayarit	22	3	25	-	-	-
Nuevo León	3	1	4	4	1	5
Oaxaca	188	84	272	-	-	-
Puebla	84	33	117	-	-	-
Quintana Roo	46	2	48	-	-	-
Querétaro	26	4	30	26	4	30
San Luis Potosí	161	45	206	155	60	215
Sinaloa	27	0	27	-	-	-
Sonora	89	2	91	84	8	92
Tabasco	40	11	51	48	6	54
Tamaulipas	19	0	19	-	-	-
Tlaxcala	12	1	13	-	-	-
Veracruz	54	18	72	-	-	-
Yucatán	25	2	27	24	1	25
Zacatecas	21	0	21	-	-	-
<b>Totales</b>	<b>1,495</b>	<b>657</b>	<b>2,152</b>	<b>877</b>	<b>502</b>	<b>1,379</b>

Fuente: Elaboración propia.

En la consulta, se envió un mapa impreso generado por computadora a cada una de las personas que la autoridad identificó como representantes de los pueblos indígenas (principalmente representantes de organizaciones, presidentes municipales y académicos) y se les preguntó lo siguiente:<sup>37</sup>

Con el fin de conocer su opinión sobre el Primer Escenario del proceso de Distritación Electoral Federal/Local en su estado le solicitamos amablemente contestar las siguientes preguntas:

1. ¿Cargo de la autoridad o nombre de la institución u organización que contesta el cuestionario?;
2. ¿En qué municipio se ubica su comunidad o pueblo indígena?;
3. ¿De acuerdo con el mapa que recibió en qué número de distrito federal/local quedó ubicado el municipio en que está su comunidad o pueblo indígena?;
4. ¿Está de acuerdo con la ubicación de dicho municipio al interior del Distrito Electoral Federal/Local?;
- 4.1. Sí (pase a la siguiente pregunta) o
- 4.1. No (¿Por qué no está de acuerdo?);
5. ¿En qué localidad sugiere o recomienda al INE que se ubique la cabecera distrital?;
6. ¿Nos podría explicar por qué sería bueno que esa localidad fuera la cabecera distrital? (INE 2016e).

La tabla 2 refleja aspectos relevantes en términos de representación y participación de las comunidades indígenas. Por un lado, los actores convocados a la consulta nacional participaron ampliamente. En todas las entidades se identificó a al menos una organización interesada en participar en el proceso. En estados como Coahuila, la Ciudad de México y Nuevo León, sólo participaron cinco o menos representantes de comunidades indígenas.<sup>38</sup> En contraste, en Chiapas, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Oaxaca, Puebla y San Luis Potosí hubo más

---

<sup>37</sup> Debido a que el fallo del Tribunal se dio cuando el INE ya había concluido los trabajos de redistritación en quince entidades, el Instituto decidió realizar la consulta en el ámbito local sólo en diecisiete estados. Para el caso federal, el INE decidió hacer el ejercicio en todas las entidades, lo que contradice en apariencia la tesis plasmada en el SUP-RAP-758/2015, que establece la necesidad de realizar dicha consulta independientemente de los contratiempos o desfases administrativos.

<sup>38</sup> El número de representantes consultados en cada entidad no refleja necesariamente la proporción de comunidades y pueblos indígenas que ahí habitan.

de cien representantes consultados; de hecho, en Guerrero hubo trescientas sesenta y dos consultas. En el ámbito federal se registraron dos mil ciento cincuenta y dos consultas, mientras que en el local se realizaron mil trescientas setenta y nueve en diecisiete estados.

Destaca el número de rechazos al primer escenario que fue generado de forma automatizada. En el caso de la consulta federal, más de 30% de los representantes —657 de 2,152— estuvo en desacuerdo con el mapa propuesto por la autoridad. En estados como Guerrero, 93% de los representantes —338 de 362— rechazó el primer escenario del INE; en Oaxaca lo hizo 30% —84 de 272. En el ámbito local, la tasa agregada de rechazo fue aún mayor: las respuestas negativas sumaron más de 36% de los casos. En San Luis Potosí, 28% de los representantes —60 de 215— rechazó el mapa; mientras que en Colima el 40% de las personas consultadas —6 de 15— se manifestaron en contra.

Algunas razones que explican la tasa de rechazo tan elevada en ciertos estados: la consulta no fue realizada directamente en las comunidades; en algunos casos, se cuestionó la legitimidad de los representantes identificados por la autoridad, es decir, sólo ciertos representantes podían participar en el proceso y no había un mecanismo para formular una contrapropuesta en función de los intereses de la comunidad.

Otra explicación es que la autoridad determinó qué municipios tenían una concentración poblacional suficiente para ser considerados municipios indígenas *a priori*, pero los representantes sólo podían manifestar en el cuestionario si estaban de acuerdo con que su municipio perteneciera a un distrito. Sin embargo, la consulta no permitía a los miembros de una comunidad identificar por sí mismos en qué secciones o partes del mapa percibían que se encontraba su comunidad, o de qué forma consideraban que deberían estar representados.

En el caso Oaxaca, el Tribunal estableció que el INE estaba obligado a realizar la consulta, pero sus resultados no eran vinculantes. Para aclarar el fallo, el Instituto determinó que lo más conveniente era realizar una consulta a los representantes de los pueblos indígenas —no a la población indígena en general— sólo en la primera fase del proceso. Los resultados de la consulta, al no ser vinculantes, eran irrelevantes para el proceso de interacción que se llevó a cabo entre la autoridad y los partidos políticos para construir un segundo escenario y, más adelante, uno tercero que sería sometido a la aprobación del Consejo General.

Esta situación constituye un desafío importante a corto plazo porque las consultas podrían realizarse de forma más eficiente e inclusiva. Es decir, no es suficiente que la autoridad indague para ratificar sus mapas en comunidades identificadas *a priori*. El propósito del ejercicio es conocer la opinión de los pueblos indígenas de forma directa; lo hecho hasta ahora por la autoridad está lejos de cumplir con esas características.

Así, la tecnología de mapeo público y la capacidad administrativa con la que ya cuenta el INE (tanto en términos de sistematización de información, desarrollo de plataformas de mapeo en línea y *software* para redistribuir, como de presencia física en las treinta y dos entidades y en los trescientos distritos electorales) le permitiría realizar una consulta pública y abierta no sólo en la capital de cada estado, sino en cada una de las trescientas juntas distritales. A su vez, la tecnología de mapeo comunitario en línea permitiría a cualquier ciudadano que se identifique como parte de estos grupos —o a cualquier actor interesado en el proceso— participar en la formulación de observaciones y contrapropuestas en las distintas fases de la redistribución. Por su parte, las plataformas de mapeo público permiten automatizar de forma mucho más eficiente, abierta y transparente la información derivada de una consulta.

En lugar de mostrar un mapa impreso a un representante, este tipo de tecnología permite al ciudadano interactuar con una interfaz similar a *Google Maps* para generar una contrapropuesta. A su vez, posibilita que la autoridad, tomando en cuenta los criterios y lineamientos vigentes, analice y detecte cuáles son las contrapropuestas que satisfacen mejor la función de costo —mediante el *crowdsourcing*— y, al mismo tiempo, tome en cuenta las necesidades de las comunidades afectadas por la modificación en el trazo distrital.

### **Transparencia, participación ciudadana y recomendaciones**

#### **Transparencia y participación ciudadana**

La redistribución es un procedimiento técnica y administrativamente complejo. A pesar de ser uno de muchos componentes del ciclo electoral (IDEA 2017), su relevancia es tal que el nombre de la autoridad

electoral en algunos países alude a la función de renovación de la cartografía electoral. En Kenia, por ejemplo, el órgano nacional de administración electoral se llama “*Independent Electoral and Boundaries Commission*”; en Trinidad y Tobago, “*Elections and Boundaries Commission*”; y en Belice, “*Elections and Boundaries Department*”.<sup>39</sup> En algunos casos, como el de la “*Constituency Boundaries Commission*”, en Saint Kitts and Nevis, el marco normativo establece la necesidad de crear una comisión autónoma cada vez que se necesite renovar la cartografía.<sup>40</sup> De hecho, muchos países han creado instituciones formalmente autónomas para realizar el trazo distrital. En Australia, por ejemplo, la “*South Australian Electoral Districts Boundaries Commission*” se creó para revisar y modificar periódicamente las fronteras electorales de la Asamblea de Representantes de dicha provincia. En Canadá, la “*British Columbia Electoral Boundaries Commission*” y en Estados Unidos, la “*California Citizens Redistricting Commission*”, se crearon con el mismo fin.<sup>41</sup>

Por su naturaleza, la redistribución tiende a politizarse con facilidad. Las tensiones giran alrededor de distintos factores. Por ejemplo, la poca autonomía *de facto* del Consejo Nacional Electoral en Venezuela, sumado a que la autoridad electoral puede renovar las fronteras electorales para ajustar el número de parroquias —municipios— dentro de cada distrito entre elecciones, ha politizado el proceso al extremo. En Estados Unidos, el modelo de administración gubernamental que delega en la mayoría de las legislaturas locales la facultad de renovar las fronteras distritales locales y la federal es la causa principal del *gerrymandering* partidista y, por tanto, de las tensiones que genera el proceso.<sup>42</sup> En Ghana, de forma similar al caso venezolano, el marco normativo otorga al poder ejecutivo la facultad de crear nuevos distritos administrativos y, con ello, de afectar indirectamente la creación

<sup>39</sup> Kenia: <http://www.iebc.or.ke/>; Trinidad y Tobago: <http://www.ebctt.com/>; Belice: <http://www.elections.gov.bz/>.

<sup>40</sup> Artículo 50 de la Constitución de Saint Kitts and Nevis.

<sup>41</sup> Australia: <http://edbc.sa.gov.au/>; Canadá: <http://bc-ebc.ca/>; Estados Unidos: <http://wdrawthelines.ca.gov/>.

<sup>42</sup> El término *gerrymandering* partidista se refiere a la manipulación arbitraria del trazo distrital con el fin de beneficiar a uno o más partidos políticos (Handley y Grofman 2008).

de nuevos distritos.<sup>43</sup> Por último, hay casos en los que la politización se da cuando se trata de mantener el *statu quo*.

En Saint Kitts and Nevis, por ejemplo, la autoridad electoral no tenía certeza sobre qué mapa distrital utilizaría una semana antes de que se llevara a cabo la elección parlamentaria de 2015. El mapa que había sido aprobado por el parlamento para actualizar la cartografía seguía en litigio.<sup>44</sup> En Saint Kitts, y en otros países del Caribe, el movimiento de quinientos ciudadanos de un distrito a otro en un proceso de redistrictación puede cambiar el equilibrio parlamentario.<sup>45</sup> Estas mismas tensiones ocurren en muchos países cuando las coaliciones o las mayorías parlamentarias dependen sólo de unos cuantos escaños y la renovación de las fronteras electorales puede afectar esos equilibrios.

### **Desafíos de la redistrictación**

La redistrictación en perspectiva comparada permite tener una noción más completa de los retos que enfrentan las autoridades.<sup>46</sup> De los ciento sesenta y tres países que llevan a cabo procesos de delimitación electoral en el mundo, más de dos terceras partes lo hace tomando como criterio central el equilibrio poblacional. La compacidad geométrica, la contigüidad, los accidentes geográficos y el respeto de las fronteras administrativas son criterios adicionales que también son considerados por la mayoría de los países. Sin embargo, cada uno tiene

---

<sup>43</sup> Como lo mencionan Smith (2011) y Oduro (2010), esto ha generado problemas importantes de *malapportionment*, *gerrymandering* partidista, sesgo en el proceso de delimitación electoral y un incremento inmoderado en el número de escaños basado en la tasa de crecimiento poblacional. Desde que Ghana transitó a la democracia en 1992, ha habido redistrictación en 2003 y 2011. Por la primera, el número de escaños de la asamblea nacional aumentó de 200 a 230, mientras que la segunda llevó el número a 275 (Oduro 2012; Smith 2011).

<sup>44</sup> Saint Kitts and Nevis es un país con poco más de cincuenta mil habitantes y cuenta con un parlamento con catorce escaños: once representantes son electos en distritos de mayoría y tres son designados por el Gobernador General (Trelles 2016).

<sup>45</sup> Por el reducido número de electores en cada distrito, el margen de victoria en países como Saint Kitts and Nevis, St. Vincent, Antigua y Barbuda, Belice o Jamaica es muy estrecho. Es frecuente atestiguar elecciones que se ganan por menos de cincuenta votos por distrito (Emmanuel 1993).

<sup>46</sup> Para una revisión integral sobre redistrictación en perspectiva comparada se puede consultar Handley y Grofman (2008); Handley (2016).

un marco normativo y toma decisiones administrativas que responden a distintas circunstancias.

En algunas entidades de Estados Unidos, como Arizona, se ha buscado incentivar la competitividad electoral para que los legisladores tengan que satisfacer de forma más plural los intereses de su electorado (Soften 2015). A su vez, algunos de los estados en ese país han decidido delegar a una comisión no partidista la responsabilidad del trazo distrital y utilizar plataformas de mapeo en línea que permitan a los grupos minoritarios participar activamente en el proceso.<sup>47</sup> En Kenia, la desviación poblacional permitida entre distritos es de hasta cuarenta por ciento y, después de la violencia poselectoral de 2007, la autoridad electoral incluyó en el trazo distrital factores como la densidad poblacional en zonas urbanas y rurales, así como el área territorial (en kilómetros cuadrados) de cada uno de los distritos, con el fin de considerar la distribución de recursos naturales y económicos en la geografía política (IEBC 2012).<sup>48</sup>

La naturaleza de los distritos electorales en sistemas mayoritarios hace que los grupos minoritarios —étnicos, raciales o religiosos— difícilmente accedan a la representación política. Por ello, en muchos países se han diseñado mecanismos que garanticen y resguarden la participación y representación de esos colectivos. Algunas naciones que consideran ese factor son Australia, Bolivia, Canadá, Estados Unidos, India, Kenia, México, Nueva Zelanda, Paquistán y Singapur. Como un primer paso para promover la participación y resguardar la representación de esos grupos, algunos países han incluido como parte fundamental del proceso las consultas públicas. En Kenia se llevaron a cabo foros públicos en todo el territorio en 2012 para considerar la opinión de las comunidades; participaron más de quince mil personas y la autoridad recibió mil novecientas setenta observaciones de ciudadanos, grupos de interés y representantes comunitarios (IEBC 2012, 18-19). En Australia, la “*South Australian Electoral Districts Boundaries Commission*” y en Canadá, la “*British Columbia Electoral*

<sup>47</sup> <http://www.publicmapping.org>.

<sup>48</sup> Ver también <http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/downloads/item/faqs-on-delimitations-of-boundaries> y <http://www.iebc.or.ke/index.php/2015-01-15-11-10-24/downloads/item/report-of-boundaries-of-constituencies-and-wards>.

*Boundaries Commission*", llevan a cabo audiencias públicas para considerar aspectos socioeconómicos de las comunidades concernidas y de la ciudadanía en general.<sup>49</sup>

Hoy día hay un consenso sobre la importancia de hacer de la delimitación electoral un proceso más transparente e incluyente. En muchos países, las autoridades electorales han hecho esfuerzos para acercarse a la ciudadanía e incluir su opinión para disponer de una geografía electoral que responda no sólo a factores técnicos, sino también a intereses comunitarios. Con la consulta realizada entre los pueblos indígenas en 2016, México ha dado un paso importante para hacer de la redistribución un proceso más inclusivo. Sin embargo, la delimitación electoral en México sigue siendo un proceso lejano —y casi incomprensible— para la ciudadanía. Desde el punto de vista administrativo, se mantiene la opacidad y el uso exclusivo de los partidos políticos. Uno de los grandes retos en este rubro es complementar la eficiencia de las máquinas y la interacción partidista que se da a puerta cerrada, con la inclusión de la ciudadanía en estos procesos. Es decir, no es suficiente que la autoridad incluya a las comunidades concernidas como un número en el proceso, que les consulte indirectamente —mediante un número específico de representantes— si están de acuerdo con una decisión administrativa *a priori* o que las incluya sólo en una fase del proceso.

En materia de transparencia, hay un rezago similar. A pesar de que la autoridad electoral en México ha hecho un esfuerzo importante para poner información a disposición del público, ésta sólo se libera cuando el proceso ha concluido o en formatos que no permiten que los usuarios puedan reconstruir lo que ha sucedido en las distintas fases, replicar los escenarios, evaluar los distintos mapas o formular contrapropuestas.<sup>50</sup> La experiencia internacional y los avances en la tecnología de mapeo en línea, por ejemplo, ofrecen la posibilidad para que cualquier ciudadano pueda identificarse a sí mismo o a su comunidad en un mapa y

---

<sup>49</sup> Para Australia: <http://edbc.sa.gov.au/redistributions/2016/regionalhearings.html>; para Canadá: <http://bc-ebc.ca/inputreceived>.

<sup>50</sup> Para más detalle sobre una política de datos abiertos en materia de redistribución, ver Trelles *et al.* (2016).

manifestar sus intereses durante las distintas etapas del proceso de redistribución.<sup>51</sup>

La reciente reintroducción de la reelección legislativa representará un desafío importante para la autoridad al tener que considerar los intereses de representantes y candidatos en los procesos de delimitación electoral. Al igual que en otras áreas de la administración electoral, transparentar la redistribución y hacerla más incluyente, lejos de debilitar a la autoridad, ayudará a fortalecer el proceso, generar más confianza y acercar más a la ciudadanía con la autoridad y, sobre todo, con sus representantes.

## Conclusión

El balance en materia de redistribución es positivo para las tres décadas más recientes. Las reformas constitucionales de 2001 y 2014 produjeron tres cambios estructurales que han hecho de la redistribución un proceso más incluyente, imparcial y representativo. El primero generó más inclusión al considerar a los pueblos indígenas en el proceso. El segundo homogeneizó el proceso de implementación en el ámbito local y federal y, con ello, redujo la posibilidad del *gerrymandering* en los estados. El tercero fue reintroducir la reelección legislativa que busca estrechar el vínculo entre representantes y ciudadanos en cada uno de los distritos, tanto en el ámbito local como federal.

Desde el punto de vista técnico y administrativo, el diálogo entre partidos y autoridad se ha dinamizado gracias a los avances de la tecnología. El uso de equipos informáticos más avanzados ha permitido al INE incorporar modelos de optimización para encontrar escenarios que cumplen con las distintas restricciones de manera más eficiente. A su vez, la interacción entre personas y computadoras ha permitido a la autoridad encontrar escenarios que mejoran la función de costo y, al mismo tiempo, contemplar variables socioculturales que no pueden ser incluidas en el proceso de optimización.

---

<sup>51</sup> Para Estados Unidos, ver <http://www.publicmapping.org/>.

El rezago más importante es en materia de transparencia y participación ciudadana. La tecnología de mapeo y el uso de Internet permiten avanzar de manera significativa en estas áreas. Sin embargo, la redistribución sigue siendo un proceso a puerta cerrada y en el que sólo los partidos pueden intervenir directamente en la conformación distrital. Transitar a una política de datos abiertos para hacer de la redistribución un proceso más incluyente y transparente ayudará a la autoridad a fortalecer el vínculo entre los ciudadanos y sus representantes y, al mismo tiempo, a generar más confianza en un proceso clave para la democracia.

## **Recomendaciones**

Las siguientes recomendaciones se desprenden de las reflexiones esbozadas en líneas anteriores. De ninguna forma es una lista exhaustiva o definitiva y se formulan con la intención de fortalecer uno de los procesos técnica y normativamente más complejos dentro de la administración electoral. El orden en el que se presentan las siguientes recomendaciones no implica que exista alguna jerarquía entre las mismas (Trelles *et al.* 2016). A su vez, estas sugerencias abarcan las competencias tanto del órgano encargado de llevar a cabo la redistribución federal y local, así como de la autoridad jurisdiccional encargada de supervisar que dicho proceso se apegue al marco normativo constitucional.

### **En materia normativa**

- Establecer con claridad los plazos en los que debe llevarse a cabo la redistribución.
- Considerar si es viable modificar la ley para que se puedan utilizar proyecciones poblacionales al momento de redistribuir con el fin de disminuir el sesgo administrativo inducido a partir de redistribuir varios años después de que se haya llevado a cabo el censo general de población.
- Reducir la desviación poblacional permitida históricamente  $\pm 10\%$  y  $\pm 15\%$  entre distritos, ya que dicha brecha contribuye a generar un sesgo administrativo de sub y sobrerrepresentación conocido.

do como *malapportionment* y también contradice el principio de “una persona, un voto”.

#### **En materia administrativa**

- Justificar técnica y normativamente todo cambio relacionado a la operacionalización de los criterios utilizados para redistribuir entre los distintos procesos de redistribución.
- Estandarizar los mecanismos de evaluación de las distintas contrapropuestas formuladas por los partidos políticos en el ámbito federal y local.
- Establecer los criterios para considerar, evaluar y comparar las contrapropuestas formuladas por grupos minoritarios en los procesos de redistribución, así como eventualmente, aquellas que sean propuestas por cualquier ciudadano interesado en participar en los procesos de redistribución.

#### **En materia de transparencia, datos abiertos y justicia electoral abierta**

- Desarrollar una política de datos abiertos en materia de redistribución con el fin de que toda la información esté disponible en un formato accesible y sea utilizable por la ciudadanía.
- Poner toda la información utilizada y generada en los procesos de redistribución a disposición del público antes, durante y después del proceso.
- Transparentar y abrir las distintas fases del proceso de delimitación electoral, específicamente la interacción partidista con el comité técnico, con grupos minoritarios y, eventualmente, con la ciudadanía.

#### **En materia de participación ciudadana**

- Crear los mecanismos de información y participación para que cualquier ciudadano pueda participar con facilidad en las distintas etapas del proceso de redistribución.

- Adoptar y desarrollar una plataforma de mapeo en línea para que cualquier ciudadano pueda visualizar, descargar, editar, comparar, compartir y participar en los procesos de redistribución.
- Generar campañas de educación para que los ciudadanos estén informados sobre el proceso de redistribución y el impacto que tiene la modificación de la geografía electoral en la representación política.
- Facilitar la participación e interacción de los actores que actualmente son reconocidos por la autoridad electoral —los grupos indígenas— durante las distintas etapas del proceso.

#### **En materia de capacitación**

- Capacitar a los distintos funcionarios electorales en materia de delimitación electoral.
- Ofrecer información y educación para que cualquier ciudadano interesado en el proceso pueda participar en las distintas etapas de la redistribución.
- Poner a disposición de la ciudadanía, de manera sistematizada y accesible, todos los criterios y fallos emitidos por el Tribunal Electoral para la esfera local y federal que estén relacionados con los procesos de redistribución en México. ¶



# **Paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos, 2004-2018**

Erika García Méndez\*

## **Introducción**

La participación política de las mujeres se ha vuelto una preocupación constante en los régímenes democráticos. La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres ha sido un tema relevante en la agenda internacional desde el siglo pasado. Las primeras acciones para velar por este principio se dieron en 1945, con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Le siguieron la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres (1979); y las conferencias mundiales de México (1975), Copenhague (1979), Nairobi (1985) y Pekín (1995).<sup>1</sup> Destaca esta última, en la que se emitió la recomendación de que al menos 30 por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería implementar acciones afirmativas tendientes a mitigar las brechas de desigualdad entre sexos e incentivar la participación política de las mujeres (Krook y Norris 2014).

---

\* El término paridad de género se refiere al equilibrio en la representación de mujeres y hombres en la esfera de lo público y lo político (Miyares 2003, 18).

\*\* Erika García es Secretaria Técnica del Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, y profesora en la misma institución.

<sup>1</sup> ONU Mujeres (2016).

Estas acciones, llamadas “leyes de cuotas” o “cuotas de género”, comenzaron a implementarse en América Latina en 1991, con la promulgación de la “ley de cupos femeninos” en Argentina (Reynoso y D’Angelo 2004). En México, el primer mecanismo que se adoptó fue el de cuotas voluntarias en la composición de las estructuras internas de los partidos políticos, en 1991. Las reformas subsecuentes (1993, 1996, 2002, 2007 y 2014) contribuyeron significativamente en la búsqueda del principio de paridad de género, finalmente, la reforma de 2019 consolidó el principio de paridad horizontal, vertical y transversal en los tres órdenes de gobierno.

Estas medidas han tenido importantes efectos en diversos ámbitos, y en particular, en la composición de las legislaturas, aunque el impacto más notable se refleja en el Congreso federal. En la década de 1960, la Cámara de Diputados contaba con 6.2% de representación femenina y en 1997 alcanzó 19.8%. Posterior a la implementación de las primeras reformas, en 2003 las mujeres representaban 24.8% del total de legisladores; como resultado de la reforma de 2014, en 2015 se alcanzó 42.2% (Integralia Pública 2016), posicionándose como el país de la región latinoamericana con el valor de presencia femenina más alto, y, finalmente, como resultado de las elecciones de 2018, las mujeres ocuparon el 48.20% de las curules. Aunque en el Senado, el avance había sido más limitado, los resultados son positivos: en 2015 alcanzó 36.7% (Integralia Pública 2016) y en 2018, tras las elecciones de ese año, las mujeres alcanzaron el 49.2% de los escaños.

La representación de las mujeres en casi todas las legislaturas de las entidades del país ha incrementado de manera constante: al cierre de 2015, el promedio nacional fue de 38.3% y en 2018, prácticamente se alcanzó la paridad, con el 48.8% de las curules locales. Sin embargo, los congresos locales aún presentan avances diferenciados, en 2015 Chiapas superó el 58% de representación femenina (Integralia Pública 2016), mientras que Durango apenas alcanzó el 13.3%, lo que representó una diferencia de casi cuarenta y cinco puntos porcentuales. Posterior a las elecciones de 2018 disminuyó la brecha entre las entidades, en seis congresos estatales las mujeres superaron el 50 por ciento de representación; en 13 congresos obtuvieron cifras superiores a 40 por ciento y 10 congresos estatales obtuvieron 30 por ciento o más cu-

rules femeninas; sólo tres legislaturas tuvieron resultados en un rango de 20 a 30 por ciento (García 2019).

En el ámbito municipal, aunque los retos habían sido mayores, en los últimos tres años las mujeres han avanzado notablemente: a finales de 2015 las síndicas y regidoras no superaban el 26% (INM 2016) y 35% (INM 2016), respectivamente; esta cifra aumentó en 2017, con 39.60% y 41%, respectivamente. A finales de 2016, sólo 221 de los 2 mil 461 municipios en México eran gobernados por mujeres (8.9%) (INM 2016), en 2019 las mujeres detentan el 27.39 de las presidencias municipales.

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas. Aunque el TEPJF generó tesis y jurisprudencias que destrabaron muchos obstáculos para garantizar este derecho, homologar el marco normativo para garantizar la paridad de género en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federativas del país. Así, en muchos casos, las reglas estuvieron determinadas por el diseño institucional que se ha forjado a partir de las lógicas de competencia local y sus experiencias de interacción política. Este fenómeno comprende un eje analítico relevante y poco explorado, que puede dar cuenta de la manera en la que las reglas y los actores políticos locales afectan la configuración de los órganos de gobierno y de representación política, constituyendo un área de interés necesaria para comprender el funcionamiento democrático de nuestro país. Con la reforma de 2019 se subsanó este problema, pero los resultados serán visibles en los años subsecuentes.

El objetivo de este capítulo es presentar una radiografía de las fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano, vistas a partir de las normas que regulan la participación política de las mujeres en el ámbito local. Se presenta un panorama sobre la evolución de la participación de las mujeres en cargos legislativos locales y el impacto de las reglas para la equidad entre candidatas y candidatos, así como la participación de las mujeres en los cabildos municipales y en las presidencias municipales, y las candidaturas para esos mismos cargos. Más adelante, se presentan algunos de los casos en los que la paridad se impuso a partir de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF (2014-2015), mostrando resultados diversos. Por último, se incluyen algunas notas a manera de conclusión.

## **En busca de la paridad de género: el impacto de las reformas electorales en el poder legislativo estatal en México**

El aumento en los niveles de pluralismo en el poder legislativo en México ha sido paulatino. A principios de la década de 1970, sólo cuatro congresos estatales integraban diputados de partidos diferentes al PRI (Lujambio 2010). Casi dos décadas más tarde (1988), el PRI controlaba aún todas las gubernaturas y todos los congresos estatales, además de gobernar casi la totalidad de los municipios (Pérez 2009). No obstante, los partidos opositores habían comenzado a ganar terreno y para ese mismo año aglutinaban 27% de los escaños estatales. Para 1997 sumaban 49.5% y para el año 2000 disponían de 49% de las 1,099 diputaciones locales (López y Loza 2003).

En el periodo 2000-2014, el pluralismo mantuvo incrementos sostenidos. Aunque en 2014 el PRI se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 40.75% (463 curules), los partidos opositores concentraron el 59.25% de las diputaciones locales, por lo que la cifra casi se duplicó en los últimos veinte años. Ese año, el PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (22.44%), el PRD ocupó el tercer lugar (14.52%), seguido por el PVEM (6.33%), el Panal (4.9%), MC (4%) y, por último, el PT (2.9%) (García 2016).

Como resultado de los comicios de 2018 hubo un cambio importante. Morena se posicionó como la fuerza política más importante en las arenas legislativas locales con el 34.1% (380 curules). El PAN fue la segunda fuerza política nacional más importante (20.1%) y el PRI ocupó el tercer lugar (16.6%). El PT (6.6%) ocupó el cuarto lugar, seguido del PRD (5.3%), el PES (3.9%), el PVEM 3.9% y, por último, el 8.2% que corresponde a las fuerzas políticas más pequeñas (MC, Panal y PH) a los legisladores sin adscripción partidista y a los diputados postulados por partidos estatales.

Si bien el pluralismo ha permeado los congresos estatales y el número de partidos políticos representados es bastante amplio, otras variables, como la representación de las mujeres, aunque ha visto adelantos significativos, aún enfrenta desafíos sustanciales. Aunque las

mujeres adquirieron el derecho a votar y a ser votadas en 1954, la presencia femenina en el poder legislativo, especialmente en los congresos estatales, fue muy limitada en los años siguientes.

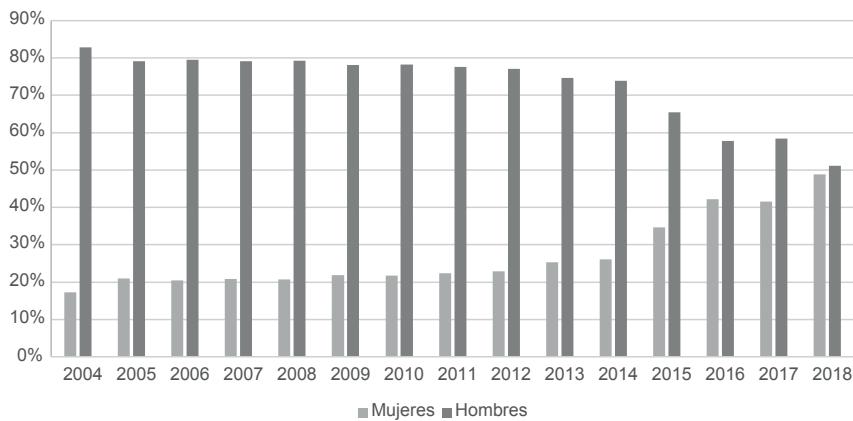
### **Legisladoras en los congresos estatales, 2004-2018**

Las reformas para promover la inclusión de las mujeres en la vida política del país comenzaron en 1993, cuando se adicionó la fracción III del artículo 175 del Cofipe, que determinó que los partidos políticos debían promover mayor participación de las mujeres en la vida política del país. En 1996, la recomendación cambió para que los partidos políticos consideraran que las candidaturas por ambos principios no rebasaran el 70% para un mismo género. Sin embargo, la laxitud de esta medida derivó en un impacto marginal debido a que permitía a los partidos cumplir la norma al nominar a las mujeres como suplentes y no estipuló un lugar en las listas, lo que derivó en que fueran postuladas en las posiciones finales de las listas, espacios en los que no obtendrían acceso a las arenas legislativas (Baldez 2004, 235). Estas medidas no tuvieron un impacto positivo de manera inmediata. En 1999, las mujeres tuvieron un promedio nacional de representación cercano al 13%, lo que significó un aumento de cuatro puntos porcentuales en comparación con la cifra reportada antes de la implementación de las reformas (1991-1993) (Integralia Pública 2016).

En 2002 se reformó el Cofipe (2002) para establecer la obligatoriedad de la reforma de 1996, con excepción de las candidaturas de mayoría relativa. Además, las listas de representación proporcional se integrarían por segmentos de tres candidaturas y en cada uno de los tres primeros segmentos de cada lista habría una candidatura de género distinto. En caso de incumplimiento se sancionaría con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes. Como consecuencia, la representación de las mujeres en los congresos estatales se vio favorecida, en 2004 la proporción de legisladoras fue de 17% y en 2006 alcanzó 20%. Con la ampliación de las cuotas del 30% al 40% que se dispuso en la reforma de 2007, la proporción de curules femeninas se amplió a 22% en 2009 y a 25% en 2013.

Cabe mencionar que en esta reforma se estipuló la obligación a los partidos políticos de asignar un porcentaje del financiamiento público recibido para incentivar el liderazgo de las mujeres y para implementar acciones afirmativas encaminadas a acelerar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el ámbito de la participación política. No obstante, continuó la exención de la aplicación de las cuotas en los casos de candidaturas de mayoría relativa y para las suplentes.

**Gráfico 1. Porcentaje de legisladoras y legisladores en los congresos estatales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres, 2019.

La siguiente reforma para garantizar la participación política de las mujeres se llevó a cabo en 2007, estableciendo que las candidaturas debían integrarse con al menos 40 por ciento de candidatos propietarios de un mismo género y estas nominaciones debían cubrir las candidaturas propietarias y no las suplentes (Martínez y Garrido 2013), con la finalidad de subsanar la cesión de espacios legislativos a los hombres. También se estipuló la obligación de los partidos políticos a destinar anualmente el 2 por ciento de su presupuesto para la capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres. El impacto de las reformas fue positivo. En la LX Legislatura (2006-2009), la Cámara de Diputados tuvo 26.2 por ciento de representación femenina.

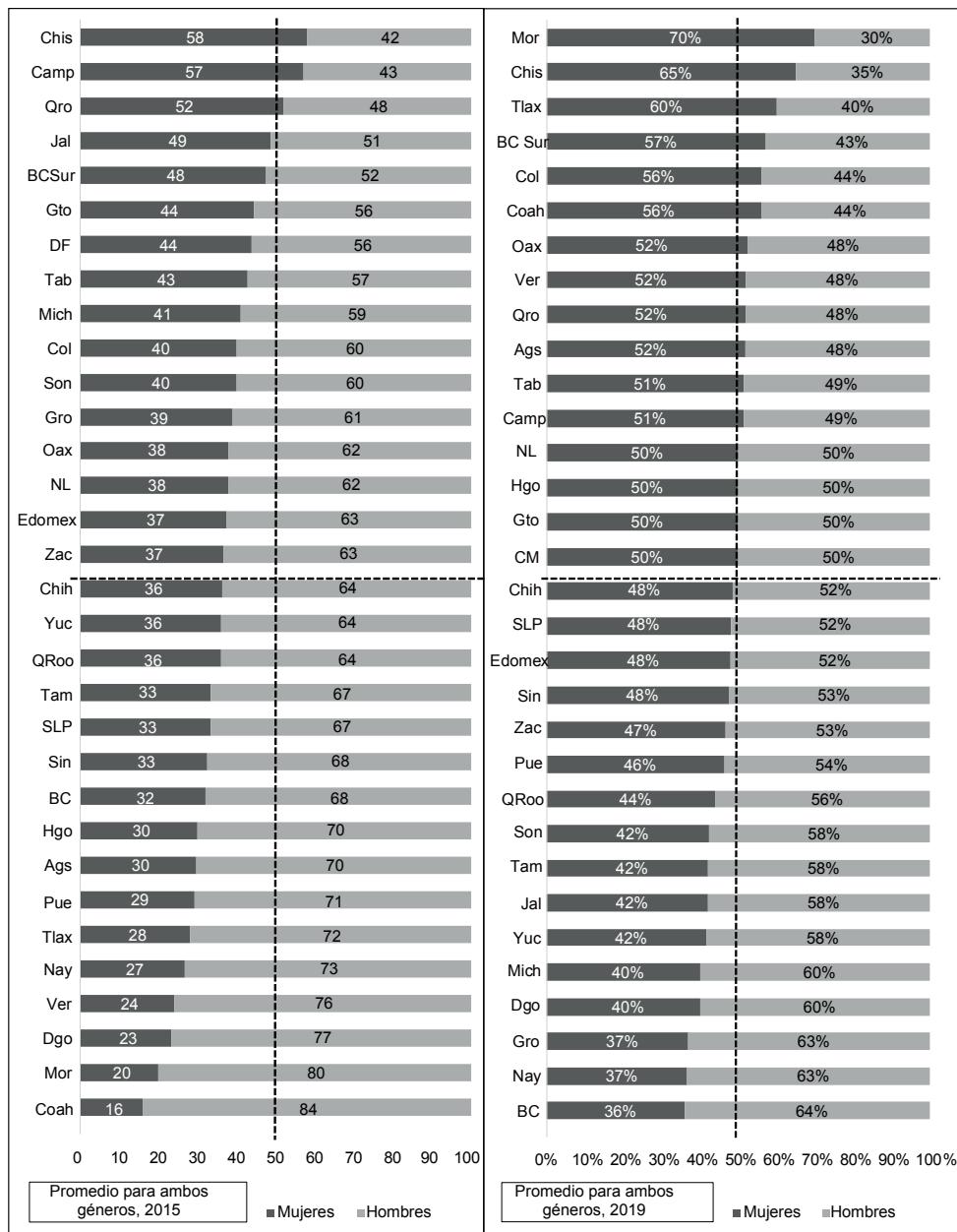
Posteriormente, la reforma de 2014 estableció en la Constitución que las listas de candidatos a los cargos legislativos federales y locales se integrarían de manera paritaria; se subsanó la omisión en cuanto a los candidatos suplentes en el poder legislativo de cualquier nivel; se determinó que las fórmulas de distinto género debían alternarse para garantizar el principio de paridad hasta agotar cada lista y; por último, se estipuló que las fórmulas de candidatos para el cargo de senador deberían estar integradas de manera alternada por personas de género distinto (Legipe 2014; LGPP 2014). Como consecuencia, en 2015 se consiguió el 35% de curules estatales para las mujeres y en 2018 el 48.8%, lo que constituyó un aumento de treinta y seis puntos porcentuales con respecto a la cifra reportada antes de la implementación de las reformas (1999).

Finalmente, la reforma de 2019<sup>2</sup> consolidó el principio de paridad al establecer, entre otras cosas, la paridad en los nombramientos de los titulares de las secretarías de despacho del Poder Ejecutivo Federal y sus equivalentes en las entidades federativas; en los procedimientos de elección, designación y nombramiento de las autoridades de las legislaturas; en los partidos políticos, órganos autónomos y en cualquier entidad, órgano u organismo que ejerza funciones de autoridad en el ámbito de la Federación, las entidades federativas y municipios.

---

<sup>2</sup> El 6 de junio de 2019, el titular del Poder Ejecutivo publicó el decreto por el que se reforman los artículos 2, 4, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Paridad entre Géneros.

**Gráfico 2. Porcentaje de legisladoras y legisladores  
en los congresos estatales en México, 2015-2019 (%)**



Fuente: Integralia Pública (2016) y sitios web de los congresos locales (2019).

Sin embargo, pese al avance en términos agregados, el incremento en el porcentaje de representación femenina en los congresos estatales en México no ha sido homogéneo. Si bien el promedio nacional se había duplicado en los últimos años, la diferencia entre las entidades con el porcentaje de mujeres legisladoras más alto y el nivel más bajo se incrementó hasta 2015. En 1991, el margen fue de dieciséis puntos porcentuales; para 2006, la diferencia entre el congreso con el nivel de representación femenina más alto y el más bajo fue de veintiún puntos porcentuales, cifra que aumentó a veinticuatro puntos en 2007. Para 2011 hubo otra ampliación, ya que el estado con el menor número de diputadas (Aguascalientes, 7.4%) se encontró a veintiocho puntos de diferencia del estado que obtuvo el mayor número de legisladoras (Tamaulipas, 37%).

En 2012 y 2013 la diferencia fue de 30 y 35 puntos porcentuales, respectivamente. Este fenómeno, lejos de haberse subsanado con la obligatoriedad de paridad en las cuotas, fue cada vez más amplio y frecuente. Si bien en 2015 el promedio nacional de representación femenina fue de 35% previo a las elecciones, y 38.3% al cierre del año, el margen de diferencia alcanzó el valor histórico más alto. Chiapas superó el 58% de representación femenina (Integralia Pública 2016), mientras que Durango apenas alcanzó el 13.3%, una diferencia de casi cuarenta y cinco puntos porcentuales. Recientemente, este fenómeno comenzó a disminuir. Como resultado de los comicios de 2018, la entidad con el menor porcentaje de curules femeninas obtuvo 36%, lo que representa un avance sustancial si se contrasta con el 13.3% obtenido en los comicios de 2015.

### **Candidaturas femeninas en los congresos estatales, 2004-2018**

Las candidaturas de mujeres para integrar los congresos estatales han aumentado considerablemente en los últimos doce años, aunque ha variado de manera sustancial entre las entidades y para cada principio de elección. Cabe recordar que desde la reforma de 2002 se estipuló la aplicación de las cuotas de género para las candidaturas

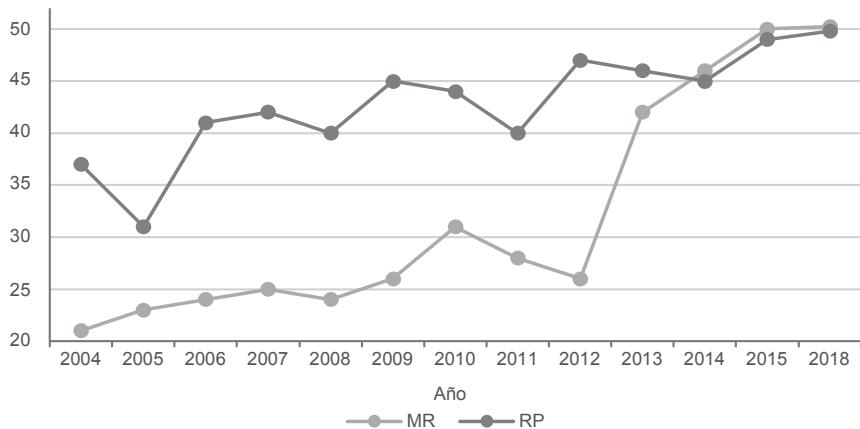
de representación proporcional (RP), mientras que para las candidaturas de mayoría relativa (MR), este principio se incluyó hasta la reforma de 2014.

Como efecto de la reforma de 2002, las candidaturas de mujeres por el principio de representación proporcional alcanzaron 37% en 2004 y 42% en 2007. Derivado de la reforma de 2007 que amplió las cuotas de género de 30% a 40% hubo un aumento significativo. En 2009, la cifra ascendió a 45% y en 2012 a 47%, siendo el nivel más elevado en el periodo de 2008 a 2014. Al cierre de 2015 el porcentaje alcanzó el 49% de las candidaturas y en 2018 representó el 50.24%.

En el caso de las candidaturas por el principio de mayoría relativa la situación fue diferente. Como ya se estableció en el apartado anterior, las reformas de 2002 y 2007 dejaron pendiente la obligatoriedad de las cuotas para las postulaciones por este principio de elección, lo que afectó los alcances, la eficacia y los resultados de las medidas implementadas. En 2004, el porcentaje de candidaturas de mujeres por MR no superó 21%, lo que derivó en una diferencia sustancial de casi dieciséis puntos porcentuales en comparación con las candidaturas por el principio de RP.

En años posteriores el incremento fue modesto: para 2009, 26% de candidaturas femeninas representó apenas un incremento de dos puntos porcentuales en comparación con la cifra lograda cinco años antes. Al contrario, en 2010 hubo un aumento de cinco puntos porcentuales con respecto a 2009; la mayor parte de los congresos de los estados en los que hubo elecciones ese año alcanzaron el 30% de representación de mujeres, y en dos casos superaron el 40%. Entre 2013 y 2015 el aumento fue significativo, pasando de 42% en 2013 a 46% en 2014, consolidándose en 2015 con el 50%, año posterior a la implementación de la reforma en la que se incorporó el principio de paridad de género y manteniendo en 2018 el 49.8%.

**Gráfico 3. Porcentaje de candidaturas legislativas femeninas en los congresos estatales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) e información solicitada a los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2018 - 2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En los casos de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, la información entregada estaba incompleta.

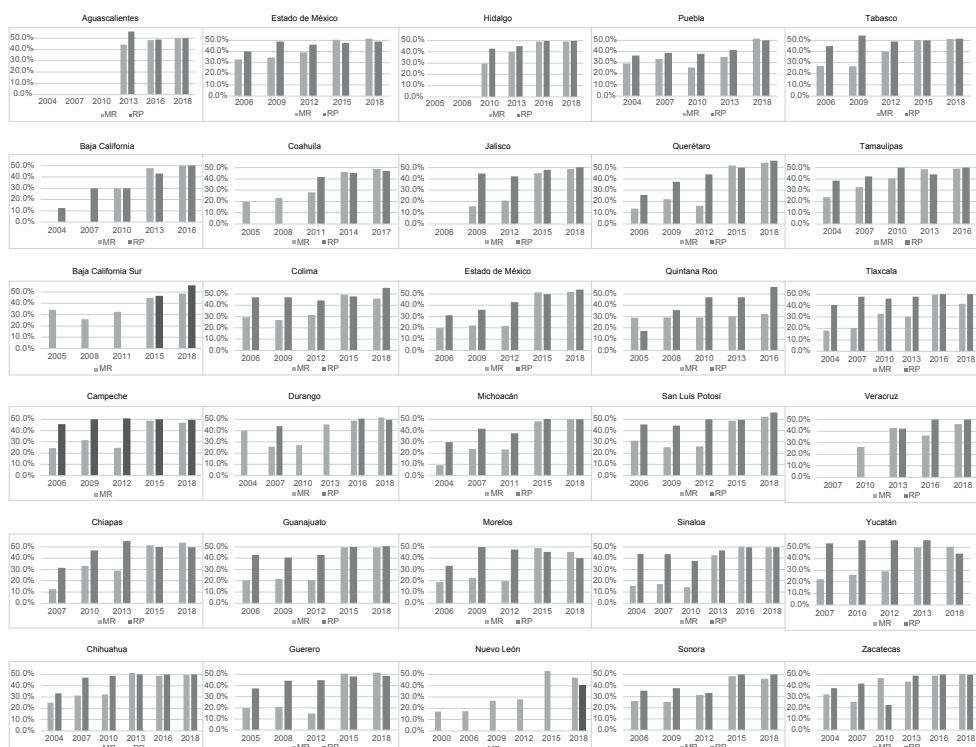
MR = Mayoría Relativa; RP = Representación Proporcional.

Si bien el promedio nacional ha aumentado de manera importante, el avance en las entidades del país ha mostrado patrones diferentes. En el periodo de 2004 a 2007, quince estados superaron la barrera del 40% de candidaturas por el principio de representación proporcional: Tlaxcala y Sinaloa (2004); Tabasco, San Luis Potosí, Guanajuato, Colima, el entonces Distrito Federal y Campeche (2006); Chihuahua, Durango, Michoacán, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas (2007). Por su parte, Yucatán superó la barrera del 50% (2007). Para el mismo periodo, siete estados tuvieron un porcentaje de candidaturas femeninas por el principio de mayoría relativa superior al 30%: Zacatecas (2004); Baja California Sur (2005); San Luis Potosí y el entonces Distrito Federal (2006); Tamaulipas, Puebla y Chihuahua (2007). Durango fue el único estado que alcanzó el 40% (2004).

Entre 2009 y 2012, nueve estados superaron la barrera del 50% para las candidaturas de RP, mientras que Yucatán superó el 60%. Ninguna

entidad obtuvo esas cifras para las candidaturas de MR. Sin embargo, en 2010 Tamaulipas y Zacatecas superaron el 40% de candidaturas de mujeres por el principio de MR; en 2012 Tabasco lo hizo. En 2013, Chihuahua y Yucatán alcanzaron el 50% de candidaturas de mujeres; en 2015 hicieron lo propio Chiapas, el entonces Distrito Federal, Guererro, Estado de México, Querétaro y Tabasco. Finalmente, los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018 tuvieron porcentajes mayores a 41%.

**Gráfico 4. Porcentaje de candidaturas legislativas femeninas en los congresos estatales en México por entidad federativa, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016), así como de los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2018-2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En los casos de Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Durango, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Veracruz, la información entregada estaba incompleta.

Al contrario, el menor número de candidaturas de MR entre 2004 y 2007 se registró en Michoacán, Sinaloa y Querétaro, con menos de 15% de las candidaturas totales. Entre 2007 y 2012, el rezago siguió siendo importante aún en algunas entidades: Chiapas, Jalisco, Sinaloa, Guerrero, Morelos y Querétaro no superaron el 20%. En 2013 la tendencia cambió: ningún estado se ubicó por debajo del 30%, mientras que en 2015 el porcentaje mínimo fue de 44%. Finalmente, de los 27 estados en los que hubo elecciones para diputaciones locales en 2018, sólo en Morelos y Tlaxcala las candidaturas femeninas de MR fueron menores a 46% (45.56% y 41.46%, respectivamente).

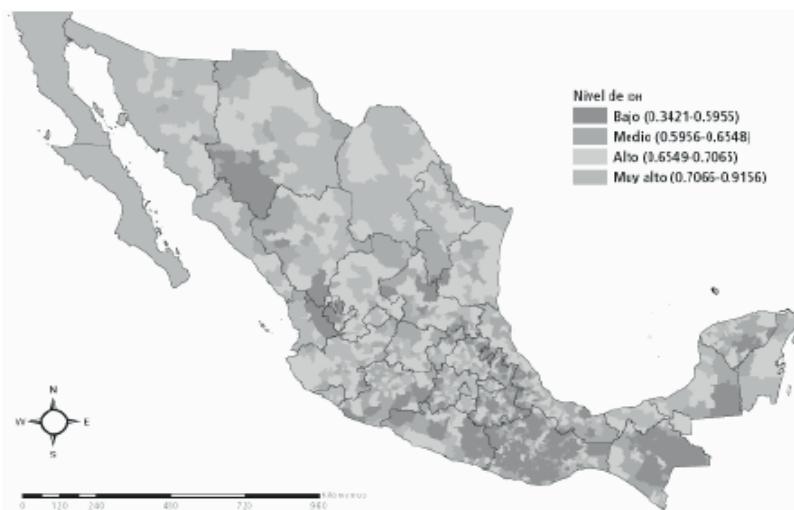
En el caso de las candidaturas de RP para 2004 y 2005, los estados con las cifras más bajas fueron Baja California (12.5%) y Quintana Roo (17.24%). En 2006 sólo Querétaro registró un porcentaje menor a 30%, lo mismo que Baja California en 2007. En 2009 la tendencia cambió: la cifra más baja la obtuvo el Estado de México (36.11%); en 2010 Zacatecas (22.54%); en 2011 Michoacán (37.5%); en 2012 Sonora (33.33%); en 2013 Puebla (41.43%); en 2015 Morelos (45.57%), y, en 2018 Morelos y Nuevo León con 40%, consolidando así una nueva etapa en materia de equidad en el acceso de las mujeres a las arenas legislativas estatales.

### **La representación política de las mujeres en los municipios en México (2006-2015)**

La titularidad del poder ejecutivo en el país ha sido un espacio predominantemente masculino en los tres ámbitos de gobierno. Hasta 2019, México no ha tenido una mujer al frente del ejecutivo federal; por su parte, sólo nueve mujeres han sido electas gobernadoras: Colima (Griselda Álvarez Ponce de León, 1979-1985), Tlaxcala (Beatriz Paredes Rangel, 1987-1992), Yucatán (Dulce María Sauri Riancho, 1991-1994; Ivonne Ortega Pacheco, 2007-2012), Sonora (Claudia Pavlovich, 2015-2021), Distrito Federal (Rosario Robles Berlanga, 1999-2000), Zacatecas (Amalia García Medina, 2004-2010), Puebla (Martha Érika Alonso Hidalgo, 2018) y Ciudad de México (Claudia Sheinbaum 2018-2014). Por lo que hace a los municipios, el porcentaje de mujeres que ha gobernado alguno es muy bajo.

Es en el ámbito municipal —la instancia de gobierno más próxima a la ciudadanía— las mujeres enfrentan los retos más importantes. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), en 614 municipios el nivel de desarrollo humano de las mujeres fue bajo, lo que corresponde aproximadamente al 25% de todos los municipios.

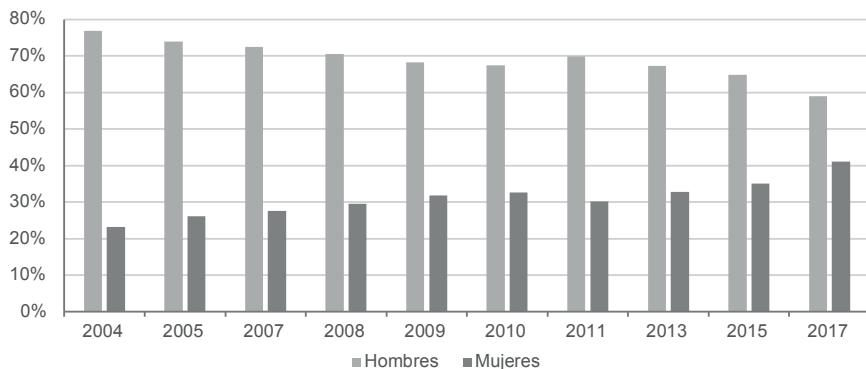
Gráfico 5. Índice de Desarrollo Humano de las mujeres en los municipios de México, 2010



Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2014), Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México.

El nivel de desarrollo más alto se presenta en los municipios del norte y centro del país; por el contrario, en el suroeste se enfrentan las condiciones de rezago, pobreza y discriminación más agudas (gráfico 5). Asimismo, el municipio es el espacio en el que las mujeres tienen los niveles de representación política más bajos, tendencia que comparte con la mayor parte de los países latinoamericanos. En 2004 había 3,759 regidoras de un total de 16,211 (23%). En los años subsecuentes esa cifra se incrementó de manera sostenida, a excepción de 2011, cuando se presentó una reducción de tres puntos porcentuales con respecto al 33% reportado en 2010. En 2013, 33% de las regidoras eran mujeres, diez puntos porcentuales más en comparación con 2004. En 2015 ocuparon 6,229 regidurías de un total de 17,736 (35%) y en 2017 se alcanzó el nivel de representación más alto, cuando las mujeres ocuparon 7,207 regidurías de un total de 17,749 (41%).

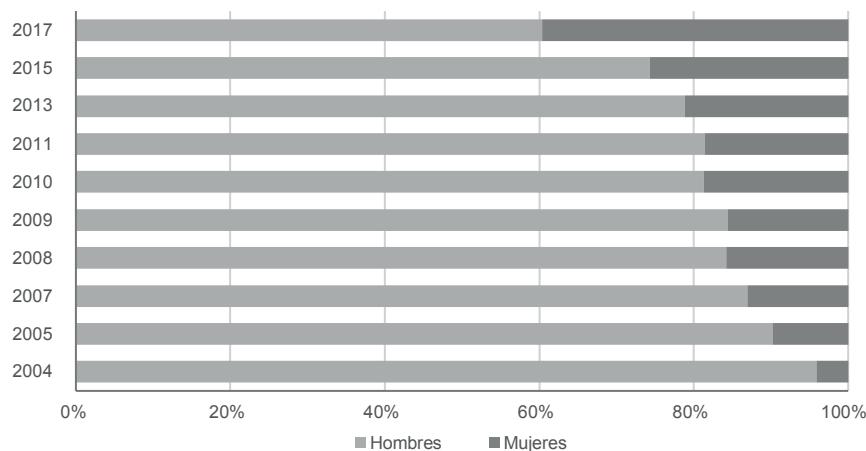
**Gráfico 6. Regidores por sexo en los municipios mexicanos, 2004-2017 (%)**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).

La presencia de las mujeres como síndicos municipales ha sido más limitada que como presidentas municipales, aunque también se ha acrecentado en los últimos años. En 2004, sólo 100 de las 2,435 sindicaturas eran ocupadas por mujeres (4%), cifra que aumentó a 13% en 2007 y a 19% en 2010. En 2015 la cantidad se extendió a 667 de un total de 2,597, 26% en términos reales; y en 2017 alcanzó el 39.60%.

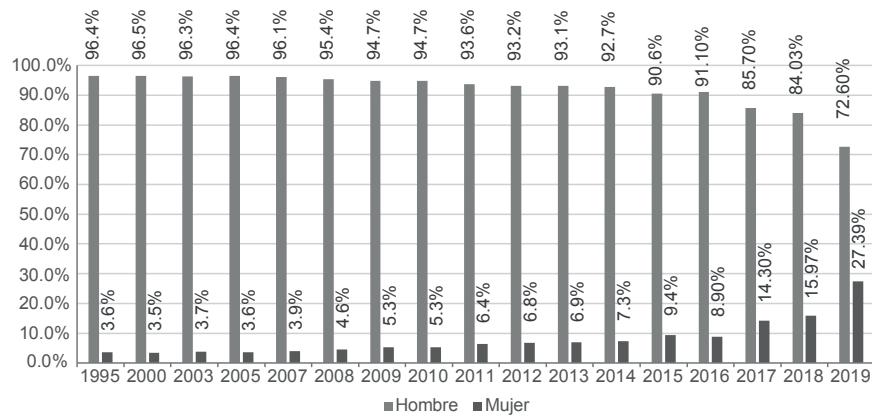
**Gráfico 7. Síndicos por sexo en los municipios mexicanos, 2004-2017 (%)**



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).

A pesar de los avances, uno de los principales retos en materia de paridad de género sigue siendo el acceso de las mujeres a las presidencias municipales, sobre todo cuando se considera el grado de avance que han tenido las mujeres en otros ámbitos de representación política, como el poder legislativo federal y estatal. En 1995, 3.6% de las presidencias municipales estaban ocupadas por mujeres. Esa cifra aumentó muy poco los siguientes años. En 2007 el porcentaje apenas había llegado a 3.9%, esto es, 96 localidades de un total de 2,356. Entre 2008 y 2014 los incrementos anuales fueron constantes; sin embargo, en promedio fueron menores a uno por ciento: para 2014, la cifra en cuestión era de 7.3%. En 2015, el porcentaje de presidentas municipales alcanzó el 9.4%, un incremento de dos puntos porcentuales con respecto al año anterior y en 2016 hubo un descenso a 8.9%. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39%, respectivamente. Si bien en los últimos veinte años ha incrementado notablemente el porcentaje de municipios gobernados por mujeres sigue siendo un espacio de violencia, inequidad y rezago.

**Gráfico 8. Presidentes municipales en México por sexo, 1995-2019**

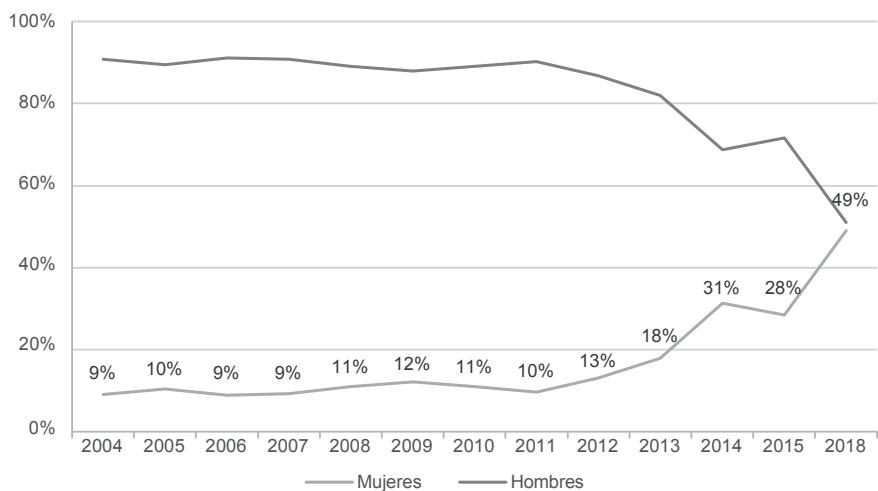


Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Indicadores de Género del Instituto Nacional de las Mujeres (2019).

## Candidaturas femeninas para presidencias municipales, 2004-2018

Entre 2004 y 2012, la proporción de candidatas a presidencias municipales fluctuó entre 9% y 13%. Mostró aumentos sostenidos anuales, excepto en 2011, cuando disminuyó un punto porcentual respecto al año previo. Fue a partir de 2013 que la tendencia se aceleró notablemente, con el 5% más de candidaturas de mujeres respecto a 2012, mientras que, en 2015, la cifra era ya el 28%, un aumento importante sobre todo si se toma como referencia el 9% que se reportó en 2004. En 2018 se consolidó la paridad en candidaturas, ya que el 49% fueron ocupadas por mujeres.

**Gráfico 9. Candidatas y candidatos a presidencias municipales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) y de los portales de los Institutos Estatales Electorales y de solicitudes de información (2019). En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En el caso de Hidalgo la información entregada estaba incompleta. En los casos de Nayarit, Ciudad de México y Tabasco la información no fue proporcionada.

Así como sucede con el proceso para integrar las legislaturas estatales —lleno de grandes matices—, la participación de las mujeres en candidaturas para las presidencias municipales difiere notablemen-

te entre estados. En 2004, sólo Veracruz superó el 13% de candidaturas de mujeres, mientras que en Durango (2004) y Baja California Sur (2005), todos los candidatos fueron hombres. Para 2007, entidades como Durango habían logrado un avance sustancial (33%); en otras, como Chiapas, Michoacán y Morelos, las candidaturas de mujeres no superaban el 7%.

Entre 2008 y 2010, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Sonora, Yucatán y Tamaulipas superaron el 15% de candidaturas de mujeres; Durango y Quintana Roo alcanzaron el 20%, cifra que obtuvieron cuatro estados más entre 2011 y 2013. Veracruz destacó en 2013 por lograr el 29% de candidaturas de mujeres para las presidencias municipales.

En 2015 se lograron niveles históricos en Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Querétaro, con 45.10%, 49.85%, 49.62% y 48.72%, respectivamente. Los estados que se posicionaron entre el 20% y el 30% de las candidaturas totales fueron Colima, Estado de México y Sonora (20.55%); aquéllos que lo hicieron dentro del rango del 10% al 20% fueron Yucatán (17.63%), Campeche (16.85%), Guanajuato (14.10%) y San Luis Potosí (13.62%). Por último, en entidades como Michoacán y Jalisco, el avance fue incipiente (6.62% y 4.92% de candidaturas de mujeres, respectivamente). Finalmente, en los comicios de 2018 se consolidó la paridad de género en candidaturas a presidencias municipales, ya que el porcentaje más bajo lo obtuvieron Nuevo León y Morelos, con 43.25% y 45.31%, respectivamente. En la mayoría de los estados se alcanzó o superó el 50%.

**Gráfico 10. Candidaturas femeninas  
a presidencias municipales en México, 2004-2018**



Fuente: Elaboración propia con información del Banco de Datos Legislativos proporcionado por Integralia Pública (2016) y de los portales de los Institutos Estatales Electorales y solicitudes de información. En el caso de Aguascalientes y Oaxaca no pudieron hacerse solicitudes de información porque la plataforma no estaba disponible. En el caso de Hidalgo la información entregada estaba incompleta. En los casos de Nayarit, Ciudad de México y Tabasco la información no fue proporcionada.

## **Las sentencias de la Sala Superior del TEPJF en materia de paridad de género en el proceso electoral 2014-2015**

En muchos casos, el aumento en las candidaturas, tanto para los poderes legislativos estatales, como para los ayuntamientos, se dio como resultado de las sentencias emitidas por la Sala Superior del TEPJF ante los recursos interpuestos para que se hiciera efectiva la paridad de género en los procesos electorales 2014-2015. Sin embargo, el proceso presentó matices importantes, con resultados favorables en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas, y resultados parciales en el Estado de México, Nuevo León y Sonora.

En el caso de Baja California Sur, el recurso de impugnación presentado (RA-060/2016) por Morena, tuvo como resultado una sentencia favorable (TEPJF, expediente: SG-JRC-43/2015), que obligó a los partidos a incorporar el criterio de paridad en la integración de las candidaturas para presidencias municipales, lo que derivó en un incremento de 37% con respecto a los comicios estatales previos. El sentido de la sentencia se sustentó debido a que “la paridad de género es un principio que resulta aplicable para todos los cargos de elección popular y no sólo para las candidaturas al Congreso de la Unión y los congresos de los estados. Lo anterior si se tiene en cuenta que el ámbito municipal es el área política en el que las mujeres han resentido una mayor discriminación” (TEPJF 2015b, SG-JRC-43/2015).

Además, cabe resaltar que como consecuencia del resolutivo en commento y con base en la normatividad, la mayor parte de las candidaturas a las presidencias municipales correspondieron a mujeres. Tal como establece dicho documento, “en caso de que el cálculo del 50% de candidaturas para cumplir con el principio de paridad arroje un número fraccionado, éste se elevará al entero inmediato superior, que deberá corresponder al género femenino. En este sentido, concluye el actor que toda vez que en la entidad existen cinco municipios, lo correspondiente es que tres candidaturas a presidencias municipales correspondan a mujeres” (TEPJF 2015b, SG-JRC-43/2015).

En el caso de Querétaro, el recurso de impugnación presentado para observar la paridad en las candidaturas en coaliciones tuvo como

resultado una sentencia (TEPJF, expediente: SUP-REC-115/2015) que, de igual manera que en Baja California Sur, instruyó a los partidos políticos a que acataran este principio (TEPJF 2015a), ya que la paridad se encuentra debidamente fundamentada en la normatividad federal y estatal (CPEUM 2020, Artículo 4, base I; Legipe 2014, Artículo 7; LGPP 2014, artículos 232, párrafo 3 y 25, inciso r; CPEQ 2013, segundo párrafo; LEEQ 2014, Artículo 192, párrafo segundo). Por lo tanto:

la postulación de candidaturas en forma paritaria es un deber impuesto directamente a los partidos políticos en cuanto son las entidades de interés público a las que se les ha reconocido la finalidad de hacer posible el acceso a los ciudadanos al ejercicio del poder público y que con el establecimiento de este deber se pretende, como objetivo en esta fase del proceso electoral, que la paridad se alcance en el mayor grado posible respecto de la totalidad de las postulaciones que realicen los partidos, con independencia de las modalidades de participación específicas que la ley autorice” (TEPJF 2015d, SUP-REC-115/2015, 21-22).

En Chiapas la situación fue más compleja. A sólo once días de la elección, la Sala Superior emitió una sentencia por la que el Instituto Estatal Electoral ordenó a los partidos políticos que respetaran el criterio de paridad en las candidaturas, ausente por completo en sus listas originales (Cortés 2015). Sin embargo, el proceso electoral fue muy controvertido y en algunos municipios carente de legitimidad, debido a que, lejos de incentivar la competencia y la apertura de espacios en condiciones de igualdad, algunos partidos políticos optaron por postular a las esposas o familiares mujeres de los candidatos originalmente propuestos (diez del PVEM y dos del PRI) (Mariscal 2015), y de este modo “cumplir” con el mandato que se les impuso.

Además, Rosa Pérez Pérez, candidata electa por el PVEM en el municipio de San Pedro Chenalhó, tomó protesta el 1 de octubre de 2015 y días más tarde presentó su renuncia en contra de su voluntad debido “a la presión de un grupo de inconformes de la comunidad, con anuencia de las autoridades estatales” (TEPJF, expediente: SUP-JDC-1654/2016). Poco después, el TEPJF emitió una sentencia mediante la cual se reincorporó a la afectada y se revocó el decreto por el que el Congreso del Estado de Chiapas aceptó su renuncia (CELSCh 2016).

Como consecuencia de éstos sucesos y debido a la omisión y falta de apego a la legalidad por parte de los consejeros del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, el TEPJF emitió una sentencia el 11 de mayo de 2016 (TEPJF 2016), para que se destituyera a tres consejeros electorales y se solicitara la remoción de los cuatro consejeros restantes (Notimex 2016). Este hecho es de suma importancia en el país, ya que sienta un precedente y muestra que, en caso de incumplimiento a los criterios de paridad de género establecidos en las normas federales y estatales, puede haber consecuencias graves.

Por su parte, en el Estado de México, Nuevo León y Sonora los procesos de impugnación no tuvieron los mismos resultados que en los casos anteriormente citados. En el Estado de México (97/2015) se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas; sin embargo, se determinó que, para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, no podían revertirse debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en este caso, ninguna de las promovientes del citado recurso contendía en el proceso electoral en curso. La Sala Superior en la sentencia emitida (TEPJF, SUP-REC-97/2015, 40-41), si bien reconoció que las interesadas pertenecen al grupo en situación de vulnerabilidad, aceptó que se cumpliera el criterio de paridad vertical en el proceso electoral y privilegió la certeza de los comicios. El argumento central fue el siguiente:

[...] se tiene presente que en el registro de candidaturas se observó el principio de paridad de género, dado que ninguno de los géneros rebasó (verticalmente) los porcentajes establecidos por el legislador local para impulsar la participación igualitaria de las mujeres en la contienda electoral. Ahora bien, aun reconociendo que conforme con el principio de progresividad, la paridad de género en su dimensión horizontal debe implementarse, esta Sala Superior considera que en el caso deben prevalecer los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica rectores del proceso electoral, por lo siguiente.

En segundo lugar, porque se toma en consideración que su aplicación podría modificar la situación jurídica no solo de los candidatos sino también de las candidatas registradas, quienes no presentaron medio de impugnación alguno contra las reglas establecidas para garantizar el principio de paridad por los partidos y por las autoridades electorales.

En efecto, antes se explicó que el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano cuya sentencia se impugna a través del presente recurso, lo promovieron ciudadanas a quienes se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad. En la demanda, ninguna de las promoventes manifiesta estar participando en el proceso electoral que se lleva a cabo en el Estado de México. Tampoco particularizan alguna circunstancia tendente a evidenciar una situación de exclusión de las mujeres. Su alegato se centra en considerar que a efecto de revertir las condiciones históricas de desventaja de las mujeres se hace necesario implementar en el actual proceso electoral la dimensión horizontal de la regla de paridad.

Lo anterior es importante tomarlo en consideración en el caso, porque la consecuencia de aplicar la dimensión horizontal de la regla de paridad implicaría ordenar a los partidos políticos que realizaran los ajustes necesarios para lograr dicha paridad, y los cambios podrían modificar, incluso, la situación jurídica de candidatas ya registradas (dado que los partidos políticos cuentan con el derecho de auto organización) sin que ellas hubieran manifestado su inconformidad con las reglas aplicadas para garantizar el principio de paridad y, mucho menos que hubieran considerado la afectación a su derecho a participar en condiciones de igualdad. [...] Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral" (TEPJE, expediente: SUP-REC-97/2015, 40-41).

De la misma forma que en el Estado de México, en Nuevo León y Sonora<sup>3</sup> se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Según estableció la Sala Superior del TEPJE, "se reconoce

---

<sup>3</sup> "[...] Si bien la paridad horizontal es deseable para alcanzar una igualdad sustancial o material en el acceso a los cargos de elección popular, en el caso, atendiendo a los principios rectores del procedimiento electoral y dado que los registros de candidaturas tienen plenos efectos y las campañas electorales están en curso, no es dable su implementación, pues de ser así, se vulnerarían los principios rectores del procedimiento electoral a que se ha hecho referencia, en perjuicio de los partidos políticos, sus candidatos y la ciudadanía, de ahí que, como se dijo, no sea jurídicamente posible acoger la pretensión de la parte actora. Por lo anterior, esta Sala Superior considera, que al estar garantizada la paridad de género en la postulación de las candidaturas deben prevalecer los principios de certeza y seguridad jurídica para el actual proceso electoral, a fin de que las candidatas y los candidatos realicen sus actividades en condiciones ciertas en las siguientes etapas del proceso electoral" (TEPJE 2015c).

la obligación constitucional y convencional de establecer las medidas necesarias para garantizar la paridad de género en la postulación de candidaturas a cualquier cargo de elección popular, [...] ésta debe realizarse siempre que jurídicamente sea posible, y que las medidas que se implementen sean acordes con los sistemas y procedimientos constitucionales" (TEPJF 2015a).

Por último, destacan dos en los que no hubo conflictos posteriores al registro de las planillas. En el caso de Guerrero, el aumento en las candidaturas de mujeres se dio a través de un proceso más sencillo. Los lineamientos para incorporar la paridad de género en las candidaturas para el proceso electoral de 2015 fueron estipulados por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana meses previos a las elecciones, lo que incrementó notablemente la inclusión de las mujeres con respecto a las elecciones previas, generó certeza y legalidad, y evitó conflictos durante el proceso. En los comicios de 2015-2016 de Oaxaca el proceso se solventó por la misma vía.

## Conclusiones y recomendaciones

Los esfuerzos realizados en materia de equidad de género se han traducido en grandes avances; sin embargo, la mayoría de las sociedades aún enfrenta grandes retos para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos. En México, el derecho de las mujeres al voto se estableció formalmente desde 1953, y en 1954 se hicieron las adecuaciones legales necesarias para que pudieran ser votadas; sin embargo, hasta finales del siglo pasado, la presencia femenina en los espacios de representación política fue muy baja.

Como resultado de la implementación de acciones afirmativas mediante las reformas a los ordenamientos electorales se ha visto una mejora sustancial en la inclusión de mujeres en espacios de representación política durante los últimos veinte años. Aunque el impacto más notable se ha dado en el poder legislativo federal, la representación de las mujeres en casi todos los congresos de las entidades del país también se ha incrementado de manera constante. En 1991, sólo la Asamblea

Legislativa del Distrito Federal superaba el veinte por ciento de diputadas. Incluso, los congresos de Morelos, Sonora y Guerrero se caracterizaron por no incluir a ninguna mujer (Integralia Pública 2016). En 2015, el promedio nacional de representación femenina fue de 35% antes de las elecciones (INM 2016), en 2019 alcanzó el 48.80%.

Al contrario, la participación de las mujeres en los puestos de representación política en el ámbito local ha sido más limitada. Si bien en los últimos veinte años ha aumentado el porcentaje de presidentas municipales, continúa siendo un espacio de inequidad y rezago. El incremento más notable se dio en 2018 y 2019, con 15.97% y 27.39% de presidentas electas, respectivamente. En los cabildos los resultados han sido más favorecedores, a finales de 2017 las síndicas y regidoras alcanzaron 39.60% (INM 2016) y 41% (INM 2016), respectivamente.

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas. Homologar el marco normativo y legislar los cambios necesarios para garantizar la paridad en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federativas del país. En los años subsecuentes, el TEPJF generó tesis y jurisprudencias que destrabaron muchos obstáculos para garantizar este derecho. En los estados en los que se emitieron sentencias a favor de la incorporación de igual número de mujeres y hombres en las candidaturas 2015, el porcentaje de mujeres fue exponencialmente alto, en comparación con aquellas entidades donde no se estipuló la obligación de acatar estos principios. Sin embargo, las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF emitidas tuvieron matices importantes.

En Nuevo León y Sonora, si bien se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas en las presidencias municipales, se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido a su grado de avance. Cabe mencionar que, en ambos casos, las impugnaciones fueron promovidas por ciudadanas a las que se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad, pero que no participaron en el proceso electoral. Al contrario, en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas los procesos fueron exitosos, ya que se observó el principio de paridad en todas las postulaciones para cargos de representación política, incluyendo los de presidencias municipales.

En suma, estos procesos ponen de manifiesto seis grandes problemas:

1. La resistencia de algunos grupos sociales ante la participación y el liderazgo de las mujeres en puestos de representación política, tal como se mostró con el caso de la renuncia forzada en Chiapas.
2. La falta de apego de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres, como se mostró a partir de las acciones del Congreso Estatal de Chiapas, al emitir el decreto por el que se aceptó la renuncia forzada de la candidata electa para nombrar un presidente municipal sustituto, así como de las autoridades estatales al no velar por la protección de los derechos políticos de la afectada.
3. Los altos niveles de violencia de género y rezago en el ámbito municipal en México.
4. La complicidad y alta resistencia de los partidos políticos ante los principios de paridad de género para la postulación de candidatos a los puestos de representación política, tal como se mostró a partir de la omisión de estos en los diferentes casos citados.
5. La falta de observancia y apego a las normas, por parte de los Institutos Estatales Electorales, para ejercer sus funciones de manera correcta y equitativa, en beneficio de todos los grupos sociales, al legitimar los procesos sin observar la paridad de género.
6. La falta de homologación de los marcos normativos estatales para garantizar la paridad de género horizontal y vertical, ya que, como se observó en los casos antes citados, aunque los recursos legales para impugnar, en algunos casos fueron resueltos a favor, aquéllos en los que los que no hay espacio para la interpretación, suelen transitar con mayor certeza jurídica.

En este sentido, la imposición a los partidos políticos para integrar mujeres, con base en la normatividad federal y estatal, aunque presenta enorme resistencia en algunas entidades, y en algunos casos resta legitimidad, se consideran una medida efectiva y necesaria en el corto plazo para poder modificar concepciones y comportamientos con respecto a la igualdad de oportunidades de las mujeres a mediano y largo plazo. También se reconoce que la implementación de las cuotas de género no es el único medio para mitigar las brechas de desigualdad existentes.

Además del desafío que implica que las mujeres puedan acceder a los espacios de representación política, un segundo reto es que las mujeres puedan ejercer su derecho de manera sustantiva, con igualdad de oportunidades una vez en el cargo. Esto consiste en garantizar a las mujeres la transversalización de la perspectiva de género al interior de las instituciones, en todo lo que respecta a las estructuras, órganos, procesos, prácticas, toma de decisiones e incidencia en todos los ámbitos del trabajo para ejercer el poder en condiciones democráticas de igualdad y asegurar un desarrollo pleno y equitativo para las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos (PNUD 2013).

Para ello, en 2019 se aprobó una nueva reforma en materia de paridad de género, que subsana buena parte de las deficiencias que dejó la reforma previa (2014). Las nuevas disposiciones garantizan la paridad de género en los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, en los tres ámbitos de gobierno, así como en los organismos públicos federales y locales.

La finalidad es que la paridad se observe en el gabinete del ejecutivo federal y sus homólogos en las entidades; en las comisiones y órganos de gobierno del legislativos federal y los congresos estatales; los ministros, jueces de distrito, magistrados de circuito y electorales, y, Consejo de la Judicatura Federal; en el Instituto Nacional Electoral, Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Comisión Federal de Competencia Económica, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Instituto Nacional de Telecomunicaciones, Tribunal de Justicia Administrativa y Tribunal Superior Agrario; finalmente, en los ayuntamientos y organismos públicos autónomos locales.

Los resultados de esta reforma podrán observarse en los años por venir. Sin embargo, las disposiciones legales no garantizan el ejercicio sustantivo del poder, la promoción y formación de las mujeres en cargos públicos, así como las candidaturas y el ejercicio del cargo sin violencia debido a género. En este sentido, más allá de pensar los avances como el triunfo final de una extensa lucha de una sociedad, debemos impulsar estrategias para complementar las disposiciones legales y garantizar la paridad en la vida política del país. ¶



# **El voto de los mexicanos residentes en el extranjero**

**Yuri G. Beltrán Miranda\***

## **Introducción**

El voto de los mexicanos residentes en el extranjero fue posible por primera vez en la elección presidencial de 2006. La reforma al artículo 36 constitucional de 1996 es el antecedente jurídico inmediato en virtud de que modificó la fracción III que imponía la obligación de votar en un distrito electoral en específico,<sup>1</sup> sin embargo, quedó pendiente la armonización legislativa. Fue hasta junio de 2005 cuando se reformó el Cofipe y se adicionó un Libro Sexto sobre el voto de los mexicanos residentes en el extranjero.<sup>2</sup> Con esta reglamentación se organizaron las elecciones presidenciales en el extranjero de 2006 y 2012.

---

\* Integrante del Consejo General del Instituto Electoral de la Ciudad de México.

<sup>1</sup> Antes de la reforma, el artículo 36 señalaba lo siguiente: Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en el distrito electoral que le corresponda; [...] (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto anterior). Posterior a la reforma de 1996 se eliminó el fragmento que obligaba a votar en un distrito electoral quedando como sigue: Artículo 36.- Son obligaciones del ciudadano de la República: [...] III. Votar en las elecciones en los términos que señale la ley; [...] (CPEUM 2019).

<sup>2</sup> Un caso similar ocurrió en Grecia, donde por años no hubo regulación que materializara el derecho a votar desde el extranjero. Esta omisión fue sometida ante la Corte Europea de Derechos Humanos por tres ciudadanos. El organismo jurisdiccional falló en favor de los quejosos, considerando injusto que pasaran tantos años para que se implementara un derecho reconocido jurisdiccionalmente. Ver *Sitaropoulos and Others v. Greece*, Expediente No. 42202/07.

La reforma electoral de 2014 modificó varias disposiciones sobre el tema (INE 2014). Los tres grandes cambios fueron dirigidos a: i) la credencialización; ii) la habilitación para votar no sólo por presidente de la República, sino también por senadores y gobernadores del estado de origen; iii) el método de emisión del voto: en persona y electrónico.

Hay que reconocer que, antes de las modificaciones a las reglas electorales de 2014, algunas entidades federativas ya reconocían el derecho de sus oriundos a votar desde fuera del país. Michoacán fue la primera en hacerlo.

Para el 2018, la Ciudad de México y quince estados consideraban el voto extraterritorial en sus legislaciones,<sup>3</sup> mismos que han celebrado procesos electorales en los que participó su diáspora: Michoacán (2007, 2011 y 2015); Chiapas (2012, 2015); el entonces Distrito Federal y hoy Ciudad de México (2012 y 2018); Baja California Sur (2015); Colima (2015 y 2016); Oaxaca (2016); Aguascalientes (2016); Zacatecas (2016); Coahuila (2017), Estado de México (2017); Guanajuato (2018), Jalisco (2018), Morelos (2018), Puebla (2018) y Yucatán (2018). La última entidad federativa en sumarse a este cúmulo fue Querétaro en 2020.

Este capítulo analiza los avances en la regulación del voto de los residentes mexicanos en el extranjero, tanto en el ámbito federal como local. Se privilegia la organización de la elección, así como su desempeño, medido en términos de participación electoral alcanzada. Al principio del documento se presentan los hallazgos fundamentales y, al final se señalan las problemáticas que persisten.

## **Experiencias internacionales de voto extraterritorial**

Si bien en México la experiencia es relativamente reciente, en el mundo hay antecedentes de larga data de voto extraterritorial. Así, el estado de Wisconsin aprobó el “voto ausente” en 1862 para los soldados que peleaban en la Guerra Civil. Durante la Primera Guerra Mundial

<sup>3</sup> Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas.

(1914-1918), Reino Unido hizo lo propio estableciendo un mecanismo que permitía a los militares combatientes sufragar mediante un representante (voto por delegación de poder) (IDEA Internacional-IFE 2008).

De hecho, el impulso para introducir la figura del voto en el exterior estuvo relacionado con los derechos políticos de los militares que se encontraban fuera de sus respectivos países, así como del personal administrativo y funcionarios públicos. Sin embargo, también las transformaciones políticas y los conflictos sociales generaron otro tipo de migraciones de ciudadanos de un país a otro.

En otros casos, el nexo causal fue distinto. Para algunas democracias europeas, el debate inició con las grandes oleadas de inmigrantes. El voto extraterritorial fue, en aquellos casos, consecuencia lógica del reconocimiento del derecho de los inmigrantes a participar en elecciones locales (Calderón 2003).

En América Latina, el antecedente más remoto puede hallarse en los períodos de inestabilidad política y en los procesos de transición a la democracia. El primer país en adoptarlo fue Colombia en 1962 seguido por Brasil en 1965. A la fecha, son 21 países de la geozona con algún mecanismo de voto extraterritorial.<sup>4</sup>

Ahora bien, más allá de hablar del reconocimiento de un derecho, el voto a distancia impone retos formidables a los organismos que administran elecciones. Las reglas que organizan comicios dentro de un país pueden resultar insuficientes para garantizar ese derecho fuera del territorio nacional.

De ahí la importancia de que la Comisión Europea para la Democracia a Través del Derecho haya incorporado el tema en sus debates sobre estándares internacionales. La también llamada Comisión de Venecia (2011) determinó lo siguiente:

- Los países que consideren el voto extraterritorial tendrán que balancear el sufragio universal con la transparencia y la seguridad en las elecciones.

---

<sup>4</sup> Barbados en 1971, Puerto Rico en 1977, República Dominicana en 1977, Perú en 1979, Argentina en 1991, Venezuela en 1993, Belice en 1998, Honduras en 2001, Ecuador en 2002, México en 2005, Bolivia en 2009, Bahamas en 2011, El Salvador en 2013, Paraguay en 2013, Chile en 2015, Costa Rica en 2016, República Dominicana en 2016, Guatemala en 2016, Nicaragua en 2016 y Panamá en 2018.

- Una reforma que elimine el derecho a votar de ciertos ciudadanos —en este caso los que radican en el extranjero— debe ser justificada cuidadosamente.
- No se precisan estándares internacionales para implementar las elecciones que incluyan la modalidad de voto en el extranjero, pero éstas deben seguir los criterios que se consideran para la realización de cualquier elección en el país que sea.

La Comisión concluyó que el diseño de un sistema de votación en el extranjero depende de las circunstancias particulares del país, tales como la situación administrativa, la infraestructura, las restricciones de presupuesto, los arreglos electorales y la confianza pública (CDL-AD(2007)023 2007, párrafo 10).

## México: la regulación más difícil del mundo

Cada país que ha implementado el voto extraterritorial ha tenido que adaptarlo según las características de su migración, su sistema electoral y la infraestructura con que cuenta en el extranjero. No obstante, es posible hallar tres grandes familias:

- Algunos países cuentan con registros precisos sobre la ubicación de sus migrantes, a los cuales les envían por la vía postal la boleta con la cual pueden sufragar desde fuera del país.
- Otras naciones aprovechan su infraestructura consular y efectúan ahí elecciones presenciales, previo registro en un listado nominal *ad hoc*.
- El tercer grupo que es también el más pequeño, son aquellos países que contemplan el voto electrónico por internet para sus votantes más allá de las fronteras.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En la actualidad son sólo un puñado de países los que han implementado el voto electrónico por internet para la votación de su diáspora. Los ejemplos por excelencia es Estonia y Suiza, pero también lo han implementado Armenia, Bahréin, Bután y Turquía.

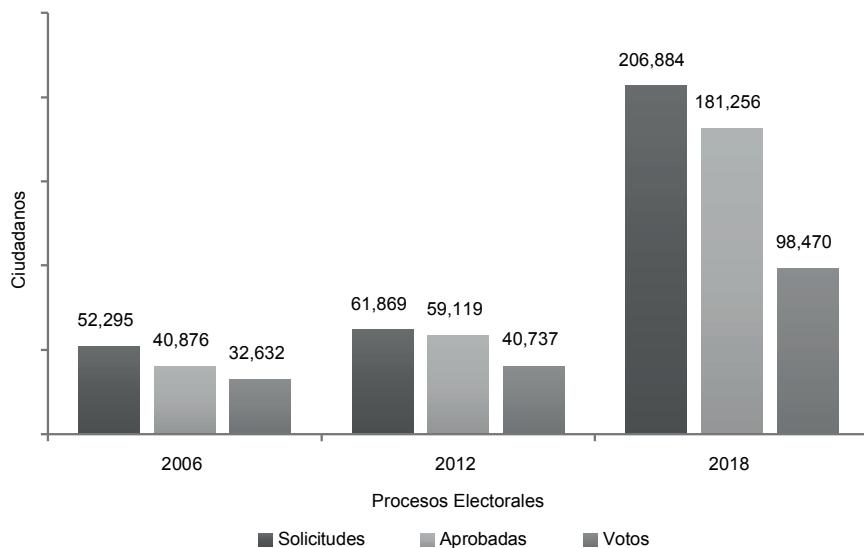
En México, la regulación de 2005 impuso un modelo muy difícil para el votante. Quienes quisieran sufragar desde fuera del país debían tener un registro interno en el país (obtener la credencial para votar) y otro externo (inscribirse en un listado nominal al inicio del proceso electoral). Sólo si se cubrían ambos, les sería remitida una boleta para poder votar, misma que debían devolver a la autoridad electoral por la vía postal en plazos muy cortos.

En efecto, el procedimiento utilizado en las tres elecciones presidenciales que se ha aplicado puede describirse así:

1. Envío de solicitudes para inscribirse en la lista nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).
2. Recepción de las solicitudes y elaboración de la lista nominal. En esta fase, los ciudadanos inscritos en la lista en el extranjero son dados de baja de la lista nominal en el territorio nacional.
3. Envío del Paquete Electoral Postal (PEP) a la dirección en el extranjero que el ciudadano proporcionó.
4. Recepción del PEP, en donde se encuentra la boleta electoral, en la cual se marca el emblema del partido político o de la coalición del candidato en la boleta electoral.
5. Una vez marcada la boleta, se lleva a la oficina postal para su envío en el sobre señalado.
6. Recepción y escrutinio del voto, antes del día de la jornada en territorio nacional.

En la elección de 2006, el entonces IFE recibió 56,295 solicitudes de inscripción a la lista nominal; 40,876 fueron aprobadas, que a su vez terminaron por ser 32,632 votos efectivos. En 2012, el número de solicitudes aumentó 9.9%, alcanzando 61,869, de las que fueron aprobadas 59,119 y se rechazaron 2,750. Finalmente, para el Proceso Electoral 2017-2018, la LNERE es cuatro veces mayor a la de la elección primigenia, mientras que la votación superó el doble respecto a la del 2012, y el triple en proporción a la de 2006 (IFE 2006; IFE 2012; INE 2018).

**Gráfica 1. Solicitud de inscripción de a la lista nominal, solicitudes aprobadas y votos recibidos**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE.

La gráfica anterior ilustra tres datos. Primero, la cantidad de inscritos para votar es muy reducida, si se le compara con los aproximadamente doce millones de personas mayores de dieciocho que, se estima, viven en el extranjero, o bien con los poco más de 1.2 millones de personas que a la fecha han tramitado su credencial de elector fuera del país. Para el proceso electoral 2017-2018, se entregaron 521,735 credenciales residentes en el extranjero.<sup>6</sup> Segundo, la proporción de votantes que realmente ejercen su voto respecto del total de ciudadanos inscritos para hacerlo es media-alta (80% en 2006; 69% en 2012 y 54% en 2018). Tercero, hay tendencias crecientes, tanto para la inscripción de votantes como para la emisión de sufragios, lo que demuestra que, aunque hay un porcentaje decreciente en la participación, en números absolutos la cantidad de votos en significativamente mayor.

No hay que perder de vista que la principal crítica que se formuló al modelo mexicano que operó en 2006 y 2012 fue lo reducido del universo potencial de votantes, así como pedir como requisito una

<sup>6</sup> El dato se obtuvo de una verificación nacional muestral aplicada en territorio nacional. Es decir, no mide si la persona llevó consigo su credencial para votar en su tránsito al extranjero.

credencial para votar que solamente se expedía en territorio nacional, especialmente si se considera que la situación migratoria de muchos ciudadanos radicados fuera del país dificulta que puedan entrar y salir del país libremente. Por el contrario, para el 2018, ese último requisito fue superado con una campaña de credencialización que duró 25 meses, y aunque hubo una inscripción histórica, también es cierto que no se alcanzó a potenciar el voto foráneo sólo con ese mecanismo.

Otro problema por resolver en el corto plazo es el asociado al esquema de seguridad que se utiliza para garantizar la integridad de los tramos postales del proceso. En 2006 se exigió que quienes quisieran inscribirse presentaran un comprobante de su domicilio en el extranjero, lo que pudo desincentivar a más de uno. Además, la inscripción se realiza necesariamente por correo certificado, lo que impone costos. En 2012, el entonces IFE cubrió este gasto para incentivar la participación. Para el 2018, se contrató a una empresa particular para la recolección y el traslado de los PEP; sin embargo, ello significó un gasto importante que a medida que incremente el electorado, va a resultar sumamente oneroso para el gasto en las elecciones extraterritoriales.<sup>7</sup>

## **La reforma de 2014**

En mayo de 2014, la reforma política modificó los artículos referidos al voto de los mexicanos en el extranjero.<sup>8</sup> Los cambios establecieron:

---

<sup>7</sup> El hecho de que la legislación electoral fuera aprobada apenas unas semanas antes de la apertura del proceso de inscripción al listado nominal impidió negociar en 2006 las condiciones para un correo certificado con porte pagado, servicio que hasta entonces no había sido brindado por el correo de Estados Unidos de América.

<sup>8</sup> La Legipe (2014) en el Artículo 334: 2. El Instituto convendrá con la Secretaría de Relaciones Exteriores, en su caso, los mecanismos para la inscripción a la lista nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero a través de las sedes diplomáticas, en los términos de los convenios de colaboración establecidos entre ambas Instituciones. 5. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores establecerá en las embajadas o en los consulados de México en el extranjero, los mecanismos necesarios para el trámite de credencialización. El Instituto celebrará con la Secretaría de Relaciones Exteriores los acuerdos correspondientes. El Artículo 329 señala lo siguiente: 1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno

i) modificar el proceso de credencialización; ii) Además de poder votar por presidente, se autorizó a votar por senador y gobernador del estado de origen; iii) el método para registrar y emitir el voto ya no es sólo mediante envío postal, sino también en persona y vía electrónica.

Sobre el primer cambio, el artículo 146 de la Legipe facultó al INE para expedir la credencial para votar con fotografía en sedes diplomáticas y consulares de México en el extranjero. De esa manera, los ciudadanos interesados en sufragar no tendrían que volver a México a tramitar su credencial de elector personalmente, reduciendo los costos de traslado, así como el tiempo y dinero invertidos. Asimismo, se subsanó la inconsistencia por la que se exigía a los migrantes que venían a México consignaran algún domicilio en territorio nacional, a pesar de que no vivieran en el país. Ahora, en lugar de sección electoral de referencia, tendrán la leyenda “para votar desde el extranjero”. Se conserva en la credencial una entidad federativa de referencia, para posibilitar el voto en elecciones por senadores.

El segundo cambio importante permite votar ahora por senador del estado de origen. Se trata de una transformación trascendente, pues permitirá que las demandas de los migrantes lleguen directamente a los candidatos a senadores que aspiren a obtener su voto. Es previsible que ello refuerce el peso de la agenda migratoria en la cámara alta.

En cuanto al voto local, la Constitución no hizo sino reconocer algo que ya venía sucediendo: antes de 2014 había ya entidades que permitían el voto de sus migrantes en la elección del titular del ejecutivo estatal. De hecho, aunque la Ley Suprema federal no lo dispone explícitamente, algunas otras permiten que sus oriundos en el extranjero sufraguen en la elección de diputados locales.

Acerca del tercer cambio, se estableció que el registro y voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o

---

del Distrito Federal. 2. El ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero podrá realizarse por correo, mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados o, en su caso, por vía electrónica, de conformidad con esta Ley y en los términos que determine el Instituto. 3. El voto por vía electrónica sólo podrá realizarse conforme a los lineamientos que emita el Instituto en términos de esta Ley, mismos que deberán asegurar total certidumbre y seguridad comprobada a los mexicanos residentes en el extranjero, para el efectivo ejercicio de su derecho de votar en las elecciones populares.

consulados o, en su caso, por vía electrónica. La posibilidad de emitir el voto en forma personal es esperanzadora, ya que algunas de las elecciones con mayores tasas de participación en el mundo ocurren bajo esa modalidad. En determinados entornos, la elección puede leerse como una “fiesta cívica”, propiciando mayor afluencia de votantes a las urnas.

En cuanto a la vía electrónica, la ley señala que el sistema debe asegurar total certidumbre y seguridad. Se propusieron algunos requisitos a cumplir, como ser auditável, dar al votante la oportunidad de corroborar el sentido del voto, evitar la posibilidad de más de un voto por persona y contar con un programa de resultados confiable. Al respecto, es importante la experiencia del Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) que cuenta, desde 2012, con un sistema para el voto mediante internet, mismo que fue ya revisado y confirmado por la Sala Superior del TEPJF.<sup>9</sup>

## **Participación y resultados electorales**

En las elecciones de 2006 se instrumentó por primera ocasión el voto de los mexicanos residentes en el extranjero para las elecciones presidenciales. El número de ciudadanos registrados fue de 40,876, mientras que la votación recibida fue de 32,621. Finalmente, en 2018, hubo un registro de 181,256 con 98,470 votos recibidos.

En la elección de 2012, los ciudadanos inscritos para votar en el extranjero se incrementaron a 59,115, casi 45% más que en 2006. Aumentó también el número de votos recibidos, que ascendió a 40,714—8,102 votos más que en 2006—. El aumento es en términos absolutos, pues en términos porcentuales, al considerar el número de registros y de votos para cada elección, la participación en 2012 se redujo casi 10%. Lo mismo ocurre si se analizan los datos del 2018; pues, aunque la cantidad de votos rebasa el doble de aquellos emitidos en 2012, la participación electoral se redujo en 14 puntos porcentuales (tabla 1).

---

<sup>9</sup> Revisar juicio de revisión constitucional SUP-JRC-306/2011.

**Tabla 1. Participación de mexicanos residentes en el extranjero  
Elección de presidente de la República 2006 y 2018**

Año de elección	Ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero	Votación recibida	Participación (%)
2006	40,876	32,621	79.8
2012	59,115	40,714	68.9
2018	181, 256	98, 470	54.3

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero, varios años.

Ahora bien, conviene revisar las entidades de origen de los votantes. En la elección de 2006 (tabla 2), los estados que registraron el mayor número de votos según el origen de sus ciudadanos residentes en el extranjero fueron el entonces Distrito Federal (5,402), Jalisco (4,182) y el Estado de México (3,350). Las entidades con el menor número de votos fueron Campeche (36) y Baja California Sur (51).

En los tres casos donde hubo mayor cantidad de sufragios absolutos, las preferencias electorales reprodujeron el resultado nacional. Así, de los 32,621 votos totales, el PAN recibió 19,016, seguido de la alianza PRD/PT/MC, que recibió 11,090 votos y, en tercer lugar, la alianza PRI-PVEM con 1,360 sufragios.

**Tabla 2. Elección de presidente de la República 2006 (por estado)**

Entidad	PAN	PRI/ PVEM	PRD/ PT/MC	Panal	Alterna- tiva	No regis- trados	Votos nulos	Total	% part.
<b>Total</b>	<b>19,016</b>	<b>1,360</b>	<b>11,090</b>	<b>128</b>	<b>887</b>	<b>29</b>	<b>111</b>	<b>32,621</b>	<b>79.8</b>
Aguascalientes	221	16	69	0	13	0	0	319	77.42
Baja California	807	69	410	9	25	1	16	1,337	84.51
Baja California Sur	34	1	12	0	4	0	0	51	80.95
Campeche	20	0	16	0	0	0	0	36	90
Coahuila	317	21	112	2	13	0	0	465	79.62
Colima	167	23	82	0	5	0	0	277	80.28
Chiapas	47	11	58	0	3	0	2	121	71.59
Chihuahua	721	43	204	7	27	0	2	1,004	81.29

*Continuación.*

Entidad	PAN	PRI/ PVEM	PRD/ PT/MC	Panal	Alternativa	No registrados	Votos nulos	Total	% part.
Distrito Federal	2,747	121	2,305	14	183	10	22	5,402	86
Durango	336	33	92	2	9	0	1	473	76.78
Guanajuato	1,546	71	372	1	68	1	0	2,059	73.72
Guerrero	280	35	514	2	15	0	2	848	75.91
Hidalgo	216	23	260	2	10	1	2	514	71.28
Jalisco	2,913	169	939	14	119	0	28	4,182	82.86
Estado de México	1,753	98	1,369	19	104	2	5	3,350	80.74
Michoacán	1,342	121	1,132	13	50	1	2	2,661	79
Morelos	413	32	368	5	0	26	1	845	80.24
Nayarit	176	25	138	0	7	0	2	348	80.55
Nuevo León	1,023	55	212	11	44	7	1	1,353	75.2
Oaxaca	296	22	357	5	18	0	2	700	78.74
Puebla	632	66	532	1	32	0	2	1,265	77.55
Querétaro	331	19	110	3	11	0	0	474	83.01
Quintana Roo	71	14	48	2	3	0	0	138	91.39
San Luis Potosí	427	47	173	3	16	1	1	668	69.94
Sinaloa	286	20	138	0	9	0	8	461	78.93
Sonora	368	32	132	2	14	0	1	549	80.85
Tabasco	24	25	70	0	1	0	1	121	75.62
Tamaulipas	452	41	192	4	11	2	2	704	71.03
Tlaxcala	66	7	58	0	2	2	2	137	81.06
Veracruz	480	47	373	6	31	0	5	942	79.09
Yucatán	110	8	41	0	5	1	0	165	82.5
Zacatecas	394	45	202	1	9	0	1	652	72.52

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006.

En 2012, igual que en 2006, el entonces Distrito Federal fue la entidad de origen de los ciudadanos que emitieron más sufragios desde el extranjero, seguido por el Estado de México y Jalisco (tabla 3). Por su parte, Baja California Sur y Campeche fueron las entidades de origen

que menos sufragios generaron. Las preferencias electorales fueron muy parecidas a las de 2006: de los 40,714 sufragios emitidos, 17,169 fueron por el PAN, 15,878 por la Coalición PRD/PT/MC y 6,359 por el PRI.

Saber la entidad de origen es interesante, por el modelo de votante que pudiera estarse acercando a las urnas. La mayoría de los sufragios emitidos desde el extranjero provienen de entidades con un índice de desarrollo humano alto (DF 0.830; Jalisco 0.751; Estado de México 0.745 [PNUD, 2012]). Esta situación genera la perspectiva de que, tal vez, se trataba de votantes con un perfil de profesionistas o estudiantes. Que están interesados en participar en la vida democrática del país. Sin embargo, esto abre la pregunta de si se está llegando realmente a los que se buscaba incluir.

**Tabla 3. Elección de presidente de la República 2012 (por estado)**

Entidad	PAN	PRI/ PVEM	PRD/ PT/MC	Panal	No regis- trados	Votos nulos	Total	% part.
<b>Total</b>	<b>17,169</b>	<b>6,359</b>	<b>15,878</b>	<b>829</b>	<b>75</b>	<b>44</b>	<b>40,714</b>	<b>68.87</b>
Aguascalientes	205	60	124	8	0	3	400	69.2
Baja California	712	282	530	29	3	10	1,566	73.08
Baja California Sur	41	20	38	2	0	0	101	74.26
Campeche	14	13	24	0	0	0	51	53.13
Coahuila	404	110	256	22	2	3	797	75.98
Colima	126	55	108	3	1	2	295	72.84
Chiapas	75	68	98	4	0	2	247	41.1
Chihuahua	670	270	436	35	1	18	1,430	70.65
Distrito Federal	2,889	829	4,055	163	22	109	8,067	83.65
Durango	250	113	147	9	0	3	522	60.63
Guanajuato	1,167	389	494	49	5	25	2,129	60.06
Guerrero	252	206	498	8	0	5	969	48.16
Hidalgo	198	136	269	20	2	6	631	54.26
Jalisco	2,057	744	1,236	82	8	59	4,186	72.43
Estado de México	1,713	691	1,827	1,114	4	41	4,390	70.89

*Continuación.*

Entidad	PAN	PRI/ PVEM	PRD/ PT/MC	Panal	No regis- trados	Votos nulos	Total	% part.
Michoacán	803	452	813	38	1	20	2,127	60.96
Morelos	325	146	450	30	1	8	960	64.34
Nayarit	106	90	105	6	2	5	314	63.82
Nuevo León	1,451	206	730	34	2	18	2,441	81.58
Oaxaca	197	129	429	9	0	6	770	50.89
Puebla	617	262	785	32	2	5	1,703	57.55
Querétaro	375	81	230	21	2	5	714	72.19
Quintana Roo	85	19	115	5	0	4	228	77.03
San Luis Potosí	374	145	232	14	2	10	777	64.32
Sinaloa	229	96	199	16	2	2	544	72.73
Sonora	375	145	300	11	5	5	841	72.88
Tabasco	33	20	117	3	1	0	174	66.16
Tamaulipas	484	131	285	20	1	7	928	73.19
Tlaxcala	76	66	107	4	0	3	256	50.59
Veracruz	442	155	545	22	3	12	1,179	58.51
Yucatán	150	43	112	3	2	1	311	78.93
Zacatecas	274	187	184	13	1	7	666	60.11

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2012.

Para la elección 2018, las entidades con mayor participación electoral fueron la Ciudad de México, Quintana Roo, Nuevo León, Baja California Sur y Yucatán, destacando a la capital del país que fue la entidad con la mayor participación electoral y en votos absolutos sin ser una entidad fundamentalmente expulsora de migrantes. Lo anterior es sumamente relevante porque es un ejemplo de aprendizaje institucional implementado transversal y operativamente en el mecanismo extraterritorial de voto.

Respecto a las preferencias electorales, cabe destacar que el efecto de arrastre que tuvo el voto respecto a la Coalición “Juntos haremos historia”, se dio también con los residentes en el extranjero, quienes en 31 de 32 entidades votaron mayoritariamente por la coalición del candidato ganador (tabla 4).

**Tabla 4. Elección de Presidente  
de la República 2018 (por estado)**

Entidad	PAN/ PRD/ MC	PRI/ PVEM/ Panal	Morena/ PT/PES	Jaime Rodríguez Calderón	No regis- trados	Votos nulos	Total	% part.
Total	26,344	4,613	63,863	1,868	269	1,513	98,470	
Aguascalientes	289	45	463	26	5	9	837	49.73
Baja California	414	80	946	37	5	28	1,510	57.46
Baja California Sur	38	8	96	1	0	3	146	66.66
Campeche	31	14	163	1	0	2	211	60.11
Coahuila	524	68	748	34	5	26	1,405	44.66
Colima	95	30	442	12	0	5	584	50
Chiapas	69	23	705	8	1	31	837	33.06
Chihuahua	970	153	1,557	78	9	20	2,787	55.36
Ciudad de México	9,161	1,560	11,989	267	94	771	23,842	83.42
Durango	443	104	1,367	70	2	23	2,009	42
Guanajuato	1,239	209	3,146	156	11	63	4,824	41.82
Guerrero	272	101	3,898	38	2	34	4,345	46.35
Hidalgo	210	58	1,881	26	1	21	2,197	52.61
Jalisco	2,525	418	4,827	198	40	133	8,141	49.53
Estado de México	1,695	302	3,481	72	14	40	5,604	56
Michoacán	770	206	4,229	116	12	82	5,415	38.05
Morelos	322	55	1,431	32	6	8	1,854	53.21
Nayarit	136	46	775	13	2	11	983	47.17
Nuevo León	2,521	180	1,160	234	8	17	4,120	66.73
Oaxaca	196	73	3,876	30	3	22	4,200	48.28
Puebla	692	155	5,043	74	7	44	6,015	55.65
Querétaro	635	52	710	33	4	15	1,449	59.95
Quintana Roo	183	13	305	5	2	2	510	74.13
San Luis Potosí	521	101	1,513	51	3	22	2,211	42.90
Sinaloa	259	63	832	20	4	3	1,181	40.18
Sonora	334	81	828	40	2	7	1,292	58.59
Tabasco	64	20	577	0	0	3	664	64.53
Tamaulipas	596	115	1,221	79	12	17	2,040	47.61

*Continuación.*

Entidad	PAN/ PRD/ MC	PRI/ PVEM/ Panal	Morena/ PT/PES	Jaime Rodríguez Calderón	No regis- trados	Votos nulos	Total	% part.
Tlaxcala	62	16	620	5	0	7	710	56.53
Veracruz	535	104	3,148	50	10	23	3,870	48.38
Yucatán	198	45	425	9	3	4	684	66.06
Zacatecas	345	115	1,461	53	2	17	1,993	39.56

Fuente: Cómputos Distritales INE.

Si se analiza por distrito electoral, llama la atención que los cinco distritos con mayor votación en 2006 fueron los mismos que en 2012; todos ubicados en el entonces Distrito Federal y con un índice de desarrollo humano alto, según el PNUD. El dato es relevante, pues abre la discusión respecto del perfil del migrante sobre el que lograba incidir el modelo de voto migrante mexicano.<sup>10</sup>

**Tabla 5. Principales distritos electorales de las credenciales de elector de aquellos que sufragaron desde el extranjero en 2006 y 2012**

Distrito electoral	Cabecera municipal o delegacional	Entidad federativa	Total de votos	Índice de Desarrollo Humano
<b>2012</b>				
15	Benito Juárez	Distrito Federal	1,107	0.9136
26	Magdalena Contreras	Distrito Federal	761	0.8417
5	Tlalpan	Distrito Federal	731	0.8588
10	Miguel Hidalgo	Distrito Federal	697	0.8788
24	Coyoacán	Distrito Federal	639	0.8809
<b>2006</b>				
15	Benito Juárez	Distrito Federal	653	0.9136
26	Magdalena Contreras	Distrito Federal	521	0.8417
5	Tlalpan	Distrito Federal	468	0.8588
10	Miguel Hidalgo	Distrito Federal	428	0.8788
24	Coyoacán	Distrito Federal	417	0.8809

Fuente: IFE (2006) y PNUD (2012).

<sup>10</sup> A la fecha de la elaboración del presente artículo, no se encuentran disponibles los datos de la participación distrital en 2018.

En cuanto al lugar de residencia en el extranjero, la gran mayoría de mexicanos residentes en el extranjero que votaron en las elecciones de 2006 y 2012 viven en Estados Unidos —86.8% y 72.6%, respectivamente— (tabla 6). Del resto del mundo, en la elección de 2006, el porcentaje de votos recibidos fue de 13.2%; en los comicios de 2012, 27.4%. Al comparar 2012 con 2006, destaca un retroceso en la tasa de participación de los electores que residen en Estados Unidos; en contraste, se advierte un ligero avance por parte de los mexicanos que viven en otros países.

Entre esos últimos destaca Canadá, que sumó 5.38% del total de votos emitidos en la elección federal de 2012. Por su parte, España representó 5.35%, Alemania 2.92% y Francia 2.93%.

En las tres elecciones presidenciales con voto extraterritorial, los países que registran el 85% de la participación extraterritorial de mexicanos en el exterior, son Estados Unidos, Canadá y España, lo cual es coincidente con los países destino de la migración mexicana (tabla 6).

**Tabla 6. Principales países de origen del voto desde el extranjero 2006, 2012 y 2018**

Elección 2006			Elección 2012			Elección 2018		
País de Origen	Votos emitidos	%	País de Origen	Votos emitidos	%	País de Origen	Votos emitidos	%
Estados Unidos	28,335	86.80	Estados Unidos	29,539	72.60	Estados Unidos	76,174	77.17
España	1,108	3.40	Canadá	2,200	5.40	Canadá	5,042	5.11
Canadá	823	2.50	España	2,186	5.40	España	2,989	3.03
Reino Unido	428	1.30	Francia	1,194	2.90	Alemania	2,667	2.7
Alemania	368	1.10	Alemania	1,187	2.90	Reino Unido	1,934	1.96
Francia	309	0.90	Reino Unido	883	2.20	Francia	1,801	1.82
Suiza	151	0.50	Australia	306	0.80	Países Bajos	786	0.8
Italia	137	0.40	Brasil	186	0.50	Suiza	661	0.67
Países Bajos	80	0.20	Argentina	146	0.40	Italia	659	0.67
Chile	70	0.20	Bélgica	136	0.30	Australia	539	0.55

Fuente: IFE, 2006, 2012. INE, 2018.

## El proceso de credencialización desde el extranjero

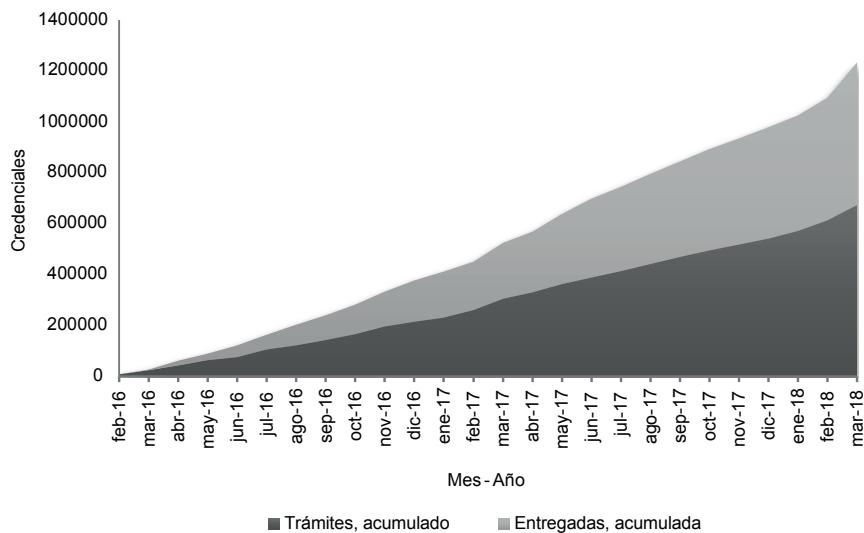
En marzo de 2016 inició la producción de credenciales de elector para mexicanos que no viven en el territorio nacional. No contar con ella fue uno de los principales obstáculos para que los connacionales emitieran su voto en el exterior en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012. El programa de credencialización en el extranjero tuvo una duración de 25 meses, de febrero de 2016 a marzo de 2018.

Se estableció un procedimiento para hacerse con el documento —estipulado en el convenio suscrito entre la Cancillería y aprobado por el Consejo General del INE— que consta de los siguientes pasos:

1. El ciudadano que desee solicitar su credencial deberá programar su cita por teléfono, preparar sus documentos y acudir al Consulado.
2. En la oficina consular únicamente se captura el trámite y se envía la información al INE.
3. Validados los datos recibidos, se generará la credencial y se le enviará al ciudadano por mensajería de parte del INE a su domicilio.

La cantidad de credenciales tramitadas desde el extranjero fue de 667,548, de las cuales fueron entregadas a la ciudadanía un total de 521,735, es decir, el 78.16%. Del total, 98% fueron realizadas en Estados Unidos. El 1% restante en otros lugares del mundo; por ejemplo, en Vancouver registró 1,153 solicitudes, en Londres 1,057, en Bogotá 310, en Madrid 854, o 136 en Tokio (gráfica 2).

Gráfica 2. Credencialización en el extranjero por mes



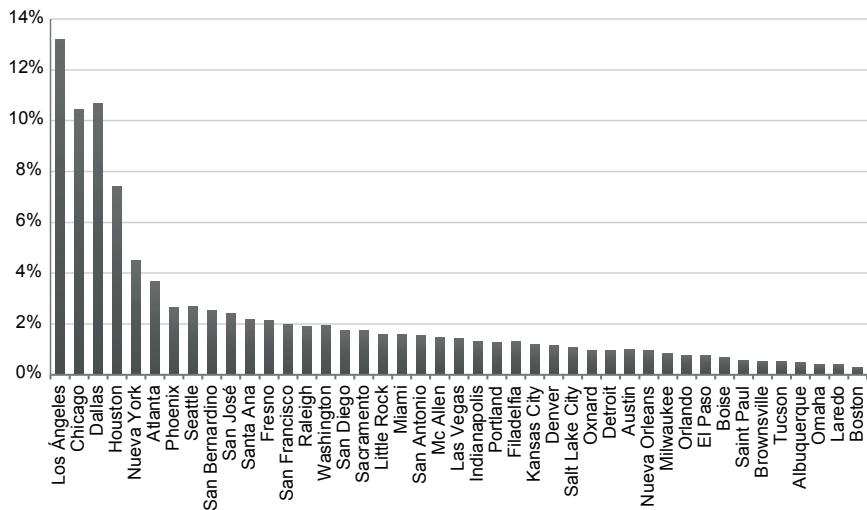
Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Corte para la elección 2018.

El resultado de credencialización fue sumamente alejado, sin embargo, no consiguió ser correspondiente con el nivel de participación. De lo anterior surgen hipótesis que vale la pena destacar: la primera que la ciudadanía en el exterior se credencializó bajo la premisa principal de tener algún medio de identificación expedido, oficial y gratuito. La segunda, que el mecanismo postal ha sido rebasado por una dinámica social mucho más inmediatista, aunado a que lo que trámites laberínticos no son suficientemente atractivos ni incentivan la participación. Y aunque ambas premisas no son excluyentes, de ser verdadera la primera, el voto dependería del acercamiento institucional a través de campañas exhaustivas de cultura cívica y participación ciudadana. Pero al partir de la segunda, entonces es necesario pensar en la implementación de un mecanismo complementario suficientemente robusto que garantice la secrecía del voto: voto por internet.

Para medir el desempeño regional de la política de credencialización, podría ser útil establecer correlaciones con otros servicios consulares. En la gráfica 3 se observa que los casos donde hay mayor

porcentaje de registro son Los Ángeles (13.20), Dallas (10.68) y Chicago (10.45). Estos datos permiten apreciar cuál fue la situación real de la credencialización en el exterior, así como el avance del programa desde que se implementó (gráfica 3)

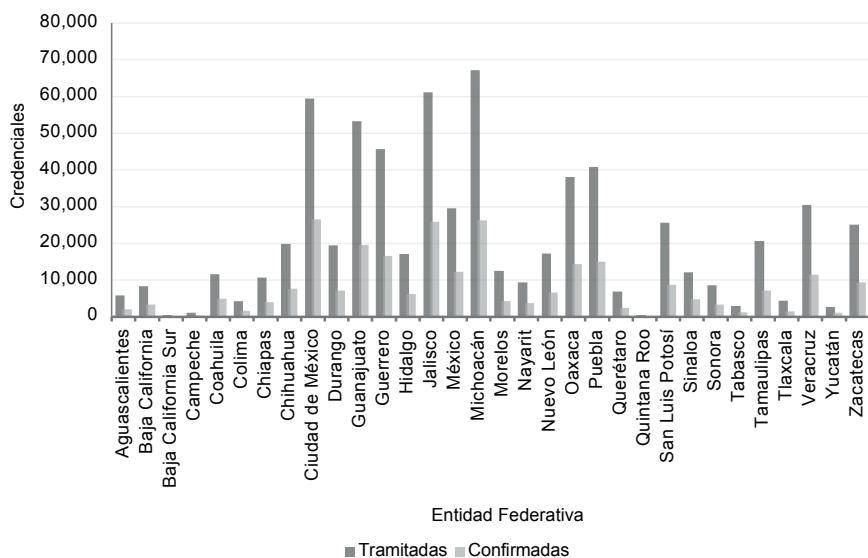
**Gráfica 3. Porcentaje de solicitudes por consulado**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Datos de la elección 2018.

Ahora bien, el INE reportó que Michoacán (67,109), Jalisco (61,141) y Ciudad de México (53,395) son las entidades de las que más trámites de credencial de elector hubo. Por otra parte, Baja California (446), Quintana Roo (538) y Campeche (1,071) son las entidades de origen del menor número de solicitudes. En la gráfica 4 se observa en color más fuerte el número de credenciales expedidas según la entidad de origen del ciudadano, y la barra tenue muestra el número de credenciales activadas.

**Gráfica 4. Trámites de Credencial para votar en el exterior por entidad federativa**



Fuente: Elaboración propia con datos del INE. Datos de la elección 2018.

## Voto en el extranjero en el ámbito local

Con los cambios propiciados por la reforma política de 2014, los estados tuvieron que adecuar su legislación al nuevo marco normativo. A partir de la reforma las entidades federativas tuvieron la obligación de armonizar sus legislaciones de acuerdo a la federal. Posteriormente, se han realizado quince elecciones con votos de los residentes en el extranjero en: Aguascalientes, Baja California Sur, Chiapas, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Yucatán y Zacatecas. (tabla 6). En doce casos se especifica que el sufragio permitido es para el cargo a la gubernatura y Jefatura de Gobierno, en el caso del otrora Distrito Federal; en otros tres no se especifica el cargo y en uno más, además del gobernador, se elige un diputado migrante. La distribución se observa en el cuadro siguiente.

**Tabla 6. Entidades federativas que reconocen el voto en el extranjero con su legislación**

Entidad	Cargo
Aguascalientes	Gobernatura
Baja California Sur	Gobernatura
Ciudad de México	Jefatura de Gobierno y diputación migrante
Chiapas	Gobernatura y diputación migrante
Coahuila	Gobernatura
Colima	Gobernatura
Estado de México	Gobernatura
Guanajuato	Gobernatura
Guerrero	Gobernatura
Jalisco	Gobernatura y Diputación de Representación Profesional
Michoacán	Gobernatura
Morelos	Gobernatura
Puebla	Gobernatura
Yucatán	Gobernatura
Zacatecas	Gobernatura

Fuente: Elaboración propia con datos del INE. En 2021 Querétaro celebrará por primera vez elecciones de gubernatura en el extranjero. La CDMX podrá elegir ese mismo año una diputación migrante. En este momento la elección se encuentra supeditada a la resolución de la Sala Superior del TEPJF.

Antes de la reforma de 2014, varios estados ya permitían el voto extraterritorial, como Michoacán, Chiapas y el entonces Distrito Federal. Posterior a la reforma se han ido sumando nuevas experiencias de sufragio extraterritorial en las entidades federativas. Los resultados para las elecciones locales son los siguientes (tabla 7).

**Tabla 7. Participación en las elecciones locales con modalidad de voto en el extranjero, 2007-2017**

Estado	Año de elección	Ciudadanos inscritos para votar	Votación recibida	Participación (%)
Michoacán	2007	671	349	52.01
Michoacán	2011	602	341	56.64

*Continuación.*

Estado	Año de elección	Ciudadanos inscritos para votar	Votación recibida	Participación (%)
Michoacán	2015	1,577	558	35.38
Chiapas	2012	1192	533	44.71
Distrito Federal	2012	10,782	7,915	65.97
Baja California Sur	2015	17	16	94.11
Colima	2015	169	112	66.27
Colima	2016	56	42	25.00
Oaxaca	2016	140	65	46.42
Aguascalientes	2016	127	31	24.4
Zacatecas	2016	356	80	22.47
Estado de México	2017	367	295	81.37
Coahuila	2017	250	130	52
Ciudad de México	2018	28,616	20,841	72.83
Chiapas	2018	2,534	1,101	43.44
Guanajuato	2018	11,532	4,826	41.84
Jalisco	2018	16,453	8,524	51.80
Jalisco (RP)	2018	16,453	5,501	51.67
Morelos	2018	3,487	1,843	52.85
Puebla	2018	10,811	4,931	45.61
Yucatán	2018	1,030	268	26.02
<b>Promedio</b>		<b>5,105.8</b>	<b>2776.3</b>	<b>50.13</b>

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de cada uno de los Institutos Locales.

En promedio, la participación —medida como función del total de inscritos— es de 50.13%, con un mínimo de 22.5% y un máximo de 94%. Esto es un reflejo de que en muchos de los casos la credencialización no se realiza con el fin de votar desde el exterior, sin embargo, resulta fundamental trabajar en fomentar el voto una vez credencializados. Es decir, que se inscriban en el listado nominal y, finalmente, emitan su voto, lo cual se logra si y sólo si existe una vinculación permanente con el electorado extraterritorial.

De hecho, está abierta la discusión respecto de si el indicador votantes / listado nominal de electores residentes en el extranjero es

adecuado para medir la participación electoral, toda vez que la proporción de inscritos respecto del total de ciudadanos viviendo en el extranjero es muy reducida.

**Tabla 8. Estadísticos descriptivos de las elecciones locales con voto en el extranjero 2007-2016**

	Promedio	Mínimo	Máximo
Inscritos	5,105	17	28, 616
Votos	2,776	16	20, 841
Participación	50.13	22.5	94.1

Fuente: Elaboración propia.

A continuación, se relatan brevemente las particularidades de cada proceso electoral, para después presentar un análisis general del número de inscritos y de votos emitidos en relación con los plazos establecidos para realizar la solicitud de inscripción y emisión del sufragio.

### **Michoacán**

A diferencia de la elección federal de 2006, en el proceso electoral en Michoacán en 2007 participaron todos los ciudadanos con credencial domiciliada en el estado, sin importar su estatus migratorio (temporal o residente) y sin que fuera necesario mostrar un comprobante de residencia. El envío de solicitudes de inscripción no fue mediante correo certificado sino mediante correo ordinario; hubo flexibilidad en la distribución de los formatos de solicitud; el plazo para el llenado, el envío y la recepción de la solicitud fue de cincuenta y dos días; contando con diez días para resolver la procedencia de la solicitud. Por último, el escrutinio y el cómputo de cada mesa se sumaron al cómputo estatal de la elección de gobernador.

En 2015, el periodo de registro duró quince días, con el objetivo de que concluyera setenta y cuatro días antes de la elección, mientras que el cómputo estatal se realizó el domingo siguiente al día de la elección.

## **Ciudad de México (antes Distrito Federal)**

El caso de la capital de la República es emblemático por el uso de sistemas en internet. En 2012 se facilitó el voto a los ciudadanos por vía postal y por internet, lo que permitió ampliar el plazo de inscripción de oriundos en el extranjero, más allá de los plazos que el entonces IFE requería para el procesamiento de los sobres postales con los que se enviaría la boleta.

Por primera vez en la historia, el Instituto Electoral del Distrito Federal instrumentó las acciones que garantizaran de manera efectiva y plena el ejercicio del voto a los ciudadanos capitalinos residentes en el exterior mediante dos modalidades: el voto postal y el voto por internet.

Para la elección se registraron 10,782 votantes y sufragaron 7,915 (65.97%). Del total de votos registrados, 5,276 fueron por vía postal y 2,639 por internet. En 2006, el IFE recibió 6,281 solicitudes de ciudadanos del entonces Distrito Federal para elegir presidente de la República desde el extranjero. En 2012, el IEDF recibió 10,782 solicitudes procedentes para elegir Jefe de Gobierno. Entre ambos comicios el incremento fue significativo, 72%.

Las regiones del mundo de las que se recibió una mayor cantidad de solicitudes fueron: América (6,912) y Europa (3,442). Asia (202), África (197) y Oceanía (29) fueron, en orden de importancia, las regiones con menor afluencia.

## **Baja California Sur**

Baja California Sur inició proceso electoral apenas unos meses después de aprobada la posibilidad de sufragar desde el extranjero. Por ello, la autoridad electoral determinó que el mecanismo de voto postal implicaba una serie de acciones para las que “se hubiese requerido un periodo considerable de tiempo”, razón por la cual optó por la vía electrónica. El organismo local celebró un convenio de colaboración con el IEDF para poder utilizar su sistema en la captación de sufragios migrantes (IEEBCS 2015).

La participación fue reducida, pues sólo diecisiete ciudadanos se registraron para sufragar. De ellos, dieciséis (94.11%) emitieron efectivamente su voto vía internet.

## Colima

En el proceso electoral de 2015 en Colima se inscribieron 169 ciudadanos para votar desde el extranjero; 112 de ellos (66.27%) sufragaron el día de las elecciones. La elección tuvo que repetirse debido a que el TEPJF la anuló —la primera después de la reforma de 2014—. Además, ordenó que fuera el INE el que organizara la elección extraordinaria, y no el Instituto Electoral del estado de Colima.

El INE tuvo que organizar una elección en un periodo de once semanas, es decir, con mucho menos tiempo del previsto tanto en las leyes locales como en la nacional, que es de por lo menos treinta y dos semanas.

En la votación desde el extranjero, el INE participó contactando a los ciudadanos que vivían en el extranjero y que se habían registrado para participar en la elección. Fueron cincuenta y tres personas localizadas fuera del país y a las que se les envió su boleta postal para que emitieran su voto; cuarenta y dos hicieron llegar su sufragio antes de las 8 de la mañana del día 16 de enero. La procedencia de los mismos era la siguiente: veintinueve venían de Estados Unidos, siete de España, tres de Canadá y los otros tres de Holanda, Reino Unido y Perú.

Los tiempos reducidos para organizar la elección explican que no hubiera la suficiente promoción del voto en el exterior en la segunda elección; tal vez ésa fue la razón de la reducción en el número de votos y votantes. La participación en esta ocasión fue 75% menor que en la elección ordinaria.

## Oaxaca

La elección de 2016 fue la primera en la que los oaxaqueños pudieron elegir gobernador desde el extranjero. El proceso fue organizado junto con el INE. Los ciudadanos de Oaxaca tuvieron que inscribirse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero. El procedimiento para votar consistió en: 1) llenar una solicitud en línea; 2) firmar esa solicitud o colocar la huella digital; 3) copia de la credencial para votar por ambos lados y; 4) anexar un comprobante de domicilio en el extranjero. Recibida la solicitud, el paquete electoral se envió del 6 al 20 de abril por parte del Instituto de Oaxaca. El ciudadano debía

devolver su voto antes del 4 de junio antes de las 8 de la mañana mediante correo postal (sin ningún costo). En el portal para el voto extranjero se colocó una encuesta para conocer con mayor detalle cuál es la mejor manera de estar en contacto con quienes residen en el extranjero. Los resultados de la elección mostraron un patrón similar ya que se registraron ciento cuarenta electores, de los que sesenta y cuatro sufragaron.<sup>11</sup>

### **Aguascalientes**

Aguascalientes vivió su primera experiencia con la modalidad de voto desde el extranjero para elegir gobernador en 2016. El Instituto Electoral de Aguascalientes dispuso de un portal en internet para brindar información a todos aquéllos interesados en participar. Como fue una elección organizada en conjunto con la autoridad nacional, los ciudadanos también tuvieron que llenar una solicitud en línea para registrarse en la Lista Nominal, recibir el paquete electoral y enviarlo por correo postal.

El patrón fue similar al de las dos entidades previamente mencionadas, pues el número de electores registrados fue de 127, mientras que la votación recibida fue de 31 sufragios.

### **Zacatecas**

En este estado, el voto de los residentes en el extranjero también se realizó bajo la modalidad de voto postal. El Instituto Electoral de Zacatecas implementó el mismo procedimiento señalado por el INE, por lo que fue igual al realizado en Oaxaca y Aguascalientes. Para esta elección el número de electores inscritos para votar desde el extranjero fue de 356, mientras que el número de votos recibidos fue de 80.

---

<sup>11</sup> Según el Instituto de Mexicanos en el Extranjero (2015), el número de oaxaqueños que radican fuera del país es de 63,255.

## Chiapas

Para el proceso electoral 2014-2015 se presentó en Chiapas una situación inédita. El listado de electores creció atípicamente al registrarse 10,808 ciudadanos para votar desde el extranjero. Entre las anomalías de este padrón se encontraron casos de personas que acudieron a votar, pero no pudieron hacerlo debido a que se les había registrado en el listado de votantes en el extranjero sin que ellos lo hubieran solicitado. De los que sí habían votado aparecían nombres de ciudadanos que no habían solicitado su registro. Por último, se detectó que varias solicitudes para votar desde el extranjero se enviaron desde México.

De hecho, el Sistema de Atención de Solicitudes de Aclaraciones en la Lista Nominal atendió 371 llamadas de ciudadanos que no estaban registrados en la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía y se encontraban en la Lista Nominal de Electores Definitiva con Fotografía Residentes en el Extranjero.

El INE realizó un estudio al respecto, seleccionando una muestra de doscientas personas. El resultado reveló que 164 de los entrevistados negaron haber solicitado su voto desde el extranjero; además, se identificó a 122 personas que aparecían en el listado del voto migrante, pero que ni siquiera presentaron su solicitud.<sup>12</sup>

## El proceso local 2018

Para el Proceso Electoral 2017-2018, el INE construyó una estrategia con la cual centralizó algunas de las funciones del voto extraterritorial: definió las fechas de inscripción, así como cuestiones operativas de escrutinio y conteo de votos en el local único ubicado en las instalaciones del Tecnológico de Monterrey sede Ciudad de México. Los cinco ejes directivos que la autoridad electoral nacional propuso fueron los siguientes: coordinación, evaluación y seguimiento del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, difusión y programación del

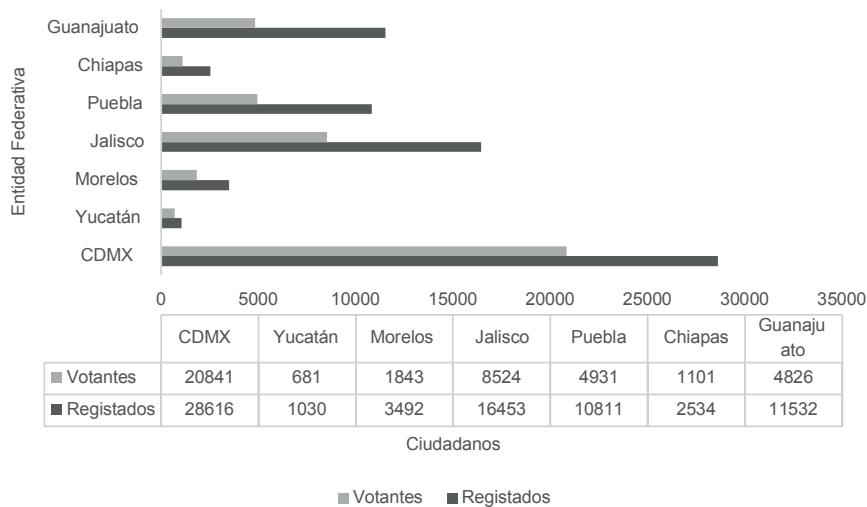
---

<sup>12</sup> Entre otros temas, esta situación concluyó con la remoción de los Consejeros Electorales del Estado de Chiapas.

registro, conformación de la LNERE, organización electoral, capacitación, y escrutinio y cómputo.

De esta manera, las siete entidades federativas que celebraron elecciones locales en el 2018 con voto extraterritorial, tuvieron que ceñirse a aquellas directrices generales.<sup>13</sup> Así, entidades como Guanajuato, Morelos, Jalisco, Puebla y Yucatán, implementaron por primera vez el voto de sus ciudadanos en el exterior para una elección local, mientras que Chiapas y Ciudad de México, que ya tenían experiencias previas, adaptaron sus modelos. Es importante mencionar que, en la capital del país, aunque el mecanismo de voto por internet está auditado por instituciones internacionales en términos de seguridad y listo para utilizarse, para la elección de 2018, sólo se aprobó la modalidad postal. A pesar de ello, la experiencia fue sumamente valiosa, pues hubo niveles de participación que oscilaron entre el 72.83% (Ciudad de México) y el 41.85% (Guanajuato) (gráfica 5).

Gráfica 5. Procesos electorales locales 2017-2018



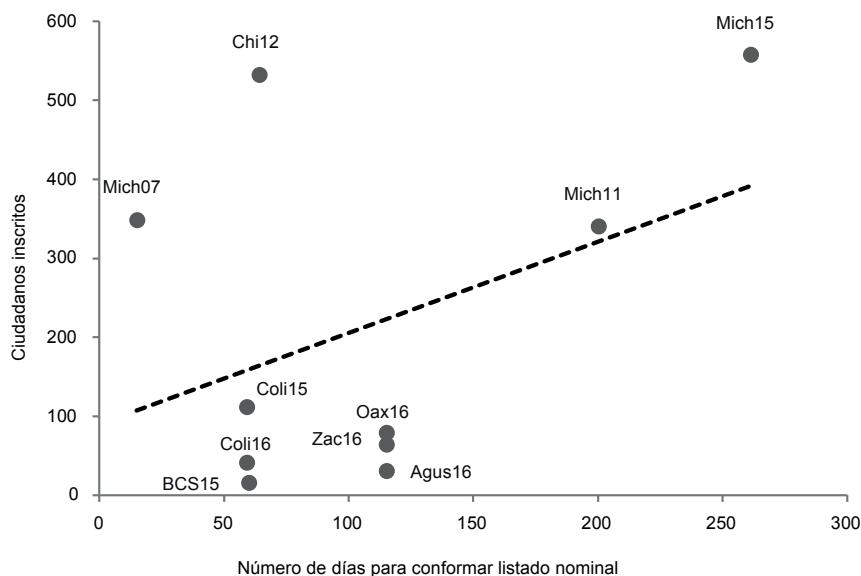
Fuente: Elaboración propia con datos de los institutos electorales locales.

<sup>13</sup> Ciudad de México, Chiapas, Guanajuato, Jalisco, Puebla y Yucatán.

## Análisis general de los procesos electorales locales con la modalidad de voto en el extranjero

Debido a la variación en el número de ciudadanos inscritos en la lista nominal de cada estado para votar desde el extranjero, así como en el plazo para recibir el paquete electoral con el voto de los ciudadanos,<sup>14</sup> se plantean dos hipótesis: 1) a mayor cantidad de días para conformar la lista nominal, más probable que se inscriban más ciudadanos; 2) cuanto más amplio sea el plazo para recibir el paquete electoral con el voto de los ciudadanos que residen en el extranjero, más probable que se reciban más votos.

**Gráfica 6. Efecto de los días para la lista nominal  
en el número de ciudadanos inscritos**



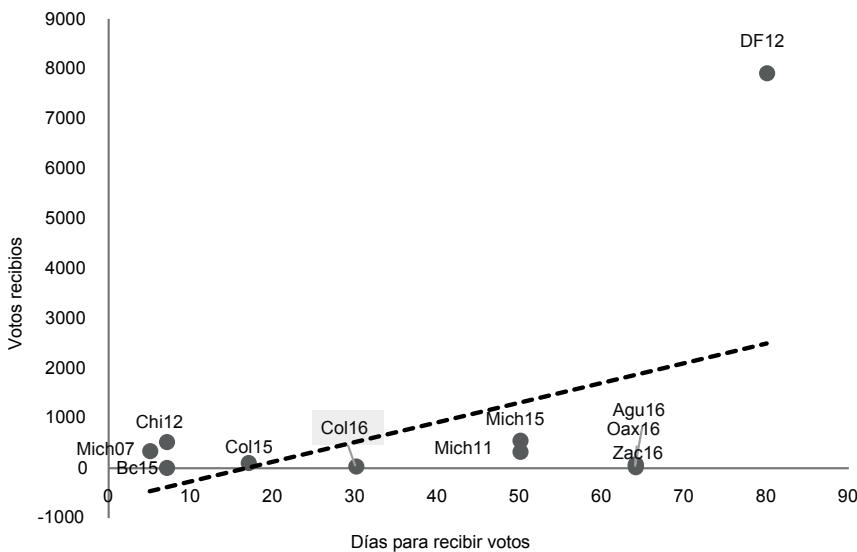
Fuente: Elaboración propia.

En la gráfica 6 se observa, conforme a la hipótesis planteada, que, en el ámbito local, en la medida en que aumentan los días para confor-

<sup>14</sup> Los datos se encuentran en el Anexo II.

mar la lista nominal, también se incrementa el número de ciudadanos inscritos para votar desde el extranjero. El coeficiente de correlación es de 0.41, lo que muestra que la relación es fuerte.<sup>15</sup> Esto implica que cuando se diseñe el programa de trabajo para el voto en el extranjero, deben considerarse plazos amplios para capturar a más ciudadanos en la lista nominal. Por ejemplo, hubo casos donde el plazo fue mínimo (59 días en Colima), mientras que en otros fue más amplio (261 días en Michoacán).

**Gráfica 7. Efecto de los días para recibir votos en el número de votos**



Fuente: Elaboración propia.

En otro ejercicio se calculó el efecto de la cantidad de días para recibir sufragios en el número de votos recibidos; se encontró también un efecto positivo que muestra conforme a la hipótesis planteada que a medida que se incrementa el plazo para que los ciudadanos emitan su voto, hay una mayor tendencia a que se incremente el número de sufragios desde el extranjero. La asociación alcanza el 0.45, lo cual muestra que es una relación fuerte.

<sup>15</sup> Con y sin la Ciudad de México, la tendencia es en el mismo sentido y con la misma fuerza.

## El costo del voto emitido desde el extranjero

Uno de los mayores desafíos que enfrentan los proyectos de voto migrante en todo el mundo es el de su costo. Por regla general, los organismos que administran elecciones cuentan con menos infraestructura para organizar y difundir el proceso electoral fuera del país, lo que eleva los requerimientos presupuestales de cualquier decisión que se tome.

Al respecto, el IFE (2012, 1) opina:

El voto desde fuera del país [de residencia] suele ser más caro que el voto dentro del país [de residencia]. La experiencia internacional muestra que [...] el voto en el extranjero normalmente cuesta entre **5 y 10 veces más**, dependiendo de la forma en que el votante emite el voto [...] Esto puede hacer que el voto desde fuera del país tenga un costo prohibitivo para muchas naciones. Aunque no sea razón para ignorar completamente esta operación, los costos también pueden limitar el alcance y la aplicación del voto en el extranjero.

México no es la excepción. Tanto en elecciones presidenciales como en comicios locales donde ha habido sufragio extraterritorial, los costos han crecido de manera importante. El presupuesto solicitado para la organización del voto en el extranjero en la elección presidencial de 2006 fue de 1,062 millones de pesos,<sup>16</sup> de los cuales se asignaron 265 millones y se gastaron 238.4 millones de pesos.<sup>17</sup> De ese total, se

<sup>16</sup> Al respecto, el Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero señala lo siguiente: “Este anteproyecto se elaboró meses antes de poder pronosticar el tamaño que tomaría el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y partió de la base del universo potencial de electores [estimado en hasta 4.2 millones de persona], a fin de dar certeza ante cualquier escenario de participación” (IFE 2006, Tomo VI, 2).

<sup>17</sup> Ver Informe Final sobre el Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero: “Estas economías se lograron por lo siguiente: 1. El tamaño final del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero hizo innecesaria la ejecución de recursos en las fases siguientes del proyecto. 2. La flexibilidad en los recursos humanos contratados. El personal que sirvió a los distintos proyectos específicos estuvo contratado únicamente por el tiempo que duró su actividad. 3. Se generaron economías en todas las unidades ejecutoras de gasto.” (IFE 2006, Tomo VI, 17). El remanente, según lo señalaba el Artículo transitorio décimo quinto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal de 2006 establece que los recursos asignados para el IFE para el Proyecto del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero que no fueran ejercidos durante ese presente año y reintegrados a la TESOFE se destinarán a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), para el cumplimiento de sus

destaca que 72 millones fueron para la campaña de televisión para difundir la extensión de un derecho reconocido apenas un año antes.

Por su parte, en la elección presidencial de 2012 el presupuesto fue de 203 millones de pesos, de los cuales se ejercieron 151.3 millones.<sup>18</sup> En difusión se erogaron 48.5 millones. Para el 2018, el presupuesto aumentó en 152%, lo que haciendo un análisis de costo de voto per cápita, aunque se invirtió más dinero, el voto unitario tuvo un costo menor que en años anteriores (tabla 9).

**Tabla 9. Presupuesto ejercido para el voto de los mexicanos en el extranjero en elecciones presidenciales**

Procesos electorales	2005-2006	2011-2012	2017-2018
Difusión	72,006,229.00	48,518,066.42	ND
<b>Total<sup>19</sup></b>	<b>238,418,563.00</b>	<b>151,313,456.23</b>	<b>382,700,000</b>

Fuente: Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006 e Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2012. Informe Preliminar del voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2018, INE.

Si bien los costos operativos son altos, resulta complejo elaborar un análisis costo-beneficio que capte íntegramente las erogaciones y aportaciones del modelo. Más difícil todavía resultaría un esquema en que estos costos sean comparables con otros esquemas disímiles, o bien con el voto emitido en territorio nacional.

Esto es así porque dentro del país, los organismos que administran elecciones cuentan con recursos gratuitos (por ejemplo, tiempos de radio y televisión), con los que no se cuenta en el extranjero. Un comparativo riguroso debería computar a su valor de mercado estos re-

---

programas sustantivos y operativos. El Consejo General del IFE, en atención a esta disposición, en su Acuerdo CG12/2006 del 31 de enero del 2006 ratificó en los mismos términos lo establecido por el PEF (IFE 2006, Tomo VI, 16-17).

<sup>18</sup> En voto migrante no se tiene un listado nominal previo. La Lista de Electores (LNERE) se construye después de presupuestar. De ahí que, a pesar de que en 2012 había mejores parámetros para presupuestar (una elección previa), lo cierto es que debieron pedir recursos sin saber el tamaño de la lista.

<sup>19</sup> En el anexo I de este documento se presenta el gasto desglosado para las actividades del voto en el extranjero del proceso electoral 2005-2006 y 2011-2012.

cursos nacionales, para hacerlo comparable con las erogaciones que sí deben hacerse fuera del país.

Por otro lado, tratándose de nuevos derechos, es difícil advertir si los beneficios deben ser ponderados en función del número de personas que conocieron la nueva prerrogativa ciudadana; los que solicitaron su inscripción al listado nominal correspondiente, o bien exclusivamente los que emitieron su voto. El “beneficio” de la política es más difuso cuando ésta debe conseguir varios objetivos al mismo tiempo.

Quizás el beneficio de una política de esta naturaleza deba medirse más bien en términos de la reconfiguración de la relación del país con su diáspora. Se trata de un cambio cualitativo que debe irse fortaleciendo mediante algunos procesos en los que se fortalezca el conocimiento del derecho, se difundan los mecanismos para llevarlo a cabo y se haga más accesible el sufragio extraterritorial. Si esto es así, los beneficios de un proceso electoral trascienden el momento en que éste se lleva a cabo, pues tienen efectos que ocurren durante otros momentos. Si bien el esquema de medición se antoja complejo, vale la pena insistir en mecanismos que reduzcan las necesidades presupuestales de los proyectos de voto extraterritorial. La difusión en redes sociales y mediante organizaciones, así como los esquemas de voto por internet, pueden tener un impacto importante en la reducción de costos.

## **Problemas y desafíos del voto de los residentes mexicanos en el extranjero**

A partir de la reforma de 2014, los mexicanos residentes en el extranjero pueden tramitar y obtener su credencial para votar en las embajadas y consulados de México. El tema es fundamental para las elecciones federales y locales, pues amplía el universo potencial de votantes.

El problema fundamental de todos los ejercicios de voto migrante en el mundo —con mayor intensidad en México— es el de la participación. Las elecciones registran pocos votantes, ya sea por falta de conocimiento del derecho, por lo difícil que es el modelo de registro/emisión del voto, o bien por una suerte de desvinculación de los mexicanos que

viven en el extranjero respecto de la política nacional. En ese sentido, habría que determinar qué factores inducen a una mayor cantidad de inscritos y de participantes, ya que el rango de variación es muy elevado. Aquí se esbozó como hipótesis que la mayor amplitud en los plazos genera mejores resultados; sin embargo, habría que plantear qué otras medidas son necesarias para seguir profundizando el tema de la participación de los connacionales.

Un tema pendiente que se plantea como desafío es el de la capacidad de los migrantes para influir en la agenda pública. La posibilidad de que participen en la elección de senadores contribuye a ese propósito, pero hay otros desafíos que deben resolverse para generar impactos en las agendas nacionales.

En ese sentido, sería importante que los migrantes y sus organizaciones tuvieran una mayor influencia en los partidos políticos para incorporar a la diáspora en la toma de decisiones (Beltrán, 2016). Algunas propuestas que apuntan en esa dirección incluyen:

1. Evaluar la pertinencia de mantener la prohibición de que los partidos realicen actividades de campaña en el extranjero. Quizás una mayor presencia generaría mayores vínculos con quienes viven en el exterior, lo que se traduciría en una oferta política más atractiva.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> En Colombia, el Partido de la U establece que: Son sedes del partido las existentes en todo el territorio nacional y las que con tal fin se creen en las diferentes regiones del país o en las demás jurisdicciones electorales, para incluir colombianos en el exterior, con la autorización de la Dirección Nacional del Partido” [...] Asimismo, es de destacar que antes del reconocimiento del voto migrante en México, muchos candidatos presidenciales se reunieron con organizaciones de migrantes en el extranjero, haciendo campaña en Estados Unidos (Beltrán 2015, 515). Por otro lado, IDEA Internacional señala que, “si se permite realizar campañas, los gobiernos anfitriones pueden ayudar autorizando a los candidatos a llevar a cabo sus campañas dentro de las directrices de algún código de conducta que exista” (IDEA-IFE 2008, 151). Como señala IDEA Internacional (2008, 152-153) un ejemplo de acuerdos con el país anfitrión son los que se firmaron para la elección presidencial de 2004 en Afganistán, “el programa de voto en el extranjero más grande hasta la fecha en términos del número de electores registrados y de participación electoral fuera del país de origen. El gobierno de Afganistán y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA, por sus siglas en inglés) firmaron dos memorandos de entendimiento con los gobiernos de Irán y Pakistán, respectivamente. En estos memorandos se convino que los dos países anfitriones proveerían asistencia general para el programa de voto en el extranjero, incluyendo la seguridad en los centros de registro y votación, las escoltas para trasportar los materiales electorales y la ayuda en las campañas de educación cívica y de información pública”.

2. Habría que repensar la posibilidad de que existan partidos transnacionales. Es decir, organizaciones políticas radicadas fuera del país, pero integradas por nacionales cuyo objetivo es influir en la política del país. Por ejemplo, en Italia hay asociaciones y movimientos que se dedican exclusivamente a trabajar en favor de los ciudadanos en el exterior: Asociación Italiana en Sudamérica y el Movimiento Asociativo Italiano del Exterior. Este último ganó una curul en el Senado en 2008 y 2013 (Tagina y Corrado, 2013). Este ejemplo puede servir como muestra para reflexionar sobre la posibilidad de establecer vínculos directos entre partidos y migrantes bajo otro esquema. Otra opción es pensar en mecanismos en que los partidos políticos fomenten sus procesos de democracia interna para fortalecer la relación con sus militantes en el exterior.
3. La existencia de una circunscripción en el exterior garantizaría cuotas parlamentarias a los migrantes, lo cual sería un excelente incentivo para su participación.

Lo anterior subraya que, si bien la participación política es muy importante, es sólo una parte de la ecuación. Para incorporar a la diáspora a la comunidad política debe haber los incentivos y los canales necesarios para que la acción política pueda realizarse por completo y en específico desde los partidos políticos.

Los ciudadanos que no radican en México pueden tener necesidades y visiones políticas diferentes a las de los que viven en el país. Por ello, es necesario establecer vínculos que permitan que aquéllos accedan al debate público. Sin embargo, se debe tomar en consideración que existe la posibilidad de que el connacional no quiera ejercer el voto por diversas razones. De hecho, una de las razones por las que suele haber poca preocupación sobre el tema del voto migrante se debe a que ni en los partidos ni en el Congreso federal hay una voz que defienda los intereses de éstos o que al menos procure una conexión con ellos. No es poco decir que para los representantes políticos los migrantes no son un tema prioritario. Si bien el voto migrante ha ido avanzando, es necesario ir más allá y buscar la manera de que no sólo en el Congreso, sino también en los partidos haya, al menos, un representante de ese grupo.

Por otra parte, debe mantenerse el desarrollo de tecnologías que simplifiquen el voto a distancia. En la medida en que el sufragio se

pueda acercar a los ciudadanos que residen más allá de las fronteras, sin caer en incrementos en los costos, mayores posibilidades habrán de incrementar la participación.

En 2017, el Instituto Electoral de la Ciudad de México propuso que su sistema de voto por internet fuera utilizado para captar los votos foráneos de la elección de Jefe de Gobierno. Lo hizo sobre la base de que a) el sistema fue auditado por dos empresas internacionales y b) aunque el principio de progresividad apuntaba a que no se perdiera la opción al voto por internet que tuvieron los capitalinos en el extranjero durante la elección de 2012, esto no fue posible para 2018.

Si bien la autoridad electoral nacional negó la utilización del sistema, en virtud del poco tiempo que quedaría para realizar las pruebas pertinentes, lo cierto es que esa experiencia dejó abierta la posibilidad para continuar con el análisis de las mejores opciones tecnológicas para facilitar el sufragio a distancia. Hoy, luego del proceso electoral más grande de la historia, lo fundamental es analizar cabalmente y desde todas las perspectivas posibles, la posibilidad de implementar el voto electrónico por internet como una opción robusta que complemente al voto postal en elecciones futuras. ¶

# **Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteos Rápidos**

Alberto Alonso y Coria\*

## **Introducción**

Con procesos electorales altamente competidos, los programas que permiten informar el sentido del voto emitido por los ciudadanos en la misma noche de la jornada electoral, se convierten en uno de los mecanismos más importantes para la confianza en los resultados.

Estos programas no sólo satisfacen la curiosidad e interés de la población, sino que proporcionan sólidos elementos de construcción de confianza sobre lo que en su momento serán los resultados electorales, emitidos ya sea por el INE o por los Ople. En este capítulo nos avocaremos a dos de los instrumentos utilizados: El Programa de Resultados Electorales Preliminares y los conteos rápidos. El primero permite a los partidos contrastar los resultados en su poder con los ya recibidos por la autoridad electoral; a los estudiosos, iniciar el análisis de la distribución geográfica de los resultados; y a la ciudadanía, conocer desde temprana hora las tendencias y, eventualmente, el destino de su voto. La rapidez y precisión del reporte de las casillas apacigua el temor de todos los actores de que se altere lo asentado en las actas y por tanto

---

\* Ha sido coordinador operativo de los centros de captura del PREP y secretario técnico del conteo rápido en la elección federal de 2006. Exdirector ejecutivo del Registro Federal de Electores (2001-2010). Actualmente es asesor de dicho Registro en temas de redistrictación.

genera un ambiente de confianza sobre la pulcritud del manejo de los resultados.

Han quedado atrás los escenarios de un persistente ocultamiento de información y de sospecha generalizada de manipulación de resultados. El periplo que ha tenido nuestro sistema electoral nos ha llevado a abandonar este tipo de cuestionamientos, aunque por supuesto, al ser competitivas las elecciones siempre habrá ocasiones en las que haya acusaciones y se expresen dudas. En general, los debates post-proceso han migrado de aseveraciones de manipulación de resultados y por ende sobre los sistemas de resultados preliminares, a otras esferas del proceso electoral.

Uno de los medios de información para proyectar el resultado de una elección son los conteos rápidos, los cuales sirven para estimar el resultado la misma noche de la jornada. A diferencia del PREP, que en las primeras horas puede tener sesgos por la geografía y que perfila el resultado a lo largo de la noche y la madrugada, el conteo rápido lo hace en forma balanceada y en una sola entrega poco tiempo después del cierre de las casillas. Sin embargo, sus conclusiones no se presentan como un número exacto sino mediante intervalos de confianza y éstos, con una probabilidad asociada. Asimismo, y por razones de índole probabilístico, en la práctica sólo pueden instrumentarse en elecciones con un número grande de casillas. La información que genera suele dar una clara luz sobre cuál fue la voluntad ciudadana expresa da en las urnas. Es el primer elemento de comunicación de la autoridad electoral sobre, lo que se perfila, será el desenlace de la elección y por tanto es muy utilizada por los medios de comunicación y los partidos políticos.

En el capítulo se hará una reflexión sobre tecnología y elecciones, sobre la definición de los conteos rápidos; la evolución de su base legal y lo que fueron los programas federales entre 1991 y 2018. Se abordará también sobre un tema crucial en estos programas: su aceptación o rechazo. Por último, se describirá brevemente la evolución del PREP en los estados y un esbozo de las perspectivas a futuro.

## Tecnología y elecciones

El uso de la tecnología en los procesos electorales es fundamental. Con frecuencia se olvida el rol central de ella para dar confianza a todos los ciudadanos y para que los partidos y candidatos conozcan una ruta cierta del manejo del voto.

El PREP y el conteo rápido son buenos ejemplos de lo que la tecnología puede hacer para generar confianza y credibilidad en los resultados electorales. Es cierto que, en más de una ocasión, problemas reales o supuestos en su funcionamiento han servido como ariete para sembrar la duda. La historia de ambos instrumentos es rica, no exenta de tropiezos, y hoy todos los procesos electorales usan el PREP y, en el caso de gobernador o presidente de la República, los conteos rápidos.

En 1991, por ejemplo, cuando se intentó generar un sistema de resultados preliminares, el proyecto se enfrentó con la tecnología disponible. Tratar de hacer un programa de resultados electorales eficiente y transparente basado en transmisión de resultados vía fax y agregados en forma manual presentó problemas no menores, que influyeron, amén de otros posibles de índole política, en la lentitud y descrédito, o al menos duda, de los resultados y del sistema.

Para narrar la evolución de los PREP inexorablemente se tiene que hacer en paralelo a la disponibilidad tecnológica del momento. La búsqueda de transparencia, la presencia de vías de comunicación electrónica amplias, el deseo de cerrar puertas a la duda y a la desconfianza, han obligado a proporcionar cada vez más información y más rápidamente.

La operación del PREP es sencilla. En principio no requiere capturar grandes volúmenes de información; eso sí, tiene que hacerlo sin margen de error. Cualquier detalle, tropiezo o sombra, por insignificantes que sean, pueden ser magnificados para servir a diversos intereses. Los actores no siempre están dispuestos a aceptar la derrota, por lo que, quizá, mejor cuestionan los instrumentos.

En 1997, el entonces IFE tomó una decisión fundamental al establecer dos criterios que siguen vigentes. El primero: difundir por internet los resultados casilla por casilla. Se trató de una primicia casi mundial; ninguna democracia consolidada lo hacía (algunas ni lo hacen ni contemplan hacerlo). Sin embargo, la duda y la suspicacia de los actores políticos y de la población en general así lo requería. En aquella ocasión

se conjuntaron las posibilidades tecnológicas, la voluntad política y la demanda por transparencia.<sup>1</sup>

La segunda decisión trascendental fue difundir los resultados desde cero, esto es, abrir el programa en el instante en que la ley lo permitiera, incluso antes de que llegara la primera casilla. La práctica internacional de aquel entonces indicaba esperar la difusión hasta alcanzar cierto porcentaje. Así se hizo en México en 1994, con el 15% como marca. El argumento era que podría generarse confusión o falsas expectativas ya que, en el caso de que el universo de casillas fuera pequeño, lo publicado podría ser muy diferente al resultado final. En 1997 se pensó que era mejor que la población viera paso a paso cómo se conformaba el desenlace de la elección. Ahora sí: casilla por casilla.

Por mucho tiempo, los únicos que podían cotejar los datos que se iban capturando en los sistemas preliminares con lo asentado en las actas eran los funcionarios electorales y los partidos políticos; sólo ellos tenían copia de aquéllas. Sin embargo, han sido precisamente los partidos los que en ocasiones han cuestionado la fiabilidad del PREP. Se decidió entonces incorporar al sistema de difusión copia digital de cada una de las actas de escrutinio y cómputo, para que cualquier ciudadano pudiera verificar que los datos asentados correspondían fielmente con lo capturado. La práctica resultó especialmente útil cuando en un acta la información presentaba omisiones o enmendaduras.

En suma, el PREP y los conteos han evolucionado, intentando mejorar en cada ocasión, tratando de acallar dudas y utilizando procesos cada vez más transparentes y oportunos.

## Definición y objetivos

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales define al PREP de la siguiente forma:

El Programa de Resultados Electorales Preliminares es el mecanismo de información electoral encargado de proveer los resultados preli-

---

<sup>1</sup> La idea original de los dos criterios, amén del apoyo del consejero presidente y de otros consejeros, corresponde al Dr. Víctor Guerra Ortiz (1997).

minares y no definitivos, de carácter estrictamente informativo a través de la captura, digitalización y publicación de los datos asentados en las Actas de Escrutinio y Cómputo de las casillas que se reciben en los Centros de Acopio y Transmisión de Datos autorizados por el Instituto o por los Organismos Públicos Locales (Legipe 2014, Artículo 305, 1).

En otras palabras, es el canal por el que el INE o los Ople informan de los resultados que ya obran en su poder. Al hacerlo, permiten conocer el avance del escrutinio de votos casilla por casilla. Recuérdese que los resultados del sistema son preliminares. La cifra definitiva se establece hasta el miércoles siguiente (excepto en la elección local de la Ciudad de México) y esto se hace bajo procedimientos que permiten ir ponderando por cada casilla y ante la presencia de representantes de los partidos, si existen elementos que pudieran afectar o poner en duda el resultado asentado en el acta de escrutinio. En el caso de los resultados preliminares se toma lo escrito en el acta en forma acrítica y simplemente se transfiere a una base de datos.

El PREP tiene un sesgo a considerar. Como la información que llega primero es de las casillas más cercanas a la cabecera distrital, los primeros datos reflejan principalmente las preferencias del electorado urbano; es, durante la noche y el día siguiente, que se incorpora paulatinamente el voto rural.

El PREP no es un instrumento diseñado para identificar tendencias de votación, la herramienta que de suyo contiene los elementos para eliminar sesgos y poder proveer estimados de resultados, es el conteo rápido. Puede definirse así:

Los conteos rápidos son el procedimiento estadístico diseñado con la finalidad de estimar con oportunidad las tendencias de los resultados finales de una elección, a partir de una muestra probabilística de resultados de actas de escrutinio y cómputo de las casillas electorales, cuyo tamaño y composición se establecen previamente, de acuerdo a un esquema de selección específico de una elección determinada, y cuyas conclusiones se presentan la noche de la jornada electoral (RE 2017, Artículo 356).

Durante las campañas se publican encuestas que miden las preferencias electorales en momentos determinados. Son frecuentes los cuestionamientos sobre la precisión o veracidad de sus resultados.

Entre los problemas técnicos que las diferentes empresas enfrentan para su elaboración están la determinación sobre si el entrevistado acudirá a votar; la veracidad de su respuesta y qué hacer con los que no expresaron preferencia alguna.

Los conteos rápidos, por el contrario, no se basan ni en dichos ni en supuestos sino en datos duros —la documentación generada en la caja al concluir el escrutinio de los votos—. Son ejercicios estadísticos, que no requieren esperar a que se cuenten los votos en la totalidad de las casillas. En días previos se genera una muestra de casillas y se establece un mecanismo de comunicación expedito directamente desde ellas. Con esta información se realiza la estimación. Los resultados son probabilísticos. El resultado del ejercicio se reporta en intervalos llamados de confianza, a cuya mitad de su longitud se le conoce como precisión, y se publica además la probabilidad de que esto suceda. Esto es, se dice que tal candidato obtendrá un porcentaje de votación entre un porcentaje a y un porcentaje b, y que esto ocurrirá con una probabilidad determinada.<sup>2</sup>

## Evolución normativa

### El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

La reforma electoral de 1990 mandató al Director General del IFE a establecer un mecanismo para difundir de forma inmediata los resultados de la elección. En específico, el artículo 89, inciso l), del Cofipe estipuló como atribución del Director General:

- l) Establecer un mecanismo para la difusión inmediata en el Consejo General de los resultados preliminares de las elecciones de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos; para

<sup>2</sup> El Reglamento de Elecciones (2017) establece para las autoridades electorales que sea del 95%. Este es un parámetro muy socorrido en estadística en los procesos de estimación muestral. Incrementarlo aumenta significativamente el número de casillas-muestra y puede tener repercusiones tanto en la complejidad del operativo de obtención de información como en el de oportunidad de los resultados.

este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar la suma de los resultados preliminares provenientes de los Consejos Distritales, en los términos de los incisos a) y b) del párrafo I del artículo 243 de este Código; a este sistema tendrán acceso en forma permanente los partidos políticos.

Los incisos a) y b) del referido artículo 243 estipulaban:

#### ARTICULO 243

1. Los Consejos Distritales harán las sumas de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas conforme éstas se vayan recibiendo y hasta el vencimiento del plazo legal para la entrega de los paquetes que contengan los expedientes electorales, conforme a las siguientes reglas:
  - a) El Presidente del Consejo Distrital recibirá las actas de escrutinio y cómputo, y de inmediato dará lectura en voz alta al resultado de la votación que aparezca en ellas, procediendo a ordenar la suma correspondiente para informar de inmediato a la Dirección General del Instituto;
  - b) El Secretario anotará estos resultados en el lugar que les corresponda en la forma destinada para ello, conforme al orden numérico de las casillas;

En otras palabras, antes de poder informar al Consejo General de los resultados electorales, éstos tenían que ser leídos en voz alta en los consejos distritales. La disposición mostró ser una seria limitación en 1991 y fue una de las causas de la lentitud del sistema de resultados preliminares establecido ese año. Baste mencionar que para las 4:23 de la mañana del día siguiente a la elección, el sistema solo contenía información de menos de 3% de las casillas.

En la reforma de 1993 se modificó la redacción del artículo 89 relativo a la difusión de los resultados. El texto quedó como sigue:

[...] para este efecto se dispondrá de un sistema de informática para recabar los resultados preliminares. *En este caso se podrán transmitir los resultados en forma previa* al procedimiento establecido en los incisos a) y b) del párrafo 1 de este Código. Al sistema que se establezca tendrán acceso en forma permanente los consejeros y representantes de los partidos políticos acreditados ante el Consejo General.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cursivas nuestras. Nótese que se aprovecha la modificación para estipular quién exactamente de los partidos tendrá acceso.

La modificación, que se ha mantenido en todas las reformas electorales posteriores, ha sido central para contar con programas de resultados electorales oportunos permitiendo establecer procedimientos expeditos de captura de las actas para informar a la ciudadanía de los resultados de la elección. Con la desaparición de la figura de Director General —parte de la reforma de 1996—, la atribución pasó al Secretario Ejecutivo.

La reforma de 2005 para permitir el voto desde el extranjero modificó ligeramente su funcionamiento. El nuevo artículo 293 del código electoral disponía:

#### Artículo 293

1. Concluido en su totalidad el escrutinio y cómputo de los votos emitidos en el extranjero, y después de que el presidente del Consejo General haya dado a conocer los resultados de los estudios a que se refiere el inciso k) del párrafo 1 del Artículo 83 de este Código, el Secretario Ejecutivo informará al Consejo General los resultados, por partido, de la votación emitida en el extranjero para presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El Secretario Ejecutivo hará entrega a los integrantes del Consejo General del informe que contenga los resultados, por distrito electoral uninominal, de la votación recibida del extranjero y ordenará su inclusión, por distrito electoral y mesa de escrutinio y cómputo, en el sistema de resultados electorales preliminares.

Destacan dos elementos. A diferencia de la votación emitida en el país en la que la autoridad difunde conforme va conociendo los resultados, el voto proveniente del extranjero debe esperar a que todas las casillas de esta modalidad hayan concluido el escrutinio. La situación es peculiar, por no decir anómala, puesto que va en sentido contrario al espíritu de difusión inmediata de resultados. Si no ha sido fuente de conflicto es seguramente por el volumen reducido de casillas y de votantes que esta modalidad ha presentado.

Llama también la atención que el Secretario Ejecutivo no pueda informar los resultados de la votación en el extranjero al Consejo General, ni a la ciudadanía, sino hasta después de que se conozcan los resultados de los conteos rápidos. Esto es, se impone una condición que se traduce en una barrera de tiempo y de oportunidad, y que de-

pende de la existencia y éxito de un proceso que es prácticamente independiente del voto en el extranjero.

La redacción y condiciones que este artículo impone tuvieron consecuencias desde el punto de vista técnico. El artículo obliga a un tratamiento informático diferente para ciertas casillas. En el PREP de 2006, se estableció un filtro en el sistema de tal forma que no se divulgaran los resultados del voto en el exterior sino hasta que se alimentaran a través de un proceso manual. Esto se hizo en razón de que dependía de la hora estimada, pero a final de cuenta impredecible, en que se darían a conocer los resultados del conteo rápido. Los sistemas manuales coquetean siempre con el error. Así pues, en el PREP de ese año no se incluyeron estos resultados durante un par de horas de la madrugada, dando una situación de una aparente disminución de votos capturados. Esta situación ciertamente abonó en su momento a larga lista de cuestionamientos expresados en los días siguientes de esa jornada electoral.

En el Cofipe de 1990 ningún funcionario electoral estaba facultado para realizar algún tipo de estudio de tendencias electorales. Esta situación cambió con la reforma de 1993. Entre las nuevas atribuciones del Director General se encontraba:

Ordenar, cuando lo estime conveniente, la realización de los estudios o procedimientos pertinentes, a fin de conocer las tendencias electorales el día de la jornada electoral. Los resultados de dichos estudios sólo podrán ser difundidos previo acuerdo del Consejo General (artículo 89, inciso II).

Obsérvese cómo se deja en la voluntad del funcionario realizar ese tipo de estudios, además de condicionarlos a un acuerdo previo del Consejo General para su difusión. La reforma de 1996 simplemente otorga esa atribución al Consejero Presidente.

Considérese que no se estipulaba ningún lineamiento sobre la forma de realizar los estudios en cuestión. Así pues, podían basarse en encuestas de salida o en los resultados asentados en las actas de casilla. Esto cambió con la reforma de 2007-2008, la cual precisó que se realizaran a través de conteos rápidos, pues dispuso que las encuestas deberían basarse en las actas de escrutinio y cómputo. Impuso también que para la realización de los estudios y su difusión tenía que haber

acuerdos previos del Consejo General y que su divulgación se realizará sólo a partir de las diez de la noche.<sup>4</sup>

Así, hasta 2014, la ley se ocupó del tema muy escuetamente, lo que contrasta con la descripción minuciosa del resto de procedimientos electorales. Esto permitió utilizar innovaciones tecnológicas que lograron difundir con suma rapidez y confiabilidad los resultados, además de identificar las tendencias definitivas la noche de la jornada electoral. Dejaba, sin embargo, a una voluntad política la realización de estudios de tendencia.

### **La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

La Legipe, creada en 2014, definió con mayor precisión los programas de resultados preliminares. Destaca el énfasis en su carácter meramente informativo y que no son definitivos. Por primera vez se definió con claridad su objetivo y se determinó que sus resultados se entregaran no sólo al Consejo General y a los partidos, sino también a los medios de comunicación y a toda la ciudadanía.

La ley reconoce la importancia de los programas de resultados preliminares. La prueba está en la responsabilidad puesta en el INE para que genere reglas de operación, obligatorias para el Instituto y para los órganos electorales locales. Corresponde también al Instituto tutelar la regulación, diseño, operación y publicidad de los PREP de los órganos electorales locales.

Por primera vez se definen aspectos puntuales en la operación de los programas. Desde 1997 se había considerado la pertinencia de que los PREP fueran supervisados y validados por un comité técnico compuesto por expertos informáticos. La norma de 2014 hizo obligatoria su presencia; es más, ordena la realización de simulacros y la redacción de lineamientos para los consejos locales y distritales. Es conveniente mencionar que en los primeros PREP hubo funcionarios

<sup>4</sup> El Cofipe (2008, Artículo 119, l) señalaba que, previa aprobación del Consejo General, su presidente podía ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada.

distritales renuentes a realizar estas actividades, argumentando que no estaban obligados por ley.

En la nueva ley también se puntualiza la existencia de un acta PREP y el que se capture la información conforme vaya llegando al consejo distrital. Es importante mencionar que, en referencia al voto en el extranjero, la ley transcribe en forma literal el ordenamiento vigente en 2008.

En referencia a los conteos rápidos, la ley faculta al Instituto y a los Ople para ordenar su realización, pero solo obliga a los Ople a determinar la viabilidad de la realización de este tipo de ejercicios. En caso de que se decida su realización determina que las personas físicas o morales que organicen este tipo de conteos pongan a consideración del Instituto o de los Ople las metodologías, financiamiento y medios de difusión que se utilizarán. Es a través del Reglamento de Elecciones emitido por el Consejo General del INE en 2016 y modificado en 2017 (RE 2017) en donde se establece la obligación de contar con conteos rápidos para las elecciones de Gobernador y de Jefe de Gobierno. Llama la atención que no establece su obligación en el caso de la elección presidencial.

En este reglamento se establecieron fechas relevantes para designar a los comités técnicos —del PREP y de los conteos rápidos—, para integrarlos y para su funcionamiento. Para el PREP determinó entre otras: la hora de inicio y de cierre; la existencia de difusores de los resultados; contar con una auditoría realizada por una institución de educación superior y; planes de contingencia. Desde el punto de vista de los PREP locales, el reglamento establece en su artículo 354.1 que el INE dará seguimiento puntual y sistemático a los trabajos de implementación y operación de los mismos. Esta actividad fue reforzada en la modificación al reglamento realizada en noviembre de 2017 al establecer una nueva atribución a los COTAPREP para apoyar su ejecución.

Para el caso de conteos rápidos el Reglamento obliga a los Ople a desarrollar el ejercicio para la elección de gobernador. Llama la atención que haya impuesto condiciones sobre la configuración de la muestra y la precisión esperada de los resultados. Por ejemplo, establece el parámetro de confiabilidad (95%), que tenga dispersión geográfica, que considere todas las casillas y, por supuesto, que su generación obedezca a un procedimiento aleatorio. Responde también a la inquietud de

los partidos sobre el momento de generación de la muestra estableciéndolo para el viernes para los Ople y el sábado en el caso del INE. Este era un tema de cierta rispidez, que se venía discutiendo en cada elección y que obedece a la inquietud de las fuerzas políticas sobre la posible manipulación, por la fuerza oponente, de las casillas de la muestra.

Desde el punto de vista operativo, el Reglamento añade la obligación de reporte inmediato de resultados a los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE) y establece que los datos transmitidos serán los asentados en las actas de escrutinio y cómputo. No es menor que se disponga que las estimaciones deberán darse en forma de intervalos de confianza y de que sea cual fuere la muestra recabada en el informe final, deberán indicarse "...las condiciones en las cuales se obtuvieron los resultados, así como las conclusiones que de estos puedan derivarse" (RE 2017, Artículo 380, 3). En otras palabras, independientemente de la cercanía o no entre los contendientes, deben hacerse públicos los intervalos de confianza.

En 2017, ante la inminencia de la celebración de una elección en la cual en cada casilla no solo se escrutarían los tres tipos de elección federal, sino que además en 30 entidades habría elecciones concurrentes, el Consejo General estimó que eso conllevaría un retraso considerable en el llenado de las actas de casilla conforme al procedimiento establecido y tendría una implicación sumamente negativa en la hora en la que se pudiera dar a conocer a la ciudadanía los resultados del conteo rápido. El procedimiento vigente hacía que no fuera posible elaborar el acta de la elección presidencial al término del escrutinio de la urna correspondiente en razón de una posible presencia de votos depositados por los ciudadanos, por error, en otra urna. Así pues, se incorporó en el reglamento (RE 2017, INE/CG565/2017) un primer paso en el proceso de escrutinio en las casillas, consistente en la verificación de la no presencia de boletas depositadas en las urnas de otras elecciones o de la corrección correspondiente. Esta modificación fue en su momento impugnada y fue derogada por el TEPJF (mediante la resolución SUP-RAP-749/2017). Así pues, para poder tener los resultados con oportunidad, el Consejo General aprobó el acuerdo INE/CG122/2018 en el cual se instruía que los datos a considerar para la realización de Conteo rápido fueran los asentados en los cuadernillos,

que son un instrumento previo al llenado de las actas, que, aunque no cuentan con la información de las boletas erróneamente depositadas, éstas estadísticamente no son significativas.

En resumen, el PREP y los conteos rápidos han pasado de estar prácticamente no regulados, y de que tan solo se indicara su posibilidad o su existencia, a un ejercicio que se encuentra ya con una regulación producto de la experiencia de varias elecciones.

## **Presentación de los resultados la noche de la jornada electoral (1991-2018)**

Ciertamente una de las principales características que debe tener un PREP es el de la oportunidad de la información presentada. En este sentido ha habido un gran avance desde 1991 en tanto que hoy en día la velocidad de alimentación de los PREP no es ya un tema que se mantenga en las polémicas post-jornada. No significa que en el pasado no lo fuera, ni que para llegar al estado actual no se hayan requerido esfuerzos considerables.

La historia de los PREP es una en la que las lecciones derivadas de las experiencias, positivas y negativas de una elección se atienden en el siguiente ejercicio, siempre con miras a tener una mayor transparencia y certeza y generar la confianza en el correcto reflejo de los resultados asentados en las actas de cada una de las casillas. Se ha migrado: desde que la información era conocida solo para unos cuantos, hasta la transparencia casi total en la que cualquier ciudadano puede consultar la imagen de cualquier acta, y lo puede hacer durante el momento de más tensión o expectativa, la noche de la jornada o la madrugada del día siguiente.

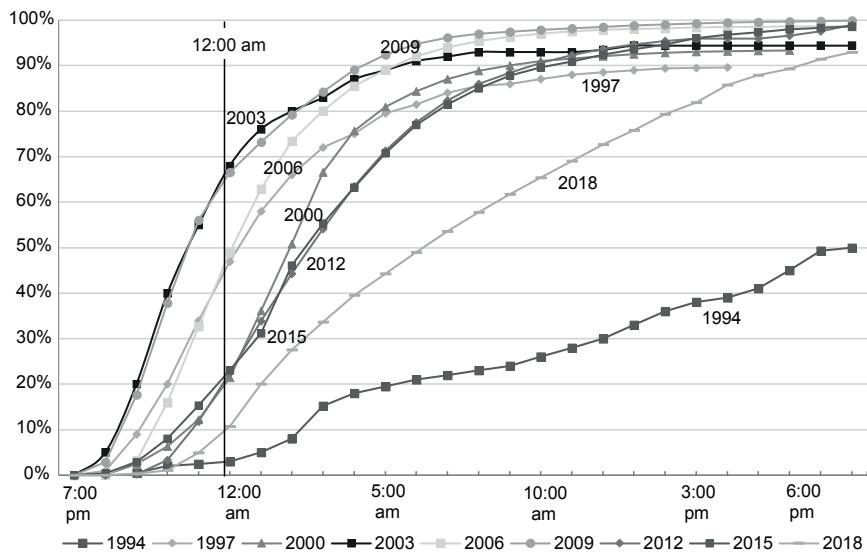
Si bien un PREP utópico publicaría la totalidad de las casillas inmediatamente después de su cierre, en la práctica se van publicando a lo largo de la noche y del día siguiente. Como ya se mencionó, uno de los objetivos de los PREP es informar sobre el mayor número de casillas lo más rápido posible. Así pues, una visualización sobre la eficiencia de los PREP a lo largo de los años nos la da el porcentaje de captura de las actas de escrutinio posterior al cierre de casillas. A continuación,

se presenta en la gráfica 1 la curva de captura a lo largo de veinticuatro horas.<sup>5</sup> No aparece 1991 por no contar con la información, sin embargo, es clara la distancia con los PREP actuales si se tiene en cuenta que ya muy entrada la madrugada, el sistema reflejaba menos del 3% de las casillas. En el siguiente proceso federal de 1994, si bien hubo una mejora sustancial, el sistema de resultados preliminares se tuvo que extender por varios días para recabar más información, resolviéndose en lo posible problemas surgidos para la captura de cerca de once mil actas.

Un punto importante a tener en cuenta es el que la velocidad de captura de los sistemas preliminares depende de en qué momento la autoridad cuenta con la información. Así, en la lectura de la gráfica hay que tener en cuenta que existe por fuerza una diferencia entre el flujo entre elecciones presidenciales e intermedias, producto del mayor número de escrutinios que se realizan en cada casilla, y por ende, del consecuente retraso en la conclusión de las labores en la misma. Puede observarse que los PREP con mayor rapidez de información lo constituyeron los celebrados en 2003 y 2009, destacándose que en estas dos ocasiones a las 12 de la noche del día de la elección ya se contaba con la información de cerca del 70% de las casillas. Si se observa la gráfica, es clara la gran evolución entre el PREP de 1994 a los recientes. Destaca también la problemática que se presentara en la elección de 2018 en la que, con la introducción de casilla única y el consiguiente gran número de escrutinios, se generó un retraso considerable en el flujo de información. Obsérvese que a las 12 de la noche, esa elección representa el más bajo porcentaje de captura entre todos los PREP federales, solamente superior al mostrado en 1991 y 1994, años que no solo existían limitantes tecnológicas importantes sino también limitantes en los procedimientos para allegar de información al PREP. La gráfica de 2018 también muestra la singularidad de no ser asintótica cerca de las ocho de la noche del día siguiente, esto es, seguía capturando un volumen de información a esa hora, que es la máxima permitida por el reglamento de elecciones.

<sup>5</sup> La gráfica fue generada con las bases de datos publicadas por el INE de los procesos electorales correspondientes, excepto 1994, 1997 y 2003 que se atuvo a gráficas publicadas para estos procesos.

**Gráfica 1. Flujo de captura de actas capturadas en el PREP (%)**



Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

Lo que todos los ejercicios comparten es la intención de capturar más actas en menos tiempo. Las primeras veces, el esfuerzo duró días, perdiendo oportunidad y mermando la confiabilidad del instrumento. Lo cierto es que, al término de la operación de los PREP, que debe ser prácticamente la hora límite de la entrega de los paquetes electorales, deberían estar publicadas en principio la totalidad de las actas de caja. Sin embargo, en la práctica hay incidencias que imposibilitan la captura del cien por ciento de las actas. A continuación, se presenta en la tabla 1<sup>6</sup> una relación de actas capturadas al final del ejercicio en cada año en el que se celebraron elecciones federales.

**Tabla 1. Actas capturadas al cierre del PREP en diez elecciones, 1991-2018 (%)**

Proceso	1991*	1994**	1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
%	71.60	95.83	87.20	93.08	94.41	98.45	99.87	98.95	98.63	93.56

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

\* Cerró el miércoles a las 8 a.m.

\*\* Cerró el domingo siguiente a las 4 p.m.

Uno de los temas de relevancia en el PREP consiste en el manejo de las actas que presentan alguna irregularidad, por ser probablemente mal llenadas por los ciudadanos funcionarios de casilla. Es el caso, por ejemplo, de las actas cuyo número de votos excede la lista nominal, o aquéllas que son omisas en el escribir algún resultado para alguna fuerza, presumiblemente por ser cero, o que presentan tachaduras o son ilegibles los datos asentados. Hay que tener en cuenta que en la captura de los datos para el PREP no es el momento ni es el capturista la persona para interpretar, por ejemplo, en el caso de alguna enmendadura, qué es lo que en realidad quiso decir el funcionario de casilla. Un caso extremo, es cuando el Acta PREP es colocada en el interior del paquete electoral imposibilitando así el acceso a la información de los resultados de esa casilla. A lo largo de la historia de los PREP ha habido cambios en los criterios para determinar que actas no serán contabilizadas. A pesar de que el PREP es tan solo informativo y no definitivo, el tema no es menor. En elecciones competitidas el contabilizar por ejemplo como cero en los casos en los que es ilegible el número de votos obtenido por un partido puede ser causa de, al menos, controversia. Por ejemplo, el criterio que imperaba en los PREP de 1997, 2000 y 2006 en el que, si el número de votos para algún partido aparecía en blanco, esa acta era considerada ilegible y no era contabilizada, tuvo que ser cambiado en razón de la polémica que imperó en los dos días siguientes a la jornada electoral de 2006.

En la tabla 2 se presentan los porcentajes de actas no contabilizadas para las elecciones de diputados federales de 2006 a la fecha. Se utilizaron las elecciones de diputados para poder tener una mayor base de comparación entre las distintas elecciones, aunque el fenómeno se da tanto en las elecciones presidenciales como en las de senadores. Fue elaborada con base a la información proporcionada en los informes que rinde el PREP en cada una de las elecciones.<sup>6</sup> En ella, pueden observarse dos fenómenos: una mejora en los procedimientos y criterios posterior a la elección de 2006, y un repunte muy acentuado en la

<sup>6</sup> Los datos se obtuvieron de la Memorias PREP 1997, PREP 2000 (Guerra 2002), Memoria PREP 2003, Encuestas y Resultados Electorales 2006, así como del Informe final de actividades del Comité Técnico Asesor para los Programas de Resultados Electorales Preliminares, Federal y Local de los Procesos Electorales 2017-2018.

elección de 2018. En este año, el grueso de las actas no contabilizadas, 88%, se debió a la ausencia de un acta PREP fuera del paquete electoral y por consiguiente de una imposibilidad de captura, un 7.8% fue por actas totalmente ilegibles, y solo en 446 casos, 0.2% se excedió el listado nominal. Esto seguramente será tema de un detenido análisis por parte la autoridad electoral, pero que en una primera lectura podríamos conjeturar que fue alimentada por la fatiga de los ciudadanos al cerrar las actividades de casilla derivada de la complejidad de la operación de la casilla única.

**Tabla 2. Porcentaje de actas no contabilizadas contra capturadas. Elección de diputados**

2006	2009	2012	2015	2018
7.5%	1.4%	1.5%	5.5%	15.9%

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

Debido a que el conteo rápido y el PREP son las primeras fuentes de información oficiales, suelen convertirse en objeto de denuncias, quejas y controversias por parte de partidos, analistas, medios de comunicación, redes sociales y ciudadanos. Pareciera que la reacción depende más de las expectativas acerca de la elección, que de los procedimientos y sistemas de cómputo. En elecciones federales y locales, el resultado que ambos instrumentos han arrojado es altamente coincidente con el cómputo distrital, o en su caso estatal o nacional. El mínimo margen de diferencia se explica fundamentalmente por las pocas actas no capturadas y los cambios en la votación producto de los recuentos contemplados en la ley.

El PREP es ya una actividad esperada en la noche de la jornada electoral. No siempre fue así, en sus primeras versiones algunos funcionarios lo consideraban como adicional o secundario para su trabajo. Hoy día, ha probado su valía para generar certidumbre sobre los resultados de una elección. Las disputas han, básicamente, migrado a otros aspectos del proceso electoral.

Un elemento novedoso y relevante del PREP fue introducido en 1997: gracias a internet, fue posible para todos los ciudadanos consultar los resultados casilla por casilla conforme se iban recibiendo

en los distritos. Esto hace que sea de suma relevancia que la difusión no presente ningún contratiempo. Así, para manejar el alto volumen de consultas de la población y protegerla contra algún posible ataque cibernético, se decidió colocar replicadores de información. En otras palabras, sitios de internet de otras instituciones o de medios de comunicación, huéspedes de una copia de la página del PREP. En la tabla 3 se presenta el número de difusores con el que contó cada elección. La pluralidad de oferta y su creciente madurez tecnológica de nuestro país se ve reflejada en el incremento sustancial entre la elección de 1997 y la de 2018.<sup>6</sup>

**Tabla 3. Número de replicadores  
del PREP, 1997-2018**

1997	2000	2003	2006	2009	2012	2015	2018
5	12	14	26	21	20	11	30

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

### **El Sistema de Resultados Electorales de 1991<sup>7</sup>**

El 18 de agosto de 1991 se celebraron elecciones para renovar la Cámara de Diputados, la mitad del Senado y la Asamblea de Representantes del entonces Distrito Federal. Por primera vez en la historia electoral del país, el Consejo General del IFE daría a conocer los resultados preliminares de las elecciones, a partir de las actas de escrutinio y cómputo. Para tal fin, se puso en marcha el Sistema de Información de Resultados Electorales (SIRE).

El SIRE consideraba cuatro actividades fundamentales: la concentración de la información electoral en los Consejos Distritales, su transmisión al IFE, su integración y procesamiento y la emisión pública de resultados. Para el día de la jornada electoral, 18 de agosto de 1991, el IFE preparó un operativo para dar a conocer los sucesos relevantes de la misma. El dispositivo inició sus actividades a las 6:30 horas

<sup>7</sup> Se consultaron la *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1991* (IFE 1993) y la Memorias PREP-1997 (IFE Varios años).

del día 18 y continuó hasta el martes 20 a las 22:30 horas. Estas 72 horas de monitoreo ininterrumpido, que demandó varios meses de preparación, se realizaba por primera vez. No existían experiencias previas. (Alvarado 1992)

Téngase presente la tecnología existente en la época. Al no existir internet ni mucho menos páginas web, la difusión se realizaba con computadoras con escasas y limitadas conexiones.

El procedimiento era así: el presidente de casilla entregaba el paquete electoral con las actas de escrutinio y cómputo al consejo distrital; su presidente daba lectura pública al resultado de la votación; vía fax, se trasmisían los resultados a las instalaciones del SIRE, en la Ciudad de México; allí, se verificaba la información recibida y el área de captura la procesaba y transmitía mediante las redes de comunicación de las autoridades del IFE, de los partidos políticos y los medios de comunicación. En cada consejo distrital se instaló un equipo de fax y dos líneas telefónicas. En las oficinas centrales del SIRE había cien equipos de fax para recibir la información.

Ya desde entonces se contrataba a un auditor externo para que validara el flujo adecuado de información amén del correcto reflejo de lo capturado en los medios de difusión.

La información fluyó muy lentamente. En la madrugada del día siguiente de la elección, para ser precisos a las 4:23 horas del día 19 de agosto, el Director General del IFE presentó solo los resultados de 2,519 casillas que correspondían al 2.8% de la votación. El procedimiento previo al envío y la lentitud del proceso de recepción y lectura pública en los Consejos Distritales sobrepasaron cualquier intento por colectar información suficiente a tiempo. En la sede del Consejo General, prensa, partidos, consejeros ciudadanos, representantes de asociaciones y ciudadanos interesados esperaron toda la noche la información que nunca fluyó. La desazón orilló a la suspicacia y finalmente a la denuncia (Memoria PREP-1997).

Fue una jornada electoral concurrencia y tranquila. Sin embargo, una falla fue la difusión lenta de los resultados. Entre los problemas técnicos que se presentaron fueron la inexperiencia de los funcionarios de casilla para computar correctamente e integrar los paquetes electorales. Más problemático fue colocar el acta de escrutinio dentro del paquete cerrado, el cual no podía abrir el consejo distrital. Los reportes

de Telefax que eran los únicos documentos para rebatir las denuncias; desde luego, no fueron suficientes.

La ausencia de información derivó en suspicacia. Según un testimonio de la época:

Más allá de lo ocurrido en las horas siguientes al cierre de casillas, lo cierto es que para el martes 20 a las 20 horas, 48 horas después del cierre de casillas y con la totalidad de los consejos distritales en receso, el sistema de información preliminar del IFE apenas pudo entregar 18 mil casillas, agrupadas siempre por distritos electorales, y para el miércoles 21, día en que se realizaron los cómputos en los 300 distritos electorales, el IFE, en su sexto y último reporte, entregó datos correspondientes a poco más de 61 mil casillas, menos del 70 por ciento del total. Jamás se ha dado una explicación satisfactoria de cuál fue la razón por la que nunca se pudo completar la información. (Alcocer y Morales 1991)

### **El primer PREP: 1994**

En 1994, en la primera elección presidencial que organizaba el IFE, se instauró por primera vez el PREP (IFE 1995; Guerra 1997). El responsable de hacerlo era la Dirección General. Las actas de casilla fueron capturadas en forma inmediata, sin necesidad de leer previamente los resultados ante los consejos distritales. Una vez terminado el cómputo en la casilla, una copia del acta de escrutinio se colocaba en un sobre por separado con el rótulo “sobre PREP”, mismo que era llevado al consejo distrital por el presidente de la mesa directiva de cada casilla.

Se instaló en cada uno de los trescientos distritos electorales un Centro de Acopio y Transmisión de Datos (CEDAT). Ahí, se transmitieron los datos mediante un módem conectado a la línea telefónica. Asimismo, se instalaron dos Centros Nacionales de Recepción de Resultados Electorales Preliminares (CENARREP), uno principal y otro alterno. En el primero se contaba con una computadora TANDEM —empleada en aquellos tiempos para actividades bancarias—, que por su tamaño y capacidad minimizaba el riesgo de una caída del sistema.

Contar con dos centros de cómputo y capturar la información en el CEDAT de cada distrito se sigue haciendo, con la variante, posible por la tecnología disponible, de capturar información de casillas ubicadas fuera del distrito donde está el CEDAT.

Para enviar la información al Consejo General se utilizaron diversos formatos como terminales computacionales, pantallas de televisión, medios magnéticos e impresos; los datos se remitieron casilla por casilla, ofreciendo resúmenes y agregados.

La tecnología, sin embargo, no ayudó en la magnitud que se esperaba. La transmisión de cada casilla se realizaba con un equipo de los utilizados para solicitar aprobación para una tarjeta bancaria; el problema es que requería un protocolo de autentificación lento.<sup>8</sup>

El primer informe que se generó fue a las 2:45 de la mañana; fue hasta ese momento que se superó el criterio existente mínimo del 15% (15.45%). Treinta y seis horas después del cierre de la última casilla, el martes a las ocho de la mañana, el reporte arrojaba que se tenían ya capturadas 88.44% y que el resto, cerca de once mil casillas no se habían podido capturar, principalmente por problemas de colocación del sobre PREP dentro del paquete electoral. El programa cerró siete días después, a las cuatro de la tarde, habiendo capturado 95.83% de las casillas. No debe olvidarse el papel que jugaron en esa ocasión los conteos rápidos; la atención y tensión de actores políticos y medios de comunicación se canalizaron hacia el resultado de las tendencias de la elección presidencial que aquéllos anunciaron.

La Dirección General también era responsable de ordenar la realización de los estudios para conocer las tendencias electorales. Para ello, el IFE contrató a tres empresas (Gaus, Nielsen y Berumen y Asociados) que se encargarían de recaudar exclusivamente los resultados de la elección de presidente de la República. Para diseñar la muestra se realizaron primero diez muestras compuestas por mil quinientas secciones electorales cada una, a partir de las más de 63 mil secciones del país. De estas diez, se seleccionó al azar una, que fue dividida en tres bloques de quinientas secciones, siendo cada uno asignado, de nuevo al azar, a alguna de las tres empresas, con la finalidad de realizar el trabajo en campo. Las empresas desconocían la muestra asignada a las otras dos. Como resultado, la información de cerca de dos mil cuatrocientas casillas fue conjuntada para producir un solo resultado. Es importante señalar que, con el fin de supervisar estos trabajos, el IFE

---

<sup>8</sup> Quizá algún lector recuerde el sonido que se escuchaba cuando se requería enviar un fax. Este protocolo de autentificación era necesario para cada una de las casillas.

contó con un Grupo Consultor de Conteo Rápido, consistente en ocho destacados miembros del Consejo Técnico del Padrón Electoral, cuerpo de especialistas académicos de gran prestigio.

La estimación se realizó sólo para las tres fuerzas que en ese momento se consideró serían las más relevantes: PRI, PAN, PRD.

Cabe mencionar que doce organizaciones representativas de diversos sectores del país decidieron realizar su propio conteo rápido, apegándose a los criterios aprobados por el Consejo General, y cuyos resultados fueron difundidos a partir de las 22 horas.

La tabla 4 muestra la gran coincidencia entre el PREP, conteo rápido y el resultado final de la elección.

**Tabla 4. Comparación de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputo final, 1994**

	Estimaciones (%)			PREP (%) (13 h viernes)	Resultado de la elección (%)
	Mínimo	Máximo	Precisión		
PRI	49.3	50.7	0.70	50.1	50.2
PAN	26.8	28.2	0.70	26.8	26.7
PRD	15.8	17.1	0.65	17.1	17.1
PT	-	-	-	2.9	2.8

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

### **PREP 1997**

En 1997, el Programa de Resultados Electorales Preliminares se diseñó después de analizar las fallas y debilidades de las dos experiencias previas. Para ello, fue muy importante la designación de un grupo de expertos: el Comité Técnico Asesor para el Programa de Resultados Electorales Preliminares (Guerra 1997, IFE Varios años).

Se repitió el esquema de trescientos CEDAT y dos CENARREP, aunque en esta ocasión el segundo sitio era una copia idéntica al primero. Los resultados preliminares se dieron a conocer de inmediato por internet, casilla a casilla. Este hecho es relevante porque fue, si no la primera, una de las primeras veces en que se utilizó en el mundo este medio para difundir a toda la población los resultados de cada casilla. Otra innovación, no menor, fue difundir los resultados desde cero, es

decir, comenzar la difusión sin esperar un número mínimo de casillas en el sistema, como se había hecho hasta ese momento.

Por último, para difundir sin contratiempos y garantizar que no hubiera ningún cuello de botella, se determinó replicar la información. Para ello se firmaron acuerdos con varias organizaciones que contaban con portales de internet, sobre todo medios de comunicación y universidades. Además, se colocaron en las instalaciones del Instituto un buen número de proyectores digitales, de forma que la prensa pudiera dar seguimiento al desarrollo de la elección. El PREP cerró sus operaciones al día siguiente de la jornada, después de veintitrés horas de operación, logrando una captura de 87.2% del total de casillas.

### **PREP y conteos Rápidos 2000**

El PREP mejoró en su difusión, pues hubo veintiocho sitios replicadores. Una de las razones por las que se buscó este número fue para buscar un esquema de protección a ataques informáticos y proteger así la difusión oportuna de información. A las dos de la mañana del día siguiente, se tenía un registro de poco más de la mitad del total de las casillas electorales del país. El sistema operó durante veintitrés horas y registró 93.08% de las casillas capturadas (IFE Varios años; Guerra 1997).

Por su parte, el comité técnico para los conteos rápidos fue conformado con tres de los integrantes del comité de 1994 más el coordinador del PREP. Se elaboró una muestra de dos mil quinientas secciones con 4,579 casillas. Ésta se subdividió en forma aleatoria en tres muestras independientes. Para la operación se contrataron a tres empresas (Alduncin y Asociados S.A. de C.V., Berumen y Asociados A.C. y Gallup México), encargadas de recabar la información y realizar la estimación a partir de la muestra asignada.

Poco después de las diez de la noche, dos empresas informaron el resultado de su estimación; la tercera consideró necesario tener más información para pronunciarse —contaba con 66.4% de las casillas—. En la tabla 5 se presentan los resultados de cada programa. Como se ve, la coincidencia en ellos es prácticamente total.

Tabla 5. Comparación de resultados entre el PREP,  
conteo rápido y cómputo final, 2000

Partido Coalición	Berumen (%)			Gallup México (%)			Integrado por el instituto (%)			PREP Final (%)		Resultado final (%)	
	622 casillas = 43.65 % de la muestra			1511 casillas = 97.61% de la muestra			Estimación Mín.	Precisión Máx.	Mín.	Máx.	Precisión Mín.		
Alianza por el Cambio (PAN-PVEM)	43.2	41.2	45.2	2.0	42.1	40.8	43.3	1.3	39.0	45.0	3.0	42.7	42.5
PRI	34.7	33.3	36.2	1.5	36.6	35.5	37.6	1.1	35.0	38.0	1.5	35.8	36.1
Alianza por México (PRD-PT-CONV-PAS-PSN)	16.8	15.5	18.0	1.3	16.4	15.5	17.2	0.8	15.1	18.0	1.5	16.5	16.6
POD	0.6	0.6	0.6	0.0	0.6	0.6	0.6	0.0	0.0	-	-	0.6	0.6
PARM	0.4	0.4	0.4	0.0	0.4	0.4	0.4	0.0	0.0	-	-	0.4	0.4
DS	1.7	1.7	1.7	0.0	1.6	1.6	1.6	0.0	0.0	-	-	1.6	1.6

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

Los conteos rápidos fueron medulares la noche de la jornada electoral. Que la presidencia de la República los aceptara públicamente,<sup>9</sup> distendió el ambiente y contribuyó a que los demás actores aceptaran pronto los resultados. La tabla es más que elocuente sobre la concordancia de los tres ejercicios.

### **PREP y Conteos Rápidos 2003**

En las elecciones intermedias de 2003, las mejoras al programa aportaron confianza, integridad y transparencia al proceso (IFE Varios años).

El PREP redujo costos y tiempos de operación, aprovechando la renovada estructura informática del Instituto. A las veintitrés horas del día de la elección, registraba ya 40% de las casillas. El programa operó durante veinticuatro horas, logrando una captura total de 94.41% de las casillas. El Programa logró los objetivos planteados, contribuyendo a la confianza en el proceso.

Una novedad fue realizar conteos rápidos para la elección de la Cámara de Diputados. Destaca porque, dada la naturaleza de la elección, un primer acercamiento implicaba hacer un conteo rápido en cada distrito. Esto sería extremadamente costoso por el volumen pequeño de casillas en cada uno de ellos y por el número necesario para obtener un estimado de precisión razonable. En este contexto, el instituto decidió crear un Comité de Conteo Rápido, conformado con científicos que estuvieron en el ejercicio del 2000.

En esta ocasión no se convocó a empresa alguna; el ejercicio lo desarrolló personal ya contratado por el IFE para ese proceso electoral. Fueron los Capacitadores Asistentes Electorales quienes transmitieron vía voz la información de las diferentes casillas de la muestra. Ello fue posible porque el personal ya tenía identificados los medios de comunicación a usar, pues eran los mismos que les servirían para alimentar el Programa de Información de la Jornada Electoral.<sup>10</sup> Se diseñó una muestra de doce secciones por distrito (dieciséis para Baja California, en razón de su huso horario), sumando 3,624 secciones electorales,

---

<sup>9</sup> Recuérdese que era la primera vez de se presentaba un escenario de alternancia después de más de medio siglo.

<sup>10</sup> Celular, teléfono público, radiotransmisor y teléfono satelital.

que agrupaban a su vez 7,236 casillas. Importa destacar que por primera vez se utilizan tres enfoques estadísticos distintos para realizar las estimaciones: el clásico, el bayesiano y el fiducialista.

El resultado de los ejercicios se presenta en la tabla 6. Como se aprecia, los porcentajes derivados de cómputos distritales y del PREP caen dentro de los márgenes estimados por el ejercicio de conteo rápido.

**Tabla 6. Comparación de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputo final, 2003**

Partido	Estimación conteo rápido (%)				Número de diputados		Número de diputados			
	Puntual	Mín.	Máx.	Precisión	Mín.	Máx.	PREP (%)	Cómputos distritales	Asignación con base en PREP	Real
PAN	30.5	30.1	31.0	0.5	148	158	30.6	30.78	155 (154)*	151
PRI	34.4	33.9	34.9	0.5	222	227	34.36	34.61	2.23 (224)	222
PRD	17.1	16.6	17.6	0.5	93	100	17.65	16.6	0.96	96
PT	2.4	1.9	2.9	0.5	5	8	2.4	2.39	6 (5)*	5
PVEM	6.2	5.9	6.5	0.3	14	16	6.07	6.141	15 (17)*	17**
CONV	2.3	2.1	2.5	0.2	5	6	2.27	2.25	5	5
PSN	0.3	0.2	0.4	0.1	-	-	0.272	0.26	-	-
PAS	0.7	0.6	0.8	0.1	-	-	0.7	0.73	-	-
MP	1	0.9	1.1	0.1	-	-	0.9	0.9	-	-
PLM	0.4	0.3	0.5	0.1	-	-	0.4	0.46	-	-
FC	0.5	0.4	0.6	0.1	-	-	0.467	0.46	-	-

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

\* En dos de los distritos en que ganó Alianza para Todos de acuerdo al convenio, al momento de registro se cambiaron por dos de PVEM. Eso ocasionó que se redujera en uno los plurinominales del PAN y del PT.

\*\* En la tabla de asignación final faltan cuatro diputados en razón de la nulidad en dos elecciones

## PREP y Conteos Rápidos 2006

La elección presidencial de 2006 ha sido la más competitiva de la historia del país (IFE 2006). El margen de victoria fue muy estrecho, lo que puso a prueba todos los criterios, programas y procedimientos electorales. Por primera vez en una elección presidencial —aunque ya se había hecho en 2003—, el IFE decidió hacer el conteo rápido con sus recursos. En los primeros meses del año, determinó utilizar un marco muestral, no de secciones, como en ejercicios anteriores, sino de casillas (7,636). Se estratificó con dos criterios: distritos electorales y tipo de sección (urbano y rural) generando 481 estratos. Por su tamaño, se consideró que ese marco sería sumamente exacto, pues permitiría estimar las proporciones de votos emitidos con una precisión muestral de 0.5% y con una confiabilidad mayor o igual a 95%. Como en el ejercicio anterior, se utilizaron tres métodos estadísticos: clásico, bayesiano y robusto.

Para acelerar el flujo de información se utilizó como fuente la “hoja para hacer las operaciones de cómputo” (mediante Acuerdo CG149/2012). Al momento de corte de información se contaba con el 95.12% de los resultados de las casillas de la muestra, de la totalidad de los distritos y del 99.8% de los estratos. Los resultados se muestran a continuación. Al haber un traslape en los intervalos de confianza, el comité determinó que se estaba frente al escenario contemplado en el acuerdo ya referido del Consejo General (punto 4.b), por lo que se informaría que había sido posible realizar una estimación estadística de los porcentajes de votación, pero: “no había sido capaz de determinar al partido o fuerza política que obtuvo el mayor porcentaje de la votación emitida”. Conforme al acuerdo, que hubiera sido recomendado por el Comité y convenido con los partidos políticos, en este escenario no se informarían las estimaciones del ejercicio. Si bien la ruta a seguir en este caso, al momento de su aprobación fue respaldada por todas las fuerzas políticas, lo cierto es que el día de la jornada electoral, al no hacerse públicas, el conteo rápido no generó certeza y certamente no contribuyó positivamente en el intenso debate posterior a la jornada.

En la tabla 7, se presentan los resultados de ese día, en los que se observa el traslape en dos de los métodos. Se muestran además las tres

gráficas publicadas por el comité en donde se representan las estimaciones a lo largo de la noche de la jornada. Las líneas sólidas son las estimaciones puntuales, y el ancho entre las líneas punteadas la precisión. Obsérvese de nueva cuenta la coincidencia de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputos distritales.

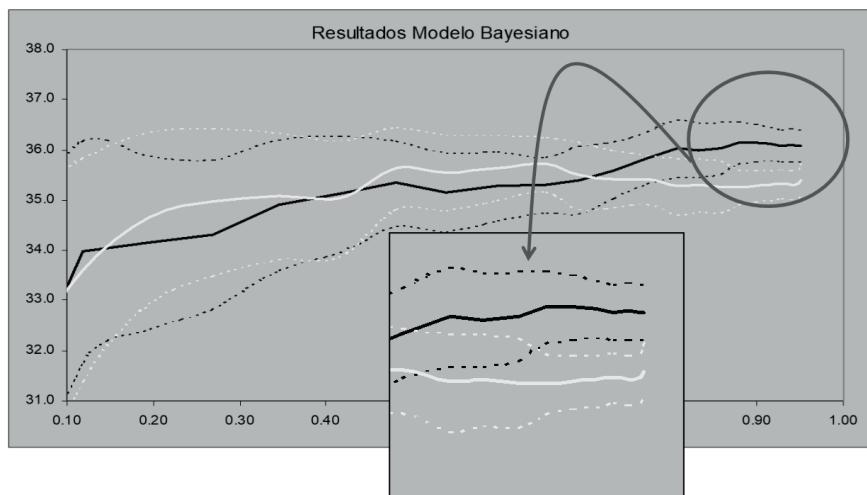
**Tabla 7. Comparación de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputo final, 2006**

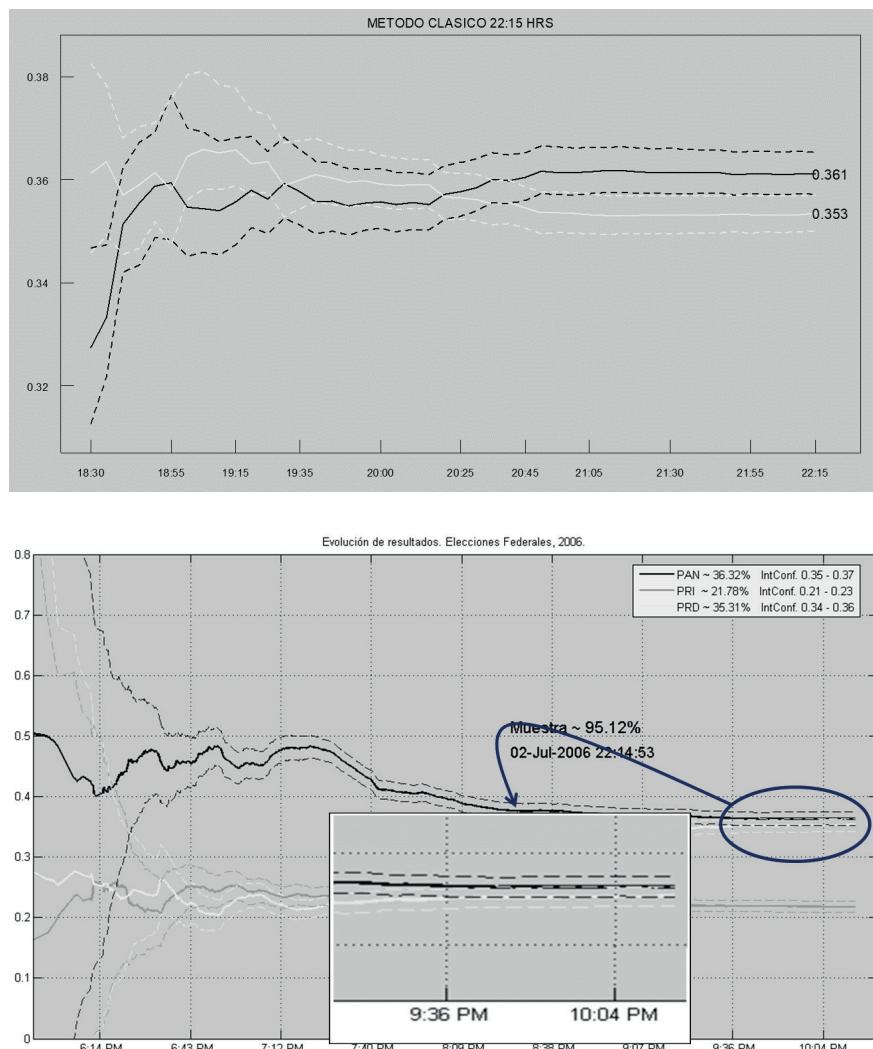
Partido coalición	Robusto (%)			Clásico (5)			Bayesiano (%)			PREP (%)	Cómputos distritales (%)
	Mín.	Máx.	Precisión	Mín.	Máx.	Precisión	Mín.	Máx.	Precisión		
PAN	35.25	37.40	1.08	35.68	36.53	0.43	35.77	36.40	0.31	36.40	35.89
APMx*	20.85	22.70	0.93	21.66	22.26	0.30	21.72	22.24	0.26	21.48	22.26
CPBT*	34.24	36.38	1.07	34.97	35.70	0.36	35.07	35.63	0.28	35.41	35.31
Panal	0.75	1.19	0.22	0.93	1.03	0.05	0.94	1.05	0.06	0.99	0.96
ASDC*	2.40	3.13	0.37	2.60	2.80	0.10	2.60	2.80	0.10	2.82	2.70

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

\* APMx: Alianza por México (PRI-PVEM). CPBT: Coalición Por el Bien de Todos (PRD-PT-Convergencia). ASDC: Alternativa Socialdemócrata y Campesina.

**Gráfica 2. Métodos de estimación para el PREP 2006**





Fuente: IFE (2006b).

La ausencia de información por parte del conteo rápido dejó al PREP como único instrumento para conocer el resultado de la elección antes de los cómputos distritales. De ahí que se utilizaran las imprecisiones, omisiones y algún error en el desarrollo del programa para alimentar la duda y cuestionar la validez de lo publicado.

Un elemento capital que fue utilizado en la argumentación política para desconfiar de los resultados fue el no haber podido aclarar con precisión la razón de no contabilizar las actas llamadas “inconsistentes”.

Estas actas son, por ejemplo, aquéllas que presentan tachaduras y enmendaduras o celdas en blanco (en lugar de ceros) o cuentan con un número de votantes superior al listado nominal. Como ya se mencionó, este es un tema complejo en el desarrollo de los PREP. En razón de que la idea del Programa es subir rápidamente al sistema los resultados de las casillas, el PREP se enfrenta con la problemática de que existen actas mal llenadas. El momento de captura no es el idóneo para detenerse a debatir lo que quisieron decir los funcionarios de casilla, ni tampoco el que el capturista sea el indicado para tomar esa decisión. Así pues, para estos casos los criterios establecidos para el PREP señalaban que deberían enviarse esos resultados a un archivo informático denominado de inconsistencias. Como ya se habían recibido y procesado estas casillas su número estaba incluido en el reportado en el de actas recibidas; sin embargo, los resultados asentados de estas actas no eran sumados en el reporte de resultados. El archivo de inconsistencias estuvo siempre publicado en la página del PREP, pero la ubicación de su liga y la explicación necesaria distaron de ser claras.

No obstante, es importante recalcar que el PREP 2006, independientemente de las argumentaciones políticas esgrimidas, logró mostrar el resultado de la elección presidencial con gran fidelidad, incluso con una exactitud mayor que en sus anteriores ediciones, pues la diferencia que arrojó el Programa entre el primero y segundo lugar fue de 0.62%; siendo que en el cómputo distrital la diferencia fue de 0.58%. En otras palabras, únicamente hubo cuatro centésimas de diferencia entre ambos mecanismos de información electoral. Además, el PREP logró capturar un porcentaje considerable de actas, la mayor de los PREP hasta ese momento (98.45%).

## **PREP 2009**

El 5 de julio de 2009, 34.7 millones de mexicanos salieron a votar para renovar la Cámara de Diputados. El sistema operativo del PREP fue modernizado. Publicó resultados a partir de las veinte horas del día de la elección y operó un día completo. Al cierre, había capturado 99.87% de las actas; la información se manejó de manera transparente y certera, lo que contribuyó a la confiabilidad de los resultados (IFE Varios años).

## PREP y conteos rápidos 2012

El acuerdo de Consejo General (CG149/2012 del 14 de marzo de 2012) que establecía la realización de conteo rápido para esa elección fue impugnado por el PRD y revocado por decisión del Tribunal Electoral. Hubo que tomar un segundo acuerdo acatando la sentencia. En éste se incorporó, además de la precisión de elementos en la definición de la muestra, en su obtención y en su manejo, un elemento que resuelve el problema suscitado en el 2006 puesto que instruye al Consejero Presidente a informar: “los resultados del Conteo Rápido [...] así como los rangos de votación por candidato, cualesquiera que sean las diferencias entre ellos” (CG297/2012, acuerdo Onceavo, del 16 de mayo de 2012).

La muestra se construyó nuevamente a partir de casillas electorales, con 483 estratos. El número de casillas fue semejante al de 2006: 7,597. Se utilizaron los mismos tres criterios estadísticos para la estimación. tabla 8.

**Tabla 8. Comparación de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputo final, 2012**

<b>Candidato</b>	<b>Conteo rápido (%)</b>			<b>PREP (%)</b>	<b>Cómputos distritales (%)</b>
	<b>Mín.</b>	<b>Máx.</b>	<b>Precisión</b>		
Josefina Vázquez Mota (PAN)	25.10	26.03	0.46	25.40	25.41
Enrique Peña Nieto (PRI-PVEM)	37.93	38.55	0.31	38.15	38.21
Andrés Manuel López Obrador (PRD-MC-PT)	30.90	31.86	0.48	31.64	31.59
Gabriel R. Quadri de la Torre (Panal)	2.27	2.57	0.15	2.30	2.29

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

Una innovación importante para fortalecer la transparencia del PREP consistió en que al cierre de la etapa de captura se publicó en internet la imagen de cada una de las actas de casilla. En total se capturó el 98.95% de las actas. Sólo 1,973 actas no fueron procesadas porque: la casilla no estaba bien identificada, o la suma de la votación excedía la lista nominal, o que el Acta PREP no llegó adjunta al paquete electoral y que el consejo distrital no la hubiere proporcionado.

## PREP y conteos rápidos 2015

Para la elección intermedia de 2015 se desarrolló un conteo rápido similar al de 2003, esto es, que permitiría conocer la composición de la Cámara de Diputados. La muestra se diseñó aleatoriamente a partir de un número fijo de casillas por cada distrito, treinta, con un ligero incremento en aquellos distritos que por su diferencia horaria se consideraba podrían tener problema de acopio de los resultados. En suma, la muestra fue muy amplia: 9,450 casillas. La proporción de muestra recibida y con la cual se realizó la estimación fue del 74.24% (7,016 casillas).

Era claro que, para transparentar realmente la difusión de la información, faltaba dar a conocer, además de los resultados, la imagen del acta de cómputo. Digitalizarla y “subirla” a internet fue una de las innovaciones del PREP en 2015; ello fue posible gracias a la distribución del trabajo a lo largo del país, utilizando en forma muy eficiente la presencia de los capturistas en los CEDAT, amén de permitir una mejor verificación y rapidez de la captura. Desde el punto de vista tecnológico, un elemento a resaltar fue que por primera vez no se utilizó equipo de tipo TCR, sino directamente PC.

Al cierre del programa se había capturado 98.63% de las actas. Sin embargo, no todas fueron contabilizadas, la razón principal, siendo muy superior en esta ocasión al caso de 2012, fue el no contar con acta en el sobre PREP. El número de actas en este solo supuesto fue de 6,997. A final de cuentas el número de actas contabilizadas fue del 93.19% del total de actas de la elección.

**Tabla 9. Comparación de resultados entre el PREP, conteo rápido y cómputo final, 2015**

Partido	Conteo rápido (%)			Voto válido (%)	
	Mínimo	Máximo	Precisión	PREP	Cómputos distritales
PAN	21.47	22.20	0.37	22.01	22.10
PRI	29.87	30.85	0.49	30.66	30.70
PRD	11.14	11.81	0.34	11.41	11.43
PVEM	7.15	7.55	0.20	7.44	7.27
PT	2.78	3.02	0.12	3.03	2.99
MC	6.31	7.43	0.56	6.32	6.41

*Continuación.*

Partido	Conteo rápido (%)			Voto válido (%)	
	Mínimo	Máximo	Precisión	PREP	Cómputos distritales
Panal	3.88	4.14	0.13	3.94	3.92
Morena	8.80	9.15	0.18	8.83	8.82
PH	2.20	2.31	0.06	2.26	2.26
PES	3.40	3.61	0.11	3.48	3.50
Independientes	-	-	-	0.61	0.59

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

La coincidencia entre resultados vuelve a ser casi total.

### **PREP y conteos rápidos 2018 (INE 2018a; INE 2018b)**

En razón de que en un número importante de estados existirían varias elecciones que por ley se desarrollarían a través de una casilla única, existió una amplia preocupación entre los consejeros integrantes de Consejo General sobre la oportunidad de flujo de información la noche de la jornada electoral. Como ya se mencionó, se intentó introducir en el Reglamento de Elecciones un primer paso en el procedimiento de escrutinio en la casilla electoral de forma que permitiera elaborar el acta de cada elección inmediatamente después de su escrutinio, solventando la problemática que se presenta por el depósito en la urna incorrecta por parte de los electores (Acuerdo INE/CG565/2017 del 22 de noviembre de 2017). Al verse derogada por el TEPJF dicha modificación y ante el escenario de que, por la presencia de casilla única en 30 entidades federativas, la elaboración del acta de la elección de presidente o en su caso de la de gobernador se elaboraría ya muy entrada la noche, el Consejo General aprobó que el ejercicio de conteo rápido se desarrollara a través de la información contenida en el llamado cuadernillo. Este instrumento se elabora en la casilla al término del escrutinio de los votos contenidos en la urna de presidente y de gobernador, pero que no incluye los votos depositados erróneamente en otras urnas. Esto pudo realizarse debido a que, al ser un ejercicio estadístico, los votos depositados en forma errónea no tendrían un efecto

significativo ni en la precisión ni en el resultado de tendencias que elaboraría el conteo rápido. Asimismo, como fue descrito en el inciso correspondiente, se conocía que en 2006 se había desarrollado con el instrumento predecesor al cuadernillo, y había permitido estimar con suma precisión el resultado de la elección, aunque como ya se comentó, no fue publicado en la noche de la jornada. No es omiso mencionar que como se observa en la tabla 10 esta decisión no gravitó en contra de la precisión de los resultados.

Una de las novedades de 2018 consistió en la determinación, por parte de Consejo General del INE, de asignarle al comité de conteos rápidos la responsabilidad de llevar a cabo, además de la correspondiente a la elección presidencial, las estimaciones de tendencia para las nueve elecciones de gobernador. El Comité, ahora con nueve integrantes, tuvo la oportunidad de desarrollar un esquema muestral para la elección presidencial que estuviera en concordancia con el necesario para desarrollar el ejercicio en aquellos estados en donde hubiera elecciones de gobernador. Se determinó que los estratos en los que se desarrollaría la muestra fueran los distritos federales de cada estado, excepto en aquellas entidades en las que habría elección de gobernador. En ellas, después de analizar caso por caso, se llegó a determinar la composición de los estratos para la elección local y su correspondiente tamaño de muestra. Para la estimación de tendencias de la elección presidencial se utilizaron estos agrupamientos geográficos, pero con una muestra más reducida.

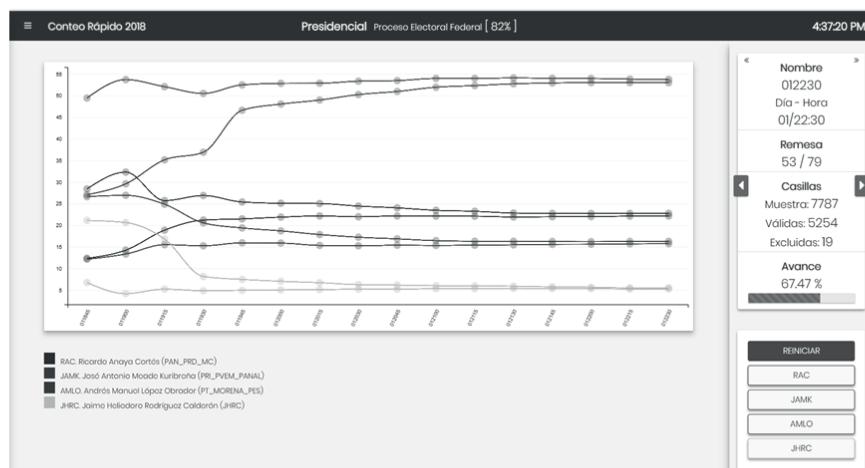
Desde el punto de vista operativo, y como en se venía operando desde 2006, fueron los Capacitadores Asistentes Electorales (CAE), el personal del INE encargado de supervisar la instalación y seguimiento de las casillas, quienes se encargaron de recopilar la información de las casillas de la muestra. Al ser la muestra el producto de un proceso aleatorio, le puede corresponder a un solo CAE la responsabilidad de obtener la información de varias de ellas. Este hecho tiene un efecto negativo en el caso de que las casillas se encuentren distanciadas una de otra, puesto que dificulta, o de plano anula, la obtención de información de al menos una de ellas. Así pues, uno de los elementos a considerar en la determinación del tamaño de la muestra fue el que, en su modelación, en ejercicios muestrales simulados, el ochenta por ciento de los CAE tuviera la responsabilidad de solamente una sola casilla, disminuyendo así problemas de traslado.

El tamaño de muestra utilizado fue de 7,500 casillas, aunque con la finalidad de garantizar contar con adecuada información en los estados de Baja California y Sonora, que tienen un huso horario de dos horas de diferencia con el centro del país, se les asignó una sobre muestra de 113 y 174 casillas respectivamente. Así pues, la muestra total ascendió a 7,787 casillas. La muestra fue obtenida en sesión pública la tarde anterior a la elección, el sábado 30 de junio.

Para la estimación final, el COTECORA se dividió en tres grupos de trabajo. Como enfoques estadísticos se utilizaron el bayesiano y el clásico, aunque en este último caso se hizo con variaciones en los métodos de estimación del intervalo como lo fueron: métodos asintóticos, de remuestreo, y de bootstrap y con diferentes tipos de estimador.

A las 10:30 de la noche, hora de corte para la realización de las estimaciones, solo se contó con un 67.5% de la muestra, con toda probabilidad por la presencia de la casilla única. Este dato es relevante si se observa que en 2006 con un tamaño de muestra semejante se recibió el 95.1%. La forma de configuración de la votación a nivel nacional permitió establecer las tendencias de votación. Obsérvese en la gráfica 3 el cómo se fueron conformando las tendencias de votación en la noche de la jornada. La tabla 10 muestra de nuevo como los tres instrumentos de información de los resultados electorales son coincidentes.

**Gráfica 3. Conteo Rápido Federal.  
Evolución de las estimaciones por candidato**



Fuente: INE.

**Tabla 10. Comparación de resultados entre el PREP,  
conteo rápido y cómputo final, 2018**

Candidato	Conteo rápido (%)			PREP (%)	Cómputos distritales (%)
	Mínimo	Máximo	Precisión		
Ricardo Anaya Cortés, Por México al Frente (PAN-PRD-MC)	22.1	22.8	0.35	22.5	22.3
José Antonio Meade Kuribreña, Todos por México (PRI-PVEM-Panal)	15.7	16.3	0.30	16.4	16.4
Andrés Manuel López Obrador, Juntos Haremos Historia (Morena-PT-PES)	53.0	53.8	0.40	53.0	53.2
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, Independiente	5.3	5.5	0.10	5.1	5.2

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

La presencia de casilla única en casi el 80% de casillas instaladas en el país implicó un retraso, en ocasiones considerable, en la conclusión por parte de los funcionarios de casilla de los trabajos de escrutinio. Como ya fue mencionado, producto de ello el flujo de datos del PREP en este año fue notablemente inferior al de procesos anteriores. Una novedad importante en un proceso federal fue la introducción del llamado PREP-casilla en el que el Capacitador Asistente toma la imagen da través de un teléfono celular del Acta electoral en el mismo lugar de votación e inmediatamente la envía vía internet al sistema, para que el personal del centro de captura proceda a su digitalización. Esto tiene como beneficio que en esas casillas la información llega de forma inmediata, eliminando, al menos en ese grupo, el sesgo geográfico. El volumen capturado por este medio no fue menor: 36,881 casillas para la elección presidencial y volúmenes semejantes para la de diputados y senadores. Esto es, cerca de la cuarta parte de las casillas reportadas por el PREP fueron capturadas por este novedoso procedimiento.

Quizá debería hacerse énfasis en que prácticamente todas las actas capturadas por este procedimiento fueron contabilizadas. De hecho, solamente se excluyeron 144, y de ellas 88 fue por haber excedido el listado nominal. Llama la atención que en 23 casos todos los campos se determinaron ilegibles, probablemente por una mala toma de la fotografía. En resumen, el procedimiento no solo atiende al posible

sesgo geográfico del PREP, sino que resuelve el problema de actas no contabilizadas.

Conforme al reglamento de elecciones, el Instituto realizó un seguimiento cercano al desarrollo de los PREP locales. El volumen de captura en aquellas entidades en donde hubo elección de gobernador, o jefe de gobierno se muestra en la tabla 11. En ella puede observarse que en siete de estos el porcentaje de captura fue exitoso, y en dos fue bajo. En el caso de Yucatán, el PREP tuvo problemas serios en su módulo de difusión y prácticamente nunca operó correctamente. Un punto para considerar es que el manejo de los criterios de inconsistencia todavía no es del todo uniforme lo cual abre claramente un espacio de mejora.

**Tabla 11. Actas capturadas.  
Elecciones Gobernador PREP-2018 (%)**

Chiapas	CDMX	Guanajuato	Jalisco	Morelos	Puebla	Tabasco	Veracruz	Yucatán
91.18	97.23	93.12	79.18	94.59	98.13	100.00	93.15	80.60

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

## Aceptación, rechazo y debate de los resultados electorales preliminares

En 1991 el país demandaba contar con procesos electorales más transparentes y por tanto se requería encontrar vías claras en el manejo de los resultados electorales. En ese año se dio inicio a los programas para ir comunicando el avance del resultado de la elección. Con lo dispuesto en el nuevo sistema electoral, se esperaba generar confianza, resolver dudas y desterrar vicios electorales. Sin embargo, el sistema de resultados preliminares que se instrumentó en ese año fue demasiado lento y provocó más de un cuestionamiento. Cito, por ejemplo, dos de las hipótesis que se manejaron:

[E]l retardo en proporcionar cifras se debe a un juego político entre nodos del sistema: gobernadores, secretarios de Estado, líderes partidistas y otros, quienes se inmiscuyeron en las elecciones o las mediatisaron. La función de los gobernadores en los comicios y en la transmisión de resultados fue revisar y administrar la información

y comunicarla previamente a la cúpula del sistema. Sólo después de obtener la aprobación de la cúpula, se procedía a comunicarla al IFE. (Alvarado 1992)

Hoy sabemos, por el testimonio de observadores y representantes de partidos políticos, que en muchos distritos los presidentes de los Consejos decidieron detener el envío de información. Pero lo peor, por sus efectos en la credibilidad ciudadana, fue que el IFE, pese a contar con ellos, se ha negado hasta hoy a publicar los resultados casilla por casilla, los que además es posible que nunca se conozcan pues el Cofipe, como su antecesor, dispone la publicación de resultados sólo a nivel de sección electoral. (Alcocer y Morales 1991)

Independientemente de si la causa fue técnica o política, el sistema de resultados preliminares no podía ser lento y opaco. Como ya se mencionó, tras la elección se eliminó en la ley la restricción de leer las actas de las casillas ante el consejo distrital, previo a incorporarlas al sistema de resultados preliminares. La nueva redacción ha permitido que en los PREP sucesivos se pueda tener un flujo de información mucho más rápido, desterrando en buena medida la sospecha de manipulación de la información.

Por supuesto que en versiones posteriores del PREP ha habido problemas, pero han sido meramente técnicos, aunque no por ello menos observados. Cuando el resultado de la contienda es muy claro y esperado, la atención y tensión disminuyen. Los traspíés momentáneos quedan entre especialistas. Sin embargo, cuando la elección es muy competida, pequeños errores técnicos suelen ser magnificados, no se diga de los grandes.

Por ejemplo, cuando se habla de los problemas del PREP frecuentemente se cita al proceso de 2006. La noche de la jornada electoral, madrugada y mañana del día siguiente fueron momentos de innumerables declaraciones políticas y cómo todas de las encuestas de salida y el ejercicio de Conteo Rápido apuntaron a un llamado “empate técnico”,<sup>11</sup> la única fuente de información real del resultado de la elección era el PREP. Así pues, éste recibió los embates de la contienda. Por ejemplo,

---

<sup>11</sup> Coloquialmente así es referido en los medios de comunicación, en realidad significa que los intervalos de confianza de los resultados se traslapan y en ese caso las encuestadoras no pueden estimar quién será el ganador. El conteo rápido, por acuerdo con los partidos, sólo anunció que existía traslape en los intervalos.

quién ocupó el segundo lugar declaró sobre él: “fue manipulado desde el principio”; “contiene infinidad de inconsistencias e irregularidades”; “esto significa que faltan alrededor de tres millones de votos probables, y amerita también una revisión de fondo para saber dónde están esos sufragios perdidos”; “¿cómo inexplicablemente hay más actas en la elección de diputados y de senadores que las de la elección de presidente de la República?” (Garduño 2006).

Más allá de si las aseveraciones provienen de una inquietud real, de una falta de información, o de un posicionamiento político, lo cierto es que la naturaleza misma del PREP, los problemas de diseño de su página de internet, y algún problema durante su desarrollo, no ayudaron a convencer y dar confianza sobre los resultados a un sector importante de la población. El propio candidato señaló atinadamente un problema de comunicación del programa: “no es ningún instrumento para declarar a nadie ganador de la contienda”. Tras muchos ejercicios de este tipo ha ido quedando claro en los medios y en la población la naturaleza preliminar de sus resultados. Tan es así, que los redactores de la actual Legipe dejaron claro no sólo que el PREP es preliminar, sino que es “de carácter estrictamente informativo” (Legipe 2014, artículos 220.1 y 305.1).

Si se pensaba que por capturar las actas más rápidamente se evitarían las acusaciones de manipulación, quedó claro que no era así. Buen número de críticas tuvieron que ver con el flujo de información la noche de la jornada, que de acuerdo a su dicho evidenciaban un manejo interesado de la misma. Sorprende que la acusación resuene aún en algunos círculos, cuando lo relevante y cierto es que el PREP reflejó fielmente el resultado de la jornada (véase tabla 7).

El manejo de actas mal llenadas sigue siendo un problema del PREP. Por mal llenadas se entiende las que tienen borrones o enmendaduras, flechas para indicar algún error de correspondencia entre el número escrito y el candidato a quien le corresponden esos votos, o cuando la suma de votos es superior a la lista nominal más el número de representantes en casilla. Ante errores así, se considera que el capturista del PREP no es la persona, ni es el momento, ni es la instancia para interpretar lo que quisieron decir los funcionarios de casilla. En 2006, esos casos fueron colocados en un archivo aparte, denominado “inconsistencias”. No fueron contabilizados para la suma final de votos, pero sí,

y esto es relevante, para la de actas recibidas. La información estaba, pero no era fácil de ver.

En consecuencia, para los PREP posteriores se mejoró el diseño y su presentación con la finalidad de desplegar con mayor claridad la información, sobre todo la de esas casillas problemáticas. También se revisaron y modificaron los criterios de inconsistencia y su manejo.

Un tema medular, es la aseveración hecha por distintos actores de diferencias entre lo capturado y lo asentado en las actas. Por supuesto, seguramente habrá algún caso excepcional que esto sea así. No hay captura perfecta. Los partidos políticos pueden constatar que la información del PREP es fiel, puesto que ellos cuentan con copia del acta de los resultados. Es claro que ellos podrían dar testimonio de su fidelidad. Sin embargo, en la práctica parecería ser que son ellos mismos los que en ocasiones están interesados en crear esa desconfianza.

Así pues, en el diseño de 2012 el PREP contó con la imagen de cada una de las actas de escrutinio, de forma que cualquier ciudadano pudiera comprobar el correcto registro de la votación de cualquier casilla. Sin embargo, como las imágenes se subieron al sistema hasta el final de la captura no fue suficiente puesto que hubo quien aseveró que vio diferencias entre lo publicado en el exterior de una casilla y lo asentado en el PREP. En una nueva respuesta, en 2015, las imágenes se publicaron a la par que la información de la casilla. Hoy día, ese procedimiento está asentado ya en el Reglamento de Elecciones e incluso es un requisito para los PREP locales.

## **Aceptación, rechazo y debate de los PREP y conteos rápidos**

La historia de los conteos rápidos es muy diferente. Mientras que el PREP se convirtió en práctica común en los procesos electorales de los estados, no fue el caso para el conteo rápido. En el ámbito federal los conteos rápidos se han utilizado en cinco elecciones presidenciales y en dos intermedias. Por otro lado, durante el período 2015-2018 hubo conteos rápidos en la elección de diecisiete gobernadores, dos de jefe delegacional o alcalde y una de la asamblea constituyente.

En 2018, a nivel federal en la elección presidencial, el conteo rápido realmente fue un tanto anticlimático en razón de que a las ocho de la noche fueron dados a conocer los resultados de distintas encuestas de salida emitidas por diferentes casas encuestadoras en donde se daba un margen muy amplio de votación al candidato ganador. Sin embargo, otra situación prevaleció en los estados. La lentitud en el flujo de datos de la totalidad de los PREP, generada por el volumen de votación y el esquema de casilla única, produjo que los conteos se convirtieran en la única fuente real de información la noche de la jornada electoral. Esto fue muy relevante en aquellos estados en donde la contienda se preveía muy competida. Máxime en Yucatán, estado que en adición el PREP tuvo problemas serios de publicación y prácticamente no operó incluso el día siguiente a la jornada electoral.

Cuando en la noche de la jornada el PREP contiene ya algún volumen de información, el conteo ha servido para darle una verdadera dimensión a su contenido. Por ejemplo, podríamos citar a las elecciones de gobernador en Veracruz y la del Estado de México en 2017. En ambos, el PREP mostró por varias horas en la delantera a candidatos distintos al eventual ganador. La comunicación del correspondiente Consejero Presidente sobre los resultados de conteo rápido tuvo un efecto de distensión en Veracruz, pero un efecto de controversia y cuestionamiento por parte de una fuerza en el caso del Estado de México. Lo cierto es que en los dos casos la ciudadanía conoció el resultado de la elección la noche misma de la jornada y que el PREP no comenzó a mostrar porcentajes cercanos a lo que serían los finales si-no hasta la madrugada del siguiente día.

El caso de la elección a gobernador en el Estado de México en 2017 ejemplifica la persistencia de los problemas de comunicación del PREP. En el lunes siguiente a la elección apareció un video en internet que mostraba una diferencia de los totales publicados con la suma de los votos por casilla. La base de datos era exacta, lo presentado en una de sus páginas era preciso, lo desplegado en la página correspondiente a la suma de votos por candidato era confuso. No importa que los partidos conocieran qué información se estaba presentando; la ciudadanía no. La confusión en los resultados en una contienda, de cualquier tipo, da pie a suspicacias, máxime cuando la contienda había despertado expectativas en un sector amplio de la población y éste esperaba un resultado en el sentido contrario.

Los conteos rápidos causan inquietud en algunos actores en razón de que por su naturaleza son muy diferentes con todos los otros aspectos de un proceso electoral. Una casilla se instala o no, un resultado es tal o es este otro, se entregó la documentación o no. En el conteo rápido solo se da una probabilidad de que algo esté en cierto rango. Esto causa nerviosismo por su aparente falta de certeza, llamémosle definitiva.

Por ejemplo, en 2012 en su impugnación ante el TEPJF al acuerdo sobre el establecimiento de los conteos rápidos para esa elección, el PRD esgrimió como argumento (SUP-RAP-118/2012):

“porque solo se elegirán casillas aleatoriamente, es decir no arrojarán datos con veracidad ya que no se contabilizará la totalidad de votos y es obligación de la responsable que sus actos estén dotados de dicha certeza”.

A ello añadió

“cabe señalar que en la ley ya existe un procedimiento establecido para el conteo en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el programa de resultados electorales preliminares (PREP)”.

Como ya se mencionó, con motivo de esta impugnación el IFE tuvo que aprobar un segundo acuerdo precisando y fortaleciendo los aspectos de certeza de los conteos, en particular en el procedimiento de selección de la muestra. Hoy día la celebración del conteo rápido forma parte de la Legipe y del Reglamento de Elecciones, siendo obligatorios en los procesos en donde se elige gobernador.

Otro aspecto cuestionado con frecuencia es el manejo y la distribución de la muestra de las casillas. La preocupación ha consistido en que, si la muestra se conoce con demasiada antelación, pudiera haber algún mecanismo de influencia o manipulación en estos lugares de votación y de sus resultados. El debate ha sido amplio y la forma y hora de distribución ha cambiado en cada elección. Hoy en día, la fecha se encuentra ya determinada en el Reglamento de Elecciones fijándose el viernes previo a la jornada para los Ople y el sábado para el INE.

El desarrollo de los conteos también ha sido observado. En el Estado de México hubo preocupación en el proceso de transmisión de información desde la casilla al sistema de Conteo Rápido. La transmisión se hace vía voz y se dictan los resultados, que son almacenados en la base de datos por un capturista. Este proceso es el que fue cuestionado e incluso en los simulacros se oyeron acusaciones de parcialidad. Los resultados, sin embargo, fueron certeros en tanto reflejaron lo acontecido en la jornada. Llama la atención que en el debate postelectoral hubo quién denunció un “madruguete” esto es, en el fondo, se quejó de que el conteo rápido fue eficiente.

En suma, los sistemas de resultados preliminares y conteos rápidos han tenido, y seguramente tendrán, problemas técnicos de operación. También ha habido un problema de comunicación a la sociedad por falta de claridad en el qué y cómo se expone. Sin embargo, aunque los sistemas funcionen al cien por ciento siempre se tendrá el problema de lo reacio de alguna fuerza política sobre la aceptación de una realidad diferente a la, o a su, esperada en la noche de la jornada electoral.

## **El PREP y conteo rápido en los estados**

En 2012, veinticinco entidades federativas facultaban explícitamente a alguna de las instancias o autoridades electorales locales a establecer un programa preliminar para conocer el resultado de las elecciones. Salvo en dos casos en los que era obligatoria, la facultad era potestativa. El tratamiento que las leyes daban era diverso. Por ejemplo, en seis de estas entidades la propia ley establecía la existencia de un sistema informático. En otras se facultaba en forma explícita al órgano electoral para que pudiera contratar a un tercero para desarrollar el programa de resultados electorales. Por último, en un par de casos la mención de los programas no se restringía a algún artículo, sino que le daba relevancia y contaba con su propio apartado. De las siete entidades restantes, en tres estados, si bien el sistema de resultados preliminares estaba contemplado en la ley, solo se hacía mención indirecta y la facultad había que inferirla. Por último, en cuatro casos no se hacía mención alguna.

Para los conteos rápidos, la situación era más variopinta. Había doce casos en los cuales explícitamente se facultaba a algún funcionario a realizar o ver que se realizaran procedimientos para conocer las tendencias electorales en la misma jornada electoral. En cuatro entidades explícitamente se les consideraba, pero desarrollados por terceros. En otros cinco en los que sólo ordenaba al consejo a emitir las normas y criterios. En cinco más en donde reconocían que existían empresas privadas que los realizaban y sólo les imponían restricciones en los tiempos de publicación de resultados y les exigían informar al Consejo General. Por último, los restantes seis que no hacían mención del tema.

Ya hemos mencionado la importancia que la Legipe otorga a la presencia de los programas de resultados preliminares, y en la responsabilidad que le asigna al INE para la generación de reglas de operación, obligatorias para los órganos electorales locales. La ley le asigna, además, la tutela de la regulación, diseño operación y publicidad del PREP de los órganos electorales locales.

Así pues, la riqueza que el nuevo marco electoral posee en referencia a los procesos de información preliminar se traslada también a las elecciones en los estados. Genera un común denominador que regula y garantiza la difusión de los resultados. Como ya se mencionó, es a partir del Reglamento de Elecciones que se instruye al Instituto a dar seguimiento y asesoría a todos los PREP locales. En algunos casos el Instituto ha ejercido la facultad de asunción y ha realizado directamente los PREP, como lo serían los de Sinaloa y Colima en 2006, y Veracruz y Nayarit en 2017. A primera vista parecería que el beneficio es unidireccional en el sentido que al asumir la responsabilidad el INE libera de la misma al Ople, sin embargo, debe destacarse que por ejemplo en los casos de Nayarit y Veracruz, el INE pudo, de forma previa al proceso federal de 2018, aquilatar el nuevo instrumento del PREP-casilla.

En 2018 y atendiendo a lo estipulado por el Reglamento de Elecciones (RE 2017, artículos 342.2 y 354.1), el INE dio un seguimiento cercano a los PREP locales y emitió lineamientos para su operación. Un punto que le queda en el tintero al INE es el relacionado con la uniformidad de tratamiento y reporte de las actas con algún tipo de inconsistencia.

Es claro que, en el caso federal, previo a la emisión de la Legipe, no existía rendija alguna por la cual no se pudiera hacer el PREP, sin embargo, parecería que en el caso de los estados más de alguna autoridad no se encontraba tan convencida. Quizá la impresión que deja la aseveración anterior no sea del todo justa. Si se analizan los PREP que se desarrollaron en las elecciones locales en los últimos años previo a la Legipe y al Reglamento son prácticamente todos exitosos, y cumplieron su cometido.

No significa que no haya habido problemas. Por ejemplo, en 2013 un error de programación reflejó una incorrección en la suma de porcentajes en el PREP de Baja California. En la noche de la jornada el Consejo General invalidó el PREP.<sup>12</sup> Todo indica que el error era sencillo, pero por supuesto muy relevante en una elección de gobernador que de suyo era competida. Sin sorpresa, más de una fuerza política interpretó la acción como un favoritismo de la institución electoral hacia el candidato que en ese momento estaba en segundo lugar. Ese es el destino de los PREP: en elecciones competitadas, los errores suelen ser mortales.

No es el único ejemplo de fallas en los algoritmos de los sistemas. En San Luis Potosí, en 2009, el sistema de cómputo comenzó a arrojar más votos que la lista nominal. En forma semejante al caso de Baja California se desactivó el PREP (Acuerdo 226/07/2009 del Consejo Estatal Electoral, 6 de julio 2009). Por supuesto, esto sucedió en una elección para gobernador. Es de llamar la atención, y le da contexto a la decisión, que al momento de la suspensión se tenía capturado el 63.8% de las casillas y que había una acentuada diferencia del veinte por ciento entre el primero y segundo lugar. El resultado final de la elección: una diferencia de tan sólo el 3%.

Un caso más reciente lo constituiría Yucatán. Como puede verse en la tabla 12 fue una elección competitiva, en la que, si bien la repercusión en medios fue mitigada por la presencia de resultados a través de conteo rápido, el sistema tuvo problemas graves en su módulo de publicación, impidiendo la consulta de los resultados (INE 2018a).<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> El PREP continuó ofreciendo resultados, simplemente ya no eran reconocidos por la autoridad electoral. Acuerdo IV y versión estenográfica de la Vigésima Cuarta Sesión Extraordinaria del Consejo General Electoral, realizada el día domingo 07 de julio de 2013.

<sup>13</sup> Esporádicamente se podían ver en algunos navegadores, por ejemplo, de celulares.

Un problema más frecuente consiste en la lentitud de los sistemas de difusión, o de la imposibilidad de los usuarios a tener acceso a ellos. Son temas que son fértiles para la suspicacia. En muchas de estas ocasiones se ha visto que la información fluye y que la prensa, situada en las instalaciones del órgano electoral, continúa observando el avance de la elección. El ciudadano no.<sup>14</sup>

Pero también ha habido problemas de ataques informáticos. El PREP de 2016 de Durango (según Acta de la Sesión Especial IEPC Durango, 5 de julio 2016), el de 2015 de Sonora (Notimex 2015), y Tlaxcala 2018 (Camarillo 2018) tuvieron una probable embestida de las llamadas de negación de servicio. Esto es, no se pone en entredicho la información contenida en el sistema; simplemente se generan tantas solicitudes de servicio por la computadora del asaltante que no permite que usuarios bona fide puedan acceder al programa de resultados preliminares.

No menos importante es la alteración de información. Curiosamente las dos aseveraciones recientes sobre ello provinieron de videos en YouTube. En Tabasco, en la elección de Centro de 2016, se adujo que no se estaban capturando las casillas favorables a un candidato y que esto estaba generando una distorsión de votos. Exactamente en sentido contrario, esto es, que se estaban colocando más votos a un candidato, fue lo aseverado en el PREP en la elección de gobernador de 2017 del Estado de México. Los PREP dieron el resultado correcto. En el caso de Tabasco era una elección municipal y por tanto no repercutió en forma nacional. En cambio, en el Estado de México al ser una elección competitiva de gobernador, fue un tema que produjo sombras sobre la confiabilidad del resultado de la elección.

La elección en Coahuila en 2017 es un caso singular. Por un lado, muestra lo susceptible de los ejercicios ante mala o escasa información. El PREP concluyó con una diferencia muy grande entre el número de actas contabilizadas y las recibidas. La presencia de dos coaliciones una de ellas entre siete partidos y la otra con cuatro, además de existir otros 3 partidos y dos candidatos independientes, hizo que cada ciudadano tuviera casi 150 formas posibles de emitir su

---

<sup>14</sup> Aseveraciones de este tipo se han dado recientemente, con y sin fundamento, en Tlaxcala, Sinaloa, Hidalgo, Jalisco.

voto para la elección de gobernador. En razón de que por ley se tiene que llevar la cuenta por separado para cada una de estas posibilidades el llenado del acta fue extremadamente complejo, y por consiguiente se presentaron muchos errores que derivaron que en un número muy grande de casos se estuviera a los criterios de no contabilización por inconsistencias. Baste mencionar que, en su conclusión, con todas las actas recibidas el PREP solo pudo contabilizar el 71.91%, esto es, cerca del treinta por ciento de las actas no fueron incluidas en los resultados del PREP. La herramienta de conteo rápido tampoco ayudó, salió tarde, con intervalos de confianza muy grandes, y con traslape entre los candidatos punteros. En suma, una situación crítica especialmente si se considera lo competitivo de la elección.

La historia de los conteos rápidos realizados por las instituciones electorales locales es breve. En 2015 el órgano electoral de Sonora realizó para la elección de gobernador y por primera vez un conteo rápido. También en ese año lo hace el del Distrito Federal, pero para la elección en cada delegación. Era la primera vez que se realizaban elecciones en el nuevo marco de la Legipe aprobada en 2014 y en los dos casos, probablemente derivado de estar en una primera experiencia en la interacción con el INE, hubo un retraso considerable en la generación de los resultados del conteo, emitiéndose hasta después de la una de la mañana. En 2018 el INE asumió el desarrollo de este ejercicio para las elecciones de gobernador, conformando para ello un Comité mucho más amplio. En el caso de la Ciudad de México el órgano electoral desarrolló su propio conteo para las elecciones de las diferentes alcaldías.

En los 17 estados que ha habido conteo rápido para gobernador, solo en dos, Coahuila y Puebla, ha habido traslape en los rangos asignados entre el primero y segundo lugar. Esto se puede observar en la tabla 12. En ella, se presenta el intervalo de confianza de las tres fuerzas con mayor votación y se indica el resultado de los cómputos estatales. Como puede observarse, los resultados, excepción hecha de Coahuila, son muy positivos puesto que reflejaron correctamente el sentido de la elección. En 2018 resaltan, sin embargo, los estados de Tabasco y Chiapas, en los que como puede verse, el porcentaje de muestra recibida fue bajo, especialmente en algunos estratos, pero que sin embargo le permitieron al Comité estimar el sentido de la votación, aunque

el resultado final se encuentra ligeramente fuera de los márgenes estimados. La precisión<sup>15</sup> estadística ha sido diversa. Destacan los casos de la elección en Nayarit y la extraordinaria de Colima, en donde se tomó la decisión de utilizar un porcentaje de muestra muy alto, en relación al número de casillas instaladas, debido al tamaño de la entidad y a la precisión que se buscaba.

**Tabla 12. Conteos rápidos en elecciones de Gobernador 2015-2018.**

Entidad	Primer lugar (%)			Segundo lugar (%)			Tercer lugar (%)			Muestra vs. total casillas (%)	Muestra recibida (%)
	Mín.	Máx.	Cómputos estatales	Mín.	Máx.	Cómputos estatales	Mín.	Máx.	Cómputos estatales		
Sonora	46.2	48.3	47.6	39.2	41.4	40.6	2.8	3.6	3.4	10.0	73.5
Veracruz	33.3	34.8	34.4	29.0	30.4	30.3	26.5	28.2	26.4	12.0	73.4
Colima*	42.7	43.9	43.2	39.0	40.3	39.7	11.5	12.2	12.0	49.7	72.2
Oaxaca	30.5	33.7	32.1	22.7	25.5	24.9	22.3	25.7	22.9	17.4	63.3
Zacatecas	37.1	39.4	37.4	26.3	29.0	27.3	18.0	20.3	17.8	17.8	89.3
Nayarit	38.0	41.4	38.6	24.8	28.2	26.5	10.3	12.7	12.0	27.1	50.0
México	32.8	33.6	33.7	30.7	31.5	30.9	17.6	18.3	17.9	9.8	74.1
Coahuila	34.7	37.3	38.2	36.6	39.1	35.8	11.2	12.4	12.0	19.1	54.6
Chiapas	40.2	44.2	39.3	19.1	22.6	22.5	17.7	20.8	20.2	7.9	58.8
CDMX	46.6	47.7	47.1	30.4	31.2	31.0	12.5	13.2	12.8	8.5	58.4
Guanajuato	49.5	51.5	50.0	23.2	25.2	24.2	11.5	12.9	12.8	6.7	71.4
Jalisco	37.7	40.0	39.1	23.0	25.3	24.7	16.1	17.6	16.6	4.8	73.7
Morelos	51.0	53.8	52.6	13.4	16.1	14.0	10.2	12.1	11.7	8.3	80.0
Puebla	36.4	38.9	38.1	33.9	36.8	34.1	16.8	18.8	18.4	6.7	73.1
Tabasco	62.1	64.3	60.9	16.8	18.4	20.1	11.5	12.7	11.9	15.4	58.4
Veracruz	43.9	45.9	44.0	37.0	38.7	38.4	13.3	14.5	14.0	10.4	70.1
Yucatán	38.0	40.8	39.6	34.0	36.5	36.1	20.1	23.2	20.5	11.3	62.7

Fuente Elaboración propia con información del IFE/INE. Varios años.

\* Elección extraordinaria.

<sup>15</sup> La mitad del ancho del rango estimado.

## Mejoras y prospectiva a futuro

Para mejorar los sistemas de resultados oportunos es necesario contestar algunas preguntas. Por ejemplo: ¿México en algún momento se decantará por voto electrónico?, ¿por voto por internet? ¿Nuestro país tendrá cobertura en la totalidad de su territorio en comunicación vía celular? O algo más terrestre: ¿cambiaremos la forma y día de realizar los cómputos distritales? ¿Se continuará con el esquema de casilla única? En otras palabras, todo depende de la evolución de la infraestructura de nuestro país y de muchas decisiones de nuestro sistema político. Considero, por ejemplo, que tarde o temprano, se usará voto electrónico y voto por internet, pero, para motivos de este capítulo, no pensemos tan adelante y supongamos que los principales parámetros se mantienen.

Como ya mencionamos, una de las aseveraciones que se han aducido en contra de los conteos rápidos es que replica la misma información que el PREP. Esto es impreciso y no atiende a la naturaleza distinta de los dos programas. Hoy en día nuestra sociedad no aceptaría escenarios tales como enterarse del resultado de su voto tres días después en los cómputos distritales, tampoco espera saberlo hasta veinticuatro horas posteriores. Tiene la expectativa que la tecnología le va a permitir conocer el resultado inmediatamente después del cierre de votación. Así pues, los conteos rápidos, por su celeridad tienen su nicho.

Tienen también un problema. Cuando el número de casillas en donde se desarrollará la elección es pequeño, el tamaño de la muestra porcentualmente hablando es muy grande. Por ejemplo, en 2016 en el conteo rápido que se desarrolló en Colima para la elección extraordinaria de gobernador, el tamaño de la muestra que se diseñó para poder dar resultados con la precisión deseada fue de casi el 50% de las casillas.<sup>16</sup> ¡Prácticamente un PREP! Así pues, hoy en día no sería razonable ni costeable hacer un conteo rápido a nivel distrital. Pero ¿qué pasa si se mejora el mecanismo de obtención de la información de las casillas? El INE utilizó ya un sistema para capturar la imagen del acta directa-

---

<sup>16</sup> En la jornada electoral, el COTECORA de esa elección decidió que ya se tenía estabilidad y precisión en los resultados de la muestra habiendo recibido un 72% de ella.

mente desde la casilla.<sup>17</sup> Esto tiene el potencial de eliminar al menos en buena parte de los sesgos geográficos que tiene el PREP y mejorar la velocidad de incorporación de los datos para el conteo rápido. En otras palabras, esta tecnología permitirá un reflejo más balanceado de la información que presente el PREP, amén de un flujo mucho más acelerado de ella. Tiene también el potencial de facilitar el ejercicio de conteo rápido al poder ser las casillas muestra un subconjunto de las reportadas en el PREP. Permite incluso poder tener muestras más grandes y por ende generar intervalos con mayor precisión. Es más, en el caso extremo e ideal de una cobertura total geográfica a nivel nacional y de una disponibilidad de aparatos de comunicación celular inteligentes, dejaría sin sentido el ejercicio de conteo rápido.

La ubicua presencia de redes sociales, la forma innovadora de comunicación entre los jóvenes, el flujo de información acelerado hace que lo que hoy conocemos como transparencia palidezca con las necesidades y retos que los institutos electorales tendrán que afrontar. La prácticamente instantánea diseminación de información provee campo para que un buen actuar de las instituciones genere confianza, y en caso contrario, provea a la sociedad los elementos para una rendición de cuentas. Pero también hay otro escenario. Estos nuevos métodos de comunicación son campo fértil para la distribución de imprecisiones, baste percatarse del enorme número de aseveraciones acientíficas, mitos “probados”, realidades “alternativas” que existen en las redes. La única defensa de las autoridades electorales es la respuesta inmediata, con verdad, independientemente de si es incómoda o no. Se requiere de un mayor cuidado en la difusión y un mayor esfuerzo en la oportunidad de comunicación. Por supuesto, esta problemática es peculiarmente aguda en las escasas horas entre la publicación de resultados preliminares y el cómputo distrital.

En suma, las innovaciones dependerán de las expectativas de la población, como lo sería el uso de redes sociales, de la presencia de nuevas tecnologías y métodos de comunicación en nuestra sociedad y no menos importante de las nuevas demandas que las contendidas y sus actores impongan para garantizar la transparencia y manejo de la información electoral. ¶

---

<sup>17</sup> Aunque faltaría una primera captura de información.

# Evaluación de la precisión de las encuestas electorales. Desafíos y retos metodológicos

Lauro Mercado Gasca<sup>\*</sup>

## Introducción

Desde hace 30 años, las encuestas electorales en México han sido una fuente invaluable de información sobre la opinión pública en general, y el comportamiento electoral en particular. Conforme se fue abriendo el sistema político mexicano, y la democracia electoral fue ganando terreno a la hegemonía del PRI, las encuestas se convirtieron en uno de los actores relevantes de este proceso. En un primer momento, las encuestas a la salida de las casillas (*exit polls*) y los conteos rápidos de resultados electorales, fueron una fuente alternativa para conocer los resultados de una elección. Independiente del órgano regulador de las elecciones, el cual carecía de independencia e imparcialidad. Varios “fraudes electorales” se evitaron de esta manera, comenzando con la forzada aceptación por parte del PRI, del triunfo del PAN en la elección para gobernador de Baja California de 1989. Ernesto Ruffo logró así ser el primer gobernador no priista en la historia de México.

En 1988 el presidente Carlos Salinas de Gortari (CSG) había ganado la elección presidencial con un fuerte reclamo por parte de los partidos de oposición de haber hecho un fraude electoral y ser, por tanto,

---

\* Director General de MercaeI.

un presidente ilegítimo. En este contexto, una de las líneas de política pública seguida por CSG para legitimarse fue la de ir “abriendo el sistema político”, permitiendo el triunfo de los partidos de la oposición en las elecciones donde éstos ganaran. Esto, a contrapelo de los intereses de los líderes más conservadores dentro de su partido, el PRI. Fue así como las encuestas electorales y los *exit polls* se convirtieron en instrumentos para contra restar la resistencia del PRI a perder puestos de elección popular. Lo que ocurrió en Baja California fue la primera de varias batallas en este sentido.

A lo largo de los siguientes seis años las encuestas fueron ganando presencia ante la opinión pública, tanto que, para la elección presidencial de 1994 no fue sorpresa que se publicaran cerca del día de la elección ocho encuestas nacionales con las estimaciones de las preferencias electorales para cada candidato, además de realizarse varias encuestas a la salida de las casillas el día de la jornada electoral. Las preferencias favorecían claramente al candidato del PRI, lo cual también otorgaría un bono de legitimidad para el candidato del oficialismo.<sup>1</sup> Este desarrollo de las encuestas fue incluso legislado pues, como se verá más adelante, la regulación de 1993 obligaba a las empresas a publicar solo encuestas con criterios metodológicos científicos como el de una muestra representativa. Todas estimaron, aunque con diferentes márgenes de ventaja, que Ernesto Zedillo, candidato del PRI, ganaría por una cómoda mayoría la elección presidencial de ese año. Fue notable que las distintas mediciones registraron de manera bastante consistente la resistencia al cambio por parte del electorado, favoreciendo al otro partido oficial con su voto de una manera muy apabullante. En una proporción cercana a dos a uno los resultados oficiales favorecieron al candidato del PRI, Ernesto Zedillo, sobre su más cercano contendiente, el candidato del PAN, Diego Fernández de Ceballos.

Cuando la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión dio a conocer el resultado de tres ejercicios simultáneos de *exit polls*,

---

<sup>1</sup> “A nivel Federal, hasta 1997 las encuestas en México fueron un instrumento que servía para mostrar que el régimen político mexicano era cada vez más democrático, por cuanto las encuestas de opinión mostraban que el PRI se mantenía en la delantera de la preferencia electoral y que, en virtud de ciertos eventos, por ejemplo, el debate de 1994, la oposición subía en la preferencia del electorado, aunque no lo suficiente para ganar la elección” (Kuschik 2002, 124).

realizados para conocer el ganador de dicha elección, nadie se sorprendió de que el ganador fuera el candidato del PRI, resultado que fue corroborado más tarde mediante el conteo oficial de los votos por parte del IFE (Nares 2018).

En contraste con la tensión, la amenaza de violencia, los reclamos de fraude y la incertidumbre que caracterizaron la noche de la elección presidencial en 1988, la noche de los comicios presidenciales de 1994 transcurrió en calma y sin mayores sobresaltos. Parecía que México transitaba exitosamente hacia una democracia electoral confiable. Y quedó claro que las encuestas jugaron bien su papel.

En suma, el contexto político de la época fue el momento preciso en el cual se visibilizó la necesidad de contar con información confiable sobre los procesos electorales en el país. El cuestionado proceso electoral de 1988 y las sospechas de fraude, el surgimiento del IFE y su independencia del gobierno ya para las elecciones federales de 1997, una creciente competitividad electoral y pluralismo político, y la profesionalización de los medios de comunicación, fueron parte del contexto en el cual se ciernen los estudios demoscópicos en México.<sup>2</sup>

Y una vez liberadas las ataduras políticas autoritarias, la dinámica propia del juego electoral se desató y comenzó a crecer con mayor fuerza cada vez. A este escenario se le sumó el descontento social debido a la grave crisis económica de 1995, el fortalecimiento de liderazgos e instituciones políticas, notablemente Cuauhtémoc Cárdenas con el recién creado PRD, y la aparición de otros, en el espectro ideológico opuesto, como Vicente Fox, con un PAN más pragmático que ideológico, como había sido hasta entonces. Las consecuencias fueron que, en las elecciones federales intermedias de 1997, el PRI perdió por primera vez en su historia la mayoría en el Congreso Federal, y paralelamente, Cuauhtémoc Cárdenas ganó la elección de Jefe de Gobierno del Distrito Federal, igualmente un triunfo inédito de la oposición. Y tres años más tarde, Vicente Fox del PAN, arrebata al PRI, por primera vez en la historia, la Presidencia de la República.

---

<sup>2</sup> Valdés (1994) añade también el desarrollo de una cultura política en la ciudadanía mexicana como un elemento que posibilitó el surgimiento y consolidación de las encuestas electorales en México (a nivel federal) a partir del año 1994.

Con relación a las encuestas, a diferencia de lo ocurrido en 1994 donde hubo consenso en las mismas sobre quién sería el ganador, en la elección del año 2000 no hubo tal consenso. Algunas agencias de investigación de opinión o casas encuestadoras estimaron que el PRI ganaría la elección, mientras que otras mediciones estimaron que sería el PAN el ganador. Este hecho generó mucha controversia y avivó un tema recurrente conocido como “guerra de las encuestas”. Sin embargo, durante la jornada electoral todos los *exit polls* realizados, públicos o no, coincidieron desde alrededor de la una de la tarde, que Vicente Fox sería el siguiente presidente de México. Ese consenso en las encuestas de salida, el hecho de que el principal candidato opositor ganara y el reconocimiento por parte del presidente Zedillo primero y el PRI después, de su derrota, derivaron en un ánimo festivo, de cambio. Y la guerra de encuestas perdió relevancia para la opinión pública. Sin embargo, entre los especialistas, los resultados mixtos que mostraron las encuestas electorales en el año 2000 abrieron una nueva perspectiva sobre el papel de las encuestas en México, principalmente, su uso político y propagandístico. Con ello también se buscaron explicaciones a los fallos que tuvieron varias de las encuestas en acertar al ganador (Beltrán 2000). Aunque la explicación más básica se centró en el tema del ocultamiento del voto en el contexto de un régimen autoritario, otras lecturas lo atribuyeron a las características de las propias encuestas, entre ellas su financiamiento y sus metodologías, elementos que finalmente contribuían a su uso propagandístico; ello puede explicar también que hubo encuestas que sí pudieron estimar con certeza al ganador de la elección. Sin embargo, las críticas a las divergencias entre las encuestas no trascendieron demasiado a la opinión pública, quien, como se mencionó, se encontraba más interesada en el triunfo de Fox.

Esta calma e indiferencia hacia las encuestas luego de la jornada electoral no se volvería a vivir sino hasta la elección de Andrés Manuel López Obrador en el 2018. En las siguientes dos elecciones presidenciales, las encuestas jugaron un rol altamente polémico y fueron usadas por los políticos y los medios de comunicación para atizar los conflictos postelectorales en 2006 y en 2012. A finales de 2005 nadie dudaba que Andrés Manuel López Obrador ganaría la elección presidencial de 2006, gracias a su buen desempeño como Jefe de Gobierno del Distrito Federal que se tradujo en altos niveles de popularidad y aprobación

de su gobierno. Esto lo logró en parte gracias a una exitosa campaña de comunicación política, donde dejó plasmada su imagen como la de un político honesto, efectivo, cercano a la gente y preocupado por las clases más desfavorecidas y las poblaciones vulnerables como lo son las personas de la tercera edad y las madres solteras. Aun así, una efectiva campaña negativa por parte del PAN a partir de inicios del 2006, donde agregó información nueva al electorado y, en resumen, que logró posicionar la idea en muchos mexicanos de que AMLO era un peligro para México. A esto se le sumaron errores de la propia campaña de AMLO. El resultado fue que de la cómoda ventaja en las preferencias electorales de que gozaba en diciembre de 2005, la elección se empatara entre él y el candidato del PAN, Felipe Calderón, hacia marzo de 2006. Al final el candidato del PAN, Felipe Calderón, ganó la elección por poco más de medio punto porcentual. Como veremos, aproximadamente la mitad de las últimas encuestas publicadas daban como ganador a AMLO, mientras que la otra mitad daba como ganador a Felipe Calderón. Amparado en la mitad de las encuestas que lo favorecían AMLO no aceptó los resultados oficiales, acusó fraude, se declaró presidente legítimo, y tomó en protesta la Avenida Reforma por varios meses. La derrota del candidato opositor, y su declaración de fraude, hicieron que la crítica hacia las encuestas fuera intensa. En el año 2012 la polémica volvió al ruedo. En esta ocasión el candidato del PRI ganó por un margen menos estrecho que el de 2006, pero mucho más cerrado del que anunciaban las encuestas publicadas. Derrotado nuevamente el candidato opositor, AMLO, el ataque a las encuestas y a los encuestadores fue despiadado. Siendo el argumento que habían inflado artificialmente la ventaja de Enrique Peña Nieto, con lo que evitaron que se detonara el “voto estratégico” en favor de AMLO. El debate sobre el uso propagandístico de las encuestas, las encuestas falsas, y la influencia de las encuestas sobre la decisión del voto renació con nueva fuerza erosionando la credibilidad del gremio de encuestadores políticos.

Aunado a ese descrédito, en los siguientes años se sumaron distintas crisis de las encuestas en el extranjero, el triunfo del Brexit, el inesperado triunfo de Donald Trump, y el sorpresivo triunfo del NO en el plebiscito en Colombia para decidir el fin de la guerra contra las FARC, fueron los ejemplos más sonados. Y llega entonces la elección presidencial en México de 2018, donde AMLO logra una aplastante victoria

con más del 50% de los votos. A lo largo de la campaña todas las encuestas dieron por mayor o menor margen, la ventaja a AMLO, y los *exit polls* coincidieron en medir el esperado triunfo arrollador. En esta ocasión, como en 1994 o en 2012, todas las encuestas daban como ganador a quien resultó triunfante. Y, al haber ganado el candidato opositor al oficialismo, la percepción pública fue que las encuestas, ahora sí, habían hecho bien su trabajo. Sin embargo, ¿realmente lo hicieron? En realidad, hubo serias discrepancias entre las estimaciones de los resultados y el resultado oficial. Este hecho no debe ser desestimado por los especialistas, más allá de la percepción pública.

El presente capítulo tiene por objeto mostrar un panorama de las encuestas electorales en México a lo largo de los últimos 25 años y los desafíos y retos que han enfrentado y enfrentan aún hoy con relación a la precisión de sus estimaciones. El foco del estudio son las encuestas para elecciones presidenciales publicadas por las distintas casas encuestadoras o medios de comunicación, normalmente éstas se realizan alrededor de 15 días antes de la elección, pero en ocasiones la última encuesta de una firma se realizó con un mes de antelación. Abonaremos a la discusión teórica intentando distinguir entre precisión estadística y precisión popular, vía los ciudadanos, políticos, y medios de comunicación que consumen esta información.

El foco en encuestas presidenciales se debe, primeramente, por cuestiones de espacio y, en segundo lugar, porque es el área mejor documentada. El estudio comprenderá por tanto las cinco elecciones presidenciales comprendidas entre 1994 y 2018. El análisis revelará un problema recurrente, como industria, que no ha mejorado en estos 25 años. A saber, que la varianza en las estimaciones finales de la elección entre casas encuestadoras, se ha mantenido amplia a lo largo de estos años. El problema pasa desapercibido cuando el ganador lo hace por un amplio margen. Pero si las elecciones son cerradas, la diferencia de estimaciones se hace evidente, en el peor de los casos con algunas agencias dando a un candidato como ganador y otras a otro, casos 2000 o 2006. O el margen de ventaja de la primera fuerza era menor a la esperada, caso 2012. Como hemos visto hay un tercer ingrediente del que depende que estas discrepancias se traduzcan en polémica, conflictos políticos y descrédito para los encuestadores. Esto es, si gana o pierde el candidato opositor al régimen. En 2000 y 2018 este hecho

generó indiferencia hacia las discrepancias. En contraste, en 2006 y 2012, las discrepancias fueron leña para el fuego.

El capítulo presenta la siguiente estructura, en la primera parte presentamos elementos del debate teórico sobre cómo se debe medir la precisión de una encuesta. En la segunda, seleccionamos cinco métricas específicas y sometemos a examen los resultados de las encuestas previas más cercanas a la elección presidencial del periodo de interés. En tercer lugar, tras el panorama presentado, ponemos a debate los aspectos más importantes que han sido presentados en la palestra de la opinión pública por medios de comunicación, académicos, políticos y por el propio gremio encuestador. Subdividimos este apartado en los aspectos regulatorios, las causas de la discrepancia entre casas encuestadoras y entre estas (en su conjunto) y los resultados electorales, y finalmente, las principales posturas sobre la precisión de las encuestas electorales que se han dado entre los actores del gremio. En cuarto lugar, reseñamos brevemente el nuevo enemigo para la credibilidad de las encuestas, a saber, las encuestas por Facebook y las telefónicas por robot dadas sus grandes carencias metodológicas por ser encuestas no probabilísticas. Es el mismo debate que se presentó en los años noventa cuando algunos encuestadores insistían en hacer encuestas en calle, en puntos de afluencia, hasta el 2000 se dieron estos casos, pero reeditado y empaquetado tecnológicamente para ocultar la falsedad de sus estudios. Por último, se presentan las conclusiones del capítulo y algunas sugerencias para seguir con la mejora continua de la industria.

## **¿Cómo debe medirse la precisión de las encuestas electorales?**

En todo el mundo, el debate sobre las encuestas lleva aparejada la discusión sobre la precisión de sus estimaciones, pues sin duda, estas dan sentido a su ejercicio y México no ha sido la excepción. Ahora bien, ¿cuál debe de ser el indicador o la métrica que debe definir la precisión de las encuestas electorales?, ¿atinarle a la candidatura ganadora?, o más bien, independientemente de acertar al ganador, la métrica clave es que la estimación electoral de la encuesta, a pocos días de la

elección, se encuentre dentro del intervalo de confianza especificado por el error muestral de dicha encuesta (esto siempre y cuando no haya habido ningún acontecimiento importante entre la medición y el día de la elección). ¿Importa sólo la diferencia entre la estimación de la encuesta y el resultado oficial de la primera fuerza?, ¿O de la diferencia de la primera y la segunda fuerza?, ¿O del promedio del error de las estimaciones de todos los partidos?, ¿Es relevante medir el desempeño de las encuestas en su generalidad y no cada una de manera independiente?

Nos guste o no, las respuestas a estas preguntas dependerán de quién las responda. A manera de simplificación, podemos pensar que hay al menos tres grupos de personas con diferentes tipos de interés y conocimiento, que derivan en tres grupos de respuestas. El primer grupo sería el de los especialistas: directivos e investigadores en agencias de investigación de opinión pública, actuarios, especialistas en opinión pública, científicos políticos, sociólogos, psicólogos sociales, etc. El hilo conductor entre ellos es el haber sido entrenados en metodología de la investigación científica y particularmente en estadística. El segundo grupo estaría conformado por personas usuarias de la información generada por las encuestas electorales, principalmente los estrategas de campañas políticas, los políticos mismos y los medios de comunicación. En general los primeros tienden a saber interpretar mejor una encuesta y a distinguir metodologías correctas e incorrectas. En los medios de comunicación existe todo un rango de nivel de *expertisse*, desde quienes no conocen nada de encuestas hasta quienes se pueden considerar casi expertos. En el tercer grupo se encuentra la opinión pública en general, normalmente poco enterada de temas metodológicos y, por ende, indefensa para poder distinguir encuestas serias de sondeos carentes de validez metodológica.

### **Según la opinión pública**

A esta población lo que más le interesa conocer es “la carrera de caballos”, es decir quién va ganando, por cuánto, quién va en segundo lugar, etc. Y tener una estimación de qué tanto podrían cambiar las estimaciones de una encuesta de ese día hasta la jornada electoral. La norma en este segmento es tener poco o nulo conocimiento metodológico.

Por ello, desafortunadamente, le atribuye la misma validez a una encuesta levantada en el momento por una estación de radio o TV, o alguna de las que salen en los portales noticiosos donde te invitan a votar por uno de los candidatos o candidatas, que a una encuesta telefónica en vivienda o vía Facebook que sólo alcanzan a tocar a la mitad del electorado, o a una encuesta telefónica automatizada por robot, donde los respondientes se autoseleccionan, al igual que en las otras modalidades mencionadas en este párrafo. Ninguna de esas modalidades **representa** a la opinión pública ni al electorado en su conjunto. Tampoco provienen de una muestra probabilística por lo que no podemos decir que representen a alguna población en específico. Sin embargo, les dan la misma validez que una encuesta metodológicamente seria, que para el caso de México debe ser, además de basarse en una muestra probabilística, preferentemente ser una encuesta cara a cara en la vivienda del entrevistado (no en puntos de afluencia), donde cada hogar fue seleccionado siguiendo una serie de etapas previas sucesivas de selección aleatoria de manzanas, secciones electorales, municipios, etc. Y dentro del hogar se selecciona también aleatoriamente a un habitante de este. Este mismo desconocimiento por parte del público, genera que no le preste atención a la nota metodológica, la cual debe dar los elementos para poder saber qué tan confiable es esa encuesta, para qué lugar geográfico, para qué fecha, etc. Esto es, debe incluir el universo de estudio, el número de entrevistados, el diseño muestral, las fechas y el modo de levantamiento, así como el margen de error y el nivel de confianza estadística del estudio. Como resultado, es muy fácil que un ciudadano llegue al final de una campaña electoral confundido y desconfiado de “las encuestas”, porque para este ciudadano todas las encuestas entran en la misma canasta.

### **Según los estrategas de campaña, candidatos y medios de comunicación**

Este segmento de actores suele tener un mayor nivel de conocimiento sobre la metodología de encuestas. Normalmente estos actores sí revisan la nota metodológica y pueden distinguir entre una encuesta seria que representa al electorado de su interés, de otra que fue elaborada violando las reglas necesarias. Adicionalmente, estos públicos se

interesan por información valiosa, adicional a la carrera de caballos, que trae la encuesta y que puede servir para el diseño de las campañas electorales de sus candidatos, o bien para explicarle a las audiencias porqué las preferencias electorales se están dando de una manera y no de otra. Estos temas pueden estar relacionados con el nivel de conocimiento y las opiniones que despierta cada candidato, la percepción que tienen las personas acerca de sus autoridades, identificar si existe un potencial voto de premio o castigo, conocer la extensión y profundidad de las simpatías o antipatías hacia los diferentes partidos políticos, o bien, saber la importancia que le atribuyen diferentes segmentos sociales a los diferentes problemas del país, estado, municipio o distrito. Quien sabe distinguir las encuestas buenas de las malas, y quien sabe explotar la información que suelen acompañar el dato de la preferencia electoral, puede tener una clara ventaja competitiva contra candidatos rivales, o medios noticiosos de la competencia. A pesar de lo mencionado, uno se encuentra de todo, hay candidatos o medios de comunicación que hacen caso omiso de los criterios mencionados y leen la información que quieren leer, o comunican la información como la quieren comunicar. Aún hay camino por recorrer en la “professionalización” del uso de las encuestas electorales en este segmento.

### **Según los especialistas**

En términos generales puede decirse que los especialistas califican las encuestas con base en qué tanto se apegan a los cánones metodológicos aceptados por la academia y la industria. A saber, que el marco muestral con el que se diseñará la muestra está limpio y completo, es decir, no deja fuera a ninguna parte de la población que se desea estudia. Que el diseño muestral sea probabilístico. Esto es, que todos y cada uno de los miembros del universo bajo estudio tengan una probabilidad conocida y diferente a cero de haber sido seleccionados para participar en la encuesta. Y que la selección de las personas a entrevistar sea aleatoria, o se realice siguiendo mecanismos que garanticen la aleatoriedad de los seleccionados. Adicional al tipo de selección de la muestra, debe considerarse el tamaño de dicha muestra, esto es, la cantidad de entrevistas a realizar. A parte del tema muestral, deben cuidarse una serie de criterios metodológicos para lograr captar

fielmente la opinión pública del momento. A saber, el cuidado en el diseño de las preguntas y la estructura del cuestionario a aplicar. La calidad del trabajo en campo, cuidando que los encuestadores realicen su labor, que lo hagan siguiendo las instrucciones dadas, que la tasa de rechazo a la encuesta no sea muy alta, etc. Y finalmente el cuidado en el procesamiento de los datos recopilados, su adecuada ponderación y uso para análisis estadísticos.

Ahora bien, en teoría, si todos los elementos mencionados fueron realizados con el cuidado debido, los resultados que arroje una encuesta electoral, específicamente la estimación de los porcentajes de preferencia electoral hacia cada uno de los candidatos y partidos políticos, si la misma se realizó a pocos días de la elección, y en esos días no surgió nueva información relevante para los electores, dichos porcentajes estimados deben de corresponder a los resultados oficiales de la elección, dentro del intervalo de confianza dado por el margen de error esperado.

## **Métodos para estimar la precisión de las encuestas**

Existen diversas formas para comparar el mayor o menor acercamiento entre las estimaciones de una encuesta y el resultado electoral (De la Peña 2016a, Moreno 2011 y 2018, Zuckermann 2012a y 2012b). Para efectos del presente capítulo utilizaremos 4 criterios.

### **Criterio 1: La encuesta acertó al ganador.**

Aunque sabemos que técnicamente no es una condición indispensable para juzgar una encuesta, lo incluimos debido a que, al final del día, éste es el dato que más le importa a la opinión pública, a la clase política, a los medios de comunicación, y por supuesto a los contendientes de una campaña electoral.

**Criterio 2: Si el resultado oficial de la primera fuerza** se encuentra contenido dentro del intervalo de confianza, definido por el margen de error muestral, de la estimación de la encuesta previa, en el presente capítulo calificaremos a esa encuesta o esa estimación como precisa.

Este criterio puede o no coincidir con el anterior. Es decir, puede darse el caso en que una encuesta estime que el ganador va a ser x candidato, y acierte. Sin embargo, el porcentaje con el que ganó el candidato es menor o mayor que el intervalo de confianza establecido por la encuesta. Esta será una encuesta certera mas no precisa. Puede darse el caso al revés, es decir, que la elección se encuentre tan cerrada que una encuesta puede dar como candidato ganador al candidato A, pero gana el candidato B. Sin embargo, lo cierto es que ambos candidatos caían dentro del intervalo de confianza de la estimación. En este caso tendremos una encuesta no certera pero precisa. En realidad, en este segundo caso lo correcto es que el encuestador no reporte ganador alguno, porque estadísticamente hablando la encuesta solo alcanza a definir que existe un “empate técnico” entre los candidatos punteros. Esto es, la encuesta será precisa, más no tendrá la capacidad de ser certera con relación a quién ganará.

**Criterio 3:** La similitud de la **distancia entre la primera y la segunda fuerza** en los resultados oficiales, comparados con la misma distancia en la encuesta.

Otra métrica que permite diferenciar las encuestas más y las menos precisas es medir quienes estimaron más adecuadamente la diferencia entre la primera y la segunda fuerza electoral. Cuando una contienda electoral es muy competida, y la distancia en cuestión es muy corta, alcanzar la mayor precisión posible es vital. Como se mencionó arriba, sabiendo siempre que la metodología de las encuestas implica un margen de error, si la distancia de la preferencia entre dos candidatos o candidatas es menor de cuatro puntos porcentuales, frecuentemente la casa encuestadora debe anunciar que existe un “empate técnico”, es decir, que estadísticamente hablando es imposible decir cuál de los candidatos va ganando.

**Criterio 4: El error total promedio de cada encuesta.** Esto es, la raíz de la suma de cuadrados de la diferencia entre la estimación en la encuesta por cada partido versus el resultado oficial para cada partido. Dividido entre el número de partidos. Para el caso de este estudio recodificamos en “otros” al resto de partidos pequeños.

Más allá de las implicaciones políticas y mediáticas que tiene acercar al candidato ganador, acercarse lo más posible a replicar el porcentaje de votos del ganador o los puntos porcentuales que separarán al

primero del segundo lugar, desde un punto de vista más técnico, la encuesta más precisa es aquella que tiene el menor error en la estimación de todos los porcentajes de preferencia estimados, no solo uno o dos. En la medida que el error promedio de cada encuesta se acerca a cero, mayor es la precisión global de dicho estudio.

## **Calificación de las encuestas presidenciales en México**

Con base en estos cuatro criterios vamos a evaluar la evolución de la precisión de las encuestas electorales en México. Como ya se mencionó, haremos la comparación entre las últimas encuestas publicadas antes de cada una de las cinco elecciones presidenciales ocurridas entre 1994 y 2018.

### **Criterio 1: Acierto al ganador**

Como podemos observar en la gráfica 1, en las elecciones de Ernesto Zedillo por el PRI en 1994, de Enrique Peña Nieto por el PRI en 2012 y de Andrés Manuel López Obrador por Morena en 2018, hubo consenso entre las casas encuestadoras acerca de quién sería el ganador de la elección. En este sentido, podríamos decir que, en tres de las últimas cinco elecciones presidenciales, el gremio de las encuestas electorales públicas fue acertado en sus estimaciones. Contrastan las dos elecciones donde ganó el PAN la presidencia. En el año 2000 con Vicente Fox y en el 2006 con Felipe Calderón.

En el año 2000, la mayoría —diez de 16 encuestas públicas— estimaron que el partido en el poder ganaría la elección; sin embargo, Francisco Labastida Ochoa del PRI fue derrotado por más de seis puntos porcentuales, y con ello terminó la hegemonía que por más de 70 años había mantenido su partido.

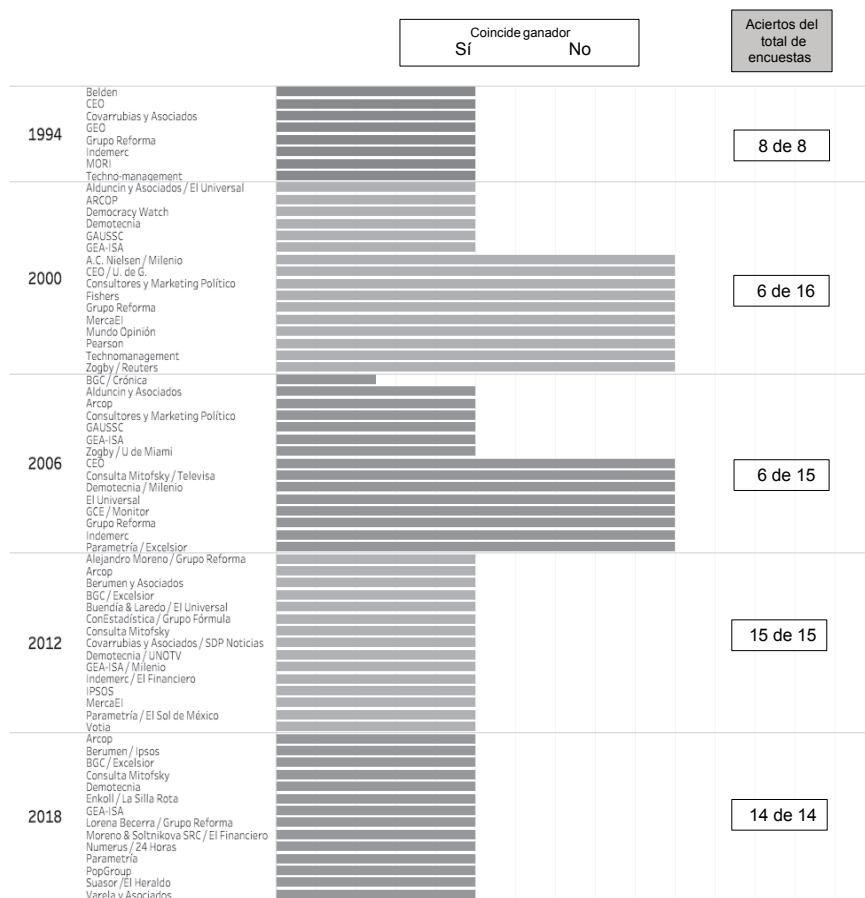
En el 2006, tampoco hubo consenso entre las casas encuestadoras. Similar al 2000, seis de 15 encuestas publicadas cerca de la elección le daban el triunfo a Felipe Calderón, mientras que 8 se lo daban a AMLO, y una encuesta dio empate. Si a esta publicación global de

resultados con mayoría de encuestas diciendo que ganaría AMLO, le sumamos la excitación política del momento, con los simpatizantes de cada candidato creyendo en las encuestas que favorecían a su candidato, y criticando las otras como propaganda. Cuando el resultado oficial le dio el triunfo a Felipe Calderón por siete décimas de punto, López Obrador salió de inmediato a protestar al Zócalo de la Ciudad de México y sus simpatizantes le creyeron que le habían hecho fraude. Es la opinión del autor que dado lo cerrada de la contienda, el mensaje individual y común debió haber sido que había un empate técnico y que cualquiera podía ganar. Pero, la falta de consenso por parte del gremio en su conjunto, en la métrica más relevante para la opinión pública, esto es, quién ganará la elección, mermó la confianza hacia las encuestas.

Cabe mencionar que es importante distinguir entre precisión y credibilidad hacia las encuestas. La primera es una medida objetiva mientras que la segunda es una medida subjetiva. Si comparamos la reacción pública hacia las encuestas entre la elección del 2000 y la del 2006, observamos que si bien, en ambos casos no hubo consenso sobre quién sería el ganador, e incluso en ambos casos la mayoría de las encuestas anunciaba que ganaría quien al final perdió, en el año 2000 no hubo polémica ni crítica hacia las encuestas, al menos no por parte de la opinión pública. Mientras que, en el 2006, las encuestas fueron fuertemente cuestionadas. Esto es, la reacción del líder inconforme y la de sus simpatizantes pesó más en la credibilidad de las encuestas que los resultados objetivos de las mismas, en ambos casos.

Como veremos al analizar los siguientes criterios, el criterio de quién ganará la elección es muy limitado para evaluar adecuadamente el desempeño de la precisión de las encuestas.

**Gráfica 1. Años con coincidencia  
y sin coincidencia en acertar al ganador**



Fuente: Elaboración propia con datos de resultados electorales oficiales del IFE y el INE, complementado de diversas otras fuentes: artículos académicos de revistas arbitradas, memorias de simposios post electorales entre especialistas, notas de periódico o revistas, Wikipedia. Se utilizaron varias fuentes para cruzar información y verificar su validez. Ver referencias específicas en Bibliografía.

Dicho de otra manera, observamos que la “calificación” y la “credibilidad” sobre la labor de las encuestas por parte de los medios de comunicación y la opinión pública se basa en el cumplimiento o no de la función de “pronóstico” que esperan de las mismas. Al simplificar de tal manera el desempeño de las encuestas, se desvía la atención de otros aspectos fundamentales, tales como las metodologías, los tamaños de muestra o los métodos de recolección de la información.

**Criterio 2: Distancia con respecto  
al resultado oficial de la primera fuerza.  
Intervalo de confianza.**

Las gráficas 2 a la 6 nos presenta un panorama menos halagüeño con relación a la precisión de las encuestas presidenciales preelectorales que el de la “predicción” del ganador. Estas gráficas parten de tres supuestos: la homologación del margen de error al +/-3%, el uso de la preferencia efectiva en las encuestas, y en los resultados oficiales. Primero, se partió de un criterio *pseudo*-arbitrario para definir el margen de error de las encuestas analizadas. A todas se les asignó un margen de error de +/- 3.0 puntos porcentuales.<sup>3</sup>

Partiendo de esta base, las siguientes gráficas muestran la estimación de la preferencia efectiva<sup>4</sup> por cada uno de los dos candidatos punteros, hecha por cada casa encuestadora que publicó su información. Una línea negra vertical de seis puntos porcentuales, tres por arriba y tres por debajo de la estimación puntual reportada por cada agencia. Esa línea negra es la representación gráfica del intervalo de confianza de la encuesta, es decir, si el resultado oficial queda incluido dentro del intervalo de confianza de una estimación, podemos decir, con solidez estadística, que la encuesta estimó con precisión el

---

<sup>3</sup> Se adoptó el criterio de +/- 3 puntos porcentuales por las siguientes razones: 1) El margen de error no fue siempre reportado. 2) La gran mayoría de las notas metodológicas asignan el margen de error “teórico muestral” como si el diseño de muestra utilizado hubiera sido una selección aleatoria simple. Lo cierto es que para encuestas cara a cara en vivienda es necesario realizar diseños muestrales complejos. Y cuando esto ocurre, es necesario multiplicar el margen de error que usualmente se utiliza por un número que es el coeficiente de diseño o def. el cual suele aumentar el tamaño real del margen de error. 3) Adicionalmente, la idea de un solo margen de error para todas las estimaciones de una encuesta es una simplificación ya que cada porcentaje estimado en un ejercicio de estos para conocer la preferencia electoral de una población tiene su propio margen de error asociado. Debe reconocerse que los reportes de encuestas enviados al INE para la elección de Presidente tuvieron, en general, una mayor calidad y detalle que lo observado en el pasado. Incluso, varias casas encuestadoras sí reportan el def. y el error asociado específico para cada porcentaje de preferencia. Sin embargo, esto aún no es la norma. 4) Por el alcance del estudio no se cuenta con la información necesaria para que el autor estimara correctamente todos los márgenes de error específicos. 5) Finalmente, debido que la mayoría de las encuestas nacionales reportadas presentan errores muestrales de 3% o alrededor. Se juzgó apropiado utilizar ese tamaño de error muestral y aplicárselo a las 68 encuestas reportadas.

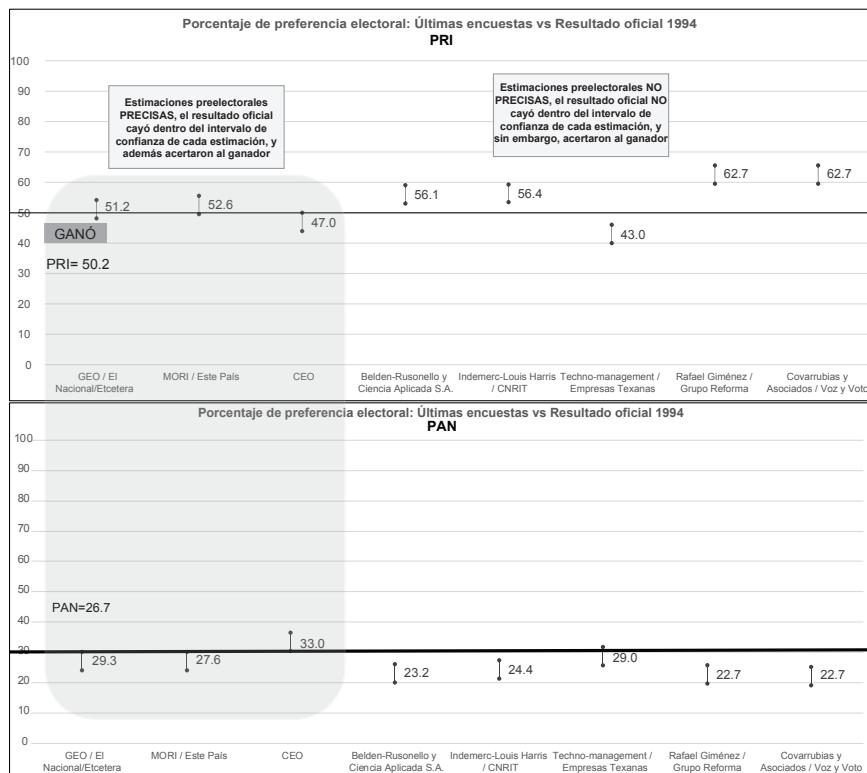
<sup>4</sup> La preferencia efectiva se obtiene de descontar la no respuesta (ninguno, no sabe, no contestó) y recalcular a 100% los porcentajes de quienes sí manifestaron su preferencia electoral.

porcentaje de votos que obtendría ese candidato. Cada gráfica, para cada uno de los dos partidos punteros en cada año electoral presidencial, contiene una línea roja señalando el porcentaje efectivo oficial de votos que obtuvo ese candidato.<sup>5</sup> Cuando las líneas verticales negras intersectan la línea roja, podemos decir que esa estimación es estadísticamente significativa, o en términos del presente capítulo, que es una estimación precisa. Como se ha señalado, esta aseveración se mantiene, desde el punto de vista técnico o estadístico, independientemente de que la encuesta haya o no acertado al candidato ganador. Por el contrario, aquellas estimaciones cuyo intervalo de confianza no intersecte el resultado oficial, no serán estimaciones precisas que podamos extrapolar al resto de la población. Y entre más alejadas se encuentren de dicha línea roja, mayor imprecisión tendrán.

Bajo esta perspectiva, **la elección de 1994**, a pesar de que las ocho encuestas públicas acertaron al ganador, únicamente tres, las de GEO, MORI y CEO, califican para decir que estimaron con precisión estadística el porcentaje de votos que obtuvo el candidato ganador. Los intervalos de confianza de las otras cinco encuestas quedaron fuera del resultado oficial.

<sup>5</sup> Para todas las comparaciones, también utilizamos el porcentaje efectivo de la preferencia en la votación, es decir, eliminamos los votos por candidatos no registrados, los votos nulos y los votos en blanco, y recalculamos a 100% la preferencia efectiva obtenida por cada candidato o candidata.

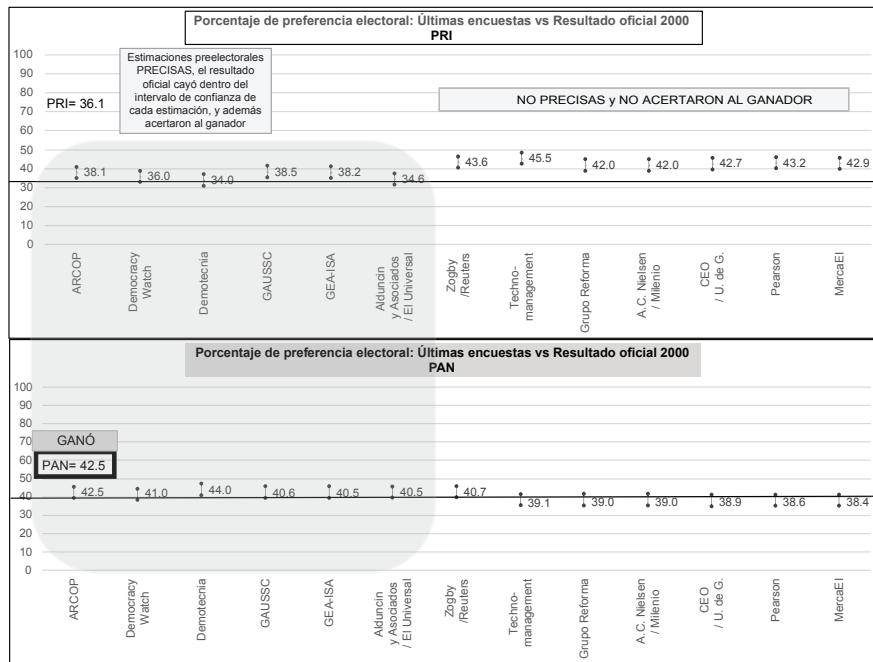
**Gráfica 2. Error distancia primera y segunda fuerza:  
elección presidencial 1994**



Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

En la **elección del 2000**, seis casas encuestadoras, de 16, acertaron a decir que Vicente Fox ganaría, y ese mismo número lo hizo con una precisión estadísticamente correcta. Dichas empresas fueron Arcop, Demotecnia, GEA-ISA, Democracy Watch, GAUSSC y Alduncin y Asociados quien publicó en el periódico El Universal. Las otras diez encuestas subestimaron el porcentaje de votos que obtendría Vicente Fox, sobre estimando la preferencia por Francisco Labastida del PRI, y todos los intervalos de confianza quedaron fuera del resultado oficial.

**Gráfica 3. Error distancia primera y segunda fuerza:  
elección presidencial 2000**

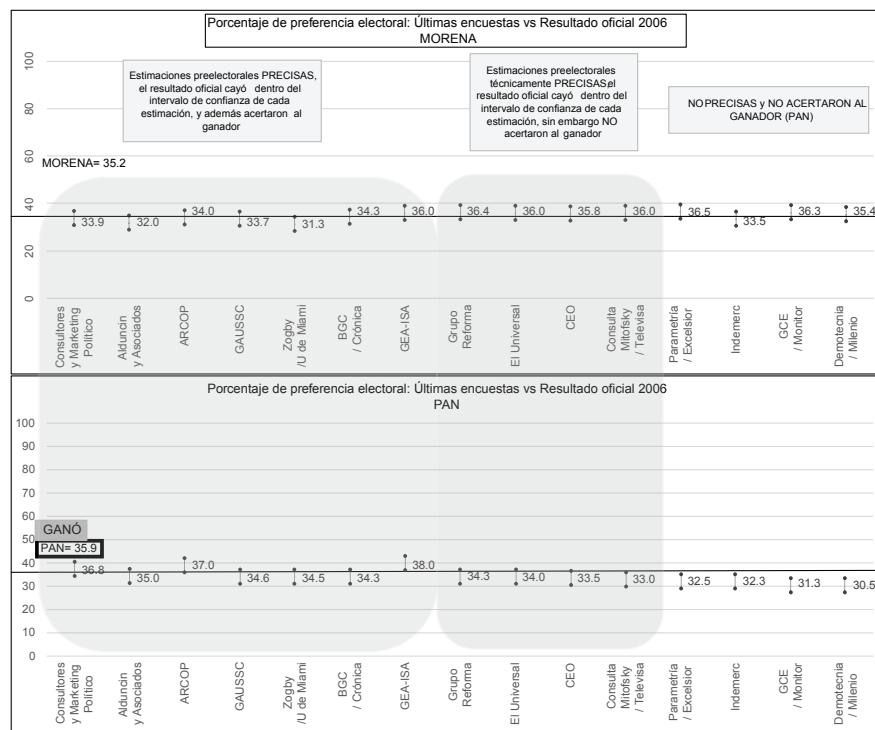


Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

**La elección del 2006** fue un caso muy particular. Por un lado, como ya se mencionó, ha sido la elección más polémica de las cinco que estamos estudiando. Esta polémica fue en parte gestada por las encuestas ya que la mayoría de ellas estimó erróneamente que AMLO sería el ganador de la contienda. Sin embargo, paradójicamente, ha sido la elección con mayor precisión técnica que han tenido las encuestas. Siete de las quince encuestas publicadas se encontraban dentro del intervalo de confianza, calificándoseles de técnicamente precisas, y adicionalmente acertaron al ganador. Otras cuatro encuestas también fueron precisas, estadísticamente hablando, pero no acertaron al ganador. Por último, cuatro encuestas más no acertaron tampoco al ganador, y sólo las estimaciones para AMLO fueron precisas, las estimaciones para Calderón subestimaron su preferencia. Como se mencionó arriba, la polémica y la crisis política derivada de la elección tuvo más que ver con un problema de comunicación que de técnica de las encuestas. A toro pasado el mensaje que las encuestadoras y

los medios de comunicación debieron empeñarse en transmitir era uno afirmando que las mediciones daban un “empate técnico” y que “cualquiera de los dos candidatos punteros podía ganar” ya que las encuestas no tienen la potencia de mira como para poder determinar un ganador cuando la contienda está así de cerrada. Con ese escenario la historia post electoral pudo haber sido diferente. Si la gente hubiera sabido que la elección estaba empata da y que cualquiera podía haber ganado por muy pequeño margen, la credibilidad de que se había realizado un fraude se hubiera podido quizás desactivar. Sabemos, sin embargo, que eso no fue lo que pasó. Lo que ocurrió fue que la mayoría de las encuestas y por ende de las voces mediáticas anunciaron un virtual triunfo de AMLO. Al no ocurrir éste, la tierra estaba fértil para la protesta social.

**Gráfica 4. Error distancia primera y segunda fuerza:  
elección presidencial 2006**

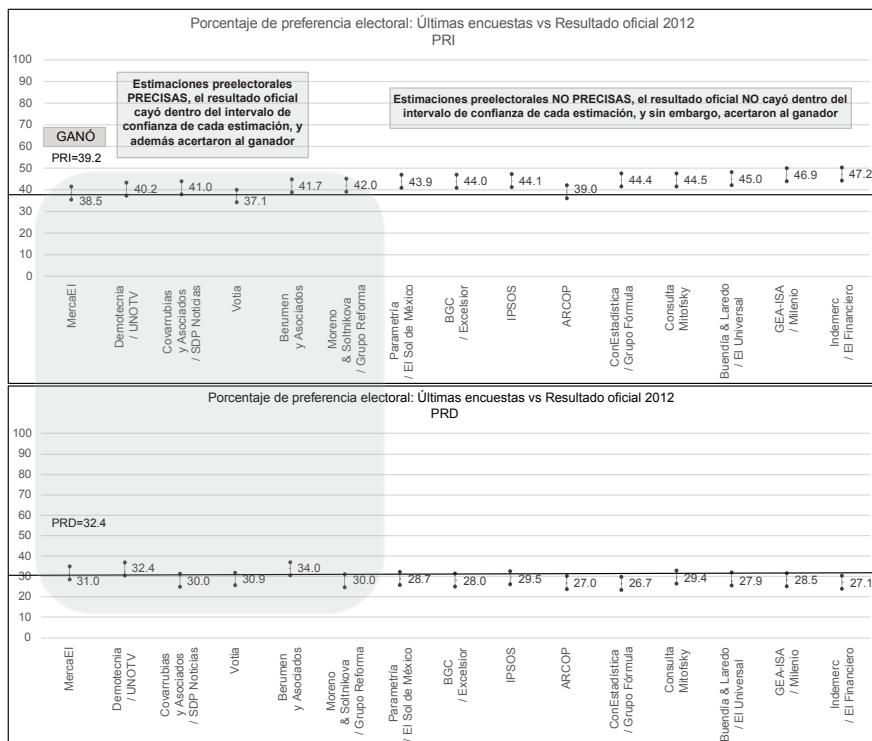


Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

En las elecciones de 2012, el mensaje principal enviado por las encuestas en su conjunto fue que el candidato del PRI ganaría por un amplio margen. Sin embargo, nueve de las quince encuestas públicas finales se encontraron fuera del intervalo de confianza. Sólo Demotecnia y Mercaeí, tuvieron una precisión cuyo error fue menor a un punto porcentual respecto al porcentaje de votos que obtuvo EPN. Covarrubias y Asociados, Votia, Grupo Reforma y Berumen y Asociados también fueron muy certeros con la primera fuerza con errores de entre dos y poco menos de tres puntos porcentuales, pero claramente dentro del intervalo de confianza. Ese año, la sobre estimación de la preferencia por el PRI, por parte de ocho de las quince encuestas públicas, y con diverso grado de error, fue utilizada por AMLO para descalificar a las encuestas, y decir que se habían confabulado para desincentivar el voto estratégico en su favor. Esto es, en la medida que las personas percibieran que la ventaja del PRI no era insuperable, aquellos simpatizantes del PAN que sabían que su candidata perdería, pero que rechazaban más al PRI que a AMLO, podrían haber votado “estratégicamente” por AMLO y así darle el triunfo. El argumento cobró fuerza sobre todo porque en ese año las encuestadoras más visibles fueron las que aun acertando al ganador, sobre estimaron el tamaño de su triunfo. El debate sobre la influencia de las encuestas sobre el comportamiento electoral ha sido amplio y largo, y puede decirse que no se ha cerrado definitivamente hacia ninguno de los argumentos de quienes piensan que sí influye y quienes piensan que no.

Así, en 2012, las casas encuestadoras se enfrentaron al juicio popular y al descrédito por parte de la opinión pública. Aunque podrían examinarse con mayor detalle las causas de las imprecisiones en el error ventaja, la elección de 2012 visibilizó también el uso irresponsable de la información de las encuestas por parte de los medios de comunicación, su manipulación, e incluso, la falta de cumplimiento con los ordenamientos legales (Abundis *et al.*, 2014, 24-25). Se evidenció también la necesidad de actualizar el marco regulatorio y se sentó un precedente -previo a la explosión del uso de redes sociales- para la ciudadanía, sobre la necesidad de aprender a leer las encuestas y demandar la utilización de criterios científicos en su realización.

**Gráfica 5. Error distancia primera y segunda fuerza:  
elección presidencial 2012**

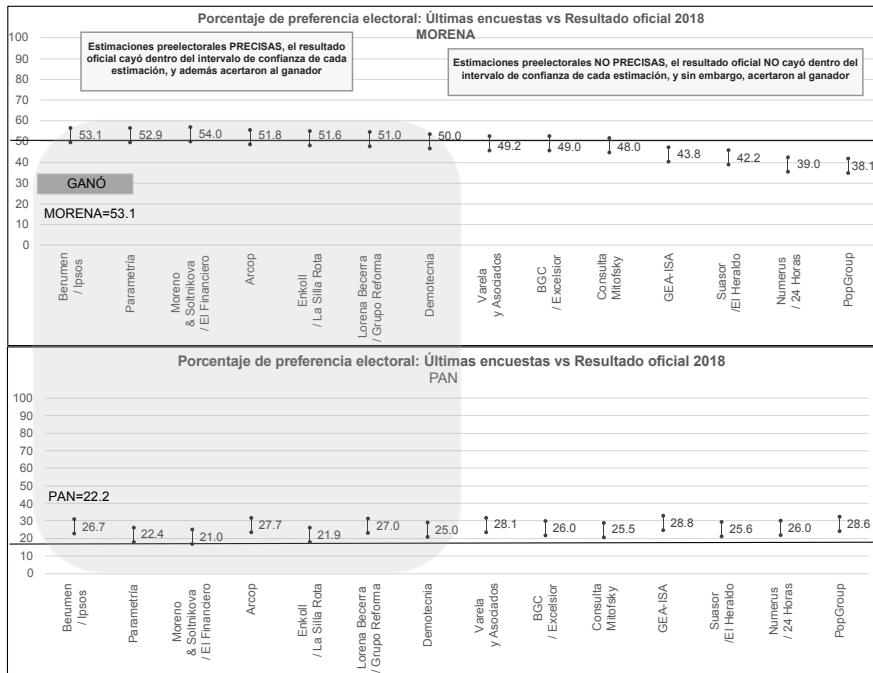


Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

Finalmente, en las elecciones de 2018, si bien todas las encuestas estimaron que AMLO ganaría la elección, nuevamente se observó un sesgo a subestimar la preferencia por López Obrador por parte de la mayoría de las casas encuestadoras. De las doce encuestas finales, tres obtuvieron un error menor de uno por ciento entre la encuesta y el porcentaje de votos obtenido por AMLO: Berumen/Ipsos, Parametría, y el diario El Financiero, dos más, Arcop y Enkoll, tuvieron un error alrededor de dos puntos porcentuales, y dos más, Grupo Reforma y Demotecnia estuvieron cerca de los tres puntos porcentuales de error. Siete mediciones el total quedaron dentro del intervalo de confianza. Sin embargo, debido a que el candidato opositor al partido en el poder, AMLO, ganó abrumadoramente la elección, pasó desapercibido para la opinión pública y los medios de comunicación el hecho de que

otras siete casas encuestadoras fueron imprecisas, con errores de entre el cuatro y hasta quince puntos porcentuales de subestimación de la preferencia por AMLO.

**Gráfica 6. Error distancia primera y segunda fuerza:  
elección presidencial 2018**



Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

En resumen, existe un contraste importante entre el mensaje global que mandaron como industria las encuestadoras en cada elección, y su desempeño técnico. En 1994, el mensaje fue de certidumbre en cuanto a que el candidato del PRI ganaría con una cómoda ventaja, sin embargo, la precisión de las estimaciones fue subóptima. En el 2000, no hubo un mensaje consensuado, aunque predominó el mensaje de que ganaría el PRI ya que se subestimó la preferencia por el PAN. En el 2006, aunque los números arrojaban empate técnico, el mensaje predominante fue que ganaría AMLO, quien fue sobre estimado ligeramente por más encuestadoras. En el 2012, el mensaje debió ser similar al de 1994, consenso sobre el triunfo del PRI. Pero como las encuestadoras

más públicas sobre estimaron a EPN, su triunfo generó polémica. Finalmente, el 2018 fue un poco más parecido a 1994 en el sentido del consenso hacia el ganador. Y fue también parecido en la baja precisión puntual de las cifras, aunque este fenómeno ya no fue tan generalizado como en 1994.

### **Criterio 3: Distancia entre la primera y la segunda fuerza**

Esta métrica es de las más populares ya que integra en la misma tanto la estimación del ganador, como de lo cerrado o abierta que se estima la competencia. Varias de las observaciones realizadas con el criterio 2 se refuerzan al analizar la gráfica 7. Y añadimos nuevos hallazgos. Para empezar, se observa un ligero empeoramiento en la precisión técnica de las estimaciones previas a cada elección, esto medido mediante el porcentaje de encuestas técnicamente precisas, en términos de la distancia entre los punteros, frente a las que se salen de los intervalos de confianza.

Para clarificar este criterio, usemos como ejemplo 1994. Ese año el candidato del PRI le ganó al candidato del PAN por 23 puntos porcentuales. Ernesto Zedillo obtuvo el 50.2% de los votos efectivos, contra 26.7% que obtuvo Diego Fernández de Ceballos. El periódico Reforma estimó que Zedillo ganaría con una ventaja de 40 puntos porcentuales, lo cual sobre estimaba la diferencia en favor de Zedillo en 17 puntos. En contraste, la encuesta de MORI estimó acertadamente una ventaja de 25 puntos. Una sobre estimación de dos puntos que entran perfectamente dentro del intervalo de confianza de la encuesta. En conclusión, en esta métrica se aprecia la sobre estimación reportada hacia el candidato del PRI.

Así, siguiendo esta lógica, tenemos que en 1994 sólo dos de ocho encuestadoras estimaron con precisión estadística la ventaja del primero sobre el segundo lugar de la contienda. Las otras seis sobre estimaron dicha diferencia, en todos los casos en favor del candidato del PRI.

En el año 2000, doce de dieciséis encuestas previas sobre estimaron a Francisco Labastida del PRI. Una sobre estimó la ventaja que lograría

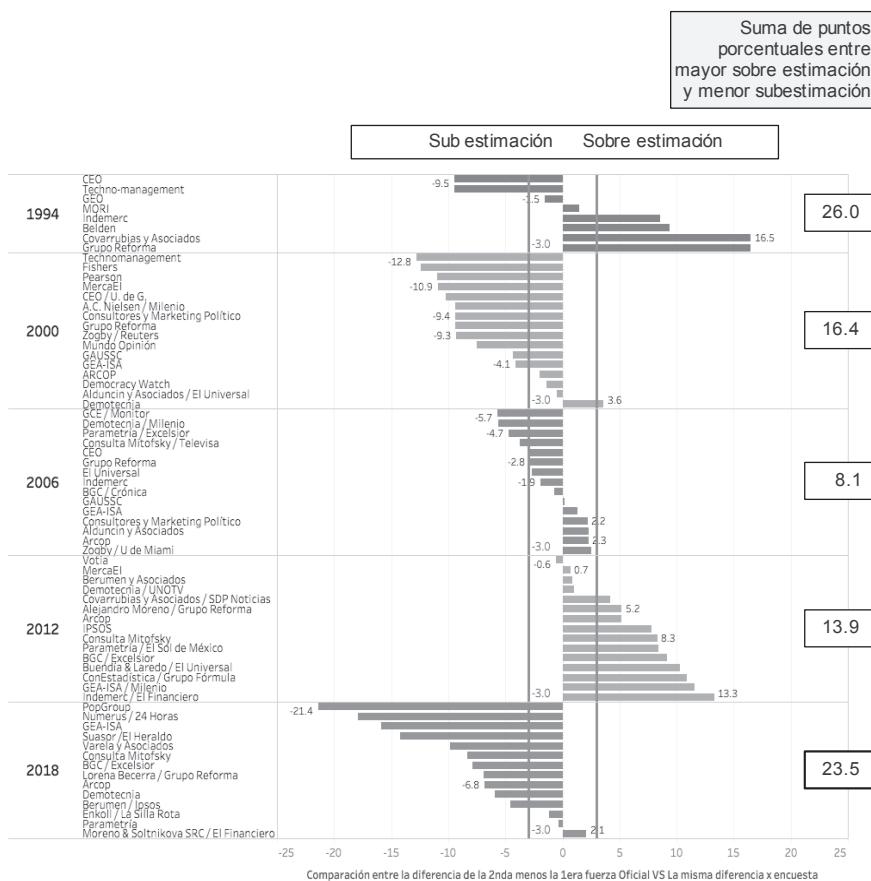
Vicente Fox sobre Labastida. Únicamente las encuestas del Arcop, Al-duncin y Asociados en El Universal y Democracy Watch lograron estimar la ventaja de Fox dentro del intervalo de confianza estadístico. La falta de precisión técnica de la mayoría de las encuestas en esta ocasión fue más un tema de discusión dentro del gremio que de generar una polémica en la opinión pública.

Esta métrica se vuelve más relevante entre más cerrada es una elección. Y en este sentido el desempeño técnico de la mayoría de las encuestas en la elección de 2006 fue de alto nivel. Once de las quince encuestas realizadas indicaban un empate técnico entre los candidatos punteros. Incluso las cuatro mediciones que se salieron del intervalo de confianza establecido en el presente capítulo lo rebasaron por porcentajes mucho menores a los observados en otros años. Como se mencionó en el apartado anterior, éste logro de las mediciones electorales en México se vio opacado por la forma en que se comunicaron y politicaron los resultados de las encuestas.

Las elecciones de 2012 y 2018 volvieron a contrastar con ese buen desempeño logrado en 2006. En 2012, a excepción de cuatro casas encuestadoras, Votia, Mercae, Berumen y Asociados y Demotecnia, las otras once encuestas sobre estimaron la ventaja del candidato del PRI sobre el candidato del PRD. Y en 2018, salvo las encuestas de Parametría, Enkoll y El Financiero, las once restantes subestimaron la preferencia por el candidato de Morena sobre la del PAN.

En suma, con excepción de las mediciones realizadas en 2006, en las otras cuatro elecciones presidenciales bajo estudio, en promedio sólo una de cada cuatro encuestas publicadas tuvo la precisión estadística a la hora de estimar la distancia entre la primera y la segunda fuerza electoral. Estos datos no nos hablan de una evolución hacia mediciones más precisas, sino de un estancamiento en la profesionalización del gremio encuestador.

**Gráfica 7. Error distancia entre primera y segunda fuerza electoral**



Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

Un último punto para destacar de la gráfica 7 es que, si observamos la distancia entre los extremos de las estimaciones, podemos deducir con ese sólo número la falta de precisión en la medición de la ventaja en cada año. Si partimos de la base de que las diferencias en general no deberían de superar el intervalo de confianza, esto es, no deberían de ser mayores a los seis puntos porcentuales, el ya mencionado +/- 3%, vemos que el peor año fue 1994, con una distancia de 26 puntos porcentuales entre la mayor sobre estimación y la mayor subestimación en el conjunto de encuestas para ese año. El segundo peor año en este sentido fue el 2018, con 23.5 puntos porcentuales de apertura.

Los años de precisión intermedia serían el 2000 con 16.4 puntos porcentuales, y el 2012 con 13.9 puntos. Paradójicamente, el año electoral con mayor precisión técnica de las encuestas, el 2006 con una distancia de sólo 8.1 puntos porcentuales (no muy lejos de los 6 aceptables), fue también el más polémico y crítico políticamente, y junto con el 2012, los que más han golpeado la credibilidad de las encuestas electorales en México.

Otros análisis (Moreno 2018) coinciden en señalar que uno de los aspectos más interesantes para la demoscopia en México, visibilizados en la cerrada elección de 2006, fue la pregunta de si acaso el tamaño de la ventaja entre los contendientes es un factor que influirá también en el tamaño del error, sin que éste realmente muestre qué tan precisas fueron las encuestas.<sup>6</sup> De esta manera, es posible observar que las elecciones presidenciales de mayor controversia por sus resultados (años 2006 y 2012) son las que presentaron errores promedio (del total de encuestas publicadas) menores. Tomando en cuenta la serie de datos para las elecciones de México desde 1994 y hasta 2018, y concentrándonos en las elecciones presidenciales, las elecciones menos cuestionadas (años 1994, 2000 y 2018) presentaron mayores errores promedio que las referidas anteriormente. Ergo, no se observa una correlación directa entre el nivel de precisión de las encuestas y la evaluación que de las mismas hace la opinión pública.

Algunas conclusiones preliminares con base en la evidencia mostrada hasta aquí, son:

- a) La mayor utilidad que han demostrado tener las encuestas es a nivel de acertar al ganador. De las cinco elecciones, podemos decir que en cuatro las encuestas midieron lo que iba a pasar. Porque incluso en la elección cerrada de 2006, el mensaje de las encuestas era un acertado empate técnico. La única excepción fue la elección del 2000, cuya mejor explicación pareciera ser la espiral del silencio, o el voto oculto, frente a la envergadura del cambio de régimen que implicaba la derrota presidencial del PRI, por primera vez en 70 años.

---

<sup>6</sup> Adicionalmente, Moreno (2018) señala que el número de opciones políticas influirá también en el tamaño del error, de forma que mientras más contendientes existan el error será menor.

- b) En contraste con el criterio de acertar al ganador, la evaluación de la precisión estadística de las encuestas arroja un balance más bien negativo. Descontando la extraordinaria medición de las preferencias en el 2006, el porcentaje promedio de encuestas que miden con precisión estadística el porcentaje de votos que obtendrá la primera fuerza, es de 38%. Esto es, solo 1 de cada 3 encuestadoras por elección han medido con precisión al ganador. Y este dato es tan bajo en 2018 como en 1994.
- c) En consonancia con esta baja incidencia de encuestadores con mediciones precisas, se observa que, nuevamente excluyendo el 2006, la precisión para medir la diferencia de puntos porcentuales entre la primera y la segunda fuerza electoral es aún más baja que la métrica anterior. En este caso, solo 1 de cada 4 encuestadoras han medido con precisión estadística esta distancia. Y al igual que la métrica anterior, no se observa ninguna mejoría entre 1994 y 2018.

**Tabla 1. Porcentaje de aciertos  
en los tres primeros criterios**

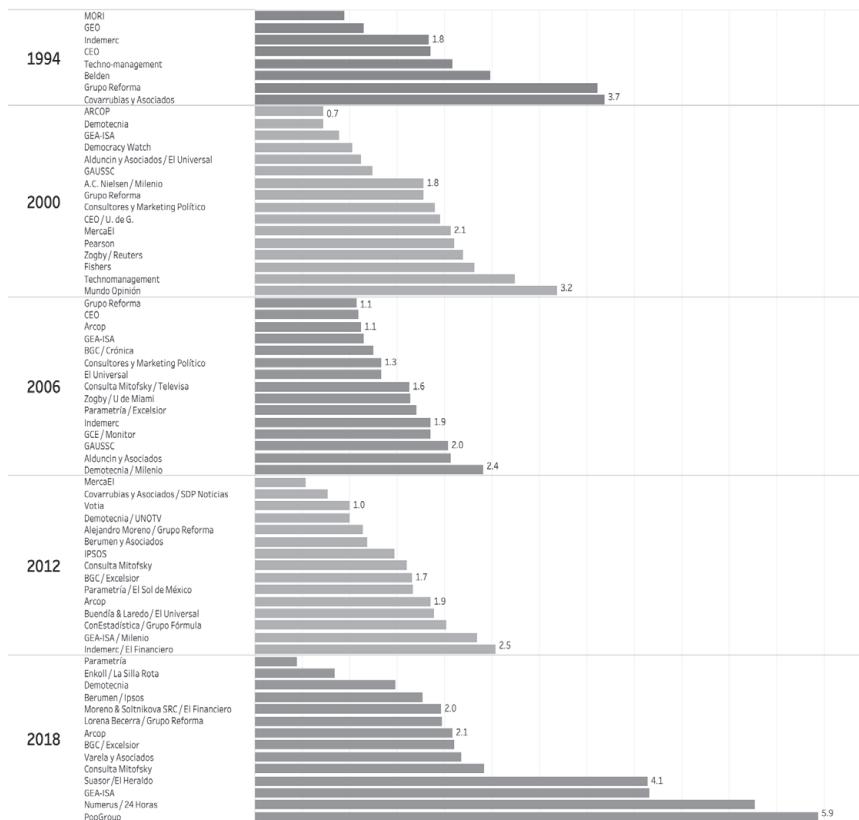
<b>Hallazgos sobre la evaluación de la precisión de las encuestas</b>			
<b>Criterio</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
Definición	Aciertos al ganador	Precisión 1era fuerza	Precisión diferencia de saldos en 1era y 2nda fuerzas
<b>Cálculos del indicador</b>	<b>% de aciertos entre el total de encuestas finales</b>	<b>% de estimaciones con precisión de la 1era fuerza electoral, entre el total de encuestas finales</b>	<b>% de estimaciones con precisión de la diferencia de saldos entre 1era y 2nda fuerzas, entre el total de encuestas finales</b>
1994	100	38	25
2000	38	38	25
2006	47	73	73
2012	100	40	27
2018	100	36	21
<b>Promedio global</b>	<b>77</b>	<b>45</b>	<b>34</b>

Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

**Criterio 4: El error total promedio de cada encuesta.**

Este último criterio por presentar es el más técnico, el que mide con mayor rigor la precisión de una encuesta. No sólo viendo si coincidió con el ganador, o la distancia entre el porcentaje de preferencia obtenido por el ganador versus la encuesta, o bien, la distancia entre los dos punteros. En el caso del criterio número 4, entran al juego los porcentajes de todos los partidos políticos que hayan contendido en la elección. Como se mencionó más arriba, entre menor sea el error promedio total de cada encuesta, puede decirse que mayor fue su precisión con relación al resultado oficial de la elección con relación a cada fuerza electoral. Quizás esta métrica no es tan relevante como las otras en cuanto a su relación con los medios de comunicación, la opinión pública o la dinámica electoral *per se*. Sin embargo, puede constituir una forma de evaluar el desempeño de las diferentes casas encuestadoras ya que, si ha sido difícil tener precisión con uno de los porcentajes, y más con dos de ellos, tener precisión en cuatro (los partidos pequeños se sumaron en otros) lo es aún más. Esta puede servir más bien para que tanto el público en general, como otros tipos de usuarios y consumidores de encuestas, puedan tener una referencia sólida de quien es quien en las encuestas: poder identificar quienes tienen mayor trayectoria, mejor récord histórico de precisión, quienes han logrado las mejores mediciones en las diferentes elecciones bajo estudio.

**Gráfica 8. Error total promedio por encuesta**



Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

La siguiente tabla resume quienes lograron el mejor desempeño en cada una de las cinco últimas elecciones, usando como criterio de corte aquellos que hayan logrado un error promedio total de 1.2 puntos porcentuales o menos. Los resultados hablan por sí solos:

**Tabla 2. Casas encuestadoras con mayor precisión en el error total promedio (1994-2018)**

	1994	2000	2006	2012	2018
MORI	0.9				
GEO		1.2			
Demotecnia			0.7		
Arcop				0.7	

	1994	2000	2006	2012	2018
GEA-ISA		0.9			
Democracy Watch		1.0			
Alduncin y Asociados		1.1			
GAUSSC		1.2			
Reforma		1.0			
CEO		1.1			
Arcop		1.1			
GEA-ISA		1.2			
Mercaeí		0.5			
Covarrubias		0.8			
Votia		1.0			
Demotecnia		1.0			
Reforma		1.1			
Berumen y Asociados		1.2			
Parametría		0.4			
Enkoll		0.8			

Fuente: Elaboración propia con las fuentes de datos de encuestas y resultados electorales ya mencionados.

## La regulación de las encuestas electorales

Si bien es un debate abierto, podemos señalar que una de las principales motivaciones en la regulación de las encuestas parte de la suposición de que éstas tienen un efecto en el comportamiento político y pueden incidir en las preferencias de los electores. Partiendo de esa premisa y observando las discrepancias descritas arriba entre las estimaciones de una casa encuestadora y otra, el terreno es fértil para la sospecha de que lo que se publica como encuesta es en realidad propaganda inventada, disfrazada de ejercicio científico. La autoridad electoral buscó entonces mecanismos para tratar de controlar esa situación de lo que hoy se conocería como *fake news*, en la década de los noventa y la primera de este siglo serían encuestas falsas o “patito”.

Con la creación del IFE en 1990, se contempló la necesidad de regular las encuestas electorales y esto se hizo en 1993 incluyendo disposiciones específicas en una nueva ley electoral, el Cofipe. Esta primera regulación, podríamos decir que se limitó a tratar de sustentar la información de las encuestas mediante la obligación para las encuestadoras de entregar los estudios realizados durante la campaña al IFE, esto sin especificar mayores requerimientos. Más adelante, en el año de 1996, la legislación también incluyó que las encuestas sobre preferencias electorales publicadas y entregadas al IFE deberían adoptar y demostrar criterios científicos en cuanto a su metodología y muestreo.

La creciente competitividad en las elecciones, las transformaciones en los medios de comunicación y la opinión pública, entre otros factores, generaron incentivos para aumentar la regulación para las encuestas electorales. Debe destacarse que el IFE no se fue por la libre a la hora de definir los criterios científicos que deberían incluirse en los requisitos que demandaran, sino que, por ejemplo, en el año 2008, el gremio de los encuestadores estuvo involucrado en la definición de dichos criterios científicos. Cabe mencionar que el papel de la autoridad electoral en la regulación de las encuestas electorales ha sido, en palabras de Lorena Becerra, actual encuestador del Grupo Reforma, “reativo y poco anticipatorio” (Becerra 2017). Actualmente esto se refleja en la ausencia de una regulación de cara a los nuevos tipos de encuestadores que la tecnología permite realizar, pero que justamente carecen de los criterios científicos mencionados.

Los principales instrumentos en la regulación son la obligación de entregar al IFE el estudio en cuestión, con sus resultados, características técnicas (diseño muestral, cuestionario utilizado, tasa de rechazo, etc.), la base de datos, la especificación de quién solicitó, quién pagó, y quién realizó la encuesta, así como cuál fue el costo de esta.

Si bien los criterios mencionados han favorecido la desaparición de las encuestas patito, y de alguna manera la profesionalización de la industria, ya que, al ser públicos los estudios y la metodología, cada agencia queda expuesta a una auditoría, no sólo de la autoridad electoral, sino de sus colegas, de la academia, y de cualquier persona interesada en el tema. De esta forma, el uso de malas prácticas se ha ido deterrando. Un elemento positivo adicional fue el poder bajar el “periodo de veda” de siete a tres días naturales antes de la elección, relacionado con la autorización para publicar encuestas. Aun así, el establecimien-

to de periodos de veda, que para México sigue siendo de tres días, ha hecho que entre el periodo de levantamiento y la publicación de la última encuesta antes de la veda, los últimos resultados reportados por las casas encuestadoras reflejen las preferencias de aproximadamente diez días antes de la elección. Desde el punto de vista de las casas encuestadoras ésta sigue siendo una asignatura pendiente ya que entre más cercano sea el levantamiento de la encuesta al día de la elección, mayor probabilidad hay de que ningún evento modifique las preferencias estimadas de las que realmente ocurren el día de la elección. Cabe mencionar que aproximadamente la mitad de los países del mundo donde se llevan a cabo elecciones, no tienen ningún periodo de veda, ver el estudio de WAPOR “La libertad para publicar estudios de opinión” (<http://wapor.org/freedom>). La siguiente tabla resume los rasgos principales de la evolución de la regulación de encuestas en México.

**Tabla 3. Principales hitos en la reglamentación de encuestas electorales en México (1993-2014)**

Año	Suceso	Ley o reglamento	Características
1993	Inicio de la regulación de encuestas	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Obligación de entregar al IFE el estudio que respalde los resultados de las encuestas electorales publicadas.
1996	Cambios en la normatividad del Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Inclusión de disposiciones para que toda persona física o moral que pretenda llevar a cabo y publicar encuestas por muestreo sobre preferencias electorales adopte criterios de carácter científico para su realización.
2008	Reformas al Cofipe	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales	Se agrega la obligación de consultar al gremio de la demoscopía sobre la definición de los criterios científicos aplicables a una encuesta.
2014	Reforma político electoral (Normatividad vigente)	Establecimiento en el capítulo VII del Reglamento de Elecciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	Determinación de las principales reglas para las encuestas electorales, las cuales se especifican de manera muy clara como obligación en el reporte de los estudios y que incluye: Criterios científicos en las encuestas por muestreo o sondeos de opinión; Veda electoral de tres días anteriores a la elección; Entrega de copia del estudio con la información que la sustente; Registro de personas físicas o morales interesadas (patrocinadores, empresas y solicitantes de su difusión); Especificación de metodología, diseño de cuestionario y copia del cuestionario aplicado / Monitoreo de publicaciones impresas; y costo total del estudio, entre otras.

Fuente: Portal del INE (2017).

## **La discusión: consensos y disensos sobre las causas de la falta de precisión**

En un mundo ideal, todas las encuestas electorales públicas realizarían sus estudios siguiendo rigurosamente los cánones metodológicos, cuidando cada uno de sus procesos, y todos obtendrían resultados dentro de cuyos intervalos de confianza se ubiquen las preferencias de los resultados electorales oficiales. Sin embargo, en el mundo real, como lo acabamos de constatar, las discrepancias estadísticas se dan en dos de cada tres encuestas con relación a la estimación de la primera fuerza electoral, y en tres de cada cuatro encuestas cuando lo que se mide es la distancia entre el primero y segundo lugar en la contienda electoral. Abajo intentaremos sintetizar los argumentos que se han esgrimido en las discusiones dentro y fuera del gremio de los encuestadores y académicos. Repasaremos primero aquellos puntos donde se ha llegado a un cierto consenso, y luego a puntos en donde dicho consenso no existe.

### **Causas de las discrepancias: consensos**

*a) Error en la muestra:* se trata de un elemento esencial para poder garantizar que los resultados de una encuesta sean representativos de la población, esto es, hay consenso en que se debe utilizar una muestra probabilística que, por definición, le dé una probabilidad conocida y diferente de cero a cada ciudadano mexicano con credencial de elector. Y que la muestra sea seleccionada utilizando el principio de aleatoriedad en cada etapa. Más allá de eso, la propia legislación en la materia menciona que los estudios sobre preferencias electorales deben estar basados en criterios científicos, y entre ellos, se destaca el correcto diseño muestral de acuerdo con los objetivos de la investigación en cuestión.

Centrándonos como lo ha sido en nuestro caso de estudio (elecciones presidenciales en México), un diseño muestral adecuado debiera tener como marco muestral las secciones electorales del INE, un tamaño de muestra y una dispersión geográfica que abarque secciones urbanas, rurales y mixtas acordes a los objetivos del estudio, y múltiples etapas en la selección de unidades muestrales siguiendo mecanismos aleatorios en cada etapa. También debieran de quedar claras las

probabilidades de selección asignadas a las diferentes unidades (para asegurarse que se apliquen los ponderadores correctos) y que se define el efecto de diseño esperado derivado del diseño muestral específico utilizado.

*b) Error en el instrumento:* El **fraseo** de las preguntas suele ser uno de los elementos que puede tener mayor probabilidad de sesgar las respuestas de los entrevistados. También el **orden** en el cual se realiza la pregunta electoral pudiera incidir. Esto es particularmente delicado en el caso de las encuestas preelectorales, pues el diseño del instrumento y la labor del encuestador debe garantizar siempre la secrecía cuando se utiliza el método de boletas. Es decir, que se le ofrezca un mecanismo de que el entrevistado vote de manera confidencial. La entrega al INE de los cuestionarios de los estudios permite analizar en qué medida el error total promedio por encuesta se vio afectado por el fraseo, el lugar de la preferencia electoral en el cuestionario y el grado de confidencialidad otorgado al respondiente a la hora de manifestar su preferencia electoral.

*c) Error en el levantamiento de campo:* Dos son las principales fuentes de error en esta área. Primero, deficiencias en la logística de campo o en la capacitación de los encuestadores. Segundo, una mala supervisión de campo. La consecuencia de lo primero es una mala selección de los entrevistados que cayeron en la muestra, una mala dinámica para lograr la aceptación de la entrevista, lo que afecta el tamaño del rechazo, o bien una aplicación inadecuada del cuestionario. Estas fallas pueden corregirse mediante la supervisión *in situ*. La segunda fuente, la mala supervisión, puede traer consecuencias mucho más graves. Desde la imposibilidad de corregir errores como los mencionados, hasta la imposibilidad de detectar encuestadores fraudulentos, aquellos que en vez de hacer su trabajo de ir a la localidad designada, a la sección especificada, a la manzana seleccionada, al hogar especificado y seleccionar a la persona designada, y aplicar el cuestionario adecuadamente al entrevistado, deciden hacer las cosas a su manera, y esto puede implicar desde que se pongan a aplicar el cuestionario en puntos de afluencia dentro de la sección electoral, hasta el falseamiento total de las entrevistas, llenándolas en el hotel o en su casa! Este último es el más grave y dañino para la calidad de una encuesta. Y, hasta hace pocos años era un problema ampliamente extendido en el medio de los

encuestadores de a pie, tanto para temas electorales como de mercado. De hecho, es la hipótesis del autor, que la principal fuente de error de la sobre estimación de las encuestas en las elecciones de 2012, fue ésta. Que el volumen de trabajo que tuvieron las encuestadoras más visibles fue tal, que perdieron el control en la supervisión de su campo. Y que esto generó un círculo vicioso: los encuestadores falseadores suelen tratar de replicar lo que ven en los medios de comunicación, y como lo que veían era que Peña Nieto tenía una amplia ventaja, el falseamiento hacía que se replicara esa ventaja. Creándose así un círculo vicioso de una verdad auto construida y auto alimentada. Evidentemente es difícil de probar, pero cuento con elementos para creer que esta hipótesis no es errada.

Afortunadamente este problema se encuentra en vías de extinción. Uno de los elementos más positivos que han traído las nuevas tecnologías al ramo de los estudios de mercado y opinión pública ha sido la utilización de tabletas y software CAPI (*Computer Assisted Personal Interviewing*) para el levantamiento de información. Ello ha permitido reducir a un nivel mínimo el problema de falseamiento de datos por parte del entrevistador. Esto gracias a que mediante este procedimiento es posible hacer una “supervisión virtual” mediante la cual es posible seguir remotamente y en tiempo real los movimientos de cada encuestador (vía GPS), es posible tener toda otra serie de métricas como el tiempo que tarda en aplicar un cuestionario, o entre un cuestionario y otro, y sobre todo, es posible recopilar evidencia adicional de su desempeño, ya sea mediante fotos del entrevistador al aplicar la entrevista, y la grabación parcial o total de la misma entrevista. Con toda esta riqueza de información, es posible no solo erradicar los cuestionarios falseados, sino supervisar el desempeño y corregir cualquier proceso que esté realizando mal el entrevistador en campo. Gracias a esta tecnología la calidad y precisión de las encuestas cara a cara en vivienda tendrá una indudable mejoría.

### Causas de las discrepancias: disensos

a) *Error en el análisis por aplicación de modelos:* ¿Se deben o no utilizar modelos para reportar la preferencia electoral? Sin ser un consenso absoluto, la práctica mayoritariamente aceptada en el gremio

es el reportar las frecuencias simples (luego de aplicar el ponderador muestral correspondiente), incluyendo el porcentaje de aquellos que no contestaron la pregunta de preferencia electoral. Y esto junto con lo que se conoce como “preferencia efectiva”, esto es, se elimina la no respuesta y se recalculan los porcentajes a 100%. Sin embargo, hay encuestadores que prefieren reportar un modelo propio de “votantes probables”, donde mediante diferentes preguntas filtro, estiman la preferencia sólo de aquellos que creen que tienen una alta probabilidad de ir a votar. Otros encuestadores diseñan modelos aún más sofisticados utilizando diversas variables incluidas dentro del cuestionario, e incluso información electoral histórica. Lo cierto es que ningún modelo ha demostrado ser sistemáticamente infalible a la fecha. Y lo peor, muchas veces no se reporta de manera precisa cómo se realizó la estimación. En estos casos al menos deberían de reportarse las frecuencias simples, y el modelo de estimación propietario. De esta forma habría una base de comparabilidad más justa. Actualmente se compara lo que reporta cada casa encuestadora, ya sea la preferencia efectiva o la estimación de su modelo. Un ejemplo de este fenómeno se dio en las elecciones de 2012, donde cuatro de las encuestas públicas reportaron con modelos: Demotecnia, BGC, Con Estadística e Indermerc. De éstas, únicamente la encuesta de Demotecnia situó sus estimaciones dentro del intervalo de confianza esperado. El resto de las encuestas que utilizaron modelos sobreestimó las preferencias para el candidato Enrique Peña Nieto entre 5 y 9 puntos porcentuales. Aquí el peligro puede provenir de la falta de transparencia.

*b) ¿Falseamiento de datos por parte del entrevistado, espiral del silencio o miedo institucional?:* Uno de los debates más añejos acerca de la precisión de las estimaciones de las encuestas preelectorales, y que es anterior a los aspectos técnicos y metodológicos, es el de la veracidad de las respuestas por parte de los entrevistados. Aunque para algunos pueda ser una discusión fútil porque difícilmente podrá evidenciarse, las experiencias a nivel nacional e internacional parecen confirmar la importancia de su análisis. Las amplias diferencias registradas entre los sondeos preelectorales y los resultados de las votaciones podrían encontrar su explicación en la llamada espiral del silencio, un concepto sociológico que denota que la opinión pública tenderá a expresar en las encuestas las opiniones percibidas como mayoritarias,

aunque esté en contra de ellas y actúe diferente a la hora de votar. La motivación principal para este comportamiento es la fuerza de la conformidad al grupo, o el miedo a la exclusión del mismo grupo social. (Noëlle-Neumann 1995)

Uno de los casos más paradigmáticos referentes a esta cuestión lo ilustra el referéndum en Colombia sobre los acuerdos de paz en el año 2016, en donde las divergencias entre los sondeos y los resultados finales llegaron a casi 20 puntos! (Palomino 2016) En un tema que genera grandes consensos como la paz, los votantes probablemente no expresaron en las encuestas preelectorales sus verdaderas intenciones de voto por miedo al rechazo social.

Aunque se trata de un argumento recurrente para justificar los sesgos en las estimaciones, parece ser relevante específicamente en lo tocante a temas que suscitan gran controversia, ¿A qué se deben estos sesgos?, es, como se mencionó, ¿Un problema de respuestas socialmente aceptables? ¿Se trata de un voto oculto?, ¿Hay falseamiento hacia el entrevistador por temor a perder un beneficio ofrecido por un partido o institución gubernamental? ¿Existe movilización del voto a último minuto?, ¿Hay segmentos de votantes que no son captados por las encuestas?, o simplemente, ¿El entrevistado proporciona información falsa? Todas estas cuestiones deben tomarse en cuenta como factores que puedan afectar la precisión de las estimaciones en encuestas preelectorales y que, a la fecha, no existe consenso entre los académicos y los practicantes de la opinión pública sobre cuando un fallo en las encuestas se debe a este fenómeno de la opinión pública, y cuándo dichas fallas tienen un origen distinto.

c) *¿Quién paga manda? O el uso propagandístico de las encuestas:* Uno de los temas que causan mayor suspicacia, en todo el mundo es la credibilidad de las encuestas. Bien podemos afirmar, que parte del descrédito de las encuestas electorales se debe a la difusión de encuestas “a modo”, cuyo objetivo es simplemente propagandístico. Aunque esto se encuentra dentro de la legalidad (cuando se trata de metodologías válidas), la publicación de estos resultados causa confusión en la opinión pública, la cual difícilmente puede diferenciar entre encuestas patrocinadas y estudios independientes. Aunque las regulaciones han ido cambiando con el objetivo de evitar tales confusiones, vale la pena resaltar la labor de profesionalización que realizan las asociaciones del

gremio, tales como la AMAI (Asociación Mexicana de Inteligencia de Mercados) o el CEDE (Colegio de Especialistas en Demoscopía y Encuestas). Otros aspectos de gran relevancia han sido la recopilación de estudios, con estándares metodológicos por parte del INE y de los institutos electorales locales, la cual ha puesto candados para la publicación de encuestas “patito”. Podemos decir que este problema ha sido erradicado, al menos de las últimas publicaciones previas a la elección presidencial.

Indudablemente, estos avances en la regulación de encuestas preelectorales han podido detener la difusión de encuestas espurias cuyo objeto es la propaganda. Sin embargo, nuevos dilemas sobre el uso propagandístico de las encuestas se ciernen sobre la capacidad de las instituciones para regularlas. En primer lugar, el hecho de que, aunque no se reporten como auspiciadores, ciertas encuestas responden a intereses particulares y los patrocinadores permanecen ocultos. En segundo lugar, los nuevos métodos de recolección originan recovecos que las regulaciones actuales no pueden alcanzar. Así las nuevas tecnologías y las trasformaciones de la opinión pública llevan un paso adelante. Es necesario, al respecto afianzar los mecanismos institucionales para sancionar las malas prácticas en la materia.

Independientemente de estos factores, no parece que sea un tema el evitar el uso propagandístico de las encuestas, puesto que será intrínseco al ritmo y el propósito de las campañas electorales; es labor de los medios de comunicación y de la opinión pública definir los criterios para su publicación y/o difusión, el conocimiento de los estándares de calidad y los alcances y las limitaciones de cada ejercicio y/o metodología.

*d) Las encuestas preelectorales y los resultados de la elección no tienen por qué parecerse. La encuesta mide a todo el electorado, no a quienes van a votar.* Este argumento parte de una lógica que en principio es correcta pero que empíricamente, al menos en la mayor parte de las ocasiones, no se cumple. Para que fuera válido este argumento tendría que observarse un caso en el que **todas** las últimas encuestas preelectorales estiman un ganador por cierto margen, y el resultado es diferente, gana otro candidato cuyo porcentaje de votos no se intersecta siquiera con el intervalo de confianza de dichas encuestas. En los cinco casos de estudio aquí analizados, en todos ellos hubo algunas casas

encuestadoras que estimaron correctamente, dentro del intervalo de confianza, la distancia hacia el primer lugar, la diferencia entre el primero y el segundo lugar, e incluso el error promedio total de la encuestadora fue cercano o menor a un punto porcentual. Entonces, el hecho de que algunas casas encuestadoras sí se encuentren dentro del intervalo de confianza y otras no puede deberse a otras razones, mas no debido al argumento aquí esgrimido.

*e) Las encuestas preelectorales no predicen el resultado de una elección porque son una fotografía del momento de un fenómeno dinámico.* Este argumento es, como el anterior, igualmente lógico y en teoría correcto. Sin embargo, es necesario complementar esta teoría con una premisa adicional, esto es, a mayor distancia del día de la elección, mayor es la probabilidad de que nueva información, eventos inesperados, o la misma dinámica de las campañas electorales, provoquen cambios en las preferencias electorales de los ciudadanos. Y en ese sentido, entre más lejos de la elección se tome la fotografía, mayor probabilidad existe de que la misma sea diferente del resultado final. Pero, bajo la misma lógica, la probabilidad de nueva información o eventos que puedan modificar la preferencia será menor entre más cerca se mida de la elección. Y, si no existe nueva información entre el día del levantamiento de la encuesta, alrededor de ocho días antes del día de la elección, y la jornada electoral, entonces no debería de haber diferencias estadísticamente significativas entre una encuesta cercana a la elección y el resultado oficial. Es por esta razón que para el presente capítulo se utilizaron únicamente las últimas encuestas publicadas. Nuevamente, la evidencia descarta la validez de este argumento como causa de las discrepancias entre las estimaciones de diferentes casas encuestadoras. Y, al igual que el punto anterior, sostenemos que tratar el error como una condición apriorística parece un argumento peligroso que no permite abonar a la discusión sobre la mejora continua en la precisión de los ejercicios demoscópicos.

*f) A las encuestas electorales se les debe evaluar por su metodología, no por sus resultados.* Existen criterios técnicos indispensables para la correcta realización de la encuesta, que van desde su diseño, como un tamaño de muestra suficiente, fraseos adecuados de las preguntas, hasta la capacitación de los encuestadores y las garantías de confidencialidad para los entrevistados, entre otras que impactarán decididamente

en la precisión de las estimaciones. La evaluación en la precisión de las estimaciones sí ha sido probada por la metodología que utilizan. Es de esta manera, como en México las encuestas en vivienda han demostrado ser las que presentan las estimaciones más confiables.

El argumento de que a las encuestas electorales se les debe evaluar por su metodología no por sus resultados tiene al menos dos vertientes. Por un lado, una encuesta que cumple con los cánones metodológicos aceptados por la ciencia, es una encuesta correcta. Pero puede darse el caso, como se dio en la elección de 2006, la estimación puede dar de ganador a un candidato, pero por estar en margen de error, el que gane otro candidato será correcto desde un punto de vista técnico, aunque la opinión pública lo condene.

En ocasiones se ha argumentado también que siempre existe el riesgo de que la muestra seleccionada haya caído en las colas de la curva normal. Es decir que no cayó dentro del 95% de confianza estipulado en la metodología, esto es, cayó en el 5% y por ende la estimación que resulte estará fuera del intervalo de confianza aceptado. En realidad, esta es una falacia, normalmente la persona encargada de seleccionar la muestra, la valida contra diferentes parámetros para evitar que haya obtenido una muestra fuera del intervalo de confianza, y segundo, escoje la que menor error tiene frente a esos parámetros.

Por lo tanto, un diseño y selección muestral metodológicamente correcto y validado, con la garantía de estándares de calidad en el resto de los procesos que componen una encuesta, deben traducirse en encuestas que representen la distribución de las opiniones y actitudes en la sociedad, es decir, deben ser precisas. Una muestra representativa garantiza, dentro del margen de error y el intervalo de confianza, que los resultados de la encuesta serán representativos de la población.

Aun así, a veces se cuestiona este argumento diciendo que, si las diferentes encuestas se realizan con base en diseños y metodologías similares, por qué presentan en ocasiones resultados tan dispares. Aquí la respuesta más evidente es que no todas las encuestas están apegándose a los mismos estándares de calidad, un mal cuestionario, un campo descuidado, etc. arruinan, como hemos visto, la precisión de las estimaciones. Ante lo cual, la solución es que exista la posibilidad de auditar los procesos de las encuestas. El INE ha avanzado mucho en este camino, pero quedan elementos sueltos como la calidad de la re-

colección de datos en campo. En estos casos entonces, la calidad de los resultados será la consecuencia del rigor con que se llevaron a cabo los postulados metodológicos a la hora de realizar su encuesta cada casa encuestadora.

La segunda vertiente del argumento de la pre-eminencia de la metodología sobre los resultados, es que es posible tener precisión en los resultados habiendo realizado una encuesta metodológicamente incorrecta. Tal es el caso de las encuestas por Internet vía Facebook o por teléfono vía robot, las cuales, como veremos más adelante, no son estudios representativos, y sin embargo es posible que en ocasiones acierten a tener estimaciones correctas, como hace 20 años lo eran las encuestas en calle.

## **Nuevas fuentes de error: la amenaza digital**

Para la elección presidencial del año 2018, la explosión de las nuevas tecnologías, el uso de redes sociales, el avance en la cobertura de Internet y, sobre todo, la telefonía celular, dieron pie a la expansión en México en el uso de nuevos métodos de recolección de información para encuestas los que, por desconocimiento popular, se han hecho pasar como estudios demoscópicos serios. Esta tendencia ha venido creciendo también en el resto del mundo.

Es importante decir que las encuestas telefónicas con robot y las encuestas por Facebook incumplen los principios básicos del muestreo probabilístico y por ende no son representativas de ninguna población. Por la importancia como amenaza a la conformación de un gremio de encuestadores en México que generen estimaciones metodológicamente sólidas, precisas y confiables, vale la pena repasar aquí lo que debe ser una encuesta de esta naturaleza y evidenciar las diferencias que existen frente a estos nuevos métodos.

La estadística inferencial estableció desde hace muchas décadas los postulados básicos para poder utilizar la información de un subgrupo de individuos, y poder generalizar las características encontradas en ese grupo al resto de la población, con un margen de error conocido y

derivado del mismo diseño de la muestra. Este subgrupo de individuos se le llamó muestra y la población bajo estudio se le llamó universo.

El principal postulado para poder hacer el tipo de inferencias mencionado es tomar la información de una **muestra probabilística**. En una muestra probabilística todos los individuos del universo de personas objeto de estudio deben tener una probabilidad conocida y diferente a cero de haber sido seleccionados en la muestra.

De este postulado se deriva que para que los resultados obtenidos de la muestra a la que se le aplica la entrevista **representen** al conjunto de la población que se quiere estudiar se debe, primero, contar con un marco muestral que incluya al 100% de los individuos que busca representar. Si lo anterior no se cumple, se pierde la posibilidad de inferir, de los resultados de la encuesta a la realidad de la población. A esta deficiencia en el marco muestral se le conoce como “error de cobertura” y entre más grande sea este error, menor será la representatividad de los hallazgos hacia, en este caso, los ciudadanos mexicanos. Lo más crítico es cuando las personas quienes no tuvieron la posibilidad de ser seleccionadas en la muestra, poseen características diferentes a las personas sí seleccionadas, y que ello implique diferencias en las opiniones de ambos grupos.

Si bien existen diferentes mecanismos para seleccionar la muestra de un universo de interés, desde la selección aleatoria simple hasta una muestra multietápica, por conglomerados, etc., el factor común es que ya sea en uno o en cada uno de varios pasos, la selección de unidades se hace de manera aleatoria. Y una vez seleccionada la muestra, esa debe ser la muestra de personas a ser entrevistadas. Para ello es necesario regresar varias veces para localizar a un entrevistado o entrevistada seleccionada. Para garantizar el cumplimiento de la muestra.

Entonces, lo primero que se requiere para hacer una encuesta es definir el universo de personas que nos interesa estudiar. Para el caso de la opinión pública, el universo de interés son todos los ciudadanos, es decir, todas las personas mayores de 18 años y que por tanto están legalmente autorizados a participar en los asuntos públicos del país, esto es, todos los ciudadanos en general, y en particular para temas electorales, todos los ciudadanos con credencial de elector vigente.

Siguiendo la definición mencionada, para que una encuesta de opinión en México sea representativa de la opinión de la ciudadanía

mexicana, debe estar basada en una muestra probabilística de los ciudadanos, ergo, *todos los ciudadanos deben tener una probabilidad conocida y no nula de ser seleccionados en la muestra*. Si esto no se cumple, nos encontramos entonces en lo que se conoce como “error de cobertura”. Todas las encuestas por Facebook tienen un error de cobertura de al menos 40%, ya que solo el 93% del 65% de ciudadanos que tienen acceso a Internet en México, usa Facebook. El error de cobertura en encuestas telefónicas es de alrededor del 20%, siempre y cuando se combine telefonía residencial y telefonía móvil. La primera sola tiene un error de cobertura de 55% a nivel nacional. Los investigadores deben ser conscientes de que a nivel estatal las coberturas mencionadas tienen variaciones muy fuertes. En todo caso, las diferencias de cobertura de Internet y uso de Facebook, o de uso de telefonía residencial y/o móvil, genera diferencias en los tipos de poblaciones a las que nos dirigimos. Diferencias en educación, ingreso y edad, mismas que se ha demostrado afectan las estimaciones sobre mediciones como la aprobación presidencial. (Abundis 2019)

El otro elemento clave, y aún más grave, es que la muestra, una vez seleccionada, es la que debe ser entrevistada. Si esto no se cuida, caemos en el conocido “error de auto-selección”. Esto ocurre cuando se deja abierta a la voluntad de los individuos participar o no en la encuesta. Este error elimina por completo la selección aleatoria, la selección probabilística de la muestra, y por ende aniquila cualquier posibilidad de inferir estadísticamente hablando, los resultados de la encuesta para describir la población que deseamos estudiar. Puede sobre representar a personas con mayor interés en política, o a otros tipos de personas, pero en cualquier caso deja de ser una encuesta representativa de los ciudadanos en su conjunto. El hacer pasar una encuesta como representativa de la ciudadanía, cuando fue recolectada mediante mecanismos de “auto selección”, es una de las cinco prácticas que condena abiertamente la Asociación Americana de Investigación en Opinión Pública (AAPOR por sus siglas en inglés).<sup>7</sup> Tanto las

<sup>7</sup> Las otras cuatro prácticas condenadas son: solicitar contribuciones o dinero a los respondientes de una encuesta, usar los contactos de una encuesta como prospectos de venta, revelar la identidad de un respondiente sin su consentimiento, y hacer “push polls”, esto es, telemarketing negativo contra un candidato, disfrazando la llamada como una encuesta de investigación legítima (AAPOR 2019).

encuestas por Facebook como las encuestas telefónicas por robot utilizan el mencionado mecanismo de “auto selección”.

Este debate de encuestas probabilísticas versus encuestas no probabilísticas es de total vigencia y preocupación para la industria demoscópica internacional. Una prueba muy informativa de esto es un número especial que sacó AAPOR en su revista *Public Opinion Quarterly*, donde el número entero está dedicado a un *Simposium* sobre este preciso tema. En uno de los artículos principales, que es luego comentado por varios especialistas, los autores realizaron una serie de experimentos para probar qué tipo de encuesta tenía mayor sesgo con respecto a los parámetros reconocidos, en este caso los parámetros fueron los datos del Censo. Probaron encuestas telefónicas probabilísticas con una tasa de respuesta baja, contra encuestas vía Internet mediante el uso de paneles, bases de datos con personas dispuestas a responder un cuestionario a cambio de una remuneración. Y dentro de éste se utilizaron diferentes métodos para ajustar la muestra desde ponderarla para compensar desbalances sociales, hasta el uso de propensity score matching para obtener una “muestra” apropiada. La conclusión central del estudio fue que, a pesar de la baja tasa de respuesta de la encuesta telefónica, pero probabilística, este método tuvo un sesgo dos y media veces menor que los levantamientos no probabilísticos, independientemente de los ajustes que se les buscó hacer (Dutwin y Buskirk 2017).

En congruencia con estos postulados metodológicos, la forma correcta de hacer investigación de opinión pública en México hoy en día es mediante encuestas cara a cara a una persona en su vivienda que haya sido seleccionado/a mediante una muestra probabilística de hogares. En México normalmente se utilizan como marcos muestrales las AGEBs del INEGI o las secciones electorales del INE.

Y a pesar de lo anterior, al observar la tabla 3, podemos notar cómo los sondeos a través de Internet han ido ganado terreno, especialmente, en los países desarrollados. Esto, por un lado, nos habla de que estas nuevas metodologías son aceptadas cada día más como referentes en la opinión pública en contextos determinados. Por citar un ejemplo, el porcentaje de encuestas por Internet en la elección presidencial de los Estados Unidos aumentó del 15% registrado en 2012 al 53% registrado en 2016.

**Tabla 4. Penetración de nuevas tecnologías  
y su uso en la medición de la opinión pública**

Elección/ Referéndum	Fecha	Periodo de análisis	Número de encuestas	% Web	% IVR (robot)	Uso de Internet %	Móviles con In- ternet por cada 100 habitantes 2017
EUA	-	-	-	-	-	87	132.4
Presidenciales 2012	06-nov-12	ene-nov 2012	406	15	33	-	-
Presidenciales 2016	08-nov-16	ene-nov 2016	407	53	12	-	-
Gran Bretaña	-	-	-	-	-	95	88.2
Referéndum Escocia	18-sep-14	ene-sep 2014	67	75	-	-	-
Elecciones parlamentarias	07-may-15	abr-may 2015	95	76	-	-	-
Brexit	23-jun-16	ene-jun 2016	127	71	-	-	-
Canadá	-	-	-	-	-	91	72
Elecciones parlamentarias	19-oct-15	ago-oct 2015	78	36	36	-	-
México	-	-	-	-	-	65	80
Elección presidencial	01-jul-18	Ene-jun 2018	-	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia y actualización con base en datos de Claire Durand (2017) y Banco Mundial (2019).

Sin embargo, existe una brecha digital entre los países, lo cual dificulta para efectos empíricos su comparación. En otras palabras, es difícil equiparar la utilidad de un sondeo por Internet en un país donde el uso de Internet es cercano al 100% como en los países de Europa Occidental a uno como México, en donde se ubica alrededor del 65% de las personas mayores de 18 años.

Cabe mencionar que los avances tecnológicos que representa la difusión y acceso a encuestas por Internet no han repercutido en un progreso en la certidumbre o infalibilidad de los métodos tradicionales y novedosos de recolección de la información. Esto quedó de manifiesto en diversas partes del mundo. En ocasión de procesos electorales o

referendo sobre cuestiones políticas cruciales, como lo fueron el Brexit, el plebiscito sobre los acuerdos de paz en Colombia, o las elecciones presidenciales de Estados Unidos -los tres casos en 2016- las diferencias entre las estimaciones de encuestas, tradicionales y no tradicionales, y los resultados, fueron causa de escarnio mundial y preocupación para las casas encuestadoras.

Las elecciones de 2018 en México abrieron paso a la expansión de estas técnicas de encuestas por Internet y de robots telefónicos. La lógica fundacional de algunos de sus promotores era que la universalización del uso de tecnologías como el teléfono celular, el acceso a Internet o el uso de redes sociales como Facebook, habían convertido a las encuestas en vivienda en una metodología obsoleta y costosa. Tras los fallos en la estimación del error ventaja registrados en la elección de 2012, así como en las elecciones para gobernador de los años 2015 y 2016, que se dieron en paralelo a varios aciertos al ganador de encuestas por Facebook o telefónicas Robot, algunos sectores de la opinión pública les dieron el beneficio de la duda. Pero en 2018, tomando como parámetro el error ventaja, las diferencias entre los distintos métodos fueron más evidentes. Dos de las encuestas realizadas en vivienda tuvieron un error ventaja de solo 1 punto, mientras que las encuestas realizadas con otros métodos fueron de hasta 18 puntos. Sin duda, estos márgenes de error ponen en duda la presunción de estas nuevas casas de sondeos, vía Facebook o telefónicas por robot, de ser las más precisas del mercado.

Con la reglamentación de las encuestas electorales en años recientes, las publicaciones de las encuestas “patito” y su uso propagandístico, se ha venido limitando; pero ahora surgen como nueva amenaza a la credibilidad de las encuestas el surgimiento de estos nuevos métodos de recolección de datos. Los nuevos actores son ajenos al tradicional gremio de los encuestadores de opinión pública, en muchas ocasiones con desconocimiento de las metodologías científicas, que promueven las encuestas por Facebook y con robots telefónicos gracias a una considerable reducción en sus costos y tiempos de realización. Sin invocar posiciones ludistas, el reto para el gremio de encuestadores de la opinión pública es evidenciar la diferencia en precisión entre los diferentes tipos de metodologías.

## Conclusión

a) La precisión de las encuestas no se califica igual entre especialistas que entre no especialistas. Para el primer grupo importa más el uso de una metodología correcta, la realización con rigurosa calidad de los diferentes procesos que implica una encuesta, y la expectativa de que, cerca de una elección y en ausencia de nueva y relevante información para el electorado, la estimación de la encuesta debe tener la suficiente precisión como para que el resultado oficial caiga dentro del intervalo de confianza de la encuesta. Para los no especialistas, la mayoría de los políticos, candidatos y partidos, columnistas, reporteros y medios de comunicación, y la opinión pública en general, precisión quiere decir fundamentalmente “atinarle” al ganador, y si acaso, “predecir” el número de puntos porcentuales que separan al primero del segundo lugar. Bajo una óptica de especialista, la evolución de la precisión de las encuestas electorales en México no la ha llevado a mejorar su precisión en los últimos 25 años. Desde la óptica de la opinión pública, los resultados han sido más positivos que negativos, y en la actualidad la imagen de las encuestas goza de una credibilidad renovada gracias a que todas las encuestas predijeron el triunfo de López Obrador.

b) Con mayor precisión, para los especialistas, el análisis de la precisión de las últimas encuestas públicas de las últimas cinco elecciones presidenciales en México arroja como conclusión que, si bien ha habido mejores y peores momentos, y mejores o peores encuestadores en cada elección, en su conjunto se puede decir que en general predomina la imprecisión sobre la precisión. Con respecto a la diferencia entre el resultado oficial del candidato ganador, y la estimación de las últimas encuestas públicas, solo 1 de cada 3 encuestadores en promedio logró precisión estadística en tanto que el dato oficial se encontrara dentro del intervalo de confianza de sus estimaciones. De manera similar, la diferencia entre la primera y la segunda fuerza electoral en los resultados oficiales solo alcanzó a ser medido con precisión en el promedio de 4 elecciones nacionales, en solo 1 de cada 4 encuestas públicas. Como se mencionó, la elección del 2006 y sus mediciones fueron un caso atípico por lo cerrado de la elección y por la precisión estadística lograda por 3 de cada 4 encuestadores. Sin embargo, para efectos del análisis de conjunto del periodo, consideramos que este caso es un

*outlier*, y al eliminarlo del promedio obtenemos una foto más nítida de la precisión promedio de las encuestas.

c) Para los no especialistas, la imagen que debería tener la opinión pública de las encuestas en México debería ser muy positiva. De hecho, en cuatro de las cinco elecciones estudiadas las encuestas predijeron lo que iba a ocurrir. En tres ocasiones todas se manifestaron por un candidato ganador que ganó. En una ocasión, las mediciones daban empate técnico, y la diferencia real de siete décimas de punto no hay encuesta de mil a 3,000 casos capaz de detectar esa diferencia. Por lo que cuenta como buena predicción. La excepción fue el año 2000, donde la mayoría de las encuestas predijo el triunfo del PRI, y el ganador fue el PAN. Cuatro de cinco no es un mal récord. Sin embargo, la percepción en la opinión pública se ve afectada no solo por los resultados objetivos de las encuestas. Sino que depende del resultado de la elección, y de cómo los líderes y candidatos califiquen el desempeño de las encuestas. Esto es, para la opinión pública las elecciones de 1994 y 2018 fueron un éxito para las encuestas ya que todas las encuestas coincidieron en “atinarle” al ganador y los candidatos opositores no cuestionaron el resultado. El hecho de que hayan sido las ocasiones con mayores niveles de imprecisión no fue relevante para la opinión pública. En contraste, la elección de 2010, donde el 80% de los encuestadores estimaron dentro del intervalo de confianza el resultado, fue la más polémica y donde más ayudaron las encuestas a las dificultades políticas post electorales ya que la mayoría estimó que ganaría Andrés Manuel López Obrador, en vez de decir que había un empate técnico y que cualquiera de los candidatos punteros podía ganar. El año de 2012 también fue altamente polémico a pesar de que todas las encuestas acertaron al ganador. Aquí el problema fue que la mayoría de las encuestas sobre estimaron al candidato del PRI, y al darse a conocer los resultados oficiales, AMLO protestó porque perdió por un porcentaje mucho menor de lo que habían “predicho” las encuestas. Y en contraste, en un escenario donde las encuestas no presentaron un mensaje unificado como fue el 2000, debido a que el retador del sistema ganó, no hubo polémica post electoral contra las encuestas. En suma, la precisión es objetiva y subjetiva a la vez, y las consecuencias de la interacción de ambos con el resultado real de la elección y el comportamiento de los candidatos, determina si se juzga positivo o negativo el desempeño

de las encuestas ese año, independientemente de la precisión real de las mismas. Bajo esta perspectiva, la percepción pública, luego de las elecciones de 2018, es que las encuestas en México ya mejoraron.

c) Tal como hemos venido repasando, son numerosas las aristas en el tema de la precisión de las encuestas. Es imposible, de forma determinística, suponer que, de forma general, los problemas de precisión obedezcan exclusivamente a una sola causa. De hecho, en el presente capítulo se revisaron ocho posibles causas o argumentos que se han dado en la discusión que podrían explicar las discrepancias observadas.

d) Los primeros cuatro criterios tienen que ver con los cuatro procesos centrales necesarios para realizar una encuesta, a saber, el adecuado diseño de la muestra probabilística, el correcto diseño de la estructura del cuestionario y el fraseo de las preguntas, el riguroso cuidado en cuanto a calidad y veracidad del levantamiento de campo, y finalmente el procesamiento de la base de datos y el análisis de estos. Si estos cuatro procesos son realizados a la perfección, y el resultado de la encuesta no entra dentro del intervalo de confianza de los resultados oficiales de la elección entonces, debemos juzgar como correcta la encuesta, pero adicionalmente debemos de buscar las causas de la discrepancia.

e) Que en la parte del análisis se utilice un **modelo de estimación** diferente al convencional de reportar la preferencia bruta y la efectiva. Hay muchos ejemplos de cómo esos modelos en ocasiones le funcionan muy bien al encuestador, pero en otras ocasiones el mismo modelo fracasa. Un ejemplo, en 2012 si IPSOS hubiera reportado su preferencia efectiva en vez de su modelo, hubiera entrado dentro del grupo de encuestadores más precisos de esa elección.

f) Fuera de la aplicación de una metodología correcta y un riguroso cuidado de los procesos de la encuesta, y si se ha reportado la preferencia bruta y la efectiva, y aun así hubo discrepancias, hay tres hipótesis que podrían explicarlo. Son tres fenómenos que en ocasiones pueden ocurrir, pero que es necesario demostrar con evidencia que dicho fenómeno fue el verdadero causante de las discrepancias de esa elección. Ninguna de estas hipótesis debe tomarse como una regla general que ocurre en todas las elecciones. Estas son:

- i. **Falseamiento de datos por parte del entrevistado**, ya sea por un fenómeno de espiral del silencio donde le es socialmente complicado revelar su auténtica preferencia, o bien existe coerción por parte de algún partido político o institución de gobierno para votar de determinada manera, y teme revelar su verdadera preferencia. Este fenómeno puede ocurrir, pero es necesario identificar cuando puede atribuirse como causa de la discrepancia y cuando no.
- ii. Que exista una **diferencia entre el perfil de los votantes y el de las personas entrevistadas** en la encuesta, que representan a la totalidad de la ciudadanía. Este fenómeno puede ocurrir a veces, pero es necesario demostrar que todas las demás encuestas tenían una estimación similar entre ellas y los resultados oficiales fueron diferentes. Dejando aparte a quienes hayan publicado su modelo de votantes probables, que a veces funciona y a veces no.
- iii. Una prueba similar es necesaria para verificar que las discrepancias se deben a que “**las preferencias en el electorado cambiaron**” y que la encuesta no predice porque las preferencias son dinámicas. Es decir, ninguna encuesta pública debe contradecir ese diagnóstico, y debe haber evidencia de que algún evento o información entre el levantamiento de campo de las encuestas y el día de la elección provocó el cambio en las preferencias.
- iv. Ahora bien, más allá de las explicaciones, en su conjunto, la industria de las encuestas no ha mejorado mucho en cuanto a precisión en los últimos 25 años. Hay señales positivas y negativas sobre lo que pudiera ocurrir en adelante. Por el lado positivo, el cambio generalizado de levantamiento en campo de papel y lápiz a CAPI, prácticamente está erradicando la práctica del falseamiento de entrevistas en campo y mejorando la calidad del desempeño de los encuestadores en general. Adicionalmente, la exposición pública de las metodologías y bases de datos de todas las encuestas públicas gracias a la regulación electoral ha hecho que aumente el uso de mejores prácticas en diseño de muestra y pregunta electoral, así como el uso o no de modelos. En conjunto, estos elementos empujan a las empresas encuestadoras a tener los más altos estándares de calidad en los cuatro rubros metodológicos y de procesos mencionados.
- v. Por el lado negativo, la irrupción de las encuestas vía Facebook y telefónicas con robot, que están expandiéndose en el mercado

vertiginosamente por su velocidad de respuesta y su precio económico, empujarán a la credibilidad de las encuestas a una nueva crisis. Como se detalló más arriba, al no tener cobertura adecuada, y sobre todo no originarse en muestras probabilísticas para la selección de entrevistados, sino usar mecanismos de auto selección de los entrevistados, cancelan su posibilidad de ser encuestas probabilísticas y por ende de ser representativas de las opiniones de la ciudadanía. En suma, esta tendencia amenaza con impedir la posible recuperación de credibilidad de las encuestas vía mejores prácticas metodológicas, levantamientos en campo hiper cuidados, que seguramente se traducirían en una mayor precisión promedio de las encuestas en vivienda en México.

- vi. Un desarrollo adicional que actualmente podemos calificar de incierto (más que como algo positivo o negativo), y que sin duda impactará el tema de la investigación de la opinión pública por medio de encuestas, es la creciente presencia de la Inteligencia Artificial y el Big Data en todos los rubros del quehacer humano. Si nuevos modelos de Aprendizaje Automatizado y Aprendizaje Profundo logran generar modelos predictivos mucho más potentes que lo que actualmente conocemos, mediante la integración y análisis de múltiples fuentes de información, entonces, quizá, el tema de este artículo pase a ser un documento histórico pero irrelevante para la práctica futura de la mercadotecnia política.
- vii. Por lo pronto, la principal recomendación de mejora inicial es expandir la regulación actual del INE a todas las encuestas públicas de opinión pública, como por ejemplo las de aprobación de autoridades, aunque no sean electorales. Aumentando la vigilancia y regulación de la realización y publicación de encuestas incluyendo por supuesto las que utilizan las nuevas tecnologías. En paralelo es importante seguir dando a conocer las características de las encuestas metodológicamente serias al público en general y a los medios de comunicación. Por último, fomentar la profesionalización de la labor de los nuevos actores de la demoscopia en México, los jóvenes investigadores del futuro. Labor que está comenzando a realizar la AMAI. ¶

# **Bibliografía y otras fuentes consultadas**



## **Introducción: El reformismo electoral mexicano, 1977-2019**

Luis Carlos Ugalde

- Animal Político (2017). “Seis de cada diez mexicanos considera que hubo fraude electoral en Coahuila y Edomex: Parametría”, en *Animal Político* <http://www.animalpolitico.com/2017/08/seis-10-mexicanos-considera-hubo-fraude-electoral-coahuila-edomex-parametria/>.
- Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político en México*. México. Ediciones Cal y Arena.
- Bizberg, Ilán y Lorenzo Meyer (coords.) (2003). *Una historia contemporánea de México*. T. 1. México. Océano.
- Carpizo, Jorge (2004). “El choque que no fue”, en *Voz y Voto*. México.
- Carr, Barry (1996). *La izquierda mexicana a través del siglo XX*. México. Ediciones Era.
- Freidenberg, Flavia y Tomáš Došek (2016). “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. ed. Kevin Casas-Zamora et al, 25-92. Washington, D.C. OEA.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2017). *Histórico de resultados electorales* (sitio Internet).
- (2015). *Informe País sobre la calidad de la ciudadanía en México*. México. INE.

- Méndez de Hoyos, Irma (2006). *Transición a la democracia en México*. México. Fontamara y Flacso.
- Merino, Mauricio (2003). *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Mirón Linde, Rosa María y Karla Valverde Viesca (1996). “Partidos políticos, financiamiento y reforma”, en *Partidos y Elecciones*. México. Universidad Autónoma Metropolitana; Instituto Federal Electoral.
- Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.) (1999). *Derecho y legislación electoral, 30 años después de 1968*. México. Miguel Ángel Porrúa.
- Ortega Ortiz, Reynaldo y Fernanda Somuano Ventura (2015). *Confianza y cambio político en México. Contiendas electorales y el IFE*. México. El Colegio de México.
- Ugalde, Luis Carlos (2008). *Así lo viví*. México. Grijalbo.
- (2015). “Democracia a precio alzado”, en *Nexos* (agosto).
- (2016). “La democracia estancada (México 2006-2016)”, en *Nexos* (agosto).

**Evolución de las atribuciones legales  
del IFE-INE, 1990-2018.  
Una primera evaluación  
de la reforma electoral de 2014**

Arturo Sánchez Gutiérrez  
y Horacio Vives Segl

Celorio Suárez, Mariana (2015). “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, en *El Cotidiano*. México. Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. No. 190, marzo-abril, pp. 109-117.

Concha Cantú, Hugo Alejandro y López Noriega, Saúl (coords.) (2016) *La (in)justicia electoral a examen*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigación y Docencia Económicas, 308 pp.

Córdova Vianello, Lorenzo (2015). “Hacia un federalismo colaborativo en materia electoral”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor democrático 2015. Sobe el nuevo federalismo electoral en México*. México. COPUEX-UNAM-IMIPE-Tribunal Electoral del Estado de Durango-Procesos Editoriales, pp. 311-319.

- De Andrea Sánchez, Francisco José (2008). “El consejo general del IFE bajo la reforma constitucional electoral de 2007. Consolidación de su función de árbitro eficaz y discreto, y erradicación del protagonismo político nocivo en el escenario político-electoral mexicano”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. México. Nueva Serie, año XLI. No. 122, mayo-agosto, pp. 967-977.
- Nateras Martínez, Eduardo y Sánchez Gutiérrez, Arturo (2016). “Lo que aprendimos”, en *Voz y Voto*. México, julio, pp. 38-40.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo (2014), “Alonso: la construcción de la fiscalización a los partidos”, en *Constructor de Instituciones. La obra de Alonso Lujambio comentada por sus críticos*. Horacio Vives Segl (coord.). México. Instituto Tecnológico Autónomo de México-El Colegio de México-Instituto Nacional Electoral-Miguel Ángel Porrua, pp. 107-136.
- Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio (2014). “Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. No. 6, julio-diciembre, pp. 141-155.
- (2016a). “El desempeño de la actividad electoral: organización y arbitrariedad con una nueva ley”, en *Elecciones en México: cambios, permanencias y retos*. Arturo Alvarado (comp.). México. Centro de Estudios Sociológicos-El Colegio de México, pp. 179-217.
  - (2016b). “Democracia en litigio. Una aproximación a los efectos de la reforma político electoral de 2013-2014 en la aplicación de la legislación de género”, en Luis J. Molina Piñeiro (ed.), *Monitor democrático 2016. Democracia electoral rijosa y litigiosa en México. Un caso, la paridad de género*. México. COPUEX-UNAM-IEM-IEE-FEPADE-PGR, pp. 581-599.
- Vives Segl, Horacio (2014). “En defensa ‘de lo indefendible’: aspectos positivos de la reforma político-electoral de 2014”, ponencia presentada en el Foro “Sistema político, instituciones electorales y derecho electoral. A la luz de la reforma político electoral de 2014”. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y el INE, 27 y 28 de mayo.
- (2018). “Relatos salvajes en la República: el caso Velasco y el fideicomiso de los damnificados”, en *Nexos-Mexicanos contra la corrupción y la impunidad*, 6 de septiembre. <https://anticorrucion.nexos.com.mx/?p=538>.

Woldenberg, José (2014). "IFE, 23 años", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. No. 6, julio-diciembre, pp. 157-168.

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).  
Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (1990).  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe).

### **Fuentes electrónicas**

www.ine.mx.

#### **Del federalismo al centralismo electoral: desempeño de los Organismos Pùblicos Locales después de la reforma constitucional de 2014**

Jaime Rivera Velázquez

Baños, Marco Antonio (2016). "Relaciones peligrosas", en *Voz y voto*. Año 3, número 82.  
García, Imelda (2013). "5 puntos polémicos de la reforma política, ¿en qué quedaron?", en *ADN Político*. México. 4 de diciembre. Disponible en: <http://m.adnpolitico.com/congreso/2013/12/03/los-cinco-puntos-mas-controversiales-de-la-reforma-politica>.  
Murayama, Ciro (2015). "El presupuesto del INE en 2015", en *El Universal*. 28 de agosto.  
Expansión (2015). Revista digital. 24 de junio. Disponible en: <http://expansion.mx/adnpolitico/2015/06/24/los-dos-partidos-que-orbitan-alrededor-de-manuel-velasco-en-chiapas>.

### **Legislación**

Acuerdo 149. Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango, 28 de abril de 2016.

Acuerdo INE/CG433/2015.

Acuerdo INE/CG865/2015.

Acuerdo INE/CG909/2015, 30 de octubre de 2015. Entró en vigor el 18 de enero de 2016.

Acuerdo INE/CG63/2016.

Acuerdo INE/CG80/2016.

Acuerdo INE/CG365/2016.

Acuerdo INE/CG402/2016. Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y de la Rama Administrativa.

Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo. Publicado el 29 de junio de 2014.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). Artículo 41, Base V.

Ley General de Procedimientos Electorales (2017). Artículo 44.

Reglamento para la designación y remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Pùblicos Locales Electorales (Reglamento) (2019). INE. Enero.

### Fuentes electrónicas

<http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/03/los-cinco-puntos-mas-controversiales-de-la-reforma-politica>.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2014). Acción de Inconstitucionalidad 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, Partido del Trabajo y Partido Acción Nacional, 25 de septiembre de 2014.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015a). SUP-REC-294/2015, emitida el 8 de julio de 2015.

— (2015b). SUP-JRC-678/2015, SUP-JDC-1272/2015 y acumulados, emitida el 22 de octubre de 2015.

— (2016). SUP-RAP-118/2016, SUP-RAP-121/2016, SUP-RAP-124/2016, SUP-RAP-128/2016, SUP-RAP-131/2016, SUP-RAP-132/2016, SUP-RAP-133/2016, SUP-RAP-139/2016, SUP-RAP-140/2016, SUP-RAP-243/2016 y SUP-RAP-244/2016, emitidas el 11 de mayo de 2016.

**Sistema nacional electoral  
vs. Sistema federal electoral**

A. Pamela San Martín Ríos  
y Valles y Salvador R. Hernández Cuevas

Anuario E-Consulta (1998). Nuevos elementos del soborno que puso a dos consejeros ciudadanos en la Comisión Estatal Electoral. Disponible en: <http://anuario.e-consulta.com/index.php/1998/item/nuevos-elementos-del-soborno-que-puso-a-dos-consejeros-ciudadanos-en-el>.

Berlín, Irving (2008). *Elecciones 2007. El poder disputado en Yucatán.* México: Libros en Red.

Casar, María Amparo (2014). *Los gobiernos estatales y la implementación de la reforma electoral.* IMCO, A.C., México. Disponible en: <http://goo.gl/6jqSUK>.

Castellanos, Roberto (2016). *La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos.* México. Senado de la República-Instituto Belisario Domínguez. Disponible en: <http://www.bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3403/ELECTORAL.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.

Eisenstadt, Todd A. (2004). *Cortejando a la democracia en México: estrategias partidarias e instituciones electorales.* México. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

El Informador (2012). *El Estado de México, la entidad donde más compran votos.* Disponible en: <https://www.informador.mx/Mexico/El-Estado-de-Mexico-la-entidad-donde-mas-compran-votos-IFE-20120629-0055.html>.

Fernández Segado, Francisco (2002). “Reflexiones críticas en torno al federalismo en América Latina”, en *Federalismo y regionalismo, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional.* Disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/348/7.pdf>.

Hernández, Ernesto y Schobert, Lorena (2010). “Índice heterodoxo de calidad electoral subnacional en México”, en *Revista Justicia Electoral*, 1(5), 215-257. Disponible en: <http://bit.ly/1llXqU9>.

La Jornada (2007). “Pide el Iepac cesar programas que se presten a compra de votos en Yucatán”. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2007/04/20/index.php?section=estados&article=039n1est>.

- La Jornada de Campo (2012). “Sufragio en efectivo no es democracia”. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2012/08/18/cam-sufragio.html>.
- Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for Autocracy: Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Marván Laborde, Ignacio (1997). “Reflexiones sobre federalismo y sistema político en México”, en *Política y Gobierno*, vol. IV, núm. 1, primer semestre. México, pp. 149-166.
- Marván Laborde, María (2014). *Reforma electoral 2013-2014. Centralización como alternativa al sospechosismo*. ITESO. México. Diponible en: <http://goo.gl/vwNuGN>.
- Méndez De Hoyos, Irma (2006). *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales, 1977-2003*. México. Fontamara-Flacso.
- Méndez De Hoyos, Irma y Loza Nicolás (coords.) (2013). *Instituciones electorales, opinión pública y poderes políticos locales en México*. México. Flacso.
- Merino, Mauricio (2009). “El federalismo en México”, en *Studia politicae*, No. 19, Universidad Católica de Córdoba, pp. 19-29.
- Mirón Lince, Rosa María (2011). *Democracia en clave electoral: la ruta mexicana en la conformación de los órganos electorales*. México. TEPJE.
- Peschard, Jacqueline (coord.) (2008). *El federalismo electoral en México*. México. Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Cámara de Diputados.
- Serra, Gilles (2016). “Comprar, coaccionar y desinformar al votante. Problemas duraderos de la democracia mexicana”, en Revista *Política y gobierno*, Volumen XXIII, Núm. 2, II Semestre.
- Sin Embargo (2012). “Compra de votos, falta de boletas en casillas especiales y acarreo, las quejas recurrentes”. Disponible en: <https://www.sinembargo.mx/01-07-2012/282755>.

### Fuentes electrónicas

- Instituto Nacional Electoral (INE) (2015). *Numeralia Proceso Electoral 2014-2015*. Disponible en: <https://goo.gl/KxzcdE>.
- (2016a). Acuerdo INE/CG661/2016. Disponible en: <https://goo.gl/c2tWxe>.

- (2016b). Plan y Calendario Elección Extraordinaria de Colima. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Elecciones/PElocales/Extraordinarias/2015-2016/EleccionGobernador/Colima/>.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015). Resolución SUP-JRC-00678/2015 (Anulación Colima). Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/JRC/SUP-JRC-00678-2015.htm>.

### **Legislación**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM).  
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe).  
Reglamento de Elecciones (RE).

### **El sistema electoral mixto en las entidades federativas**

Karolina M. Gilas,  
Mikaela Christiansson,  
Verónica Méndez Pacheco,  
Rafael Caballero Álvarez  
y Ángel M. Sebastián Barajas

- Acción de Inconstitucionalidad 6/96. Promotor: Partido de la Revolución Democrática. Autoridad responsable: H. Congreso de la Unión. Disponible en [http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/3](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/3) (consultada el 3 de agosto de 2016).
- 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014. Promotores: Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respectivamente. Autoridad responsable: H. Congreso de la Unión. Disponible en: [http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/230](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/230) (consultada el 12 de agosto de 2016).
- 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015. Promotores: Partido de la Revolución Democrática, Diputados integrantes de la Sexagésima Primera Legislatura del Estado de Zacatecas y Morena. Autoridad responsable: Poder Legislativo del Estado de

- Zacatecas. Disponible en: [http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do\\_navegador/740](http://portales.te.gob.mx/conacime/index.php/do_navegador/740) (consultada el 12 de agosto de 2016).
- 15/2017 y acumuladas. Promotores: Morena, Panal y la Procuraduría General de la República. Autoridad responsable: Poder Legislativo de la Ciudad de México. Disponible en: [http://sief.te.gob.mx/sai\\_internet/NotaInformativa.aspx?ID=246](http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=246) (consultada el 15 de noviembre de 2018).
  - 83/2017 y sus acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017, 92/2017 y 96/2017. Promotores: Partidos Políticos Revolucionario Institucional, Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, del Trabajo y Morena, y la Comisión Estatal de Derechos Humanos y la Procuraduría General de Justicia, ambas del Estado de Nuevo León. Autoridad responsable: Poder Legislativo del Estado de Nuevo León. Disponible en: [http://sief.te.gob.mx/sai\\_internet/NotaInformativa.aspx?ID=272](http://sief.te.gob.mx/sai_internet/NotaInformativa.aspx?ID=272) (consultada el 15 de noviembre de 2018).
- Crespo, José Antonio (2004). “Party Competition in Mexico: Evolution and Prospects”, en *Dilemmas of Political Change in Mexico*. Londres. Institute of Latin American Studies.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Gilas, Karolina Monika, et al. (2017). “El sistema mixto en las entidades federativas”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.). Segunda edición. México. Integralia Consultores y Tribunal Electoral del Poder Judicial, pp. 60-73. Disponible en <https://integralia.com.mx/FortalezasyDebilidadesDelSistemaElectoralMexicanoPerspectivaFederalyLocal.pdf> (consultada el 13 de noviembre de 2018).
- (2016). *El abanico de la representación política. Variables en la integración de los congresos mexicanos a partir de la reforma 2014*. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/publicaciones/contenidos/1101> (consultada el 12 de agosto de 2016).
- Gilas, Karolina Monika y Luis Eduardo Medina Torres (2012). *Asignación de las diputaciones por el principio de Representación Proporcional*. Manual del Centro de Capacitación Judicial Electoral. México. Tribunal Electoral del Poder Judicial. Disponible en [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Manual\\_asignacion\\_diputaciones.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/Manual_asignacion_diputaciones.pdf) (consultada el 9 de agosto de 2016).

- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe).
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP).
- Lijphart, Arend (2001). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven. Yale University Press.
- Lujambio, Alonso (2000). *El poder compartido. Un ensayo sobre la democratización mexicana*. México. Océano.
- Jurisprudencia 6/2015. Paridad de género. Debe observarse en la postulación de candidaturas para la integración de órganos de representación popular federales, estatales y municipales. Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=6/2015> (consultada el 2 de noviembre de 2018).
- P.J. 69/98. Materia electoral. Bases generales del principio de representación proporcional. Disponible en <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/195/195152.pdf> (consultada el 3 de agosto de 2016).
- Sartori, Giovanni (1986). “The Influence of Electoral Systems: Faulty Laws or Faulty Methods?”, en *Electoral Laws and their Political Consequences*. Grofman, Bernard y Arend Lijphart (eds.). Nueva York. Agathon Press.
- Sentencia JIN-070/2018 y acumulados. Actores: Partido Acción Nacional y otros. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://www.triejal.gob.mx/jin-070-2018/> (consultada el 30 de octubre de 2018).
- Sentencia SUP-JDC-936/2014 y acumulados. Actores: Coalición “Todos somos Coahuila” y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: <https://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REC/SUP-REC-00936-2014.htm> (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-JDC-1236/2015 y acumulados. Actores: María Elena Chappa Hernández y otros. Autoridad responsable: Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1236-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JDC-1236-2015.pdf) (consultada el 12 de agosto de 2016).

- SUP-REC-544/2015 y SUP-REC-561/2015 acumulados. Recurrentes: Partido del Trabajo y Camilo Torres Mejía. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0544-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0544-2015.pdf) (consultada el 5 de agosto de 2016).
- SUP-REC-575/2015 y SUP-REC-596/2015, acumulados. Recurrentes: Josué David Camargo Gamboa y Paloma de la Paz Angulo Suárez. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0575-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0575-2015.pdf) (consultada el 9 de agosto de 2016).
- SUP-REC-666/2015 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en el Distrito Federal. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0666-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0666-2015.pdf) (consultada el 12 de agosto de 2016).
- SUP-REC-724/2015, SUP-REC-730/2015 y SUP-REC- 731/2015, acumulados. Recurrentes: Partido Acción Nacional y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0724-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0724-2015.pdf) (consultada el 11 de agosto de 2016).
- SUP-REC-741/2015 y acumulados. Recurrentes: Adriana Aguilar Ramírez y otras. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0741-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0741-2015.pdf) (consultada el 10 de agosto de 2016).
- SUP-REC-841/2015 y acumulados. Recurrentes: María de Lourdes Martínez Pizano y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del

- TEPJE, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0841-2015.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0841-2015.pdf) (consultada el 12 de agosto de 2016).
- SUP-REC-930/2018 y acumulados. Recurrentes: Miguel Esteban Rodríguez Baqueiro, Luis Hermelindo Loeza Pacheco y Vida Aravari Gómez Herrera. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en: <http://sitios.te.gob.mx/blog/reyes/media/images/8c9796cf26c5f23318d85a4a1cbca8551.pdf> (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-941/2018 y acumulados. Recurrentes: Partido de la Revolución Democrática y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0941-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0941-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-986/2018 y acumulados. Recurrentes: José Rubén Cota Manríquez, Luis Armando Díaz, Martha Olivia Espinoza Garfio y Morena. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0986-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0986-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1036/2018 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1036-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1036-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1041/2018 y acumulados. Recurrentes: Partido del Trabajo y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJE, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en: <http://contenido.te.gob.mx/>

- Informacion\_juridiccional/sesion\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1041-2018.pdf (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1052/2018. Recurrentes: Carlos Rebolledo Pérez. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1052-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1052-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
  - SUP-REC-1090/2018 y acumulados. Recurrentes: José Luis Espinosa Silva y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1090-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1090-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
  - SUP-REC-1102/2018 y acumulados. Recurrentes: Marisol Aguilar Aguilar y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1102-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1102-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
  - SUP-REC-1150/2018. Recurrentes: Pedro Martínez Flores. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1150-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
  - SUP-REC-1176/2018 y acumulados. Recurrentes: Santiago Torreblanca Engell y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1176-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1176-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
  - SUP-REC-1317/2018 y acumulados. Recurrentes: Partido Revolucionario Institucional y otros. Autoridad responsable: Sala Re-

- gional del TEPJF, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1317-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1317-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1320/2018 y acumulados. Recurrentes: Rosalva Fariás Larios y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1320-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1320-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1597/2018. Recurrentes: Francisco Javier Niño Hernández. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1597-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1597-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1629/2018 y acumulados. Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, Jalisco. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1629-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1629-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- SUP-REC-1755/2018 y acumulados. Recurrentes: Sergio Antonio Cadena Martínez, Diana Aguilar Castillo y Josefina Ramírez Cervantes. Autoridad responsable: Sala Regional del TEPJF, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz. Disponible en: [http://contenido.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1755-2018.pdf](http://contenido.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-1755-2018.pdf) (consultada el 30 de octubre de 2018).
- Shugart, Matthew S. y Wattenberg, Martin P. (eds.) (2001). *Mixed-member Electoral Systems: the Best of Both Worlds?* Oxford. Oxford University Press.
- Tesis XXIII/2016. Representación proporcional. Para efectos de determinar los límites de sobre y subrepresentación debe considerarse

la votación de los que hayan obtenido un triunfo de mayoría (legislación de Jalisco). Disponible en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=XXIII/2016> (consultada el 2 de noviembre de 2018).

Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.) (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local.* Segunda edición. México. Integralia-TEPJF.

### **Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018**

Ludwig van Bedolla Tapia

Bedolla, Ludwig van (2014). “Formación de partidos políticos en perspectiva comparada”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.). México. TEPJF, pp. 173-98.

Cameron, Colin y Pravin K. Trivedi (2008). *Microeconometrics using Stata*. College Station (Texas). Stata Press.

Castro Maravilla, Rosalinda (2014). *Movilización electoral y poder político a través de redes clientelares: el caso del municipio de Tecámac, Estado de México*. Tesis de doctorado. México. UNAM.

Cox, Gary y Octavio Amorim Nieto (1997). “Electoral Institutions, Cleavages Structures, and the Number of Parties”, en *American Journal of Political Science* 1(1), pp. 149-74.

Chuayffet, Emilio (2002). “Algunas reflexiones sobre el financiamiento a partidos políticos”, en *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. María del Pilar Hernández (coord.). México. UNAM, pp. 35-50.

Díaz Sánchez, Héctor Javier (2008). “El financiamiento de los partidos políticos tras la reforma electoral de 2007”, en *Sufragio* 1 (julio-noviembre), pp. 107-19.

Duverger, Maurice (2000). *Los partidos políticos*. México. FCE.

Lago, Ignacio (2009). “Magnitud de distrito y número de partidos”, en *Revista Española de Ciencia Política*. Núm. 21, octubre, pp. 9-23.

Lago, Ignacio y Ferran Martínez (2009). “Why New Parties?”, en *Party Politics*. Vol. 17, núm. 1, pp. 3-20.

- Mercado Gasca, Lauro (2014). “Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.). México. TEPJE, pp. 237-77.
- Mirón Lince, Rosa María (2003). “El Poder Legislativo en el Distrito Federal: la II Schaffer, Frederic Charles. 2007. “Estrategias distributivas y compra de votos.” México. PNUD. Disponible en: [http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/Acervo\\_Estandar\\_Minimo/frederic\\_schaffer\\_compra\\_votos\\_seminario\\_pnud\\_2007.pdf](http://observatoriopoliticasocial.org/sitioAnterior/images/stories/biblioteca/pdf/Acervo_Estandar_Minimo/frederic_schaffer_compra_votos_seminario_pnud_2007.pdf).
- Tavits, Margit (2006). “Party System Change: Testing a Model of New Party Entry”, en *Party Politics*. Vol 12, Issue 1.
- (2008). “Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies”, en *British Journal of Political Science*. 38(1), pp. 113-33.
- Ugalde, Luis Carlos y Ludwig van Bedolla (2013). “Elecciones 2013: primera prueba de las candidaturas independientes”, en *Este País* (agosto).

### **Legislación**

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (2008). Diario Oficial de la Federación, 14 de enero.
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014). Diario Oficial de la Federación, 23 de mayo.

### **Métodos de selección de candidatos en México, 1994-2018**

J. Esteban Manteca Melgarejo

- Alcántara, Manuel (2002). “Experimentos De Democracia Interna: Las Primarias De Partidos En América Latina”, en *Kellogg Institute Working Papers* (293), abril.
- Alarcón Olguín, Víctor y Flavia Freidenberg (2007). “El proceso de selección del candidato presidencial en el Partido Acción Nacional”, en *Revista Mexicana de Sociología*. 69 (4), pp. 729-761.

- Aldrich, John (1995). *Why Parties? The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Ansolabehere, Stephen, John Mark Hansen, Shigeo Hirano, y James M. Snyder (2007). "The Incumbency Advantage in U.S. Primary Elections", en *Electoral Studies* 26 (3), pp. 660-668.
- Baldez, Lisa (2007). "Primaries vs. Quotas: Gender and Candidate Nominations in Mexico, 2003", en *Latin American Politics and Society* 49 (3), pp. 69-96.
- Barnea, Shlomit, y Gideon Rahat (2007). "Reforming Candidate Selection Methods: A Three-Level Approach", en *Party Politics* 13 (3), pp. 375-394.
- Bille, Lars (2001). "Democratizing a Democratic Procedure: Myth or Reality?", en *Party Politics* 7 (3), pp. 363-380.
- Bolleyer, Nichole (2009). "Inside the Cartel Party: Party Organization in Government and Opposition", en *Political Studies* 57, pp. 559-579.
- Booth, John A., y Mitchell Seligson (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America*. Nueva York. Cambridge University Press.
- Bolívar Meza, Rosendo (2014). "Morena: el partido del lopezobradorismo", en *Polis* 10 (2), pp. 71-103.
- (2017). "Liderazgo político: el caso de Andrés Manuel López Obra-dor en Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)", en *Estu-dios políticos*. México. Núm.42, sep.-dic.
- Boyd, Richard W (1988). "The Effects of Primaries and Statewide Races on Voter Turnout", en *The Journal of Politics* 51 (3), pp. 730-739.
- Bruhn, Kathleen (1997). *Taking on Goliath: The emergence of a New Left Party and the Struggle for Democracy in México*. Pensilvania. Penn State Press, University Park.
- (2013). "Electing Extremists? Party Primaries and Legislative Candidates in Mexico", en *Comparative Politics* 45 (4), pp. 398-417.
- Bruhn, Kathleen, y Steven Wuhs (2016). "Competition, Decentralization and Candidate Selection in Mexico", en *American Behavioral Scientists* 60 (7), pp. 819-836.
- Campos, Gonzalo Santiago (2014). "Las candidaturas independientes en México", en *Revista Derecho del Estado*. 33 (Julio-Diciembre), pp. 65-99.

- Carey, John M., y John Polga-Hecimovich (2006). "Primary Elections and Candidate Strength in Latin America", en *The Journal of Politics* 68 (3), pp. 530-543.
- (2008). "The Primary Elections 'Bonus' in Latin America", Margaret Levi, James Johnson, Jack Knight y Susan Stokes (ed.). Nueva York. Russell Sage Foundation, pp. 227-247.
- Cohen, Marty, David Karol, Hans Noel, y John Zaller (2008). *The Party Decides. Presidential Nominations Before and After Reform*. Chicago. The University of Chicago Press.
- Colomer, Josep (2002). "Las elecciones primarias presidenciales en América Latina y sus consecuencias políticas", en *El asedio a la política. Los partidos políticos en América Latina en la era neoliberal*. Marcelo Cavarozzi y Juan Abal Medina (eds). Buenos Aires. Homo Sapiens ediciones.
- Cross, William (2001). "Candidate Nomination in Canada's Political Parties". Trabajo presentado en IPSA.
- (2008). "Democratic Norms and Party Candidate Selection. Taking Contextual Factors into Account", en *Party Politics* 14 (3), pp. 596-619.
- Crow, David (2010). "The Party's Over. Citizens Conceptions of Democracy and Political Dissatisfaction in Mexico", en *Comparative Politics* 43 (1), pp. 41-61.
- De la Peña, Ricardo (2014). "Morena antes de su registro". Manuscrito. <http://www.ricartur.com/contenido/CNEE2014p.pdf>.
- Domínguez, Jorge I., Chappell Lawson, y Alejandro Moreno (ed.) (2009). *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Domínguez, Jorge I., y James McCann (1996). *Democratizing Mexico. Public Opinion and Electoral Choices*. Baltimore. Johns Hopkins University Press.
- Eisenstadt, Todd (2003). "Thinking Outside the (Ballot) Box: Informal Electoral Institutions and Mexico's Political Opening", en *Latin American Politics and Society* 45 (1), pp. 25-54.
- Field, Bonnie N., y Peter M. Siavelis (2009). "The Determinants of Candidate Selection Procedures in New Democracies: Evidence from Spain (1977-1982) and Chile (1989-2005)", en *Working Paper Online Series. Universidad Autónoma De Madrid* (109/2009), pp. 1-33.

- Flores Díaz, Jorge Gerardo (2013). "La selección de candidatos a jefe de gobierno del Distrito Federal, 1997-2012". Tesis de maestría. UNAM. México.
- Freidenberg, Flavia (2013). "Dedazos, elecciones y encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada", en *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*. Manuel Alcántara Sáez y Lina María Cabezas Rincón (eds.). Valencia. Tirant lo Blanch, pp. 163-226.
- Freidenberg, Flavia y Tomáš Došek (2016). "La selección de candidaturas presidenciales en México. Una propuesta metodológica para medir el nivel de democracia interna de los partidos", en *Política y Gobierno* XXIII (2), pp. 365-408.
- Gallo, Adriana (2010). "Primarias abiertas y doble vuelta electoral. Análisis de su aplicación concurrente en los comicios presidenciales del Uruguay." *DAAPGE* 10 (14), pp. 25-71.
- García Muñoz, Itzel (2008). "La democracia interna y la situación actual en México", en *Justicia Electoral* 1(2), pp. 113-133.
- Geer, John G (1986). "Rules Governing Presidential Primaries", en *The Journal of Politics* 48 (4), pp. 1006-1025.
- González Compeán, Miguel (2000). "La distancia necesaria y lo inevitable de la cercanía (1994-1999)", en Miguel González Compeán y Eduardo Lomelí. México. Fondo de Cultura Económica, pp. 636-670.
- Hazan, Reuven y Gideon Rahat (2006). "Candidate Selection: Methods and Consequences", en *Handbook of Party Politics*, Richard Katz y William Crotty (ed.). London. SAGE, pp. 109-121.
- (2010). *Democracy Within Parties. Candidate Selection Methods and Their Political Consequences*. Oxford. Oxford University Press.
- Hazan, Reuven y Gerrit Voerman (2006). "Electoral Systems and Candidate Selection", en *Acta Politica*. 41, pp. 146-162.
- Hernández, Érika (2011). "AMLO y Ebrard pactan y definen la encuesta que definirá al candidato del PRD", en *Reforma*. 31 de octubre 2011. Disponible en <http://www.eleccion2012mexico.com/noticias/noticia412> (consultado el 5 de junio de 2013).
- Hernández Rodríguez, Rogelio (2009). "Ernesto Zedillo. La presidencia contenida", en *Política y Gobierno*. Volumen temático (Elecciones en México), pp. 39-70.

- Hilgers, Tina (2008). "Causes and Consequences of Political Clientelism: Mexico's PRD in Comparative Perspective", en *Latin American Politics and Society* 50 (4), pp. 123-153.
- Hopkin, Jonathan (2001). "Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain", en *Party Politics*. 7 (3), pp. 343-361.
- Jiménez, Margarita, Igor Vivero, y Carlos Báez (2003). "México", en *Partidos Políticos De América Latina. Centroamérica, México y República Dominicana*. Manuel Alcántara y Flavia Freidenberg (ed.). México. Fondo de Cultura Económica, pp. 379-477.
- Katz, Richard y Peter Mair (1995). "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", en *Part. 1* (5), pp. 5-28.
- (2002). "The Ascendancy of the Party in Public Office", en *Political Parties*, Richard Gunther, José Ramón Montero y Juan Linz (ed.). Oxford. Oxford University Press.
- (2006). "Cadre, Catch-All or Cartel? A Rejoinder", en *Party Politics*. 2 (4), pp. 525-534.
- (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement", en *Perspectives on Politics*. 7 (4), pp. 753-766.
- Kaufmann, Karen M., James G. Gimpel y Adam H. Hoffman (2003). "A Promise Fulfilled? Open Primaries and Representation", en *The Journal of Politics*. 65 (2), pp. 457-476.
- Kemahlioglu, Ozge, Rebecca Weitz-Shapiro y Shigeo Hirano (2009). "Why Primaries in Latin American Presidential Elections?", en *The Journal of Politics*. 71 (1), pp. 339-352.
- Klesner, Joseph L. (2009). "Who Participates? Determinants of Political Action in Mexico", en *Latin American Politics and Society*. 51 (2), pp. 59-90.
- La Jornada. Múltiples números desde 1991 hasta 2012. En el servicio de hemerografía en línea. [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx).
- Langston, Joy (2001). "Why Rules Matter: Changes in Candidate Selection in Mexico's PRI, 1988-2000", en *Journal of Latin American Studies*. 33 (3), pp. 485-511.
- (2002). "Los efectos de la competencia electoral en la selección de candidatos del PRI a la Cámara de Diputados", en *Lecturas sobre el cambio político en México*. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México. CIDE-FCE, pp. 387-430.

- (2006). “The Birth and Transformation of the Dedazo in Mexico”, en *Informal Institutions and Democracy*. Gretchen Helmke y Steven Levitsky (ed.). Baltimore. Johns Hopkins University Press, pp. 143-159.
- (2007). *Democratization and authoritarian party survival: Mexico's PRI*. Nueva York. Oxford University Press, 243 pp.
- (2009a). “The PRI's 2006 Presidential Campaign”, en *Consolidating Mexico's Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson y Alejandro Moreno (ed.) Baltimore. Johns Hopkins University Press, pp. 152-168.
- (2009b). “Las reformas al Cofipe, 2007”, en *Política y Gobierno*. Volumen temático (Elecciones en México), pp. 245-272.
- LeDuc, Lawrence (2001). “Democratizing Party Leadership Selection”, en *Party Politics*. 7 (3), pp. 323-341.
- “Candidate Nomination in Argentina”, en *Comparative Political Studies*. 35 (4), pp. 413-436.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe). 2014. [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIE.pdf](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIE.pdf).
- Loaeza, Soledad (2002). *El Partido Acción Nacional: la larga marcha, 1939-1994. Oposición leal y partido de protesta*. México. FCE. 607 pp.
- Lundell, Krister (2004). “Determinants of Candidate Selection: The Degree of Centralization in Comparative Perspective”, en *Party Politics*. 10 (1), pp. 25-47.
- Magar, Eric (2008). “Saldos de la reelección municipal”, en *Nexos*. Octubre 24.
- Martz, John D. (2000). “Political Parties and Candidate Selection in Venezuela and Colombia”, en *Political Science Quarterly*. 114 (4), pp. 639-659.
- Martínez Valdés, Gustavo (2006). *Poder y organización regional al interior del PRI: conflicto en la selección de candidatos a los gobiernos estatales, casos Nayarit y Estado de México, 2005*. Tesis de maestría. FLACSO. México.
- (2013). “Centralización en la selección de candidatos a gobernadores de México en PAN, PRI y PRD entre 2000 y 2010”, en *Estudios Políticos* 29, pp. 67-88.

- McCann, James (2004a). "The Emerging International Trend Toward Open Presidential Primaries. The American Presidential Nomination Process in Comparative Perspective", en *The Making of Presidential Candidates 2004*. William E. Mayer (ed.). Lanham. Rowman and Littlefield Publishers, pp. 265-293.
- (2004b). "Primary Priming", en *Mexico's Pivotal Democratic Election. Candidates, Voters, and the Presidential Campaign of 2000*. Jorge I. Domínguez y Chappell Lawson (ed.). Stanford. Stanford University Press, pp. 157-183.
- Michels, Robert (2008). *Political Parties*. Evergreen Review, Inc.
- Mizrahi, Yemile (2003). *From Martyrdom to Power. The Partido Acción Nacional in Mexico*. Notre Dame. University of Notre Dame Press.
- Moreno, Alejandro (2003). *El votante mexicano. Democracia, actitudes políticas y conducta electoral*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Movimiento de Regeneración Nacional. 2014. Estatuto de Morena. <http://morena.si/wp-content/uploads/2014/12/Estatuto-de-Morena-Publicado-DOF-5-nov-2014.pdf>.
- Norris, Pippa (1999). "Institutional Explanations for Political Support", en *Critical Citizens: Global Support for Democratic Citizens*. Pippa Norris (ed.) Oxford. Oxford University Press, pp. 217-235.
- (2002). *Democratic Phoenix. Reinventing Political Activism*. Cambridge. Cambridge University Press.
- (2006). "Recruitment", en *Handbook of Party Politics*. Richard Katz y William Crotty (ed.) SAGE, pp. 87-108.
- Norris, Pippa y Joni Lovendusky (1993). "If Only More Candidates Came Forward': Supply-Side Explanations of Candidate Selection in Britain", en *British Journal of Political Science*. 23 (3), pp. 373-408.
- Ortuño, Gonzalo y Manu Ureste (2015). "¿Cómo quedó Morena en su primera elección como partido?", en *Animal Político*, Junio 9, pp. 12-22. <http://www.animalpolitico.com/2015/06/como-quedo-morena-en-su-primera-eleccion-como-partido/>.
- Panebianco, Angelo (1988). *Political Parties: Organization and Power*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Partido Acción Nacional (PAN) (2013). Estatutos del Partido Acción Nacional. <https://www.pan.org.mx/documentos-basicos/estatutos>.
- (2016). Estatutos del Partido Acción Nacional. <https://www.pan.org.mx/documentos-basicos/estatutos>.

- Partido de la Revolución Democrática (2015). <http://www.prd.org.mx/portal/documentos/basicos/ESTATUTO.pdf>.
- Partido Revolucionario Institucional (2014). *Estatutos del Partido Revolucionario Institucional*. <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/Estatutos2014.pdf>.
- Rahat, Gideon (2007). “Candidate Selection: The Choice Before the Choice”, en *Journal of Democracy*. 18 (1), pp. 157-170.
- (2009). “Which Candidate Selection Method Is the Most Democratic”, en *Government and Opposition*. 44 (1), pp. 68-90.
- Rahat, Gideon y Reuven Hazan (2001). “Candidate Selection Methods”, en *Party Politics*. 7 (3), pp. 297-322.
- Ranney, Austin (1972). “Turnout and Representation in Presidential Primary Elections”, en *The American Political Science Review*. 66 (1), pp. 21-37.
- Reveles Vázquez, Francisco (1996). “La selección de candidatos presidenciales en el PAN: entre la ausencia y la confrontación”, en *Revisita Mexicana de Sociología*. 58 (1).
- Sánchez Macías, Juan Manuel (2014). *Selección de candidatos en los partidos políticos. Comparativo de mecanismos y órganos de justicia interna*. México. TEPJE. Serie: Temas selectos de derecho electoral.
- Serra, Gilles (2009). “Una lectura crítica de la reforma electoral en México a raíz de la elección de 2006”, en *Política y Gobierno*. XVI (2), pp. 411-427.
- (2011). “Why Primaries? The Party’s Tradeoff Between Policy and Valence”, en *Journal of Theoretical Politics*. 23 (1), pp. 21-51.
- (2012). “The Risk of Partyarchy and Democratic Backsliding: Mexico’s Electoral Reform”, en *CIDE. Documentos de trabajo*. (238), pp. 1-24.
- (2016). “Primaries, conventions, and other methods for nominating candidates: How do they matter?”, en *CIDE. Documentos de trabajo*. (285) septiembre.
- Shirk, David A. (2000). “Mexico’s Victory: Vicente Fox and the Rise of the PAN”, en *Journal of Democracy*. Vol. 11 (4), pp. 25-32.
- (2009). “Choosing Mexico’s 2006 Presidential Candidates”, en *Consolidating Mexico’s Democracy. The 2006 Presidential Campaign in Comparative Perspective*. Jorge I. Domínguez, Chappell Lawson

- y Alejandro Moreno (ed.). Baltimore. Johns Hopkins University Press, pp. 129-151.
- Siavelis, Peter M., y Scott Morgenstern (2008). "Candidate Recruitment and Selection in Latin America: A Framework for Analysis", en *Latin American Politics and Society*. 50 (4), pp. 27-58.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2003). "Juicio para la protección de los derechos políticos del ciudadano. Expediente: SUP-JDC-021/2002". En <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2002/JDC/SUP-JDC-00021-2002.htm>, revisado el 23 de septiembre de 2016.
- (2013). *Compilación 1997-2013: Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. México. El Tribunal Electoral.
- (2014). "Cuadro comparativo Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales". México. 159 pp. Disponible en <https://www.te.gob.mx/consultareforma2014/sites/default/files/iadicional/Comparativo%20LGIPE%20y%20Cofipe%20Libro5.pdf>.
- (2018). *Informe de Labores: 2017-2018*. México. El Tribunal Electoral.
- Turner, Julius (1953). "Primary Elections as the Alternative to Party Competition in 'Safe' Districts", en *The Journal of Politics*. 15 (2), pp. 197-210.
- Whitehead, Lawrence (2001). "Reforms: Mexico and Colombia", en *Democracy in Latin America: (Re)constructing Political Society*. Manuel Antonio Garretón y Edward Newman (ed.). Nueva York. The United Nations University, pp. 66-98.
- Woldenberg, José, Pedro Salazar y Ricardo Becerra (2011). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena.
- Wu, Chung-Li y Dafydd Fell (2001). "Taiwan's Party Primaries in Comparative Perspective", en *Japanese Journal of Political Science*. 7 (2), pp. 23-45
- Wuhs, Steven H. (2006). "Democratization and the Dynamics of Candidate Selection Rule Change in Mexico, 1991-2003", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*. 22 (1), pp. 33-55.
- (2008). *Savage Democracy*. University Park. The Pennsylvania State University Press.
- (2009). "Las reglas 'democráticas' y las implicaciones antidemocráticas. Selección de candidatos presidenciales en el PAN y el PRD

- para las elecciones de 2006”, en *Política y Gobierno. Volumen temático (Elecciones en México)*, pp. 51-75.
- (2013). “Inclusion and its moderating effects on ideas, interests and institutions: Mexico’s Partido Acción Nacional”, en *Party Politics*. Vol 19, Issue 2.

### **Coaliciones y candidaturas comunes: regulación, importancia y retos**

Reyes Rodríguez Mondragón

- Altman, David (2001). “The politics of coalition formation and survival in multiparty presidential democracies. The case of Uruguay, 1989-1999”, en *Party Politics*. 6 (3), pp. 259-283.
- Astudillo, César (2018). *El Derecho electoral en el federalismo mexicano*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Barak, Aharon (2011). “Un juez reflexiona sobre su labor: el papel de un tribunal constitucional en una democracia”, en *Tribunales Constitucionales y Democracia*. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Budge, Ian, y Hans Keman (1993). *Parties and Democracy: Coalition formation and government functioning in twenty states*. New York. Oxford University Press.
- Cain, Bruce, John Ferejohn, y Morris Fiorina (1987). *The Personal Vote: Constituency Service and Electoral Independence*. Massachusetts. Harvard University Press.
- Chasquetti, Daniel (2001). “Democracia, multiplartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación”, en *Tipos de Presidencialismo y Coaliciones Políticas en América Latina*, Jorge Lanzaro (comp.). Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, pp. 319-349.
- Clerici, Paula (2016). “Juegos de congruencia: las estrategias de alianzas electorales de la UCR y el PJ en Argentina (1983-2013)”, en *Revista Uruguaya de Ciencia Política*. Vol. 25, núm. 2 Montevideo, pp. 15-32.
- Clerici, Paula y Gerardo Scherlis (2014). “La regulación de las alianzas electorales y sus consecuencias en sistemas políticos multinivel en América Latina”, en *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, año VIII, núm. 12. Dis-

- ponible en: <https://www.coalicionesgicp.com.ar/wpcontent/uploads/2016/02/ClericiScherlis2014.pdf>.
- Cruz, Juan y Lisandro Martín (2019). “¿Unidos o separados? Dimensionando el éxito de las coaliciones electorales a nivel subnacional en México (2000-2016)”, en *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*. 64 (235), pp. 289-326.
- El Financiero Bloomberg (2018). “Emilio Álvarez Icaza y Lucía Riojas ahora son independientes, pero apoyarían algunas causas de Morena”, en *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/emilio-alvarez-icaza-y-lucia-riojas-ahora-son-independientes-pero-apoyarian-algunas-causas-de-morena>.
- Estrada, Luis y Mariano Ruiz-Funes (2015). “Motivos e Implicaciones de la Coalición PRI-PVEM 2015”, en *Animal Político*. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blog-invitado/motivos-e-implicaciones-de-la-coalicion-pri-p vem-2015/>.
- Herrera, Claudia y Alonso Urrutia (2015). “Hasta hoy, votos nulos salvían al PT”, en *La Jornada*. 10 de junio.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2015). “Sistema de Consulta Estadística de las elecciones federales del INE”. Accesible en: <http://sicef.ine.mx/camdiputados.html?p%C3%A1gina=1> (consulta: 27 mayo 2020).
- López, Mayolo (2018). “Se suma iniciativa ‘Ahora’ al Frente”, en *Reforma*. Disponible en: [https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1354930&v=12&flow\\_type=paywall](https://www.reforma.com/aplicaciones/articulo/default.aspx?id=1354930&v=12&flow_type=paywall).
- Mainwaring, Scott (1993). “Presidentialism, multipartism, and democracy. The Difficult Combination”, *Comparative Political Studies*. 26 (2), pp. 198-228.
- Mccubbins, Mathew D. y Michael F. Thies (1996). “Rationality and the Foundations of Positive Political Theory”, en *Leviathan* 19, pp. 7-32.
- Meneguello, Rachel (2010). *Alguns aspectos da lógica de coalizões partidárias. Cidadãos e política: diagnóstico da adesão democrática, comportamento e valores*. Brasília, DF. CEPAL. Disponible en: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=9681](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=9681).
- Murayama, Ciro (2019). “La captura del Congreso por Morena”, en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=43100>.
- Przeworski, Adam et al. (1995). *Sustainable Democracy*. Universidad de Cambridge Press.

- Przeworski, Adam (2003). *Democracia y mercado*. Universidad de Cambridge Press.
- Riker, William (1962). "The Theory of Political Coalitions". New Haven: Yale University Press.
- Skigin, Natán (2015). "Coaliciones bajo diseños presidenciales. Incentivos del sistema chileno", en *Revista de Ciencia Política* (25). Disponible en: [revcienciapolitica.com.ar/num25art5.php](http://revcienciapolitica.com.ar/num25art5.php).

### **Legislación**

- Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014).
- Decreto (1946). Ley Electoral Federal. Diario Oficial de la Federación. 7 de enero.
- (1951). Ley Electoral Federal. Diario Oficial de la Federación. 4 de diciembre.
- (1973). Ley Electoral Federal. Diario Oficial de la Federación. 5 de enero.
- (1977). Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales. Diario Oficial de la Federación. 3 de diciembre.
- (1987). Código Federal Electoral. Diario Oficial de la Federación. 12 de febrero.
- (1990). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Diario Oficial de la Federación. 15 de agosto.
- (2014). Ley General de Partidos Políticos. Diario Oficial de la Federación. 10 de febrero.

### **Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México**

Said Hernández Quintana

- Brancati, Dawn (2008). "Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide", en *The Journal of Politics*. Vol. 70, No. 3, Julio, pp. 648-662.
- Comisión de Venecia (2011). Comisión Europea para la Democracia por el Derecho. *Código de buenas prácticas en materia electoral: directrices e informe explicativo*. TEPJF. México. 59 pp.

- De la Peza, José Luis (2007). "Candidaturas independientes", en *Tratado de derecho electoral comparado en América Latina*. Dieter Nohlen et al. (comp.). Fondo de Cultura Económica. México, pp. 613-626.
- González Oropeza, Manuel (2010). "Las candidaturas independientes", en *Este País*. Número 227, marzo. México, pp. 48-51.
- González Padilla, Roy (2015). "Candidaturas independientes. ¿Empoderamiento ciudadano o circulación de élites políticas por otros medios?", en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*. Universidad de Guanajuato. Volumen IV, número 1, enero-junio, pp. 189-206.
- Hernández Olmos, Mariana (2012). *La importancia de las candidaturas independientes*. Serie Cuadernos de Divulgación de la Justicia Electoral, número 12. TEPJF. México. 60 pp.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2009). *Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral*. Coordinación Nacional de Comunicación Social. México, 17 pp.
- (2011). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. Elecciones presidenciales y legislativas en 18 países de América Latina*. México. 73 pp.
- Katz, Richard S. y Peter Mair (2009). "The Cartel Party Thesis: A Restatement", en *Perspectives on Politics*. Diciembre. Vol. 7. No. 4, pp. 753-766.
- Méndez de Hoyos, Irma (2007). "El sistema de partidos en México: fragmentación y consolidación", en *Perfiles Latinoamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Número 29. Enero-junio. México, pp. 7-45.
- Ramírez León, Lucero (2012). "Candidaturas independientes", en *La reforma política vista desde la investigación legislativa*. Senado de la República, LXI Legislatura. México, pp. 63-82.
- Senado de la República (2011). "Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política", en *Gaceta del Senado*. LXI/2SPO-255/29592. 27 de abril. México.

- (2013). “Dictamen de las comisiones unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Reforma del Estado, de Estudios Legislativos, Primera, y de Estudios Legislativos, Segunda, en relación con las iniciativas con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política”, en *Gaceta del Senado*. LXII/2PPO-64/45129. 2 de diciembre. México, pp. 144-145.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2016). “Micositio especializado. Candidaturas Independientes”, en *Micositio del Centro de Capacitación Judicial Electoral*. <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/>. México.
- Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (2015). “Una alternativa funcional”, en *Este País*. Número 291, julio. México, pp. 9-11.
- (coords.) (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Integralia y TEPJF. México. 717 pp.

### **Candidatura independiente: crónica de un fracaso anunciado**

**Enrique Cárdenas Sánchez**

Instituto Electoral del Estado de Puebla (IEEP) (2017). “Calendario del Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018”. 1 de noviembre. Disponible en: [https://www.ieepuebla.org.mx/2018/procesoelectoral/Calendario\\_PEEO\\_2017-2018\\_link.pdf](https://www.ieepuebla.org.mx/2018/procesoelectoral/Calendario_PEEO_2017-2018_link.pdf).

Instituto Nacional Electoral (INE) (2017). Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores. “Sistema de Captación y Verificación de Apoyo Ciudadano. Manual de Usuario Auxiliar/Gestor Dispositivo con iOS. Aplicación Móvil”. Noviembre. 39 pp. Disponible en: [https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Manual\\_de\\_Auxiliar\\_Gestor\\_App\\_iOS\\_v-2.0.pdf](https://portal.ine.mx/wp-content/uploads/2017/10/Manual_de_Auxiliar_Gestor_App_iOS_v-2.0.pdf).

— (2018). Acuerdo INE/CG269/2018, consultado en <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>.

Hernández Quintana, Said (2018). “Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales en México, 2013-2017”, en *Fortalezas y debilidades del Sistema Electoral Mexicano*. Luis Carlos Ugalde (coord.). Integralia y TEPJF, México, capítulo 6.

Valdiviezo-Sandoval, René y René Valdiviezo-Issa (2018). “Independent Candidacies in Mexico: Discontent, Citizen Representation or Democratic Deficiency”, XIX ISA World Congress of Sociology. RC Political Sociology. Session: Democracy Amidst Uncertainty: Representative Claims and Democratic Contestation in Mexico. Toronto, Canadá, 15-18 de julio.

### **Mecanismos de participación ciudadana en el ámbito estatal mexicano**

Jaime Chávez Alor  
y Dante Preisser Rentería

Alarcón Olguín, Víctor (2002). *Leyes de Participación Ciudadana en México*. Colección Sinergia Instituto Electoral del Distrito Federal, IEDF.

Balbis, Jorge en Becerra Pozos, Laura (2005). *Participación e Incidencia Política de las OSC en América Latina*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción.

Camacho, Granados Julieta (2008). “Estado de la participación ciudadana en México”, en *Pluralidad y consenso*. Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, año 1, número 5, diciembre. Recuperado de: <http://www.senado.gob.mx/iilsen/content/publicaciones/revista5/8.pdf>.

Instituto Federal Electoral (IFE) (2009). Panorama de legislación favorable a la participación ciudadana en las entidades federativas de México. México, Distrito Federal.

Merino, Mauricio (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. Cuadernos de divulgación de la cultura democrática, vol. 4, IFE. México, Distrito Federal.

Real Academia Española (RAE) (2001a). “Plebiscito”, en *Diccionario de la lengua española*. (22.a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=TOBz1gN>.

— (2001b). “Referéndum”, en *Diccionario de la lengua española* (22.a ed.). Recuperado de <http://dle.rae.es/?id=VcEQ6Jm>.

## Evolución de la transparencia de los partidos políticos

Cecilia Azuara Arai

Bobbio, Norberto (1996). *El futuro de la democracia*. México. Fondo de Cultura Económica.

Fierro Ferráez, Ana Elena (2016). *Retos de los partidos políticos en transparencia proactiva*. México. TEPJF. Cuadernos de divulgación de la Justicia Electoral. No. 33.

Guerra Ford, Oscar M. (2017). *La transparencia en los partidos y en las agrupaciones políticas*. Toluca: Instituto Electoral del Estado de México. Cuadernos de Formación Ciudadana. Número 9.

López Ayllón, Sergio (2004). “La creación de la Ley de Acceso a la Información en México: una perspectiva desde el Ejecutivo Federal”, en *Transparentar al Estado mexicano: la experiencia mexicana de acceso a la información*. Hugo Concha Cantú, Sergio López Ayllón y Lucy Tacher Epelstein. (coord.) 1-38. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.

— (2008). “La reforma y sus efectos legislativos. ¿Qué contenidos para la nueva generación de leyes de acceso a la información pública, transparencia y datos personales?”, en *El derecho de acceso a la Información en la Constitución Mexicana. Razones, significados y consecuencias*. Pedro Salazar Ugarte (coord.). México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 1-33.

López Ayllón, Sergio y Mauricio Merino (2010). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Secretaría de la Función Pública. Cuadernos sobre Rendición de Cuentas. No. 1.

López Portillo, José (1978). *Reforma política*. México: Secretaría de Programación y Presupuesto. Cuadernos de filosofía política. Número 6.

Marván Laborde, María y Fabiola Navarro Luna (2016). *Transparencia y acceso a la información en el INE y en los partidos políticos 2003-2016*. México. INE-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Méndez de Hoyos, Irma (2006). *Transición a la democracia en México. Competencia partidista y reformas electorales 1977-2003*. México. Fontamara.

Peschard, Jacqueline (2005). *Transparencia y partidos políticos*. México: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. Cuaderno de Transparencia 08.

Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (1992). *Semanario Judicial de la Federación*. Octava Época, Segunda Sala, agosto. T. X.

### **Legislación y normativa**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 7 de febrero.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPG) (2002). *Diario Oficial de la Federación*. 11 de junio.

Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFTAIP) (2016). *Diario Oficial de la Federación*. 9 de mayo.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo.

Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LGTAIP) (2015). *Diario Oficial de la Federación*. 4 de mayo.

Bases de Interpretación y Aplicación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información, aprobadas mediante acuerdo del Pleno del INAI publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de junio de 2015.

CG110/2003. Acuerdo del Consejo General por el que se aprueba el Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado el 30 de mayo de 2003.

CG140/2005. Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado el 29 de junio de 2005.

CG257/2007. Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado 11 de octubre de 2007.

CG307/2008. Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado el 10 de julio de 2008.

INE/CG188/2011. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se expide el Reglamento del Instituto Federal

Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información, aprobado el 23 de junio de 2011.

INE/CG251/2011 Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información, aprobado el 25 de agosto de 2011.

INE/CG294/2013. Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información, aprobado el 23 de octubre de 2013.

### **La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2019**

Salvador O. Nava Gomar

Barquín Álvarez, Manuel (2002). “La renovación política de 1986-1987 y la creación del Tribunal De lo Contencioso Electoral”, en *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*. Edmundo Elías Musi (coord.). TEPJF.

Bazán, Víctor (2012). “El control de convencionalidad: Incógnitas, desafíos y perspectivas”, en *Justicia Constitucional y Derechos Fundamentales. Control de Convencionalidad*. Bogotá. Fundación Konrad Adenauer-Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, pp. 17-55.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar y José Woldenberg (2000). *La mecánica del cambio político. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y Arena, 2<sup>a</sup> edición.

Carpizo, Jorge (1999). *Estudios Constitucionales*. 7<sup>a</sup> ed. México, Porrúa/UNAM.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (1990). *Resolución N° 1/90, Casos 9768, 9780 y 9828 (México)*, 17 de mayo de 1990. Disponible en: <https://www.cidh.oas.org/annualrep/89.90span/Cap3d.htm> (Consulta 4 de octubre de 2016).

De la Peza, José Luis (1999). “Notas sobre la Justicia Electoral”, en *Justicia Electoral en el umbral del Siglo XXI. Memoria del III Congreso de Derecho Electoral*. Tomo III. México. TEPJF-IFE-IIJUNAM-Universidad de Quintana Roo-ONU, México, pp. 827-862.

- Esteinou Madrid, Javier (2010). "La comunicación política en México: ¿para qué?", en *Anuario de investigación 2009*, UAM-X, México, 2010, pp. 3-30.
- Ojesto Martínez Porcayo, J. Fernando (2003). "Evolución de la justicia electoral en México, en TEPJF", en *Evolución de la justicia electoral en México, en Alemania y en España*. Cuaderno 3. La presencia internacional del Tribunal Electoral y sus Magistrados. México, pp. 121-150.
- Patiño Camarena, Javier (1999). *Derecho Electoral Mexicano*. 5<sup>a</sup> ed. México. Constitucionalista-IFE.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2012). *Plan Estratégico Institucional 2010-2016*. Disponible en: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion\\_importante/2012/04/pei\\_2010\\_2016\\_pdf\\_19607.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/informacion_importante/2012/04/pei_2010_2016_pdf_19607.pdf) [Consulta 4 de octubre].
- (2015). *Informe de labores 2014-2015*, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/acercate/informe-de-labores?sala=All> (Consulta 2/09/2016).
- (2016a). *Expedientes donde se determinó la inaplicación de una norma. Periodo del 01/11/2006 al 04/10/2016*. Secretaría General de Acuerdos. Disponible en <http://intranet.te.gob.mx/sga.asp?menu=16>, (Consulta 4 de octubre de 2016).
- (2016b). *Elecciones de carácter federal, estatal y municipal que ha anulado la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación del año 1997 al 20 de septiembre de 2016*. Secretaría General de Acuerdos, septiembre. Documento interno.
- Villafranco Robles, Citlali (2013), "Órganos electorales y modelo de comunicación política en la elección de 2012", en *Justicia Electoral*, Revista del TEPJF, Cuarta época, Vol. 1, Núm. 12, julio-diciembre, pp. 19-58.

### **Legislación**

*Decreto que reforma y adiciona los artículos 60., 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 6 de diciembre de 1977.

*Decreto por el que se promulga la Ley Federal de Organizaciones y Procesos Electorales*, publicado en el DOF del 30 de diciembre de 1977.

*Decreto por el que se reforman los artículos 52, 53, segundo párrafo, 54, primer párrafo y fracciones II, III y IV; 56; 77, fracción IV y Décimo Octavo Transitorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 15 de diciembre de 1986.

*Decreto por el que se promulga el Código Federal Electoral*, publicado en el DOF del 12 de febrero de 1987.

*Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35 fracción III, 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3<sup>a</sup>. Y se derogan los artículos 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 6 de abril de 1990.

*Decreto por el que se promulga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el DOF del 14 de agosto de 1990.

*Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 3 de septiembre de 1993.

*Decreto por el que se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 22 de agosto de 1996.

*Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; del Código Penal para el Distrito Federal en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal; del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; y se expide la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el DOF del 22 de noviembre de 1996.

*Decreto por el que se reforman los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 13 de noviembre de 2007.

- Decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*, publicado en el DOF del 14 de enero de 2008.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*, publicado en el DOF del 1º de julio de 2008.
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política* publicado en el DOF del 9 de agosto de 2012.
- Decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso o) de la fracción IV del artículo 116; y se reforma el artículo 122, Apartado C, Base Primera, fracción V, inciso f) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, publicado en el DOF del 27 de diciembre de 2013.
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral*, publicado en el DOF del 10 de febrero de 2014.
- Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, publicado en el DOF del 23 de mayo de 2014.

### **Acción de inconstitucionalidad en materia electoral, 2007-2017**

J. Fernando Franco González Salas

- Arteaga Nava, Elisur (1998). *La controversia constitucional, la acción de inconstitucionalidad y la facultad investigadora de la Suprema Corte de Justicia de la Nación*. 3ª Edición. Monte Alto. México.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José (1997). *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*. Fondo de Cultura Económica. México.

- Benítez Tiburcio, Alberto, Benítez Tiburcio, Mariana, Raigosa Sotelo, Luis (2008). *La Reforma Constitucional en Materia Electoral de 2007*. Senado de la República-ITAM. México.
- Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.) (2009). *Estudios sobre la reforma Electoral 2007. Hacia un Nuevo Modelo*. Tomos I y II. TEPJE. México.
- Moreno Trujillo, Rodrigo (2015). *Apuntes sobre la jurisdicción Constitucional Electoral. Una visión a partir del nuevo modelo de Derechos Humanos*. Tirant lo Blanch. Serie Monografías. México.
- Nieto Castillo, Santiago (1999). “La reforma electoral de 1996. ¿La última reforma del siglo?”, en *Derecho y legislación electoral*. Moctezuma Barragán, Gonzalo (coord.). UNAM Coordinación de Humanidades y Miguel Ángel Porrúa librero-editor. México.
- Piñón Jiménez, Diana y Nieto Castillo, Santiago (2015). “Procesos electoral 2014-2015 y la reforma electoral de 2014”, en *Democracia Política Electoral. Balance y desafíos*. Olivos Campos, José René (coord.). Editorial Porrúa-Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. México.
- Salgado Ledesma, Eréndira (2015). *Derecho procesal constitucional*. 2<sup>a</sup> Edición. México. Porrúa.
- (2015). “La importancia de los fallos judiciales en la definición del “nuevo” sistema electoral. Juicios Electorales-Acciones de Inconstitucionalidad-Amparo Convencional”, en *Democracia Política Electoral. Balances y desafíos*. Olivos Campos, José René (coord.). Porrúa-Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. México.
- Terrazas Salgado, Rodolfo (2006). *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*. Tomos I y II. Ángel Editor. México.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General de Delitos Electorales.

## **Quejas y sanciones en el sistema electoral federal mexicano, 2000-2018**

Arturo Espinosa Silis

- Navarro Luna, Fabiola. *La resolución de los procedimientos especiales sancionadores*, publicado en el portal especializado strategiaelectoral.mx, consultable en <http://strategiaelectoral.mx/blog/2014/07/07/la-resolucion-de-los-procedimientos-especiales-sancionadores/>.
- *El caso del Partido Verde*, publicado en el portal especializado strategiaelectoral.mx, consultable en <http://strategiaelectoral.mx/blog/2015/03/31/el-caso-del-partido-verde-i/>.
- Xopa Roldán, José (2012). *El procedimiento especial sancionador en materia electoral*. Instituto Federal Electoral. Cuadernos para el Debate. Proceso Electoral Federal 2011-2012. México.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2010). *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias. Al 19 de abril de 2010*. Disponible en: [http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ProcedimientosEn-Tramite/docs-informes/2010/CGo280410infp\\_3.pdf](http://www.ine.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ProcedimientosEn-Tramite/docs-informes/2010/CGo280410infp_3.pdf).
- (2011). *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 8 del Reglamento del Instituto Federal Electoral en Materia de Quejas y Denuncias. Al 7 de enero de 2011*. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/2011/CGo180111infp\\_3.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-InformesLegal/DS-ReglamentoMateria-QuejasDenuncias/docs-informes/2011/CGo180111infp_3.pdf).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2014). *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE. Al 22 de octubre de 2014*. Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201410-29in\\_01P03-00.pdf](http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201410-29in_01P03-00.pdf).
- (2015). *Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento al Artículo 10 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE. Al 20 de mayo de 2015*. Disponible en: [http://ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201505-27in\\_01P03-00.pdf](http://ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/CG.or201505-27in_01P03-00.pdf).

- (2016a). Plataforma Nacional de Transparencia. Oficio INE/UTyP-DP/DAIPDP/SAI-AS/1476/2016. Solicitud de información, resuelta el 30 de junio de 2016.
- (2016b). Plataforma Nacional de Transparencia. Oficio INE/UTyP-DP/DAIPDP/SAI-AS/1431/2016. Solicitud de información, resuelta el 30 de junio de 2016.
- (2018). *Informe que presenta el secretario del Consejo General en cumplimiento al artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE. Al 16 de noviembre de 2018.* Disponible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/97055>.
- (2019). Plataforma Nacional de Transparencia. Solicitud de información identificada con el número UT/18/03596 y folio de la 2210000378118, cuya respuesta se emitió el 15 de enero de 2019 mediante oficio INE-UT/00153/2019.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015).

*Informe de Labores 2014-2015 de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* Asuntos recibidos por el Sistema de Procedimientos Especiales Sancionadores, disponible en: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/Informe\\_SR\\_Especializada\\_2014\\_2015.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/Informe_SR_Especializada_2014_2015.pdf).

- (2017). Estadística judicial de la Sala Regional Especializada al 21 de agosto de 2017.
- (2018). *Informe de labores 2017-2018.* Sala Regional Especializada. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/media/files/364e39410ab8ed2.pdf>.

## **Desempeño y autonomía de los tribunales electorales locales**

**Felipe de la Mata Pizaña**

Código Federal Electoral (CFE) (1987). 12 de febrero de 1987, consultable en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4638888&fecha=12/02/1987).

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (ComIDH) (2013).

*Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas,* aprobado el 5 de diciembre. Consultable en: <http://www.cidh.org>.

- Comisión Internacional de Juristas (CIJ) (2007). “Declaración de Principios de Beijing relativos a la independencia de la judicatura en la región de LAWASIA”, en *Principios internacionales sobre la independencia y responsabilidad de jueces, abogados y fiscales*. párrafo dispositivo 41. Consultable en: [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4a7838272).
- (2013). *Garantías para la Independencia de las y los operadores de justicia. Hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el estado de derecho en las Américas*, aprobado el 5 de diciembre de 2013. Doc. 44. OEA/Ser.L/V/II., párr. 128. Consultable en: [www.cidh.org](http://www.cidh.org).
- Comité de Derechos Humanos (CDH) (2001). Observación General No. 29. Estados de Emergencia (artículo 4), Documento de la ONU CCPR/C/21/Rev. 1/ Add. 11, 31 de agosto de 2001, párr. 16. Consultable en: [https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos\\_hum\\_Base/CCPR/00\\_2\\_obs\\_grales\\_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html](https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CCPR/00_2_obs_grales_Cte%20DerHum%20%5BCCPR%5D.html).
- Consejo de Europa (CE) (1998). *Carta Europea sobre el Estatuto de los jueces*. DAJ/DOC (98) 23, 8-10 de julio. Párrafo dispositivo 1.6, en <http://biblioteca.cejamerica.org/bitstream/handle/2015/4255/carta-europea.pdf?sequence=1&isAllowed=y>.
- Consejo General del Poder Judicial Español. *Estatuto del Juez Iberoamericano*. VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia. celebrada en Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, los días 23, 24 y 25 de mayo de 2001. Consultable en: <http://www.riaej.com/informes/estatuto-del-juez-iberoamericano>.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en la página: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2000). Segundo informe sobre la Situación de los Derechos Humanos en Perú, Documento de la OEA/Ser.L/V/II.106 Doc. 59 Rev., 2 de junio, Capítulo II “Administración de Justicia y Estado de Derecho”, párr. 13.
- (2001). Caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Terry y Revoredo Marsano c. Perú). Párr. 75. Consultable en: [www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_71\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_71_esp.pdf).
- (2002). *Condición Jurídica y Derechos Humanos del Niño*. Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

- OC-17/2002, 28 de agosto, párr. 120, consultable en: [https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_17\\_esp.pdf](https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_17_esp.pdf).
- (2009). *Caso Reverón Trujillo vs. Venezuela. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 30 de junio de 2009. Serie C, núm. 197, consultable en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_197\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_197_esp.pdf).
- Decreto (1993). Que se reforman los artículos 41, 54, 56, 60, 63, 74 y 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consultable en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4780392&fecha=03/09/1993).
- De la Mata Pizaña (2018). *Hacia una garantía efectiva de la autonomía e independencia de los tribunales electorales locales*, 9 de abril, consultable en el blog: [www.te.gob.mx/blog/delamata/](http://www.te.gob.mx/blog/delamata/).
- Derechos del Pueblo Mexicano (2012). *México a través de sus Constituciones, Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional*. Artículos 114-136, Tomo VI. Coedición de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y otros.
- Jurisprudencia publicada en el Semanario Judicial de la Federación, consultable en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).
- Hernández Valle Rubén (2011). *Las Sentencias Básicas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014), consultable en la página: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) (2019). Consultable en la página: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Reglamento del Senado de la República, consultable en: <http://www.diputados.gob.mx>.
- Sala Superior del TEPJF. Sentencias: SUP-JRC-173/2012, SUP-JRC-111/2013, SUP-JDC-2012/2016, SUP-JE-72/2018, SUP-JE-1/2018 y SUP-JE-71/2018. Consultables en: <http://sitios.te.gob.mx/buscar/>.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2010). “TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. LAS NORMAS QUE LES IMPIDEN FUNCIONAR EN FORMA PERMANENTE E ININTERRUMPIDA VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL”. Tesis: P./J. 73/2010. Acción de incons-

titucionalidad 52/2009 y su acumulada 53/2009, recueitos 12 de julio, p. 1558. Consultable en: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx).

### **Evaluación del sistema de nulidades de elecciones en México, 2000-2018**

Carlos Báez Silva y Karolina M. Gilas

Agíss Bitar, Fernando (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización.* México. TEPJF.

Aguilar Camín, José Antonio (2015). “Precios ocultos de la democracia mexicana”, en *Milenio*. 29 de enero. México.

Báez Silva, Carlos y Karolina Monika Gilas (2016). “Tipos de nulidades y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”. Inédito.

Dictamen (2006). Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo. TEPJF. Disponible en: [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/Dictamen\\_relativo\\_eleccion\\_presidencial\\_2006.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/publicaciones/file/Dictamen_relativo_eleccion_presidencial_2006.pdf).

Gilas, Karolina Monika (2013). “Rebase de tope de gastos de campaña y sus consecuencias en el sistema electoral mexicano”, en *Justicia Electoral. Revista del TEPJF*. Núm. 12, pp. 101-140.

González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos (2010). “La muerte de la causal abstracta y la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral”, en *Andamios*. Vol.7, Núm.13, pp.291-319.

Jurisprudencia 9/98. “Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados. Su aplicación en la determinación de la nulidad de cierta votación, cómputo o elección”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 2, Año 1998, pp. 19 y 20.

Jurisprudencia 13/2000. “Nulidad de sufragios recibidos en una casilla. La irregularidad en que se sustente siempre debe ser determinante para el resultado de la votación, aun cuando en la hipótesis respectiva, tal elemento no se mencione expresamente (legislación del Estado de México y similares)”, en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 4, Año 2001, pp. 21 y 22.

Jurisprudencia 2/2018. "Con el rubro nulidad de elección por rebase de tope de gastos de campaña. Elementos para su configuración", en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, TEPJF, Año 10, Número 21, 2018, páginas 25 y 26.

Medina Torres, Luis Eduardo (2007). "La justicia electoral mexicana y la anulación de comicios, 1996-2005", en *Justicia Electoral. Tercera época*, vol. 1, núm. 1. México. TEPJF. Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/juselec/cont/22/drl/drl9.pdf>.

Sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 2013. Versión estenográfica disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>.

Sentencia SUP-JRC-402/2003. Actor: Partido Acción Nacional. Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie\\_comentarios/11\\_SUP-JRC-402-2003.pdf](http://www.te.gob.mx/documentacion/publicaciones/Serie_comentarios/11_SUP-JRC-402-2003.pdf) (consultado el 8 de abril de 2013).

Sentencia SDF-JRC-69/2009. Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, Acción Nacional, y Demetrio Sodi de la Tijera. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009/JRC/SDF-JRC-00069-2009.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SDF-JRC-65/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009/JRC/SDF-JRC-00065-2009.htm> (consultado el 8 de abril de 2013).

Sentencia SDF-JRC-69/2009. Actores: Partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo, Convergencia, Acción Nacional, y Demetrio Sodi de la Tijera. Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Distrito Federal. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SDF/2009/JRC/SDF-JRC-00069-2009.htm> (consultado el 8 de abril de 2013).

Sentencia SUP-RAP-96/2010. Actores: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2010-08-04/sup-rap-0096-2010.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SM-JRC-177/2009. Actores: Partido Acción Nacional y otros.

Autoridad Responsable: Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Coahuila de Zaragoza. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SM/2009/JRC/SM-JRC-00177-2009.htm> (consultado el 8 de abril de 2013).

Sentencia SG-JRC-204/2009. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-RAP-234/2009; SUP-RAP-239/2009; SUP-RAP-240/2009; SUP-RAP-243/2009 y SUP-RAP-251/2009. Actores: Ana Gabriela Guevara Espinoza, Partido Político Nacional Convergencia, Partido Acción Nacional, Demetrio Sodi de la Tijera y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00234-2009.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-RAP-304/2009. Actores: Partido Acción Nacional y Partido de la Revolución Democrática. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00304-2009.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-RAP-20/2010. Actor: José Humberto de los Santos Bertruy. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-RAP-48/2010. Actor: Partido Revolucionario Institucional. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2010/RAP/SUP-RAP-00048-2010.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-JRC-273/2010. Actores: Coalición “Durango Nos Une”, Partido Duranguense y Partido del Trabajo. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Durango. Disponible en: <https://docs.mexico.justia.com/federales/sentencias/tribunal-electoral/2010-09-12/sup-jrc-0273-2010.pdf> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-JRC-108/2011. Actor: Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Tribunal Electoral del Estado de Michoacán. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/JRC/SUP-JRC-00108-2011.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-RAP-532/2011. Actor: Juan Manuel Estrada Juárez. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/buscar/> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-JIN-359/2012. Actora: Coalición “Movimiento Progresista”. Autoridades Responsables: Consejo General del Instituto Federal Electoral y otra. Disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-JIN-0359-2012.pdf) (consultado el 8 de abril de 2013).

Sentencia SUP-OP-30/2015. Actores: Morena y Partido Acción Nacional. Autoridad Responsable: Congreso del Estado de Quintana Roo. Disponible en: <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/OP/SUP-OP-00030-2015.htm> (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Sentencia SUP-CDC-2/2017. Actores: Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Cuarta Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de México. Sustentantes: Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de La Federación, correspondientes a la Tercera y Cuarta Circunscripciones Plurinominales, con sede en Xalapa y Ciudad de México, respectivamente. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2017.pdf](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-CDC-0002-2017.pdf) (consultado el 15 de noviembre de 2019).

Tesis XXXI/2004. “Nulidad de elección. Factores cualitativo y cuantitativo del carácter determinante de la violación o irregularidad”. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial.* TEPJE, pp. 725-726.

Ugalde, Luis Carlos y Mario Guzmán (2013). “En las urnas: Más dinero, más corrupción”, en *Nexos*. Agosto.

**Fepade: la historia como creadora  
de instituciones**

Santiago Nieto Castillo  
y Sandra Fabiola Valdez Méndez

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)  
(2020).

Woldenberg, José *et al.* (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Cal y Arena. México.

**El costo presupuestario  
de la democracia electoral en México**

Gabriel Moreno Zepeda

Aparicio, Javier (2007). *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?* México. División de Estudios Políticos, CIDE.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión (2008). *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales*. Texto abrogado. México.

Griner, Steven y Daniel Zovatto (eds.) (2004). *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*. Costa Rica. OEA, IDEA.

Hopkin, Jonathan (2003). “Political decentralization, electoral change and party organizational adaptation: A framework for analysis”, en *European Urban and Regional Studies*, 10(3), pp. 227-237.

Mair, Peter, Wolfgang C. Muller y Fritz Plasser (eds.) (2004). *Political parties and electoral change: party responses to electoral markets*. Sage.

Maurice, Duverger (1980). *Los partidos políticos*. FCE, México.

Miranda, Perla (2017). “Presupuesto para el INE es ‘desorbitado’: Arquidiócesis”, en *El Universal*. 27 de agosto. Consultar en <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/sociedad/presupuesto-para-el-ine-es-desorbitado-arquidiocesis>.

Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA) (2015). *El financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales. Manual sobre financiamiento político*. IDEA-TEPJE. México. Consultar en <https://www.idea.int/sites/default/>

- files/publications/el-financiamiento-de-los-partidos-politicos-y-las-campanas-electorales.pdf.
- Oficina Nacional de Procedimientos Electorales (ONPE) (2016). “Elecciones Generales y Parlamento Andino 2016”, en *Reporte de Procesos y Consultas*. No. 16. Perú.
- Pinto-Duschinsky, Michael (2002). “Financing politics: A global view”, en *Journal of Democracy*. 13(4), pp. 69-86.
- Reyes Heroles, Jesús (1977). “Discurso sobre la reforma política de 1977 en Reforma política”, en *Gaceta informativa de la Comisión Federal Electoral*. CFE, México.
- Saldierna, Georgina (2014). “Tras ola de críticas, el INE rebaja \$902 millones a su solicitud de presupuesto”, en *La Jornada*. 28 de agosto. Consulta en <https://www.jornada.com.mx/2014/08/28/politica/015n1pol#>.
- Ugalde, Luis Carlos (2016). “La democracia estancada (México 2006-2016)”, en *Nexos*. México.
- Yáñez, B. N. *El financiamiento de los partidos políticos. Una mirada a la teoría y a la experiencia en américa latina*.

### **Gasto en propaganda gubernamental**

Justine Dupuy  
y Paulina Castaño Acosta

- Alianza para el Gobierno Abierto. <http://gobabiertomx.org>.
- Fundar, Centro de Análisis e Investigación y Artículo 19, Oficina para México y Centroamérica. “Libertad de expresión en venta. Acceso a información y censura indirecta en publicidad oficial”, en *Publicidad oficial (sitio web)*. Consultado el 1 de agosto de 2016. <http://publicidadoficial.com.mx/pdf/LibertadDigital.pdf>.
- Publicidad oficial*. “Iniciativas”. <http://publicidadoficial.com.mx/?p=2339>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). “Presupuesto de Egresos de la Federación”. [www.gob.mx/hacienda](http://www.gob.mx/hacienda).
- . “Cuenta de la Hacienda Pública”, en *Secretaría de Hacienda y Crédito Público*. Varios años.
- Secretaría de la Función Pública (SFP) (2018). “Sistema de Comunicación Social”. <http://www.gob.mx/sfp/documentos/gastos-de-comunicacion-social>.

The Mexican Institute's 2015 Election Guide (2015). "2014 Political-Electoral Reform", en *Wilson Center, Mexico Institute*. Consultado el 1 de agosto de 2016. <https://mexicoinsituteonelections2015.wordpress.com/2014-political-electoral-reform/>.

### **Legislación**

Ley General de Comunicación Social (LGCS) (2018). *Diario Oficial de la Federación*. 11 de mayo. Disponible en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS\\_110518.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGCS_110518.pdf).

### **La fiscalización de partidos políticos y candidatos**

Alfredo Cristalinas Kaulitz

Agíss Bitar, Fernando (2008). *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos: una reflexión sobre la aplicación efectiva sobre las normas de fiscalización*. México. TEPJF.

Americanos, Organización de los Estados (2011). *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Traducido por Dante Caputo. México. IEPSA.

Becerra, Ricardo, Pedro Salazar, y José Woldemberg (2005). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. México. Cal y arena.

Calendario Electoral 2015 (2015). "Calendario Electoral", en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. 01 de Enero. [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario/calendario\\_electoral\\_2015.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario/calendario_electoral_2015.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

Calendario Electoral 2016 (2016). "Calendario electoral", en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. 1 de Enero. [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario\\_electoral\\_2016\\_3005.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/calendario_electoral_2016_3005.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

Calendario Electoral 2017 (2017). "Calendario Electoral", en *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*. 1 de Enero. [http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/7\\_CE%202017\\_partidos\\_100117.pdf](http://www.trife.gob.mx/sites/default/files/7_CE%202017_partidos_100117.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

Calendario electoral 2018 (2018). "Calendario electoral", en *Instituto Nacional Electoral*. <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/>

- bitstream/handle/123456789/93539/CGex201709-05-ap-1-anexo.pdf?sequence=2&isAllowed=y (último acceso: 05 de Marzo de 2017).
- Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión (2012). *Comentarios al artículo 41 constitucional*. Vol. 3, de *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones*, de Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 189-230. México. Consejo Editorial de la H Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- Chacón Rojas, Oswaldo (2011). *Dinero del crimen organizado y fiscalización electoral*. México. Fontamara.
- Cifras del financiamiento público de 1997 a 2017. Partidos políticos nacionales. “Financiamiento de partidos políticos”, en *Instituo Nacional Electoral*. 11 de Octubre de 2016. [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/Partidos\\_PoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamiento\\_publicopartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DEPPP/Partidos_PoliticosyFinanciamiento/DEPPP-financiamiento/financiamiento_publicopartidosnacionales/financiamiento-publico-97-17.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).
- Córdova Vianello, Lorenzo (2011). “El financiamiento a los partidos políticos en México”, en *Financiamiento de partidos políticos en América Latina*. Vol. 594. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, pp. 351-368.
- Córdova, Lorenzo y Ciro Murayama (2006). *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*. México. Cal y arena.
- Cristalinas Kaulitz, Alfredo (2012). “Fiscalización del IFE a partidos políticos nacionales”, en *Revista Mexicana de Derechos Electorales*, nº 1 (Enero-Junio). 287.
- Instituto Mexicano de Contadores Públicos de México (2017). *Normas de Auditoría, para atestiguar, revisión y otros servicios relacionados*. México. IMCP.
- Navarro Fierro, Carlos (2014). *Estudios electorales en perspectiva internacional comparada. Regulación de las campañas electorales en dieciocho países de América Latina*. México. INE.
- Núñez Camacho, María de la Luz (2008). *El fenómeno de lavado de dinero en México. Causas, efectos y propuestas para reforzar su combate*. México. Porrúa.
- Ramos Palacios, Rodolfo (2007). *Desafíos de la fiscalización y auditoría. Aportación del estado de Chiapas al sistema electoral mexicano*. México. Editora Laguna.

Resolución del Consejo General del IFE CG31/2013. «Repositorio documental.» *Instituto Nacional Electoral.* 23 de Enero de 2013. <http://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/83401/CGe230113rp7-4.pdf?sequence=1&isAllowed=y> (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

Sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos. «Sanciones impuestas por año.» *Instituto Nacional Electoral.* 1 de Enero de 2007. <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UF/UF-SancionesPorAnio/SancionesPorAnio-docs/SancionesImpPorCamp-PPyCoal-97-00-03y06.pdf> (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

SUP-JDC-222/2018 y acumulados (2018). *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* 25 de abril. <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2018/JDC/SUP-JDC-00222-2018.htm>.

SUP-RAP-5/2013, SUP-RAP-10/2013 y SUP-RAP-11/2013. «Últimas sentencias.» *Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* 19 de Febrero de 2015. [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0005-2013.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0005-2013.pdf) (último acceso: 30 de Agosto de 2017).

## Legislación

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación.* 23 de mayo.

Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014). *Diario Oficial de la Federación.* 23 de mayo.

## El financiamiento ilegal de las campañas políticas en México

Luis Carlos Ugalde

Alcocer, Jorge (2015). “Tocamos fondo”, en *Voz y Voto.* Núm. 269, julio. Integralia (2014). *Reporte Legislativo V.* Segundo Año de la LXII Legislatura (septiembre 2013-abril 2014). <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/RL5.pdf> (último acceso: 23 de enero de 2020).

- Ugalde, Luis Carlos (coord.) (2014). *La negociación política del presupuesto en México, 1997-2012. Impacto sobre la composición y ejecución del gasto público.* Ciudad de México. Sitesa e Integralia. Disponible en [www.integralia.com.mx](http://www.integralia.com.mx).
- Ugalde, Luis Carlos (2015). “Democracia a precio alzado”, en *Nexos* (agosto).
- (2017). *Elecciones y corrupción en México.* Ciudad de México. Cultura de la Rendición de Cuentas. Auditoría Superior de la Federación.

### **El sistema de fiscalización después de las reformas constitucionales de 2014**

Luis Rodrigo Sánchez Gracia

Aparicio, Javier (2007). “Financiamiento a partidos políticos y su regulación: México en perspectiva comparada”, en *Seminario Internacional sobre Reformas Electorales*, intervención, 22 de agosto. Disponible en: [http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio\\_FinanciamientoPartidos\\_agosto07.pdf](http://investigadores.cide.edu/aparicio/Aparicio_FinanciamientoPartidos_agosto07.pdf) [consultado el 26 de diciembre de 2018].

Becerra Chávez, Pablo Javier *et al.* (2008), “A manera de conclusión: la reforma electoral de 2007-2008”, en *Elecciones y partidos políticos en México.* Manuel Larrosa Haro et al. (coords.). México, UAM, pp. 375-385. Disponible en: [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_Elecciones\\_Partidos\\_Politicos%20/2006dividido/2006\\_compressed\\_319-373.pdf](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_Elecciones_Partidos_Politicos%20/2006dividido/2006_compressed_319-373.pdf) [consultado el 24 de diciembre de 2018].

Córdova Vianello, Lorenzo y Ciro Murayama Rendón (2007). “Transparencia y partidos políticos. Los casos de *Pemexgate* y *Amigos de Fox*”, en *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad.* Pedro Salazar Ugarte (coord.). 2a. ed., México. UNAM-IFAI, pp. 261-297. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2456/11.pdf> [consultado el 24 de diciembre de 2018].

Cristalinas Kaulitz, Alfredo (2017). “La fiscalización de partidos políticos y candidatos”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local.* Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.). México, Integralia-TEPJE, pp. 220-248.

- Herrera Beltrán, Claudia (2014). “‘Trampeado’ modelo de prorratoe, acusa PRD”, en *La Jornada*, 12 de noviembre. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2014/11/12/politica/019n3pol>.
- Huchim, Eduardo R. (2014). “La trampa del prorratoe”, en *Reforma*, 22 de abril. Disponible en: [https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=25004](https://www.reforma.com/aplicacioneslibre/preacceso/articulo/default.aspx?__rval=1&id=25004&urlredirect=https://www.reforma.com/aplicaciones/editoriales/editorial.aspx?id=25004).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018a). *Rendición de cuentas y resultados de fiscalización. Información relevante del proceso electoral ordinario 2017-2018*. INE, México. 29 de agosto. Disponible en línea en <http://fiscalizacion.ine.mx/web/portalsif/inicio>.
- (2018b). *Numeralia del Proceso Electoral 2017-2018*. México, INE. Disponible en la liga <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/08/1Numeralia01072018-SIJE08072018findocx-3.pdf>.
- International IDEA (2012). “Deepening Democracy: A strategy for improving the integrity of elections Worldwide”, Estocolmo, International IDEA-Kofi Annan Foundation.
- Norris, Pippa (2014). *Why Electoral Integrity Matters?* Cambridge. Cambridge University Press.
- Peschard Mariscal, Jacqueline y Fidel Astorga Ortiz (2012). *Los partidos políticos frente al escrutinio. De la fiscalización a la transparencia*. México. TEPJF (*Temas selectos de Derecho Electoral*, 31).

### Legislación

- Congreso de la Unión (1990). “Decreto por el que se reforman y adicionan los artículos 5, 35, fracción III, 36, fracción I, 41, 54, 60 y 73, fracción VI, base 3<sup>a</sup>. Y se derogan los artículos transitorios 17, 18 y 19, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 6 de abril.
- (1993). “Decreto por el que se reforman los artículos 41, 54, 60 (...) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 3 de septiembre.
- (1996). “Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 22 de agosto.

- (2007). “Decreto que reforma los artículos 6°, 41, (...) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de noviembre.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2020). *Diario Oficial de la Federación*. 8 de mayo.
- Instituto Nacional Electoral, Resolución INE/CG120/2014 por la que se aprobó el diseño y alcances del sistema en línea de contabilidad de los partidos políticos, aspirantes, precandidatos y candidatos. Sesión extraordinaria de 13 de agosto de 2014.
- > *Resumen de las resoluciones por las que se desahogan casos de la Unidad de Fiscalización*. Diciembre de 2012, disponible en línea <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionRelevante/UTSID-ufrpp/RAquMon.pdf>.
- Grupo Parlamentario del PAN (GP-PAN) (2014). Iniciativa con aval de Grupo parlamentario por la que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, Senado de la República, marzo, Disponible en línea [https://www.te.gob.mx/normativa\\_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf](https://www.te.gob.mx/normativa_fiscalizacion/media/files/cce051f391b43a5.pdf).
- Grupo Parlamentario del PRI y del PVEM (GP-PRI/PVEM) (2014). *Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General Electoral (...)*, Senado de la República, 25 de marzo, p. 6. Disponible en línea [http://infesen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-26-1/assets/documentos/Inic\\_PRI-PVEM\\_Ley\\_General\\_Electoral.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-26-1/assets/documentos/Inic_PRI-PVEM_Ley_General_Electoral.pdf).
- Grupo Parlamentario del PRD (GP-PRD) (2014). *Iniciativa con aval de grupo parlamentario (...) con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Senado de la República, 19 de marzo de 2014. Disponible en línea [http://infesen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Inic\\_PRD\\_ley\\_Proced\\_Electorales.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2014-03-19-1/assets/documentos/Inic_PRD_ley_Proced_Electorales.pdf).
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo.
- Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo.

Reglamento de Fiscalización (RF) (2018). Aprobado por el Consejo General mediante acuerdo INE/CG263/2014 en sesión extraordinaria del 19 de noviembre de 2014, con las modificaciones realizadas mediante los acuerdos INE/CG350/2014, INE/CG1047/2015, INE/CG320/2016, INE/CG875/2016, INE/CG68/2017, INE/CG409/2017 e INE/CG04/2018.

Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización (RPMF) (2017). Aprobado por el Consejo General mediante el acuerdo INE/CG264/2014 en sesión extraordinaria del 19 de noviembre de 2014, con las modificaciones realizadas mediante los acuerdos INE/CG1048/2015, INE/CG319/2016 e INE/CG614/2017.

Resolución CG544/2009 correspondiente al procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos, presentadas por el PRI y el C. Federico Döring Casar en contra del PRD, por hechos que considera constituyen infracciones al Cofipe, identificado como Q-CFRPAP 25/04 PRI vs. PRD y su acumulada Q-CFRPAP 04/04 Federico Döring Casar vs. PRD, conocido como “Caso Ahumada”. Sesión ordinaria de 30 de octubre de 2009.

Resolución CG768/2012 del procedimiento de queja en materia de fiscalización identificado como Q-UFRPP 61/12 Y SUS ACUMULADOS QUFRPP 62/12, Q-UFRPP 124/12, Q-UFRPP 186/12, Q-UFRPP 208/12 Y QUFRPP 240/12. Sesión extraordinaria de 5 de diciembre de 2012.

Resolución CG31/2013 del procedimiento administrativo en materia de fiscalización en los expedientes Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados Q-UFRPP 246/12 y Q-UFRPP 232/12. Sesión extraordinaria de 23 de enero de 2013.

### **Jurisprudencia**

Acuerdo del Pleno en Materia Penal de Primer Circuito, Contradicción de tesis 12/2018 entre las sustentadas por los tribunales colegiados primero y segundo en materia penal del primer circuito. Sesión de 28 de agosto de 2018.

Jurisprudencia tesis LXXXIX/2002 en materia electoral. “INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR

IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITE REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO". Tercera época. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 153-154.

Jurisprudencia 62/2002 en materia electoral. "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIÓNADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD". *Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*. Volumen 1, pp. 501-502.

Jurisprudencia 67/2002 en materia electoral. "QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA". Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 60-62.

Jurisprudencia 43/2002 en materia electoral. "PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN". Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, p. 51.

Jurisprudencia 2/2002 en materia electoral. "AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN TAL GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES". Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, pp. 12-13.

Jurisprudencia tesis XII/2003 en materia electoral, de rubro: "INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL INCUMPLIMIENTO DE LAS FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN, DA LUGAR A ORDENAR SU REPOSICIÓN". Tercera época. Justicia Electoral. *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 7, Año 2004, pp. 44-45.

- Jurisprudencia II/2004 en materia electoral. Las actuaciones son admisibles en el procedimiento administrativo sancionador electoral, por lo menos, como fuente de indicios. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 366-368.
- Jurisprudencia XXXVII/2004 en materia electoral. PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS. *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, pp. 833-835.
- Jurisprudencia 7/2005 en materia electoral. "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES". *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, TEPJF, pp. 276-278.
- Jurisprudencia 21/2013 en materia electoral. "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES". *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, pp. 59-60.

### **La equidad del sistema electoral mexicano como fuente de restricciones en el modelo de comunicación política**

María Marván Laborde

- Báez Carlos, Ríos, Luis E. (coord.) (2016). *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos. TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (coord.) (2015). *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Córdova, Lorenzo (2012). "Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión", en ¿Hacia una Ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México. Ávila O. et al. UNAM, IIJ-UNAM, IDEA, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República. México.

- Choreño Rodríguez, Nadia *et al.* (2015). “Propaganda Gubernamental”, en *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (coord.) (México. Tirant lo Blanch.
- Delgado del Rincón, Luis (2016). “El principio de la equidad en la contienda electoral y la libertad de expresión de los precandidatos únicos en precampaña electoral”, en *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos. TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Durán Ceja Laura Daniella *et. al.* (2015). “Uso indebido de la pauta en radio y televisión” en Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (coord.) *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. México. Tirant lo Blanch.
- Esteinou Madrid, Javier (2010). “El nuevo modelo de comunicación política y sus consecuencias sobre las elecciones intermedias del 2009 en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*. UNAM. Número 253, pp. 139-213 <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/facdermx/cont/253/art/art12.pdf>.
- Fundar y Asociación mundial de periódicos y Editores de Noticias (WANINFRA) (2014). *Comprando complacencia: Publicidad oficial y censura indirecta en México*. Documento disponible en [www.rendicionde cuentas.org.mx](http://www.rendicionde cuentas.org.mx).
- Marván, María *et al.* (2016). *El modelo de comunicación política. En búsqueda de una equidad imposible*. En presa.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (2014). Financing democracy. Framework for supporting better public policies and averting policy capture. OECD GOV/PGC/ETH(2014)3/REV1.
- Penagos, Pedro Esteban (2016). “Ensayo Introductorio”, en *El proceso electoral Federal (2012)*. México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Pérez Parra José A *et al.* (2015). “Imparcialidad y neutralidad gubernamental”, en *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (coord.). México. Tirant lo Blanch.

- Real Academia Española (RAE) (2019a). “Equidad”, <http://dle.rae.es/?id=FzCUhhq> (consultado el 18 de julio de 2016).
- (RAE) (2019b). “Igualdad”, <http://dle.rae.es/?id=Kwjexzi> (consultado el 18 de julio de 2016).
- Sánchez Navarro, Ángel (2016). “Precandidatos únicos, campañas y precampañas. La dificultad de poner puertas al campo”, en *El proceso electoral Federal* (2012). México. Centro de Derechos Civiles y Políticos, TEPJF y Tirant lo Blanch.
- Segura Martínez, Aarón. (2015). “La tensión entre la libertad de expresión y la propaganda electoral a propósito de la cobertura informativa”, en *Procedimiento Especial Sancionador en la Justicia Electoral*. Coello, Clicerio, De la Mata, Felipe y Villafuerte, Gabriela (coord.). México. Tirant lo Blanch.
- Trejo Delabre, Raúl (2007). “La industria de lo televisable”, en *Nexos*. 354, junio. México.
- (2015). *Alegato por la deliberación pública*. México. Ediciones Cal y Arena.
- Villafranco Robles, Citlali y Medina Torres, Luis Eduardo (2013). “El modelo de comunicación política: problemas de aplicabilidad, coordinación e interpretación en el ámbito estatal federal”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral. Especial sobre Observación Electoral 2012*. PNUD-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Número 4, pp. 393-407. <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoElectoral/4/eeo/eeo17.pdf>.
- Zorrilla Francisco (2018). Blog de *Nexos Justicia electoral, fiscalización y marcas y derechos de autor*. <https://eljuegodelacorte.nexos.com.mx/?p=8942>.

### Sentencias

- <http://sjf.scjn.gob.mx/IusElectoral/Documentos/Sentencias/SUP-RAP-17-2006.pdf>.
- <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2006/RAP/SUP-RAP-00034-2006.htm>.
- <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00138-2009.htm>.

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00459-2011.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2011/RAP/SUP-RAP-00459-2011.htm)

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00003-2012.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2012/RAP/SUP-RAP-00003-2012.htm)

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/RAP/SUP-RAP-00028-2013.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2013/RAP/SUP-RAP-00028-2013.htm)

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REP/SUP-REP-00013-2014.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2014/REP/SUP-REP-00013-2014.htm)

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00001-2015.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00001-2015.htm)

[https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00003-2015.htm.](https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REP/SUP-REP-00003-2015.htm)

[https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0027-2015.pdf.](https://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0027-2015.pdf)

[https://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0887-2018.pdf.](https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-REC-0887-2018.pdf)

**Equidad y libertad de expresión en las contiendas electorales en México.  
Acceso a radio y televisión y procedimiento especial sancionador**

Julio Juárez Gámiz y Emilio Buendía Díaz

Arellano, Marco y José Rubén Jara (2013). “Estrategias de spoteo en el contexto de una nueva reforma”, en *Audiencias saturadas. Comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. Jara Elías, José Rubén y Alejandro Garnica Andrade (coords. y eds). México. Grupo Delphi, pp. 141-192.

Fundar (2016). Publicidad oficial. <http://publicidadoficial.com.mx/>.

Instituto Federal Electoral (IFE) (2006). “Gastos en radio y televisión. Informes anticipados, 2006”, en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informes\\_Anticipados\\_Radio\\_y\\_TV/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Informes_Anticipados_Radio_y_TV/).

Jara, José Rubén y Alejandro Garnica Andrade (eds.) (2013). *Audiencias Saturadas Comunicación Fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. Grupo Delphi. México.

- Juárez Gámiz, Julio y José Antonio Brambila (2013). “La publicidad política televisiva en el proceso electoral federal de 2012 en México”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. No. 4, pp. 303-320.
- Martínez, Mauricio, Ignacio Cárdenas y Ricardo Barrueta (2013). “Recepción e impacto de los spots y la mercadotecnia electoral en los votantes”, en Jara y Garnica (2013). *op oit*.
- Trejo Delarbre, Raúl (2001). *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Cal y Arena. México.

### Legislación

- Decreto (1990). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en *Diario Oficial de la Federación*. 15 de agosto. Consultar en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_orig\\_15ago90\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_orig_15ago90_ima.pdf).
- (1993). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (reforma), en *Diario Oficial de la Federación*. 24 de septiembre. Consultar en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref03\\_24sep93\\_ima.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref03_24sep93_ima.pdf).
- (1996). Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (reforma), en *Diario Oficial de la Federación*. 2 de noviembre. Consultar en [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE\\_ref08\\_22nov96.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cofipe/COFIPE_ref08_22nov96.pdf).
- Jurisprudencia 24/2009 en materia electoral. “RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL”, en <https://www.te.gob.mx/jurisprudencia-tesis/compilacion.htm#TEXTO%202024/2009>.

## Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México

Manuel Alejandro Guerrero Martínez  
y Margarita Moreno López

Ansolabehere S, Shanto Iyengar, A. Simon, y N. Valentino (1994). "Does attack advertising demobilize the electorate?", en *American Political Science Review*. 88, pp. 829-838.

Ansolabehere, S y Shanto Iyengar (1995). *Going Negative: How Political Advertisements Shrink and Polarize the Electorate*. Nueva York. Free Press.

Arellano, Marco, Ricardo Barrueta, Julio Juárez y Rubén Jara (2013). *Audiencias saturadas comunicación fallida. El impacto de los spots y las noticias en la campaña presidencial 2012*. México. Grupo Delphi.

Benoit, William L. (2012). *A Functional Analysis of Political Television Advertising*. Nueva York. Praeger.

Blumler, Jay y Michael Gurevitch (1995). *The Crisis of Public Communication*. Londres y Nueva York. Routledge.

Butler, David y Austin Ranney (2005). *Electioneering: A Comparative Study of Continuity and Change*. Oxford. Clarendon Press.

Finkel, S.E. y J. Geer (1998). "Spot Check: Casting doubt on the Demobilizing Effect of Attack Advertising", en *American Journal of Political Science*, 42, pp. 573-595.

Freedman, Paul y Ken Goldstein (1999). "Measuring Media Exposure and the Effects of Negative Campaign Ads", en *American Journal of Political Science*. 43, núm. 3, pp. 1189-1208.

Geer, John G. (2006). *In Defense of Negativity: Attack Advertising in Presidential Campaigns*. Chicago. The University of Chicago Press.

Goldstein, K. y P. Freedman (2002). "Campaign Advertising and Voter Turnout: New Evidence for a Stimulation Effect", en *The Journal of Politics*. 64, núm. 3, pp. 721-740.

Guerrero, Manuel Alejandro (2011). *Medios de comunicación y democracia: perspectivas desde México y Canadá*. México, DF. UIA.

Guerrero, Manuel Alejandro y Marco Arellano (2012). *Campañas negativas en 2006: ¿Cómo afectaron el voto?* México. UIA/IBOPE.

- Hallin, D. y Paolo Mancini (2004). "Americanization, Globalization, and Secularization: Understanding the Convergence of Media Systems and Political Communication", en *Comparing Political Communication*. Frank Esser y B. Pfetsch (eds.). Cambridge. Cambridge University Press.
- Hughes, Sallie y Manuel Alejandro Guerrero (2009). "The Disenchanted Voter: Emotional Attachment, Social Stratification and Mediated Politics in Mexico's 2006 Presidential Election", en *International Journal of Press/Politics*. Vol. 14, 3, pp. 353-375.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2000). Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto de la denuncia presentada por el PRI en contra de la Coalición "Alianza por el Cambio", por hechos que considera constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales identificado con el número de expediente JGE/QPRI/CG/027/2000, aprobada el 27 de abril.
- (2006). *Elecciones Federales 2006. Equidad y transparencia en la contienda electoral*. México, DF.
- (2009a). Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el PRI en contra del PAN por hechos que constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/055/2009 y su acumulado SCG/PE/PRI/JDE/PUE/061/2009 en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-081-2009 y su acumulado SUP-RAP-085-2009, de fecha 8 de mayo.
- (2009b). Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador iniciado con motivo de la denuncia presentada por el PRI en contra del PAN, por hechos que constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con el número de expediente SCG/PE/PRI/CG/147/2009, en cumplimiento a lo ordenado por la H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso

- de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-172/2009, de fecha 28 de julio.
- (2013). Resolución del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto del procedimiento especial sancionador incoado con motivo de las denuncias presentadas por el C. Francisco Arturo Vega de Lamadrid y el PAN en contra de los partidos Revolucionario Institucional, del Trabajo, Verde Ecologista de México y Encuentro Social, integrantes de la Coalición “Compromiso por Baja California”, por hechos que consideran constituyen infracciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, identificado con los números de expediente SCG/PE/FAVL/CG/42/2013 y su acumulado SCG/PE/PAN/CG/43/2013, aprobada el 28 de agosto.
  - Instituto Nacional Electoral (INE) (2014). *Informe País sobre la Calidad de la Ciudadanía en México*. México. INE con la colaboración de El Colegio de México.
  - (2017a). Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral presentado en la sesión del 24 de febrero.
  - (2017b). Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral presentado en la sesión del 25 de mayo.
  - (2018). Informe que presenta el Secretario del Consejo General en cumplimiento del artículo 36 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral presentado en la sesión del 23 de agosto.
  - Joslyn, Richard A (1986). “Political Advertising and the Meaning of Elections”, en *Perspectives on Political Advertising*. Carbondale, IL. Southern Illinois University Press.
  - Johnson-Cartee, K. S. y G.A. Copeland (1989). *Negative political advertising: Coming of age*. Hillsdale, N.J. Lawrence Erlbaum Associate.
  - Kaid, L. y A. Johnston (1991). “Negative versus Positive Television Advertising in Presidential Campaigns, 1960-1988”, en *Journal of Communication*. 41, pp. 53-64.
  - Kleinnijenhuis, Jan, Anita Van Hof y Dirk Oegema (2006). “Negative News and the Sleeper Effect on Distrust”, en *International Journal of Press/Politics*. 11, núm. 2, pp. 86-104.

- Lau, Richard y G. Pomper (2004). *Negative Campaigning: An Analysis of U.S. Senate Elections*. Nueva York. Rowman & Littlefield.
- Lau, Richard R., Lee Sigelman e Ivy Brown Rovner (2007). "The Effects of Negative Political Campaigns: A Meta-Analytic Reassessment", en *Journal of Politics*. 69, núm. 4, pp. 1176-1209.
- Lau, Richard R. e Ivy Brown Rovner (2009). "Negative Campaigning", en *Annual Review of Political Science*. 12, pp. 285-306.
- Mansnerus, L. (2005). "Forrester tosses his 'Hail Mary' ad", en *New York Times*, Oct. 23, pp. NJ14.
- Minow, N., N. Burch, D. Corcoran, T. Heard y R. (1969). *Price. Voters' Time: Report of the Twentieth Century Fund Commission on Campaign Cost in the Electronic Era*. Nueva York. Twentieth Century Fund.
- Meirick, Patrick (2004). "Topic Relevant Reference Groups and Dimensions of Distance: Political Advertising and First- and Third-Person Effects", en *Communication Research*. 3 (2), pp. 234-255.
- Patterson T. Y R. McClure (1973). "Political Advertising: Voter Reaction". Documento Presentado en American Association For Public Opinion Research.
- Robinson, M. J. (1976). "Public Affairs Television And The Growth Of Political Malaise: The Case Of 'The Selling Of The Pentagon'", en *American Political Science Review*. 70, (2), pp. 409-432.
- Shyles, Leonard (2013). "Issue Content And Legitimacy In 1988 Televised Political Advertising: Hubris And Synecdoche In Promoting Presidential Candidates", en *Television And Political Advertising*, Vol. II. Frank Biocca. Nueva York. Routledge.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (2006). Acción de inconstitucionalidad 45/2006, promoventes: partidos políticos Acción Nacional y Convergencia.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2012a). Juicio de Inconformidad con el número de expediente SUP-JIN-359/2012 resuelto del 30 de agosto.
- (2012b). Recurso de apelación con número de expediente SUP-RAP-319/2012 resuelto el 4 de julio.
- (2008). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, (2), 3, pp. 20-21. Jurisprudencia 11/2008. Libertad de expresión e información. Su maximización en el contexto del debate político.

- (2010). Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Año 3, Número 7, 2010, pp. 41-42. Jurisprudencia 26/2010. Radio y televisión. Requisitos para decretar la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral como medida cautelar.
  - (2015). Recurso de apelación con número de expediente SRE-PSC-268/2015 resuelto el 26 de noviembre.
  - (2016). Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Locales 2016-2017. 4ta. ed. Jurisprudencia 17/2016. Libertad de Expresión. Presunción de espontaneidad en la difusión de mensajes en redes sociales.
  - (2016). Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Locales 2016-2017. 4ta. ed. Jurisprudencia 18/2016. Libertad de Expresión. Presunción de espontaneidad en la difusión de mensajes en redes sociales.
  - (2016) Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Locales 2016-2017. 4ta. ed. Jurisprudencia 19/2016. Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas.
  - (2016). Compendio Tematizado de Jurisprudencia y Tesis. Procesos Electorales Locales 2016-2017. 4ta. ed. Jurisprudencia 31/2016. Libertad de expresión. No protege la imputación de delitos cuando con ello se calumnia a las personas.
  - (2018a). Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador con número de expediente SUP-REP-684-2018 resuelto el 23 de agosto de 2018.
  - (2018b). Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador con número de expediente SUP-REP-042-2018 resuelto el 7 de marzo de 2018.
- Valentino, N.A., V. Hutchings y D. Williams (2004). "The Impact of Political Advertising on Knowledge, Internet Information Seeking and Candidate Preference", en *Journal of Communication*. 54 (2), pp. 337-354.
- Voltmer, K. (2006). "The mass media and the dynamics of political communication in processes of democratization", en *Mass media and political communication in new democracies*. New York. Routledge.

- West, Darrell (1994). "Political Advertising and News Coverage in the 1992 California U.S. Senate Campaigns", en *Journal of Politics*, 56, pp. 1056-1075.
- (2005). *Air Wars: Television Advertising in Election Campaigns, 1952-2004*. 4a ed., Washington, DC. CQ Press.

**La experiencia mexicana en la regulación de las campañas negativas (2006-2018): entre la protección de la imagen de los políticos y la libre discusión de los asuntos públicos**

Benito Nacif Hernández

- Chappell, Lawson y Alejandro Moreno (2007). "El Estudio Panel México 2006: midiendo el cambio de opiniones durante la campaña presidencial", en *Política y Gobierno*, volumen XIV, número 2; II semestre, pp. 437-465.
- Molina, Jacobo (2014). "El procedimiento especial sancionador en la reforma electoral de 2014", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas., núm. 6, julio-diciembre, pp. 237-268.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) (2007). Tesis: P./J. 25/2007. "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO", en *Semanario Judicial de la Federación*, novena época, Tomo XXV, mayo de 2007, p. 1520.
- (2006). Acción de Inconstitucionalidad 45/2006 y su acumulada 46/2006. México, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Promotores: PAN y Convergencia. Acto Reclamado: El Decreto "327" por el que se reformaron y adicionaron diversos preceptos en el Estado de Zacatecas, p. 108.
- (2009). Tesis: 1a. CCXX/2009. "LIBERTAD DE EXPRESIÓN Y DERECHO A LA INFORMACIÓN. MODO EN QUE DEBEN SER ENTENDIDOS LOS REQUISITOS DE VERACIDAD E IMPARCIALIDAD", *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tesis aislada, Primera Sala, novena época, diciembre 2009, Tomo XXX, p. 284.
- (2013). Tesis: 1a./J. 38/2013 (10a.). "LIBERTAD DE EXPRESIÓN. SUS LÍMITES A LA LUZ DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN DUAL

- Y DEL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA”, en *Semanario Judicial de la Federación*, Jurisprudencia Constitucional. Primera Sala, décima época, libro XIX, abril de 2013, Tomo 1, p. 538.
- (2015). Tesis: 1a. XL/2015 (10a.). “LIBERTAD DE EXPRESIÓN. EL ESTÁNDAR DE MALICIA EFECTIVA REQUIERE NO SÓLO QUE LA INFORMACIÓN DIFUNDIDA HAYA SIDO FALSA, SINO QUE SE HAYA DIFUNDIDO A SABIENDAS DE SU FALSEDAD O CON LA INTENCIÓN DE DAÑAR (INTERPRETACIÓN DE ESTE ÚLTIMO ESTÁNDAR)”, en *Semanario Judicial de la Federación*. Tesis aislada. Primera Sala. décima época, libro 15, febrero de 2015, Tomo II, p. 1401.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2006). SUP-RAP-17/2006. México. Recurrente: Coalición por el Bien de Todos, Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Resolución del 5 de abril.
- (2009). SUP-RAP-81/2009. México. Actores: PAN y PRI. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Resolución 6 de mayo.
- (2010). SUP-RAP-213/2010. México. Actor: PRD. Autoridad Responsable: Comisión de Quejas y Denuncias y Secretario del Consejo General, ambos del Instituto Federal Electoral. Resolución del 24 de diciembre.
- (2011a). SUP-RAP-192/2010 y 193/2010 acumulados. Actores: PAN y PT. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México. Resolución del 12 de enero.
- (2011b). SUP-RAP-482/2011. México. Actor: Partido Social Demócrata de Coahuila. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. Resolución del 9 de noviembre.
- (2013a). SUP-RAP-89/2013. Actores: PAN. Autoridad Responsable: Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral. México. Resolución del 26 de junio.
- (2013b). SUP-RAP-108/2013. Actores: PRI. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México. Resolución del 18 de junio.
- (2013c). SUP-RAP-127/2013. Actores: PAN. Autoridad Responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral. México. Resolución del 21 de agosto.

- (2016). SUP-REP-129/2016. Actor: PAN. Autoridad Responsable: Sala Regional Especializada. México. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador. Resolución del 6 de julio.
- (2018). SUP-REP-143/2018. Actor: Sicre, Yepiz, Celaya y Asociados, Sociedad Civil, Autoridad Responsable: Sala Regional Especializada. México. Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador, resuelto el 23 de agosto, p. 26.

**Emergencia y consolidación de las plataformas  
de redes sociales como arenas de comunicación política  
en procesos electorales. Un acercamiento a su impacto  
y regulación en México**

César Augusto Rodríguez Cano

- Alonso, Jorge (2010). “El movimiento anulista en 2009 y la abstención. Los signos de las elecciones de los primeros años del siglo XXI en México”, en *Espiral*, XVI (47), enero-abril. México. Universidad de Guadalajara, pp. 9-46. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13811910001>.
- Arévalo Mutis, Paula L., Julián Antonio Navarro Hoyos, Fernando García Leguizamón y Catalina Casas Gómez (2014). “Modelos de regulación jurídica de las redes sociales virtuales”, en *Revista Vía Iuris* 11, pp. 109-135.
- Asociación de Internet.mx (2019). “15 Estudio sobre los Hábitos de los Usuarios de Internet en México 2019 versión pública”. Asociación de Internet.mx. <https://www.asociaciondeinternet.mx/es/component/repository/Habitos-de-Internet/15-Estudio-sobre-los-Habitos-de-los-Usuarios-de-Internet-en-Mexico-2019-version-publica/lang,es-es/?Itemid=> (Consultado el 28 de julio del 2019).
- Barata, Joan (2018). “La regulación de las redes sociales: ¿quién se encarga?”, en *Eldiario.es*. Tribuna abierta. [https://www.eldiario.es/tribunaabierta/regulacion-sociales-plataformas-Europa-desafios\\_6\\_745835452.html](https://www.eldiario.es/tribunaabierta/regulacion-sociales-plataformas-Europa-desafios_6_745835452.html) (Consultado el 21 de enero del 2019).
- Benassini, Claudia (2013). “Las redes sociales en las elecciones mexicanas 2012: un largo camino por andar”, en *Revista Mexicana de Comunicación*, pp. 133, 24-26. <http://mexicanadecomunicacion.com>.

- com.mx/rmc/2013/04/17/las-redes-sociales-en-las-elecciones-mexicanas-2012-un-largo-camino-por-andar/ (Consultado el 11 de enero del 2019).
- Berumen, Gladys y Laura Medellín (2015). “Marketing de los candidatos a la gubernatura de Nuevo León en las redes sociales durante el proceso electoral de 2015”, en *Apuntes electorales*, XC, núm. 54, pp. 66-67. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6426364> (Consultado el 15 de enero del 2019).
- Bradshaw, Samantha y Philip Howard (2017). “Troops, Trolls and Troublemakers: A Global Inventory of Organized Social Media Manipulation”, en *Computational Propaganda Research Project*. Universidad de Oxford. <https://comprop.ox.ac.uk/wp-content/uploads/sites/89/2017/07/Troops-Trolls-and-Troublemakers.pdf> (Consultado el 15 de enero del 2019).
- Buendía, Jorge y Fernanda Somuano (2003). “Participación electoral y nuevas democracias: la elección presidencial de 2000 en México”, en *Política y gobierno*. CIDE, pp. 289-323. <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/342/251> (Consultado el 10 de enero del 2019).
- Castells, Manuel (2009). *Comunicación y poder*. Madrid. Alianza Editorial.
- Castillo, Leticia (2014). “Medios y elecciones 2012: viejos y nuevos desafíos para la comunicación política en México”, en *Nóesis. Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*. Instituto de Ciencias Sociales y Administración. <https://www.redalyc.org/pdf/859/85929886004.pdf> (Consultado el 13 de enero del 2019).
- Cornella, Alfons (1996). “Cómo darse de baja y evitar la infoxicación en internet [Newsletter]”, en *Infonomía*, 187. Disponible en [http://www.infonomia.com/pdf/1996\\_12\\_16\\_extranet.187.infoxicacion.pdf](http://www.infonomia.com/pdf/1996_12_16_extranet.187.infoxicacion.pdf)
- Crovi, Delia (2004). “Internet en las elecciones del 2003”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Vol. XLVI, núm. 190, enero-abril. UNAM, pp 113-127. <https://www.redalyc.org/pdf/421/42119007.pdf> (Consultado el 11 de enero del 2019).
- Dahlgren, Peter (2018). “Public Sphere Participation Online: the Ambiguities of Affect”, en *Les Enjeux de l'information et de la communication*. 1, pp. 5-20.

- Ferry, Jean-Marc y Dominique Wolton (1992). *El nuevo espacio público*. Barcelona. Gedisa.
- Gauthier, Gilles, André Gosselin y Jean Mouchon (1998). *Comunicación y política*. Barcelona. Gedisa.
- Gerstenfeld, Phyllis B., Diana R. Grant, y Chau-Pu Chiang (2003). "Hate online: A content analysis of extremist Internet sites", en *Analyses of social issues and public policy* 3, no. 1, pp. 29-44.
- Gómez-Tagle, Silvia, Héctor Tejera Gaona, Jesús Aguilar López, Jaime Ramírez y Oniel Díaz (2012). "Informe de la encuesta nacional de cultura política de los jóvenes 2012", en *El Colegio de México*. [https://educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud\\_y\\_Ciudadania/006La\\_CulturaPolitica\\_delos\\_Jovenes\\_en\\_Mexico.pdf](https://educiac.org.mx/pdf/Biblioteca/Juventud_y_Ciudadania/006La_CulturaPolitica_delos_Jovenes_en_Mexico.pdf) (Consultado el 16 de enero del 2019).
- Groshek, Jacob y Megan Clough Groshek (2013). "Agenda Trending: Reciprocity and the Predictive Capacity of Social Networking Sites in Intermedia Agenda Setting across Topics over time", en *Media and Communication*, 1(1), pp. 15-27.
- Guardian News (2018). "Mark Zuckerberg testifies before Congress — watch live". Video de YouTube, 5.15.24h, publicado el 10 de abril del 2018. [https://www.youtube.com/watch?v=mZaec\\_mlq9M](https://www.youtube.com/watch?v=mZaec_mlq9M) (Consultado el 24 de enero del 2019).
- Guerrero Martínez, Manuel Alejandro y Margarita Moreno López (2017). "Campañas negativas: los problemas del modelo de comunicación política en México", en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva federal y local*. Luis Carlos Ugalde y Said Hernández (coords.). México. Integralia Consultores y TEPJF, pp. 289-311.
- Habermas, Jürgen (1981). *Historia y crítica de la opinión pública: la transformación estructural de la vida pública*. Barcelona. Gustavo Gili.
- 2005. *Facticidad y Validez*. Madrid. Trotta.
- House of Commons (2019). "Disinformation and 'fake news': Final Report". House of Commons. Digital, Culture, Media and Sport Committee. <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmcumeds/1791/1791.pdf>
- Howard, Philip N. y Muzammil M. Hussain (2013). *Democracy's fourth wave? Digital Media and the Arab Spring*. Oxford. Oxford University Press.

- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (2018). “Encuesta Nacional sobre Disponibilidad y Uso de TIC en Hogares, 2017”. ENDUTIH. Comunicado de Prensa, núm. 105/18. [http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENDUTIH2018\\_02.pdf](http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2018/OtrTemEcon/ENDUTIH2018_02.pdf) (Consultado el 10 de enero del 2019).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). “Facebook e INE anuncian colaboración para elecciones”. Central electoral, núm. 056. Comunicado de prensa. Febrero 5. <https://centralelectoral.ine.mx/2018/02/05/facebook-e-ine-anuncian-colaboracion-para-elecciones/> (Consultado el 19 de enero del 2019).
- (2009). “Proceso Electoral Federal 2008-2009”, en INE. [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/internos/Detalle\\_que\\_es\\_el\\_PREP\\_2009-id-9b039f05125bf110VgnVCM1000000c68000aRCRD/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/internos/Detalle_que_es_el_PREP_2009-id-9b039f05125bf110VgnVCM1000000c68000aRCRD/) (Consultado el 9 de enero del 2019).
- (2018). “Debates presidenciales”, en INE. <https://www.ine.mx/debates-presidenciales-2018/> (Consultado el 9 de enero del 2019).
- Islas, Octavio y Fernando Gutiérrez (2003). “Internet, el medio que cambió a la comunicación”, en *Razón y Palabra*, 34, septiembre, <http://www.razonypalabra.org.mx/espejo/2003/septiembre.html> (Consultado el 11 de enero del 2019).
- Islas, Octavio (2007). “Elecciones presidenciales en México, 2006: cuando los medios desplazan a los lectores”, en *Chasqui. Revista Latinoamericana de Comunicación*, junio, núm. 98. Centro Internacional de Estudios Superiores de Comunicación para América Latina, pp. 46-55. <https://www.redalyc.org/pdf/160/16009809.pdf> (Consultado el 11 de enero del 2019).
- Jakubowicz, Andrew H. (2018). “Algorithms of hate: How the Internet facilitates the spread of racism and how public policy might help stem the impact”, en *Journal and Proceedings of the Royal Society of New South Wales*. Royal Society of New South Wales.
- Leetoy, Salvador y Jaime Figueroa (2016). “#Losmurossícaen: Wikipolítica y la ciudadanización de la política en México”, en *Perspectivas de la comunicación*, vol. 9, núm. 1. <http://publicacionescienciassociales.ufro.cl/index.php/perspectivas/article/view/639/564> (Consultado el 13 de enero del 2019).

- Meneses, María Elena y Jacob Bañuelos (2009). "Internet y campañas presidenciales en México. La oportunidad postergada", en *Serie Breviarios de Cultura Política Mexicana*, núm. 8. IEEM. <http://www.ieem.org.mx/cefode/descargas/brevario/Breviario8.pdf> (Consultado el 12 de enero del 2019).
- Merodio, Iker (2009). "Euskadi 2009, la prueba cero de las campañas digitales después del fenómeno Obama", en *Hermes*, 30. España. Universidad de la Rioja, pp. 50-58. <http://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3004345>.
- Morán Torres, Enoc F. y Marco Antonio Valencia Villatoro (2017). "La libertad de expresión en procesos electorales. El caso de las redes sociales", en *Ciencia Jurídica* 5, núm. 10, pp. 155-169.
- Noain-Sánchez, Amaya (2019). "Periodismo de confirmación vs. Desinformación: Verificado18 y las elecciones mexicanas de 2018", en Ámbitos. Revista Internacional de Comunicación, vol. 1, núm. 43. <https://revistascientificas.us.es/index.php/Ambitos/article/view/6655> (Consultado el 16 de enero del 2019).
- Papacharissi, Zizi (2009). "The virtual sphere: the internet, the public sphere and beyond", en *Routledge Handbook of Internet Politics*. Andrew Chadwick y Philip N. Howard (eds). Nueva York. Routledge, pp. 230-245.
- Pérez, Ana Yeli (2014). "Campañas negativas en las elecciones 2000 y 2006 en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 59, núm. 222. UNAM, pp. 87-115. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185191814702119> (Consultado el 12 de enero del 2019).
- Rodríguez Cano, César A. (2012). "Climas de opinión, Twitter vs. monopolios mediáticos en las elecciones presidenciales de México en 2012", en *Del 131 al# YoSoy132. Elección 2012*, pp. 105-126.
- Rodríguez Cano, César A. (2017). "Más allá de #YoSoy132. Agenda Trending y comunicación posmasiva en un contexto electoral", en *Revista Iberoamericana de Comunicación*, 32. Universidad Iberoamericana. [http://revistas.ibero.mx/iberoamericana\\_de\\_comunicacion/uploads/volumenes/13/pdf/RIC32\\_Web.pdf](http://revistas.ibero.mx/iberoamericana_de_comunicacion/uploads/volumenes/13/pdf/RIC32_Web.pdf) (Consultado el 15 de enero del 2019).
- Romm, Tony (2019). "The U.S. government and Facebook are negotiating a record, multibillion-dollar fine for the company's privacy lapses",

- en *The Washington Post*, Tech Policy, febrero 14. [https://www.washingtonpost.com/technology/2019/02/14/us-government-facebook-are-negotiating-record-multi-billion-dollar-fine-companys-privacy-lapses/?utm\\_term=.d77d4b3be89f](https://www.washingtonpost.com/technology/2019/02/14/us-government-facebook-are-negotiating-record-multi-billion-dollar-fine-companys-privacy-lapses/?utm_term=.d77d4b3be89f) (Consultado el 15 de febrero del 2019).
- Sobkowicz, Paweł y Antoni Sobkowicz (2010). “Dynamics of hate based Internet user networks”, en *The European Physical Journal B: Condensed Matter and Complex Systems*, 73, núm. 4, pp. 633-643.
- Strikovsky Vestel, Sandra (2000) “La democracia en la era digital”, en *Razón y Palabra*. 5(17). febrero-abril. México. ITESM. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n17/17sstrikovsky.html>.
- Toffler, Alvin (1982). *El shock del futuro*. Barcelona. Plaza & Janes.
- Torres Nabel, Luis (2009). “Ciberprotestas y consecuencias políticas: Reflexiones sobre el caso de Internet necesario en México”, en *Razón y palabra*, núm. 70. [http://www.razonypalabra.org.mx/TORRES\\_REVISADO.pdf](http://www.razonypalabra.org.mx/TORRES_REVISADO.pdf) (Consultado el 12 de enero del 2019).
- Trejo Delarbre, Raúl (2016). “Ser visibles, para ser ciudadanos. Política y redes sociodigitales en América Latina”, en *Revista Latinoamericana de Ciencias de la Comunicación*, 12, núm. 22, pp. 57-69.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2016a). “Libertad de expresión en redes sociales. Enfoque que debe de adoptarse al analizar medidas que pueden impactarlas”, en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, año 9, n. 18: 33-34. <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=19/2016&tppBusqueda=S&sWord=19/2016> (Consultado el 21 de enero del 2019).
- (2016b). “Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador: expedientes SUP-REP-185/2016 y SUP-REP-186/2016 acumulados”. Secretaría General de Acuerdos. [www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REP/185/SUP\\_2016 REP\\_185-627484.pdf](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2016/REP/185/SUP_2016 REP_185-627484.pdf) (Consultado el 19 de febrero de 2019).
- (2018). Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSC-75/2018. <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/especializada/SRE-PSC-0075-2018.pdf> (Consultado el 28 de julio de 2019).
- (2019). Compilación de Jurisprudencia y Tesis 1997-2019: Índice de Jurisprudencia Vigente. <https://www.te.gob.mx/jurisprudencia y tesis/compilacion.htm> (Consultado el 28 de julio de 2019).

- Verificado.mx (2018). <https://verificado.mx/>
- Wolton, Dominique (1992). “La comunicación política. Construcción de un modelo”, en *El nuevo espacio público*. Jean-Marc Ferry y Dominique Wolton. Barcelona. Gedisa, pp. 28-46.
- Van Dijck, José (2017). *La cultura de la conectividad: una historia crítica de las redes sociales*. Buenos Aires. Siglo Veintiuno Editores.

### **Clientelismo electoral**

Ximena Mata Zenteno

- Acción Ciudadana Frente a la Pobreza (2018). *Democracia sin pobreza 2018. Encuesta nacional*. Disponible en: <http://bit.ly/2vxWhR3>.
- Beltrán, Ulises y Rodrigo Castro (2015). “Clientelismo de gorra y camiseta”, en *Nexos*. Diciembre.
- (2017). *Clientelism as political communication: party branding and modern campaigns in Mexico*. México. CIDE.
- Cámara de Diputados (2009). *Memoria histórica de la transición democrática en México, 1977-2007: documentos básicos para entender el cambio político*. Vol. 3. México. Cámara de Diputados.
- Casar, María Amparo y Luis Carlos Ugalde (coords.) (2019). *Dinero Bajo la Mesa: financiamiento y gasto ilegal de campañas políticas en México*. México. Grijalbo.
- Código Penal Federal. Título Vigésimo Cuarto “Delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos”.
- Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales. Informes anuales y mensuales, recurso electrónico: <http://fepade.gob.mx/informes.html>.
- Greene, Kenneth (2017). *La ineeficacia de (los intentos de) comprar votos*. México. TEPJF.
- Ley General en Materia de Delitos Electorales. Título Segundo “De los delitos en materia electoral”.
- Mercado, Lauro (2014). “Clientelismo electoral: limitantes del voto libre y secreto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano: perspectiva estatal e internacional*. Ugalde, Luis Carlos (coord.). México. TEPJF, 2014, pp. 237-278.
- Méjico Evalúa (2018). *Hallazgos 2017. Seguimiento y evaluación del Sistema de justicia penal en México*. México. Consultar en <http://>

- [justiciaposible.org.mx/hallazgos-2017-seguimiento-y-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/](http://justiciaposible.org.mx/hallazgos-2017-seguimiento-y-evaluacion-del-sistema-de-justicia-penal-en-mexico/).
- Nieto, Santiago y Sandra Valdés (2017). “Fepade: la historia como creadora de instituciones”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva federal y local*. Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández (coords.). México. Integralia Consultores y TEPJF.
- Pérez de Acha, Luis (2018). “Empresas fantasma: vértice de corrupción”, en *Revista R Reforma*, 14 de enero.
- Schedler, Andreas, y Laura Manríquez (2014). *El voto es nuestro. Cómo los ciudadanos perciben el clientelismo electoral*. México. Universidad Nacional Autónoma de México.
- Scott, James C. (1969). “Corruption, Machine Politics and Political Change”, en *American Political Science Review*, vol. 63, núm. 4.
- Séptima Encuesta Nacional Electoral (SENE) (2015). Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y Comparative Study of Electoral Systems (CSES). México. CIDE-CSES. Ver en <http://datos.cide.edu/handle/10089/17406>.
- Simpser, Alberto (2017). “Clientelismo electoral, coacción y compra del voto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*. México. Integralia y TEPJF, 312 pp.
- Ugalde, Luis Carlos (2013). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012)*. México. CEEY.
- (2012). *Por una democracia eficaz*. México. Aguilar.
- (2015). “Democracia a precio alzado”, en *Nexos*, agosto.
- (2016). “La democracia estancada (México 2006-2016)”, en *Nexos*, agosto.
- Ugalde, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (2013). “Clientelismo electoral y la compra de voto en México”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano (2000-2012). Ideas para una nueva reforma electoral*. México. Integralia Consultores y Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY).
- Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Quintana (coords.) (2017). *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Integralia-TEPJE.

**Voto obligatorio con sanción:  
una propuesta para México**

Carlos Enrique Ramos Chávez

- Amaya, Mateo (2014). *Argumentos en pro y en contra del voto obligatorio*. 30 de septiembre. <https://libreiniciativadotco.wordpress.com/2014/09/30/argumentos-en-pro-y-en-contra-del-voto-obligatorio/> (último acceso: 6 de noviembre de 2019).
- Angarita Cala, Francisco (2017). *Elección racional, voto obligatorio y venta del voto en Colombia*. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/14881/1/ELECCI%C3%93N%20RACIONAL%20VOTO%20OBLIGATORIO%20Y%20VENTA%20DEL%20VOTO%20EN%20COLOMBIA%20%28CORREGIDO%29.pdf> (último acceso: 14 de noviembre de 2019).
- Australian Electoral Commission (2011). *Compulsory Voting*. 18 de mayo. <https://www.thoughtco.com/compulsory-voting-1435409> (último acceso: 6 de noviembre de 2019).
- Báez, Claudia (2017). *Así es el comportamiento de los latinoamericanos 'obligados' a votar en 2017*. 2 de diciembre. <https://www.france24.com/es/20171201-voto-obligatorio-elecciones-latinoamerica> (último acceso: 23 de diciembre de 2019).
- Barberán, Marshall (2009). "El derecho y la obligación de votar", en *Revista de derecho (Valdivia)*, pp. 77-91.
- Birch, Sarah (2008). *Full participation: A comparative study of compulsory voting*. New York. United Nations University Press.
- Bruce, Raphael, y Rafael Costa Lima (2015). *Compulsory Voting and TV News Consumption: Evidence from Brazil*. diciembre. [https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db\\_name=EEAESEM2016&paper\\_id=2441](https://editorialexpress.com/cgi-bin/conference/download.cgi?db_name=EEAESEM2016&paper_id=2441) (último acceso: 15 de noviembre de 2019).
- Caldevilla Domínguez, David (2015). "Pros y contras del voto obligatorio en la formación de la cultura política: Electopartidismo", en *Perspectivas de la Comunicación*, pp. 171-187.
- Chuaqui, Tomás (2007). "Participación electoral obligatoria: una defensa", en *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo y Ignacio Walker. Santiago. PNUD, pp. 183-203.

- Clarín Política (2019). *Voto obligatorio en la Argentina: ¿podría ser optativo?* 27 de octubre. [https://www.clarin.com/politica/voto-obligatorio-en-la-argentina-podria-ser-optativo-\\_0\\_I1OgyuQH.html](https://www.clarin.com/politica/voto-obligatorio-en-la-argentina-podria-ser-optativo-_0_I1OgyuQH.html) (último acceso: 11 de noviembre de 2019).
- Crespo, José Antonio (2011). *La decepción mexicana con la democracia.* 25 de enero. <https://archivo.eluniversal.com.mx/editoriales/51463.html> (último acceso: 12 de noviembre de 2019).
- Dosamantes, J. A. (2004). *Diccionario de derecho electoral.* México, DF. Porrúa.
- Fernández, Mario, y José Thompson (2007). *El voto obligatorio.* <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-13.pdf> (último acceso: 23 de septiembre de 2019).
- Gans-Morse, Jordan, Sebastián Mazzuca, y Simeon Nichter (2014). “Varieties of Clientelism: Machine Politics during Elections”, en *American Journal of Political Science*, pp. 415-432.
- Hernández A., Rafael (2009). *Voto obligatorio en América y Europa: Nómima de países, causales de exención, y niveles de participación.* enero. [https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repo/10221/26872/1/Voto\\_obligatorio.pdf](https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repo/10221/26872/1/Voto_obligatorio.pdf) (último acceso: 14 de noviembre de 2019).
- International IDEA. *What is compulsory voting?* s.f. <https://www.idea.int/data-tools/data/voter-turnout/compulsory-voting> (último acceso: 23 de septiembre de 2019).
- Lijphart, Arend (1997). “Unequal Participation: Democracy’s Unresolved Dilemma”, en *American Political Science Review*, pp. 1-14.
- Lopez de Leon, Fernanda Leite, y Renata Rizzi (2014). “A Test for the Rational Ignorance Hypothesis: Evidence from a Natural Experiment in Brazil”, en *American Economic Journal: Economic Policy*, pp. 380-398.
- Maldonado, Arturo (2014). “Cuando el voto es obligatorio, ¿quiénes se oponen? Evidencia de Perú y Ecuador”, en *Perspectivas desde el Barómetro de las Américas: 2014*, pp. 1-9.
- Maroto, María Marta, y Tomáš Došek (2018). “El voto obligatorio y la redistribución del ingreso: reexaminando el argumento lijphartiano con matching”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, pp. 97-114.

- Miranda, Lucia (2015). *Reformas al voto de los nacionales y extranjeros en América Latina (1978-2015)*. 11 de Marzo. <https://reformaspoliticas.org/wp-content/uploads/2019/03/Voto-NacionalesyExtranjeros2015.pdf> (último acceso: 11 de noviembre de 2019).
- Morales, Mauricio (2011). “Disolución de la identificación partidaria en Chile”, en *Chile 2010. Percepciones y actitudes sociales. Informe de la Sexta Encuesta Nacional UDP*. Maite de Cea. Santiago, Chile. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. ICSO, pp. 45-59.
- Proyecto de Administración y Costo de Elecciones “ACE Project”. *Sistemas Electorales*. s/f. <http://aceproject.org/main/espanol/es/esc07a.htm> (último acceso: 14 de noviembre de 2019).
- Ramos Espinosa, Lorena Elizabeth (2014). *El voto facultativo como un derecho de participación en el Ecuador*. Disertación previa a la obtención del título de abogada. Quito. Pontificia Universidad Católica del Ecuador.
- Robles Ríos, Alejandra (2011). *Niveles de participación electoral en América Latina*. 10 de Febrero. <http://aceproject.org/electoral-advice-es/archive/questions/replies/663253754> (último acceso: 29 de octubre de 2019).
- Rodríguez Garavito, César (2017). *Razones a favor del voto obligatorio*. 16 de febrero. <https://www.elespectador.com/opinion/razones-favor-del-voto-obligatorio-columna-680284> (último acceso: 06 de noviembre de 2019).
- Sierra, Lucas (2007). “El Voto como Derecho: Una Cuestión de Principios”, en *Modernización del Régimen Electoral Chileno*. Arturo Fontaine, Cristián Larroulet, José Antonio Viera-Gallo y Ignacio Walker. Santiago. PNUD, pp. 157-181.
- Singh, Shane P. (2014a). “Compulsory Voting and the Turnout Decision Calculus”, en *Political Studies*, pp. 548-568.
- Singh, Shane P. (2014b). *Beyond Turnout: The Consequences of Compulsory Voting*. 20 de agosto. <https://www.psa.ac.uk/insight-plus/beyond-turnout-consequences-compulsory-voting> (último acceso: 15 de noviembre de 2019).
- Soto Flores, Armando (2019). “El voto obligatorio con sanción: una alternativa para lograr la democracia en México”, en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, pp. 493-512.

- Torres-Ruiz, René (2017). "El voto en México: ayer y hoy", en *Espacios Públicos*, pp. 27-44.
- Vázquez del Mercado, Salvador (2012). *Voto obligatorio: ¿Votar por votar?* 25 de enero. <https://www.letraslibres.com/mexico-espana/voto-obligatorio-votar-por-votar> (último acceso: 23 de septiembre de 2019).
- Vedezoto F., Nancy. *El derecho al voto cambió nueve veces en el periódico republicano.* s/f. <https://www.elcomercio.com/actualidad/derecho-al-voto-cambio-nueve.html> (último acceso: 11 de noviembre de 2019).
- Vlaicu, Razvan (2017). *¿Puede el sufragio obligatorio mejorar la democracia?* 5 de julio. <https://blogs.iadb.org/ideas-que-cuentan/es/puede-el-sufragio-obligatorio-mejorar-la-democracia/> (último acceso: 23 de septiembre de 2019).
- Whitehead, Laurence (2006). "Una transición difícil de alcanzar: la lenta desaparición del gobierno de partido dominante en México", en *Lecturas sobre el cambio político en México*. Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández. México. Centro de Investigación y Docencia Económicas/Fondo de Cultura Económica, pp. 115-148.

### **Asesinatos políticos en México y presencia de organizaciones criminales. Análisis del proceso electoral 2017-2018**

Víctor A. Hernández-Huerta  
y Daniel A. Bastidas Vargas

Aguirre, Jerjes y Hugo Herrera (2013). "Institutional weakness and organized crime in Mexico: the case of Michoacán", en *Trends in Organized Crime*, 16 (2), pp. 221-38. <https://doi.org/10.1007/s12117-013-9197-1>.

Agencia Reforma (2018). "Crimen organizado participó en asesinato de candidato del PRI", en *El Debate*, 16 de junio. Disponible en: <https://www.debate.com.mx/politica/coahuila-piedras-negras-narcos-crimen-organizado-mataron-puron-pri--20180616-0058.html>

Albarracín, Juan (2018). "Criminalized Electoral Politics in Brazilian Urban Peripheries", en *Crime, Law and Social Change*, 69 (4), pp. 553-75. <https://doi.org/10.1007/s10611-017-9761-8>.

- Alesina, Alberto, Salvatore Piccolo y Paolo Pinotti (2016), “Organized Crime, Violence, and Politics”, Working Paper 22093, National Bureau of Economic Research. <https://doi.org/10.3386/w22093>.
- Alonso López, Daniel Felipe (2015). “Violencia Política”, en *Mapas y factores de riesgo electoral. Elecciones de autoridades locales, Colombia, 2015*, Bogotá, Colombia: Misión de Observación Electoral, disponible en: [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Mapas\\_de\\_Riesgo\\_Electoral\\_MOE\\_Elecciones\\_Autoridades\\_Locales\\_2015.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Mapas_de_Riesgo_Electoral_MOE_Elecciones_Autoridades_Locales_2015.pdf) [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018].
- Arrieta, Carlos (2018). “Vinculan a proceso a presunta homicida de candidata en Michoacán”, en *El Universal*, 21 de abril. Disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/estados/vinculan-proceso-presunta-homicida-de-candidata-en-michoacan>.
- Ayala Martínez, Aranzazú (2018). “La historia de Aarón Varela, candidato asesinado en Puebla que buscó quitarle poder a Antorcha Campesina”, en *Animal Político*, 5 de junio. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/06/la-historia-de-aaron-varela-candidato-asesinado-en-puebla-que-busco-quitarle-poder-a-antorcha-campesina/>.
- Birch, Sarah (2011). *Electoral malpractice*. New York. Oxford University Press.
- Blume, Laura Ross (2017). “The Old Rules No Longer Apply: Explaining Narco-Assassinations of Mexican Politicians”, en *Journal of Politics in Latin America*, 9 (1), pp. 59-90.
- Chávez, Héctor (2018). “Morir por estar en la boleta”, en *Animal Político*, disponible en: <https://www.animalpolitico.com/blogueros-elfoco/2018/06/28/morir-por-estar-en-la-boleta-los-candidatos-asesinados-en-mexico/> [fecha de consulta: 28 de junio de 2018].
- Coscia, Michelle y Viridiana Rios (2012). “Knowing Where and How Criminal Organizations Operate Using Web Content”, en *CIKM'12*. ACM International Conference on Information and Knowledge Management, Maui, Hawaii, disponible en: [https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/cosciarios2012\\_wherehowcriminalsoperate.pdf](https://scholar.harvard.edu/files/vrios/files/cosciarios2012_wherehowcriminalsoperate.pdf) [fecha de consulta: 7 de agosto de 2018].
- Cubaque Barrera, Catalina (2011). “Violencia política, elecciones locales 2011”, en *Mapas y Factores de Riesgo Electoral*. Bogotá, Colombia. Misión de Observación Electoral. disponible en: <https://>

- moe.org.co/wp-content/uploads/2017/07/Libro\_MOE\_Mapas\_y\_factores\_de\_riesgo\_electoral\_2011-4.pdf [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018].
- Dal Bó, Ernesto, Pedro Dal Bó y Rafael Di Tella (2006). “Plata o Plomo?: Bribe and Punishment in a Theory of Political Influence”, en *American Political Science Review*, 100 (1), pp. 41-53. <https://doi.org/10.1017/S0003055406061995>.
- Daniele, Gianmarco y Gemma Dipoppa (2017). “Mafia, elections and violence against politicians”, en *Journal of Public Economics*, 154 (octubre), pp. 10-33. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2017.08.004>.
- El Universal (2018). “Entérate. ¿Quiénes son los candidatos asesinados durante el proceso electoral?”, en *El Universal*, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/elecciones-2018/enterate-quienes-son-los-candidatos-asesinados-durante-el-proceso-electoral> [fecha de consulta: 25 de junio de 2018].
- Firth, David (1993). “Bias Reduction of Maximum Likelihood Estimates”, en *Biometrika*, 80 (1), pp. 27-38. <https://doi.org/10.1093/biomet/80.1.27>.
- Freidenberg, Flavia y Raymundo Alva Huitrón (2017). “¡Las reglas importan! Impulsando la representación política de las mujeres dese las leyes electorales en perspectiva multinivel”, en *La representación política de las mujeres en México*. Flavia Freidenberg (ed.), México, INE e IIJ-UNAM, pp. 1-44.
- García-Sánchez, Miguel (2016). “Control territorial y decisión de voto en Colombia Un enfoque multinivel / Territorial control and vote choice in Colombia A multilevel approach”, en *Política y gobierno*, 23 (1), pp. 53-96.
- Hafner-Burton, Emilie M., Susan D. Hyde y Ryan S. Jablonski (2014). “When Do Governments Resort to Election Violence?”, en *British Journal of Political Science*, 44 (1), pp. 149-79. <https://doi.org/10.1017/S0007123412000671>.
- Höglund, Kristine (2009). “Electoral Violence in Conflict-Ridden Societies: Concepts, Causes, and Consequences”, en *Terrorism and Political Violence*, 21(3), pp. 412-27. <https://doi.org/10.1080/09546550902950290>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). “Crónica del Proceso Electoral 2017-2018, Junio 2018”, 22 de junio, en: <https://www.ine.mx/cronica-del-proceso-electoral-2017-2018-junio-2018/>.

- Integralia Consultores (2015). “Evaluación de la elección 2015: Contexto, calidad y resultados”, en *Reporte Electoral Integralia*. 14 de junio. En: <https://integralia.com.mx/web/wp-content/uploads/2019/08/ReporteElectoral1.pdf>.
- King, Gary y Langche Zeng (2001). “Logistic Regression in Rare Events Data”, en *Political Analysis*, 9 (2), pp. 137-63. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.pan.a004868>.
- Ley, Sandra (2018). “To Vote or Not to Vote: How Criminal Violence Shapes Electoral Participation”, en *Journal of Conflict Resolution*, 62 (9), pp. 1963-1990. <https://doi.org/10.1177/0022002717708600>.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2018). *Informe general de observación. Elecciones de Congreso y consultas populares interpartidistas*. Bogotá, Colombia: Misión de Observación Electoral, disponible en: [https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Informe-de-Observaci%C3%B3n-Elecciones-de-Congreso\\_Digital.pdf](https://moe.org.co/wp-content/uploads/2018/11/Informe-de-Observaci%C3%B3n-Elecciones-de-Congreso_Digital.pdf) [fecha de consulta: 15 de noviembre de 2018].
- Notimex (2018). “Vinculan a proceso [a] dos sujetos acusados de robar y asesinar a candidato de Tenango del Aire”, en *El Sol de México*. 17 de mayo. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/metropoli/valle-de-mexico/vinculan-a-proceso-dos-sujetos-acusados-de-robar-y-asesinar-a-candidato-de-tenango-delaire-1693697.html>
- O'Donnell, Guillermo (2004). “Why the Rule of Law Matters”, en *Journal of Democracy*, 15 (4), pp. 32-46.
- Organización de Estados Americanos. *CIDH observa violencia durante el proceso electoral en México*. 10 de mayo de 2018. <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/102.asp>.
- Osorio, Javier (2015). “The Contagion of Drug Violence: Spatio-temporal Dynamics of the Mexican War on Drugs”, en *Journal of Conflict Resolution*, 59 (8), pp. 1403-32. <https://doi.org/10.1177/0022002715587048>.
- Perliger, Arie (2015). “The Rationale of Political Assassinations”, en *The Combating Terrorism Center at West Point*, disponible en: <https://www.hSDL.org/?abstract&did=762221> [fecha de consulta: 12 de julio de 2018].
- Ponce, Aldo F. (2019). “Violence and Electoral Competition: Criminal Organizations and Municipal Candidates in Mexico”, en *Trends in*

- Organized Crime*, 22 (2), pp. 1-24. <https://doi.org/10.1007/s12117-018-9344-9>.
- Salazar Vázquez, Rubén (2018). “Séptimo Informe de Violencia Política en México 2018”, en *Etellect Consultores*, el 9 de julio.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2018). “Estadística - violencia de género 2017-2018. Expedientes de la Sala Especializada sobre el tema de violencia política de género.” [https://www.te.gob.mx/herramientas\\_genero/page/inside/7](https://www.te.gob.mx/herramientas_genero/page/inside/7).
- (2016). “Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres.” [https://www.te.gob.mx/protocolo\\_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf](https://www.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf).
- Torgler, Benno, y Bruno S. Frey (2013). “Politicians: be killed or survive”, en *Public Choice*, 156 (1/2), pp. 357-86. DOI 10.1007/s11127-011-9908-6.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley (2018). “Why Did Drug Cartels Go to War in Mexico? Subnational Party Alternation, the Breakdown of Criminal Protection, and the Onset of Large-Scale Violence”, en *Comparative Political Studies*, 51 (7), pp. 900-937. <https://doi.org/10.1177/0010414017720703>.
- Trejo, Guillermo, y Sandra Ley (2019). “High-Profile Criminal Violence: Why Drug Cartels Murder Government Officials and Party Candidates in Mexico”, en *British Journal of Political Science*, 1-27. <https://doi.org/10.1017/S0007123418000637>.
- Trelles, Alejandro, y Miguel Carreras (2012). “Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico”, en *Journal of Politics in Latin America*, 4 (2), pp. 89-123.
- Ureste, Manu (2018). “¿Por qué lo mataron? La historia de José Remedios, candidato de Morena asesinado en Guanajuato”, en *Animal Político*. 14 de mayo. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/2018/05/candidato-morena-asesinado-huachicol/>.

## Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2018, México.  
Decreto ley número 895 de 2017, 29 de mayo de 2017, Presidencia de la República, República de Colombia.

Decreto número 2124 de 2017, 18 de diciembre de 2017, Ministerio del Interior, República de Colombia.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2017, México.

### **Sentencias**

Sala Superior del TEPJF, SUP-REC-886/2018.

#### **Logística electoral: fortaleza de la democracia mexicana (elecciones federales)**

Farah Munayer Sandoval y Said Hernández Quintana

Cruz Aguirre, Javier (2019). “En el INE somos los primeros en saber hacia dónde avanzar’: Lorenzo Córdova”, en *Revista Digital Proceso*. 23 de mayo. <https://www.proceso.com.mx/585392/en-el-ine-somos-los-primeros-en-saber-hacia-donde-avanzar-lorenzo-cordova>.

El Economista (2015). “Oaxaca tiene su segundo día de boicot electoral”, en *El Economista*. 2 de junio. Ver en: <https://www.economista.com.mx/politica/Oaxaca-tiene-su-segundo-dia-de-boicot-electoral-20150602-0082.html>.

IDEA (2018). Informe final de la *Misión de acompañamiento técnico. Expertos Consultores de IDEA Internacional*. IDEA. Junio 2018. Consulta en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

Instituto Federal Electoral (IFE) (2001). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 1999-2000*. IFE. Consultar en: <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=00b4106ffc973d633abaecaf3e07039> y en <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=00b4106ffc973d633abaecaf3e07039>.

— (2004). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2002-2003*. IFE. Consultar en: <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=17e02bf1a66c2ebececbf76ca280a0c0> y en: <https://biblio.ine.mx/cgi-bin/koha/opac-retrieve-file.pl?id=d22cabec6e49e375579c5ed105c441e0>.

- (2007). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2005-2006*. IFE. Consultar en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2005-2006/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso_Electoral_Federal_2005-2006/).
  - (2010). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2008-2009*. IFE. Consultar en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso\\_Electoral\\_Federal\\_2008-2009/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso_Electoral_Federal_2008-2009/).
  - (2013). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2011-2012*. IFE. Consultar en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle\\_Procesos\\_Electorales-id-95abaa5d0484a310VgnVCM1000000c68000aRCRD/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Detalle_Procesos_Electorales-id-95abaa5d0484a310VgnVCM1000000c68000aRCRD/).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2011). *Documento de divulgación del Análisis descriptivo sobre las características de los votos nulos y votos por candidatos no registrados emitidos en las elecciones federales del año 2009*. INE. Enero de 2011. Consultar en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-2010/docs/2doenvio/doc\\_votonulo2010.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-2010/docs/2doenvio/doc_votonulo2010.pdf).
- (2015) Atlas de Resultados Federales Electorales 1991-2015. Consultar en [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico\\_de\\_Resultados\\_Electorales/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Historico_de_Resultados_Electorales/).
  - (2016). *Memorias del Proceso Electoral Federal Ordinario 2014-2015*. IFE. Consultar en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu\\_Principal-id-DS\\_Memoria\\_PEF\\_2014-2015/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-DS_Memoria_PEF_2014-2015/).
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018). *Informe final del Comité Técnico Asesor para los Programas de Resultados Electorales Preliminares Federal y Locales de los Procesos Electorales 2017-2018*. INE. Agosto de 2018.
- Instituto Nacional Electoral (INE-DEOE) (2015). *Estudio Muestral de Participación Ciudadana en la Elección de Diputados Federales de 2015*. INE. Febrero de 2001. Consulta en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc\\_2015\\_con\\_adenda.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/empc_2015_con_adenda.pdf).
- (2019). *Estudio muestral de la participación ciudadana en las elecciones federal de 2018*. INE. 19 de Julio de 2019. 217 pp. Ver en [https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC-2018\\_REVISION\\_150819.pdf](https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC-2018_REVISION_150819.pdf).

- (varios años). *Estudio muestral de las boletas electorales utilizadas en las elecciones federales: características de marcación de los votos nulos.* INE. Varios años. Ver en [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/111105/JGEor201406-27in\\_01P07-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/111105/JGEor201406-27in_01P07-01.pdf?sequence=1&isAllowed=y); [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-2010/docs/2doenvio/doc\\_votonulo2010.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CDD/CDD-2010/docs/2doenvio/doc_votonulo2010.pdf); [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/2012\\_Estudio\\_voto%20nulo.pdf](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/UTSID/UTSID-InformacionSocialmenteUtil/Docs/2012_Estudio_voto%20nulo.pdf); [https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/110822/CG.ex201609-07in\\_01P04-06.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/110822/CG.ex201609-07in_01P04-06.pdf?sequence=1&isAllowed=y) ; y <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/112386>.
- Murayama, Ciro (2019). *La democracia a prueba. Elecciones en la era de la posverdad.* Cal y Arena. México. 396 pp.
- OEA-Université Laval (2014). *Estudio sobre participación electoral en américa central.* Vol. 1. Washington DC. 90 pp. Consultas en [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/EstudioParticipacionCA2015\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/EstudioParticipacionCA2015_s.pdf).
- PNUD (2018). *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* Proyecto PNUD 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 2014-2019”. Junio. 21 pp. Ver en <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>.
- Rodríguez Araujo, Octavio (2015). “Reflexiones sobre el boicot electoral”, en *La Jornada*. 4 de junio. Ver en: <https://www.jornada.com.mx/2015/06/04/opinion/024a2pol>.
- Rodríguez, Oscar (2015). “Acuerda CENTE boicot electoral en Oaxaca”, en *Milenio*. 23 de marzo. Ver en: <https://www.milenio.com/politica/acuerda-cnte-boicot-electoral-en-oaxaca>; Oaxaca tiene su segundo día de boicot electoral. 2 de junio de 2015.
- Tello Díaz, Carlos (2017). *2 de julio.* Planeta.
- Ugalde, Luis Carlos (2017). *Así lo viví. Testimonio de la elección presidencial de 2006, la más competida en la historia moderna de México.* Grijalbo.

UNIORE (2018). *Resumen Ejecutivo del Informe de la Unión Interamericana de Organismos Electorales sobre el Proceso Electoral Mexicano de 2017-2018*. UNIORE. Agosto. Consulta en: <https://centralelectoral.ine.mx/2018/08/22/presentan-misiones-internacionales-informes-sobre-las-elecciones-2018/>.

Woldenberg, José (2019). “La mentira”, en *Nexos*. Agosto. Ver en: <https://josewoldenberg.nexos.com.mx/?p=1102>.

### **La evolución del modelo de casilla electoral en México, 1991-2018**

María del Carmen Colín Martínez  
y Jorge Egren Moreno Troncoso

#### **Proceso Electoral Federal 1990-1991**

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla (Acuerdo aprobado el 20 de marzo de 1991).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el relativo al proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla aprobado en sesión del 20 de marzo de 1991 (Acuerdo aprobado el 19 de abril de 1991).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas para las elecciones federales de 1991 (Acuerdo aprobado el 19 de abril de 1991).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, aprobados en sesiones de 20 de marzo y 19 de abril de 1991 (Acuerdo aprobado el 16 de mayo de 1991).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de mesas directivas de casilla, y el que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas, aprobados en sesiones de 20 de marzo, 19 de abril y 16 de mayo de 1991 (Acuerdo aprobado el 16 de junio de 1991).

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, aprobados en sesiones de 20 de marzo y 16 de mayo de 1991 (Acuerdo aprobado el 25 de junio de 1991).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifican los relativos al proceso de integración de Mesas Directivas de Casilla, y el que establece el calendario al que se sujetará el procedimiento para determinar la ubicación de las casillas (Acuerdo aprobado el 11 de julio de 1991).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se dispone la dotación de un número de 750 boletas electorales a cada una de las casillas especiales que funcionarán durante la Jornada Electoral de 1991 y por el que se dispone además, dotar de 20 boletas electorales adicionales a todas las Mesas Directivas de Casilla, a efecto de recibir la votación de los representantes de partidos políticos acreditados ante estos órganos electorales (Acuerdo aprobado el 2 de agosto de 1991).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a funcionarios de casilla y representantes de partidos políticos que carezcan de credencial para votar a ejercer sus funciones, y a que se entregue a los candidatos a partir del primero de septiembre de 1991, sus credenciales para votar (Acuerdo aprobado el 2 de agosto de 1991).
- Instituto Federal Electoral. *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México.

#### **Proceso Electoral Federal 1993-1994**

- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen los requisitos que debe reunir la documentación en la que los partidos políticos acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la Jornada Electoral de 1994 (Acuerdo aprobado el 23 de diciembre de 1993).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral respecto al número de casillas especiales a instalarse durante la Jornada Electoral del 21 de agosto de 1994 (Acuerdo aprobado el 17 de marzo de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, relativo a los plazos en que los partidos políticos pueden registrar y sustituir a sus representantes generales y ante las Mesas Directivas de Casilla (Acuerdo aprobado el 17 de marzo de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se recomienda a las juntas y consejos distritales aprobar la ubicación de las casillas extraordinarias, estrictamente necesarias y se determina la cantidad de boletas electorales a entregarse a sus correspondientes mesas directivas (Acuerdo aprobado el 13 de abril de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a los consejos distritales para determinar las casillas en que deberán emitir su voto los ciudadanos con domicilio en secciones con menos de 50 electores (Acuerdo aprobado el 13 de abril de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se disponen diversas medidas vinculadas al desarrollo de la Jornada Electoral (Acuerdo aprobado el 20 de julio de 1994).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece la posibilidad de que los representantes generales y de casilla acreditados por los partidos políticos para la Jornada Electoral de 1994, puedan firmar sus respectivos nombramientos hasta antes de acreditarse ante la Mesa Directiva de Casilla correspondiente (Acuerdo aprobado el 29 de julio de 1994).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1994*. México.

#### *Proceso Electoral Federal 1996-1997*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se establecen los requisitos que debe reunir la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la Jornada Electoral federal de 1997 (Acuerdo aprobado el 3 de diciembre de 1996).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a los consejos distritales para determinar las casillas en que deberán emitir su voto los ciudadanos con domicilio en secciones con menos de 50 electores, y se dictan diversas disposiciones para proveer a la adecuada integración de las Mesas Directivas de

- Casilla en municipios de nueva creación (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se integra la Comisión del Consejo General para conocer de los actos que generen presión o coacción a los electores, así como de otras faltas administrativas, a petición expresa de los representantes de partidos políticos ante el Consejo General (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen diversas medidas vinculadas a la actuación de los representantes generales y de casilla de los partidos políticos el día de la Jornada Electoral (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina el número de boletas electorales adicionales a entregarse a las Mesas Directivas de Casilla que se instalarán durante la Jornada Electoral federal de 1997, a efecto de que los representantes de los partidos políticos puedan ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se determina el número de boletas electorales que se distribuirán en las casillas especiales, así como los criterios y el procedimiento para el cómputo distrital de la votación que se reciba en ellas (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen lineamientos generales en materia de entrega de paquetes y expedientes de casilla, en los consejos distritales federales y distritales locales en el Distrito Federal (Acuerdo aprobado el 25 de marzo de 1997).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se da cumplimiento a la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al recurso de apelación expediente SUP-RAP-011/97, interpuesto por el PAN en contra del Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se determina el número de boletas electorales que se distribuirán en las casillas electorales, así como los criterios y el procedimiento para el cómputo distrital de la votación que se reciba en ellas (Acuerdo aprobado el 3 de junio de 1997).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1996-1997.* México.

*Proceso Electoral Federal 1999-2000*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los criterios generales que deberá tener la propuesta de los Convenios de Apoyo y Colaboración que celebre el Instituto Federal Electoral con los Institutos Estatales Electorales u Organismos equivalentes en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes (CG101/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establece un programa de seguimiento a las actividades de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral durante el Proceso Electoral Federal del año 2000 (CG/143/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la Jornada Electoral federal del año 2000 (CG/147/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se determina el número de boletas electorales adicionales a entregarse a las Mesas Directivas de Casilla que se instalarán durante la Jornada Electoral federal 1999-2000, a efecto de que los representantes de los partidos políticos y, en su caso, de las coaliciones, puedan ejercer su derecho de voto en la casilla en la que estén acreditados (CG/149/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el cual se determina el número de boletas electorales que se distribuirán en las casillas especiales, así como los criterios y el procedimiento para el cómputo distrital de la votación que se reciba en ellas (CG/150/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban los lineamientos para la creación de las bases de datos y los sistemas de información que deberán implementarse en la Red Nacional de Informática (CG/155/99).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se autoriza a los consejos distritales para determinar las casillas en

que deberán emitir su voto los ciudadanos con domicilio en secciones con menos de 50 electores (CG46/2000).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos de recolección de la documentación de las casillas, que al efecto acuerden los consejos distritales (CG49/2000).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se encomienda a los consejos distritales del Instituto Federal Electoral, para que estos coloquen hasta 5 casillas especiales en lugares fronterizos con los Estados Unidos de Norte América, en el ámbito de su competencia (CG120/2000).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que autoriza la instalación de centros de recepción y traslado para la recolección de la documentación de las casillas, en los municipios cabecera de distrito que por su extensión y características geográficas lo requieran y se amplia el plazo para su aprobación (CG121/2000).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000*. México.

#### *Proceso Electoral Federal 2002-2003*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los criterios generales que deberá contener la propuesta de los Convenios de Apoyo y Colaboración que celebre el Instituto Federal Electoral con los Organismos Electorales en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes, para el Proceso Electoral del 2002-2003 (CG145/2002).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendentes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la Jornada Electoral del 6 de julio de 2003 (CG229/2002).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 1999-2000*. México.

#### *Proceso Electoral Federal 2005-2006*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban diversas disposiciones adoptadas durante los Procesos Electorales Federales 1999-2000 y 2002-2003, que resultan apli-

cables, con las adecuaciones específicas correspondientes, para el Proceso Electoral Federal 2005-2006 (CG183/2005).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la Jornada Electoral Federal del año 2006.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen los criterios generales que deberán contener las propuestas de los Convenios de Apoyo y Colaboración y sus Anexos Técnicos que celebre el Instituto Federal Electoral con los Organismos Electorales en las entidades federativas, en materia de organización de elecciones concurrentes, para el proceso electoral 2005-2006 (CG184/2005).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen lineamientos para el funcionamiento de los mecanismos que al efecto acuerden los Consejos Distritales para la recolección de la documentación de las casillas.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la Jornada Electoral del 2 de julio de 2006 (CG200/2005).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral Federal 2005-2006 y sus respectivos anexos, así como diversas disposiciones para garantizar la igualdad de oportunidades y la no discriminación (CG201/2005).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los Lineamientos para la operación, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006, de las bases de datos y los sistemas de información de la Red Nacional de Informática (RedIFE), que permitirán el desarrollo y seguimiento de las actividades de los órganos centrales y descentralizados del Instituto Federal Electoral (CG204/2005).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las medidas tendientes a garantizar la operación de las

- casillas especiales a instalarse el día de la Jornada Electoral del 2 de julio de 2006 (CG79/2006).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la base de datos que permitirá el desarrollo y seguimiento de las actividades relacionadas con los Centros de Recepción y Traslado que al efecto acuerden los Consejos Distritales para la recolección de la documentación electoral de las casillas, durante el Proceso Electoral Federal 2005-2006 (CG80/2006).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios adicionales para el registro de representantes ante las mesas directivas de casilla, de escrutinio y cómputo y representantes generales de los partidos políticos o coaliciones ante los órganos del Instituto para la Jornada Electoral del 2 de julio de 2006 (CG92/2006).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2005-2006 (CG271/2006).
- Instituto Federal Electoral. Colección de Cuadernos de las Elecciones Federales 2006.
- Instituto Federal Electoral. *Plan Integral del Proceso Electoral Federal (PIPEF) 2005-2006. Proceso Electoral Federal 2008-2009*
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se emiten los Lineamientos para la Sesión Especial de Cómputo Distrital del Proceso Electoral Federal 2008-2009 (CG300/2008).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009 y el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009 (CG400/2008).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral Federal 2008-2009 y sus respectivos anexos (CG465/2008).
- Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios generales que deberán observarse para la presentación de las propuestas de los convenios de apoyo y colaboración y sus anexos técnicos, que celebre el Instituto Federal Elec-

toral con los organismos electorales de las entidades federativas y del Distrito Federal, en materia de organización de elecciones coincidentes para el Proceso Electoral 2008-2009 (CG473/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se ratifican diversos acuerdos aprobados durante el Proceso Electoral Federal 1999-2000 y que resultan aplicables, con las adecuaciones específicas correspondientes, para el Proceso Electoral Federal 2008- 2009 (CG484/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se establecen lineamientos para el establecimiento de mecanismos para la recolección de la documentación de las casillas electorales al término de la Jornada Electoral, que al efecto acuerden los consejos distritales (CG485/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los lineamientos para la operación, durante el Proceso Electoral Federal 2008-2009, de las bases de datos y los sistemas de información de la Red Nacional de Informática (RedIFE), que permitirán el desarrollo y seguimiento de las actividades de los órganos centrales y descentralizados del Instituto Federal Electoral (CG489/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se aprueban las formas que contienen los requisitos y datos que deberá reunir la documentación en la que los partidos políticos acreditarán a sus representantes generales y de casilla para la jornada electoral federal del año 2009.

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban modificaciones a la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral para el Proceso Electoral Federal 2008-2009 y sus respectivos anexos (CG576/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen los criterios y plazos que deberán observarse para las actividades tendientes a la ubicación y funcionamiento de las casillas electorales que serán instaladas en la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009 (CG577/2008).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se modifica el Plan Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009

y el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal 2008-2009, aprobados mediante acuerdo CG400/2008 (CG30/2009).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se establecen criterios adicionales para el registro de representantes generales y ante las Mesas Directivas de Casilla de los partidos políticos ante los órganos del Instituto para la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009, en aquellos casos en los que se acredite a ciudadanos que han sido designados funcionarios de Mesa Directiva de Casilla (CG163/2009).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueban las medidas tendientes a garantizar la operación de las casillas especiales a instalarse el día de la Jornada Electoral del 5 de julio de 2009 (CG287/2009).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 2008-2009*. México.

*Proceso Electoral Federal 2011-2012*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el que se aprueba el cuadernillo de consulta para votos validos y votos nulos para el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales (CG336/2012).

Instituto Federal Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 2011-2012*. México.

*Proceso Electoral Federal 2014-2015*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se reasumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la Mesa Directiva de Casilla en los procesos electorales locales, delegada a los Organismos Públicos Locales (INE/CG100/2014).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes que se celebrarán en el año de 2015 (INE/CG114/2014).

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios que deberán observar los Organismos Públicos Locales, para la elaboración, desarrollo y publicidad del sistema de seguimiento al desarrollo de la Jornada Electoral de los procesos electorales loca-

les ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los procesos extraordinarios que resulten de los mismos (INE/CG951/2015).

Instituto Nacional Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 2014-2015*. México.

*Proceso Electoral Federal 2017-2018*

Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueba el Modelo de Casilla Única para las elecciones concurrentes de 2018 (INE CG284/2018).

Informe Final sobre los Mecanismos de Recolección de la Documentación de las Casillas al término de la Jornada Electoral y Recepción de Paquetes, presentado a la Comisión de Organización Electoral en la sesión celebrada el 14 de noviembre de 2018.

Evaluación del Programa de Asistencia Electoral 2017-2018, presentado al Consejo General el en sesión celebrada el 22 de enero de 2020.

Instituto Nacional Electoral. *Memoria del Proceso Electoral Federal de 2017-2018*. México.

## Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, IFE.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, INE.

Reglamento de Elecciones, INE.

## **Redistribución, transparencia y representación política de grupos minoritarios en México, 1990-2018**

Alejandro Trelles Yarza

Altman, Micah, y Michael P. McDonald (2010). “The Promise and Perils of Computers in Redistricting”, en *Duke Journal of Constitutional Law and Public Policy* 5(1), pp. 69-159. Disponible en: <http://informatics.mit.edu/publications/promise-and-perils-computers-redistricting>.

Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2012). *Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*. Sentencia de Fondo y Reparaciones. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_245\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf).

- Cox, Gary W., y Mathew D. McCubbins (2007). *Legislative leviathan: Party government in the House*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Emmanuel, Patrick (1993). *Governance and Democracy in the Commonwealth Caribbean*. Cave Hill. Institute of Social and Economic Research.
- Handley, Lisa (2016). "Boundary Delimitation Topic Area", en *Ace: The Electoral Knowledge Network*. Disponible en: <http://aceproject.org/ace-en/topics/bd/onePage>.
- Handley, Lisa, y Bernard Grofman (eds.) (2008). *Redistricting in Comparative Perspective*. Oxford. Oxford University Press.
- International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) (2017). *Ace Electoral Knowledge Network*. Disponible en: <http://aceproject.org/electoral-advice/electoral-assistance/electoral-cycle>.
- The Independent Electoral and Boundaries Commission (2012). *Final Report in the First Review Relating to the Delimitation of Boundaries of Constituencies and Wards*. Volume I. March 6. Kenya.
- Instituto Estatal Electoral del Estado de México (IEEM) (2013). Acuerdo IEEM/CG/84/2013 por el que se aprueba la metodología única para la demarcación distrital electoral del Estado de México, disponible en: [http://www.ieem.org.mx/consejo\\_general/cg/2013/a084\\_13.pdf](http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2013/a084_13.pdf).
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2005). *Distritación 2004-2005: Camino para la democracia*. México. IFE.
- (1997). *La redistrictación electoral mexicana de 1996*. Memoria, Tomo I. México. IFE.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016a). "Protocolo para la consulta a pueblos y comunidades indígenas en materia de distritación electoral", en Acuerdo del Consejo General INE/CG93/2016.
- (2016b). Acuerdo de la Junta General Ejecutiva INE/JGE194/2016.
- (2016c). Acuerdo de la Junta General Ejecutiva INE/JGE104/2016.
- (2016d). Acuerdo de la Junta General Ejecutiva INE/JGE103/2016.
- (2016e). *Cuestionario sobre el primer escenario de distritación electoral*. Consulta realizada a los pueblos indígenas. México. INE.
- (2015a). *Modelo Matemático y Algoritmos*. México. INE, disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/>

- IFE-v2/DEPPP/DEPPP-Varios/Mesas\_analisis/Doctos\_Basicos/6-Modelo\_Matematico\_2015.pdf.
- (2015b). Acuerdo del Consejo General INE/CG827/2015.
- (2015c). Acuerdo del Consejo General INE/CG925/2015.
- Lujambio, Alonso, y Horacio Vives Segl (2008). “From Politics to Technicalities: Mexican Redistricting in Historical Perspective”, en *Redistricting in Comparative Perspective*. Lisa Handley y Bernard Grofman (ed). Oxford. Oxford University Press.
- Magar, Eric, Alejandro Trelles, Micah Altman, y Michael McDonald (2016). “Components of Partisan Bias Originating from Single-Member Districts in Multi-Party Systems: The Case of Mexico”, en *Political Geography*. Pp. 1-12.
- Martell Espinosa, Ivonne (1993). *Representación y reparto distrital en México*. Tesis de licenciatura, ITAM.
- Mayhew, David R. (1974). *Congress: The electoral connection*. New Haven: Yale University Press.
- Oduro, Franklin (2012). “Constituency Malapportionment. Representation and the 1992 Constitution”, en *Democracy Watch. Ghana Center for Democratic Development*. 9 (3-4).
- Otero, Jimena (2003). *¿Gerrymandering en México? La geografía política federal: 1994-1997*. Tesis de licenciatura, ITAM.
- Reynolds v. Sims* (1964). 377 U.S. 533.
- Smith, Daniel A. (2011). “The Re-demarcation and Reapportionment of Parliamentary Constituencies in Ghana”, en *Ghana Center for Democratic Development* 10 (2).
- Soften, Kim (2015). “Independently Drawn Districts Have Proved to Be More Competitive”, en *New York Times*, Julio 1, disponible en: [https://www.nytimes.com/2015/07/02/upshot/independently-drawn-districts-have-proved-to-be-more-competitive.html?\\_r=0](https://www.nytimes.com/2015/07/02/upshot/independently-drawn-districts-have-proved-to-be-more-competitive.html?_r=0).
- Sonnleitner, Willibald (2013). *La representación legislativa de los indígenas en México: De la representatividad descriptiva a una representación de mejor calidad*. México. TEPJE, disponible en: [http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/32\\_representacion.pdf](http://portal.te.gob.mx/sites/default/files/32_representacion.pdf).
- Sonnleitner, Willibald (2001). “Los indígenas y la democratización electoral: Una década de cambio político entre los tzotziles y tzeltales de Los Altos de Chiapas (1988-2000)”, en *Relaciones. Estudios de historia y sociedad*. XXIII (91).

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015a). Jurisprudencia 37/2015.
- (2015b). Sentencia SUP-RAP-758/2015, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00758-2015.htm>.
- (2016a). Expediente SUP-RAP-677/2016, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/RAP/SUP-RAP-00677-2015.htm>.
- (2016b). Sentencia SUP-RAP-480/2016, disponible en: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0480-2016.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0480-2016.pdf).
- (2016c). Expediente SUP-JDC-1959/2016 (en contra del Acuerdo del Consejo General del INE INE/CG691/2016).
- Trelles, Alejandro (2016). “Transparency, Accountability and Boundary Delimitation in the Caribbean. Lessons from St. Kitts and Nevis”, en *Panoramas*.
- Trelles, Alejandro, y Diego Martínez (2007). *Fronteras electorales: Aportaciones del modelo de redistrictación mexicano al estado de California*. Tesis de licenciatura. ITAM.
- Trelles, Alejandro, Micah Altman, Eric Magar, y Michael McDonald (2016). “Datos abiertos, transparencia y redistrictación en México”, en *Política y Gobierno*. XXIII (2). 334.
- (2015). “Transparency, Automated Redistricting, and Partisan Strategic Interaction: The Case of Mexico”, ponencia presentada en el *Electoral Integrity Workshop*, San Francisco, septiembre.
- Valdés Zurita, Leonardo (2013). “Sesión del Consejo General del IFE para aprobar los trabajos de redistrictación de 2013”. Versión estenográfica de la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Federal Electoral, 28 de octubre.

### **Paridad de género en congresos locales y en ayuntamientos, 2004-2018**

Erika García Méndez

- Baldez, L. (2004). “Elected Bodies: The Gender Quota Law for Legislative Candidates in Mexico”, en *Legislative Studies Quarterly*, 29, pp. 231-258. doi:10.3162/036298004X201168.

- Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas (CELSCh) (2016), Pleno de la Sexagésima Sexta Legislatura. “Decreto 216” emitido el 25 de mayo de 2016 (TEPJF, expediente: SUP-JDC- 1654/2016), disponible en: <http://portales.te.gob.mx/genero/sites/default/files/SUP%20JDC%201654%202016.pdf>.
- Cortés, Nayeli (2015). “TEPJF ordena cumplir paridad de género en candidaturas de Chiapas”, en *El Financiero*, 8 de julio. <http://www.elfinanciero.com.mx/nacional/tepf-ordena-cumplir-paridad-de-genero-en-candidaturas-de-chiapas.html>.
- García Méndez, E. (2016). *Pluralidad y Transparencia en el Poder Legislativo Subnacional en México*. Tesis. Universidad Nacional Autónoma de México.
- (2019). “Representación política de las mujeres en los congresos subnacionales en México. Un modelo de evaluación”, en *Revista Estudios Políticos*, (enero-abril), No. 46. Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 73-98.
- Instituto Nacional de las Mujeres (INM) (2016). *Sistema de Indicadores de Género*, disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=265&Switch=1&Descripción2=Distribución%20porcentual&indicador2=263&original=0&fuente=265.pdf&IDNivel1](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=265&Switch=1&Descripción2=Distribución%20porcentual&indicador2=263&original=0&fuente=265.pdf&IDNivel1).
- Integralia Pública (2016). *Género y Poder Legislativo en México, 1993-2015*.
- Krook, M.L. y Norris, P. (2014). “Beyond Quotas: Strategies to promote Gender Equality in Elected Office”, en *Political Studies*, Vol. 62, Political Studies Association, pp. 2-20.
- López Lara, A. y Loza Otero, N. (2003). “Viejos actores, nuevo poder: los diputados locales en México”, en *Polis: Investigación y Análisis Sociopolítico y Psicosocial*, vol. 1, núm. 3, pp. 49-84.
- Lujambio, A. (2010). “25 años de pluralización de los Congresos locales en México (1974-1999)”, en *Estudios Congresionales*, Edición Homenaje, Cámara de Diputados. LXII Legislatura, México, pp. 417-446.
- Mariscal, Ángeles (2015). “Las ‘Juanitas’ de Chiapas, entre la ilegitimidad y la misoginia”, en *Diario Chiapas Paralelo*. 3 de agosto, <https://www.chiapasparalelo.com/opinion/2015/08/las-juanitas-de-chiapas-entre-la-ilegitimidad-y-la-misoginia/>.

- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 75, No. 3, (julio-septiembre), pp. 407-438.
- Miyares, A. (2003). “Democracia feminista”, (Vol. 74). Universitat de València. ONU Mujeres, 2016. <http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>.
- Notimex (2016). “Tribunal ordena destituir a todos los consejeros electorales locales en Chiapas”, en *Animal Político*. 11 de mayo, <http://www.animalpolitico.com/2016/05/tribunal-ordena-destituir-a-todos-los-consejeros-electorales-locales-en-chiapas/>.
- Pérez Vega, M. (2009) “La debilidad institucional de los congresos locales. Límites de la democratización mexicana y de la transformación de las relaciones Ejecutivo-Legislativo”, Andamios, Vol. 5, núm. 10, abril. Pp. 253-278.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2013). “Parlamentos e igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos”. Panamá.
- (2014). “Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México”, México.
- Reynoso, D. y D'Angelo, N. (2004). “Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?” México, XVI Congreso de la Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, Torreón, Coahuila. Noviembre 18-19.
- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) (2015a). Boletín de Prensa 126/2015. <http://www.trife.gob.mx/noticias-opinion-y-eventos/boletin/0/126/2015>.
- (2015b). SG-JRC-43/2015, <http://www.te.gob.mx/salasreg/ejecutoria/sentencias/guadalajara/SG-JRC-0043-2015.pdf>.
- (2015c). SUP-REC-90/2015 y SUP-REC-91/2015, Acumulados. Consultar en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2015/REC/SUP-REC-00090-2015.htm>.
- (2015d). SUP-REC-115/2015. P. 21-22, [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias.asp](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias.asp).
- (2016). SUP-RAP-118/2016, SUP-RAP-121/2016, SUP-RAP- 124/2016, SUP-RAP-128/2016, SUP- RAP-131/2016, SUP-RAP-

132/2016, SUP-RAP-133/2016, SUP-RAP- 139/2016, SUP-RAP-140/2016, SUP- RAP-243/2016 y SUP-RAP-244/2016. Consultar en <https://www.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2016/RAP/SUP-RAP-00118-2016.htm>.

### **Legislación**

Constitución Política del Estado de Querétaro (CPEQ) (2013). 1 de febrero. En [http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/voces\\_13/SAPI-ISS-72-13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/voces_13/SAPI-ISS-72-13.pdf).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2020). *Diario Oficial de la Federación*. 8 de mayo. En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (2002). *Diario Oficial de la Federación*. 24 de junio. En [http://normateca.ife.org.mx/normanet/files Otros/COFIPE/cofipe\\_comentado.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files Otros/COFIPE/cofipe_comentado.pdf).

—, DOF 14-01-2008. [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008\\_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/234587/2008_COFIPE.pdf/56e9c54e-2481-48f9-9122-a8231dc3806b).

Ley Electoral del Estado de Querétaro (LEEQ) (2014). 29 de junio. En <https://www.te.gob.mx/sites/default/files/legislacion/queretaro/leyelectoralqueretaro.htm>.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo. [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86).

Ley General de Partidos Políticos (LGPP) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo. [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP\\_130815.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGPP_130815.pdf).

### **El voto de los mexicanos residentes en el extranjero**

Yuri G. Beltrán Miranda

Agencia de la ONU para los Refugiados (2016). “Tendencias Globales sobre refugiados y otras personas de interés del ACNUR”, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas/>.

- Ballados, Patricio (2010). "El Modelo del voto postal en México: Lecciones del Distrito Federal", en *El sufragio y la representación política de los ciudadanos del Distrito Federal en el extranjero. Democracia más allá de las fronteras.*
- (2006), "Voto desde el extranjero", en *Nexos*, febrero.
- Ballados, Patricio y Beltrán, Yuri (2007). "Voto migrante a un año de la elección", en *Voz y Voto*, Sumario 173, julio 2007, pp. 43-46.
- Beltrán, Yuri (2016). "La Influencia del voto migrante sobre los partidos y sistemas de partidos latinoamericanos" en *Reformas a las organizaciones de Partidos en América Latina (1978-2015)*. Escuela de Gobierno de Políticas Públicas-PUCP-UNAM-SAAP-OEA, pp. 501-523.
- (2015). "Desafíos del voto migrante en América Latina", en *Proyecto de Reformas Políticas en América Latina (1978-2015)*. Washington D.C.: Secretaría de Asuntos Políticos de la Organización de Estados Americanos.
- (2014). "Pasado, presente y futuro del voto migrante", en *Este País*, 10 de enero. Disponible en: <http://archivo.estepais.com/site/2014/pasado-presente-y-futuro-del-voto-migrante/>.
- Caciagli, Mario (2006).;*Hasta la última papeleta! Las elecciones italianas del 9 al 10 de abril de 2006*. Working Paper número 254. Instituto de Ciencias Políticas y Sociales. Barcelona.
- Calderón, Leticia (2003). *Votar en la distancia: la extensión de los derechos a migrantes, experiencias comparadas*. Instituto Mora, 588 pp.
- Comisión de Venecia (CDL-AD(2007)023) (2007). *European Commission for Democracy Through law*. Venice Commission and The OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR). 6 de julio. Consultar en [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2007\)023-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2007)023-e).
- (2011). *Report on out of country voting*. Estrasburgo. Disponible en: [www.venice.coe.int](http://www.venice.coe.int).
- Del Toro, Mauricio y De Icaza, Gerardo (2008). *El voto migrante: la tendencia internacional y nacional del voto extranjero*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Disponible en: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).
- IDEA-IFE (2008). *Voto en el extranjero. El manual de IDEA internacional*. International IDEA. México.

- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS) (2015). *Informe Final de Actividades que rinde la Unidad Técnica del voto en el extranjero del Instituto Estatal de Baja California Sur.*
- Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) (2012). *Estadística del voto de los ciudadanos del Distrito Federal residentes en el extranjero. Resultados y participación. Elección de jefe de gobierno.* IEDF. México.
- IFES (2012). *Voto en el extranjero. Breve descripción.* Fundación Internacional para Sistemas Electorales.
- Instituto Federal Electoral (IFE) (2006). *Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2006.* IFE. México.
- (2012) *Informe Final del Voto de los mexicanos residentes en el extranjero 2012.* IFE. México.
- Instituto de los Mexicanos en el Exterior (2015). *Estadísticas de los mexicanos en el exterior.* Disponible en: <http://www.ime.gob.mx/es/agenda-de-informacion/estadisticas-de-mexicanos-en-el-exterior>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2016). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero.* Disponible en: <http://www.votoextranjero.mx/web/vmre/como-votar>.
- (2014). *Voto de los mexicanos residentes en el extranjero en el marco de la reforma político electoral.* Disponible en: [http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2014/Voto\\_Mexicanos\\_Extranjero\\_Reforma.pdf](http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/CAI/CAI-Internacional/2014/Voto_Mexicanos_Extranjero_Reforma.pdf).
- (2018). *Informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018.* México, INE. Agosto. Disponible en: [http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/280042/Informe\\_final\\_de+actividades\\_Plan\\_Integral\\_de\\_Trabajo\\_VMRE\\_2017-2018.pdf/7e6a83e1-e3e7-4a83-bf93-2a138750ea84](http://www.votoextranjero.mx/documents/52001/280042/Informe_final_de+actividades_Plan_Integral_de_Trabajo_VMRE_2017-2018.pdf/7e6a83e1-e3e7-4a83-bf93-2a138750ea84).
- Lafleur, Jean-Michel (2015). “The enfranchisement of citizens abroad: variations and explanations”, en *Democratization*. 22: 5, pp. 840-860.
- Morales, Rodrigo y Beltrán, Yuri (2007). *¿Y el voto desde el extranjero?*, en *Nexos*. URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=12331>.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales (2016). *Resultados de la elección presidencial de 2016.* Disponible en: <https://resultadoseleccion>

- [nes2016.onpe.gob.pe/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion](http://nes2016.onpe.gob.pe/PRP2V2016/Resumen-GeneralPresidencial.html#posicion).
- Quinta Jornada Interamericana Electoral (2012). *Informe de Misión Oficial: Voto desde el extranjero: retos y realidades. Panorama Comparado de los Retos y Alternativas para la regulación del voto en el extranjero.*
- Tagina, María Laura y Corrado, Aníbal (2013). “El voto de los ítalo-argentinos en las elecciones generales italianas (2006-2008-2013)”, en *Postdata*. vol. 18. Núm. 2. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Diciembre.
- Valverde, Ricardo (2005). “Voto en el extranjero”, en *Diccionario Electoral*, t. II, 1, 261 pp.

### Fuentes electrónicas

- Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes: <http://www.ieeags.org.mx/>.
- Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur: <http://www.ieebcs.org.mx/>.
- Instituto Electoral del Estado de México: <http://www.ieem.org.mx/>.
- Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana de Chiapas: <http://www.iepc-chiapas.org.mx/>.
- Instituto Electoral de Coahuila: <http://www.iec.org.mx/v1/index.php>.
- Instituto Electoral del Estado de Colima: <http://www.ieecolima.org.mx/>.
- Instituto Electoral del Distrito Federal: <http://www.iedf.org.mx/index.php>
- Instituto Electoral del Estado de Guanajuato: <http://www.ieeg.org.mx/>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Guerrero: <http://www.iepcgro.mx/>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco: <http://www.iepcjalisco.org.mx/>.
- Instituto Electoral de Michoacán: <http://www.iem.org.mx/>.
- Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana: <http://impepac.mx/>.
- Instituto Electoral del Estado de Puebla: <http://www.iee-puebla.org.mx/>.
- Instituto Electoral del Estado de Querétaro: <http://ieeq.mx/>.
- Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán: <http://www.iepac.mx/>.
- Instituto Electoral del Estado de Zacatecas: <http://www.ieez.org.mx/>.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2012). Informe de Desarrollo Humano. <http://desarrollohumano.org.gt/desarrollo-humano/calculo-de-idh/>.

## Legislación

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (2008). Texto vigente en 2008.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.

Constituciones de las Entidades Federativas del País y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Textos vigentes, varios años.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo. [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIPE.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86).

## Programa de Resultados Electorales Preliminares y Conteos Rápidos

Alberto Alonso y Coria

Alcocer, Jorge y Rodrigo Morales (1991). “Mitología y realidad del fraude electoral”, en *Nexos*, 1 de octubre.

Alvarado, Arturo (1992). “Los comicios del 18 de agosto de 1991 y la información electoral”, en *Las elecciones de Salinas. Un balance crítico a 1991*. Sánchez Gutiérrez, Arturo (comp.). México. FLACSO. Plaza y Valdés, pp. 127-178.

Camarillo, Alonso (2018). “A 30 minutos de iniciar conteo PREP Tlaxcala no funciona”, en *Quadratín Tlaxcala*. 1 de julio. Consultar en <https://tlaxcala.quadratin.com.mx/principal/a-30-minutos-de-iniciar-conteo-prep-tlaxcala-no-funciona/>.

Instituto Federal Electoral (IFE) (1993). *Memorias del Proceso Electoral Federal de 1991*. México, 134 pp.

— (1995). *Resultados Electorales Preliminares. 1994, Tu elección: Memoria del Proceso Electoral Federal*. México, pp. 333-355.

- (2006a). *Encuestas y resultados electorales. Elecciones Federales 2006*. México, pp.13-51.
- (2006b). *Informe del Comité del Conteo Rápido de la elección presidencial del 2 de julio de 2006*. IFE. Consultar en [https://portalanterior.ine.mx/docs/Internet/IFE\\_Home/CENTRAL/Contenidos\\_Centrales/estaticos/Conteo/informe\\_Comite-ConteoRapido.pdf](https://portalanterior.ine.mx/docs/Internet/IFE_Home/CENTRAL/Contenidos_Centrales/estaticos/Conteo/informe_Comite-ConteoRapido.pdf).
- (2010). *Informe General sobre la implementación de la reforma electoral durante el proceso 2008-2009*. México, 262 pp.
- (2013). *Resultados Electorales Libro Blanco: Proceso Electoral Federal 2011-2012*. México. IFE, 211 pp.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2018a). *Informe final de actividades del Comité Técnico Asesor para los Programas de Resultados Electorales Preliminares, Federal y Local de los Procesos Electorales 2017-2018*. Consultar en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/98267>.
- (2018b). *Informe Final de Actividades desempeñadas y de los resultados obtenidos en los conteos Rápidos 2018, COTECORA 2017-2018*. Consultar en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98268/CGor201808-23-ip-19.pdf>.
- (Varios años). Memoria PREP 2000, Memoria PREP 2003, Memorias PREP 2006, Informe final PREP 2006, Memoria técnica PREP 2009, Información relevante PREP 2012, [https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa\\_de\\_Resultados\\_Electorales\\_Preliminares\\_PREP/](https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Programa_de_Resultados_Electorales_Preliminares_PREP/) (consultada en agosto 2017).
- Garduño, Roberto y Andrea Becerril (2006). “AMLO: el PREP manipulado y con infinidad de inconsistencias”, en *La Jornada*. 4 de Julio. Consultar en <https://www.jornada.com.mx/2006/07/04/>.
- Guerra, Víctor *et al.* (1997). *Programa de Resultados Electorales Preliminares 1977*. México. IFE-UNAM. 277 pp.
- Guerra, Víctor *et al.* (2002). *PREP 2000*. México. IFE. 182 pp.
- Notimex (2015). “Intentaron tumbar el PREP de Sonora, revela presidenta del IEE”, en *El Excelsior*. 9 de junio. Consultar en <https://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/09/1028613>.

## Legislación

- Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (Cofipe) (1990).
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) (2019). En <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>.
- Constituciones de las Entidades Federativas del País y el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Textos vigentes, varios años.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe) (2014). *Diario Oficial de la Federación*. 23 de mayo. [http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014\\_LGIP.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86](http://norma.ife.org.mx/documents/27912/310245/2014_LGIP.pdf/5201e72c-0080-4acb-b933-5137ef1c0c86).
- Reglamento de Elecciones (RE) (2017). Acuerdos INE/CG661/2016, INE/CG565/2017 del Consejo General del INE, aprobados el 7 de septiembre de 2016 y 22 de noviembre de 2017, respectivamente.

### Evaluación de la precisión de las encuestas electorales. Desafíos y retos metodológicos

Lauro Mercado Gasca

- Abundis, Francisco, Diana Penagos y Alejandro Espinosa (2014). “Las encuestas preelectorales en México: los retos a futuro”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. México. Enero-junio, pp. 13-29.
- Abundis, Francisco (2019). “Cuánto disminuyó la aprobación del presidente”, en *Milenio*. 3 de junio. Disponible en: <https://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/cuanto-disminuyo-la-aprobacion-del-presidente>.
- Aguirre Botello, Luis. Méxicomaxico. <http://www.mexicomaxico.org/> (diciembre 2018).
- American Association for Public Opinion Research (AAPOR) (2019). “Condemned Survey Practices”. Disponible en: <https://www.aapor.org/Standards-Ethics/Survey-Practices-that-AAPOR-Condemns.aspx>.
- Báez Rodríguez, Francisco. “Encuestas y conteos en las elecciones de 1994” Crónica. Disponible en: <http://www.cronica.com.mx/notas/2009/430642.html> (6 de mayo 2009).

- Beltrán, Ulises (2000). “¿Por qué fallaron las encuestas?”, en *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=9724> (1 de agosto).
- Banco Mundial (2019). Indicadores de uso de Internet. Disponible en: <https://datos.bancomundial.org/indicator/IT.NET.USER.ZS> (3 de diciembre de 2019).
- Becerra Mizuno, Lorena (2017). “La publicación y la regulación de las encuestas electorales”. Instituto Nacional Electoral., en *La precisión de las encuestas electorales. Un paradigma en movimiento* (Vol. 1). México. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la\\_precision\\_de\\_las\\_encuestas.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la_precision_de_las_encuestas.pdf).
- De la Peña Mena, Ricardo (2016a). “Para medir la exactitud de las encuestas electorales: Un estimador alternativo para medir la exactitud de las encuestas respecto de los resultados electorales”. Editorial Académica Española. (28 de abril).
- (2016b). “El debate sobre las encuestas electorales en México en 2012”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. México. Núm. 20. Enero-junio, pp. 58-80.
- (2006c). “Las encuestas electorales en 1988”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. México. Abril, pp. 127-129.
- Durand, Claire (2017). “Las encuestas electorales, una cuestión de mé-todos”, en *La precisión de las encuestas electorales. Un paradigma en movimiento* (Vol. 1). México, pp. 47-66. [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la\\_precision\\_de\\_las\\_encuestas.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/la_precision_de_las_encuestas.pdf).
- Dutwin, David and Buskirk, Trent D. (2017). “Apples to Oranges or Gala versus Golden Delicious? Comparing Data Quality of Nonprobability Internet Samples to Low Response Probability Samples”, en *Symposium on Probability and Nonprobability Sample Surveys*. Public Opinion Quarterly. Vol. 81. Special Issue, pp. 213-239.
- Estrada Straffon, Luis (2014). “Regulación de encuestas electorales y de salida en perspectiva comparada”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional*. Ugalde Ramírez, Luis Carlos y Gustavo Rivera Loret de Mola (coords.). Colección TEPJF. México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/11/5099/12.pdf>.
- Galvez Muñoz, Luis A. (2011). “Las encuestas electorales y el debate sobre su influencia en las elecciones”, en *Revista Mexicana de Opinión Pública*. Octubre, pp. 25-43.

- Hernández, Macario. "La elección del 2006 en México, de encuestas y otros oráculos". Colloqui.com. Disponible en: <http://www.colloqui.org/colloqui/2012/6/29/la-eleccion-del-2006-en-mexico-los-encuestadores-y-otros-ora.html>.
- Instituto Nacional Electoral (INE) (2006). "Encuestas Electorales. Proceso Electoral Federal 2005-2006. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/EleccionesFederales/2005-2006/Resultados/>.
- (2012a). "Encuestas Electorales. Proceso Electoral Federal 2011-2012. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/EleccionesFederales/2011-2012/Estudios/>.
  - (2012b). "Encuestas Electorales. Foro I: las encuestas y la campaña electoral 2012: un balance preliminar" Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/EleccionesFederales/2011-2012/ForoBalance/>.
  - (2012c). "Encuestas Electorales. Foro II: las encuestas electorales, la experiencia de 2012". Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/EncuestasElectorales/EleccionesFederales/2011-2012/ForoExperiencia/>.
  - (2017). "Antecedentes de la regulación de encuestas electorales". 26 de abril. Disponible en: <https://www.ine.mx/antecedentes-la-regulacion-encuestas-electorales/> (consultada el 28 de noviembre de 2019).
  - (2018). "Encuestas Electorales. Estudios entregados a la Secretaría Ejecutiva", disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/encuestas-electorales/elecciones-federales-ordinarias-2017-2018-estudios-entregados/>.
- Kenett, Ron S., Danny Pfeffermann y David M. Steinberg (2018). "Election Polls -A Survey, A Critique, and Proposals", en *Annual Review of Statistics and Its Application*. Marzo. Vol. 5, pp. 1-24. Disponible en: <https://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev-statistics-031017-100204> (consultada el 27 de noviembre de 2019).
- Kuschik, Murilo (2002). "Las encuestas y la elección del año 2000", en *Cuestiones contemporáneas*. UNAM. México, pp. 123-137.
- Kuschik, Murilo (2016). "México: elecciones y el uso de encuestas preelectorales", en *Revista*

- Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales.* Enero-junio, pp. 58-80.  
Disponible en: <<http://www.revistas.unam.mx/index.php/rmcrys/article/view/48332>>.
- Moreno, Alejandro, Rosario Aguilar y Vidal Romero (2011). *La precisión de las encuestas electorales en México: un análisis de las fuentes de error.*
- Moreno, Alejandro (2018). “El desempeño de las encuestas electorales en México”, en *Este País*. 1 de junio.
- (2016). “Veda Electoral”, en *El Financiero*. Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/opinion/alejandro-moreno/veda-electoral> (3 de junio).
- Nares, Yamil. “Breve historia de las encuestas: el arte de observar la democracia (I)”, en *Letras Libres*. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/breve-historia-las-encuestas-el-arte-observar-la-democracia-i> (27 de febrero de 2018).
- “Breve historia de las encuestas: el arte de observar la democracia (II)”, en *Letras Libres*. Disponible en: <https://www.letraslibres.com/mexico/politica/breve-historia-las-encuestas-el-arte-observar-la-democracia-ii> (06 de marzo de 2018).
- Noëlle-Neumann, Elisabeth (1995). *La espiral del silencio. Opinión pública: nuestra piel social*. Paidós. Barcelona.
- Nolte, Detlef (1998). “Encuestas y sondeos durante el proceso electoral”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*. Nohlen, Dieter et al., (comps.). <http://www.corteidh.or.cr/tablas/12231.pdf>.
- Palomino, Sally (2016). “Las encuestas, las otras grandes derrotadas en el plebiscito de la paz en Colombia”, en *El País*. 3 de octubre. Disponible en: [https://elpais.com/internacional/2016/10/03/colombia/1475450625\\_095430.html](https://elpais.com/internacional/2016/10/03/colombia/1475450625_095430.html).
- Seymour, Richard (2019). “The polling industry doesn’t measure public opinion.itproducesit”, en *The Guardian*. 20 de septiembre. Disponible en: <https://www.theguardian.com/commentisfree/2019/sep/20/polls-public-opinion-polling-industry> (27 de noviembre de 2019).
- Valdés Vega, María Eugenia (1994). “México 1994. La guerra de las encuestas”, en *Partidos y elecciones en México, 1994*. Larrosa, Manuel y Leonardo Valdés (coords.). México. UAM-I, pp. 445-450. Disponible en: [http://dcsh.izt.uam.mx/cen\\_doc/cede/Anuario\\_](http://dcsh.izt.uam.mx/cen_doc/cede/Anuario_)

- Elecciones\_Partidos\_Politicos%20/1994\_div/Encuestas%20.pdf (29 de noviembre de 2019).
- Wikipedia. Anexo: Encuestas de intención de voto para la elección presidencial de México de 2012. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas\\_de\\_intenci%C3%B3n\\_de\\_voto\\_para\\_la\\_elecci%C3%B3n\\_presidencial\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_2012](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas_de_intenci%C3%B3n_de_voto_para_la_elecci%C3%B3n_presidencial_de_M%C3%A9xico_de_2012).
- . Anexo: Encuestas de intención de voto para la elección presidencial de México de 2018. Disponible en: [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas\\_de\\_intenci%C3%B3n\\_de\\_voto\\_para\\_la\\_elecci%C3%B3n\\_presidencial\\_de\\_M%C3%A9xico\\_de\\_2018#cite\\_note-67](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Encuestas_de_intenci%C3%B3n_de_voto_para_la_elecci%C3%B3n_presidencial_de_M%C3%A9xico_de_2018#cite_note-67).
- Woldenberg, José. "1994: Elecciones y legalidad". *Nexos*. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=6992> (1 de marzo).
- Woo, Marcus (2019). "Election polls aren't broken, but they still can't predict the future", en *Knowable Magazine*. 11 de mayo. Disponible en: <https://www.knowablemagazine.org/article/society/2019/election-polls-arent-broken-they-still-cant-predict-future> (27 de noviembre de 2019).
- Zuckerman, Leo (2012a) "¿Quién es quién en las encuestas en México?", en *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14712> (1 de marzo).
- (2012b) "¿Quién es quién en las encuestas después de la elección de 2012?", en *Nexos*. Disponible en <https://www.nexos.com.mx/?p=14914> (1 de agosto).



# **Anexos**



## Formación de partidos en perspectiva comparada, 1990-2018

Ludwig van Bedolla Tapia

### Anexo I

#### Financiamiento público de los partidos previo a la reforma de 2014

Estado	Formula de financiamiento público total	Repartición del financiamiento público
Aguascalientes	Padrón electoral (hasta julio) * 0.8 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Baja California	0.8 [Padrón electoral (1 de enero) * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)]	50 igualitario 50 porcentaje de votación recibida
Baja California Sur	0.35 (Padrón electoral * Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Campeche	Padrón electoral (julio) * 0.65 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Chiapas	Padrón electoral (julio) * 0.4 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Chihuahua	Padrón electoral (octubre) * 0.65 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Coahuila	Padrón electoral (septiembre) * 0.25 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Colima	Lista nominal (30 de abril) * 0.5 (Salario mínimo de la entidad)	50 igualitario 50 porcentaje de votación recibida
Distrito Federal	Padrón electoral x 0.65 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Durango	0.6 (Costo mínimo de campaña) * (Diputados a elegir) * (Partidos registrados)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Guanajuato	Año no electoral. Padrón electoral (octubre) * 0.2 (Salario mínimo de la entidad) Año electoral. Padrón electoral (octubre) * 0.4 (Salario mínimo de la entidad)	35 igualitario 65 porcentaje de votación recibida

*Continuación.*

<b>Estado</b>	<b>Formula de financiamiento público total</b>	<b>Repartición del financiamiento público</b>
Guerrero	Padrón electoral * 0.4 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Hidalgo	Montos definidos por umbrales de votación recibida	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Jalisco	(Costo mínimo de campaña diputados * Diputados a elegir * Partidos en el Congreso) + (Costo mínimo de campaña municipal * Ayuntamientos a elegir)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
México	Padrón electoral * 0.4 (Salario mínimo de la entidad)	15 igualitario 85 porcentaje de votación recibida
Michoacán	Padrón electoral (julio) * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Morelos	Padrón electoral * 0.85 (Salario mínimo de la entidad)	10 igualitario 40 igualitario, partidos con más de 3.5% de votación 50 porcentaje de la votación
Nayarit	Lista nominal * 0.88 (Salario mínimo de la entidad)	1/3 igualitario 1/3 porcentaje de votación recibida 1/3 proporción de diputados obtenidos
Nuevo León	Lista nominal * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Oaxaca	Año siguiente a elección: Padrón electoral * 0.15 (Salario mínimo de la entidad) Año anterior a la elección: Padrón electoral * 0.2 (Salario mínimo de la entidad) Año electoral: Padrón electoral * 0.3 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 20 porcentaje representación en Congreso 50 proporción de votación recibida
Puebla	Padrón electoral (agosto) * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Querétaro	Lista nominal * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)	35 igualitario 65 porcentaje de votación recibida
Quintana Roo	Padrón electoral (octubre) * 0.6(Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
San Luis Potosí	Lista nominal (julio) * 0.333 (Salario mínimo de la entidad)	40 igualitario 60 porcentaje de votación recibida

*Continuación.*

<b>Estado</b>	<b>Formula de financiamiento público total</b>	<b>Repartición del financiamiento público</b>
Sinaloa	Padrón electoral * 3 (Salarios mínimos de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Sonora	Costo mínimo de campaña * [(Ayuntamientos a elegir + Diputados a elegir) * (Días de duración de la campaña de ayuntamiento)]	30 igualitario 50 porcentaje de votación recibida 10 porcentaje de votación para gobernador 10 porcentaje de votación de ayuntamientos
Tabasco	Padrón electoral (julio) * 0.65 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Tamaulipas	Padrón electoral (julio) * 0.35 (Salario mínimo de la entidad)	35 igualitario 65 porcentaje de votación recibida
Tlaxcala	Padrón electoral * Salario mínimo de la entidad	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Veracruz	Padrón electoral (octubre) * 0.2 (Salario mínimo de la entidad)	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
Yucatán	Padrón electoral * Salario mínimo de la entidad	40 igualitario 60 porcentaje de votación recibida
Zacatecas	[Costo mínimo de campaña para Diputado * Diputados a elegir * Número de partidos en el congreso] + [Costo mínimo de campaña para Ayuntamiento * Municipios del estado * Número de partidos en el congreso] + {[Costo mínimo de campaña para Diputado * Diputados a elegir)/(Días de duración de la campaña de diputados)] * [Días de duración de la campaña de gobernador]}	30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida
<b>Cofipe</b>	<b>Padrón electoral (julio) * 0.65 (Salario mínimo de la entidad)</b>	<b>30 igualitario 70 porcentaje de votación recibida</b>

Fuente: Elaboración propia con los datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

## Anexo II

### Diferencias en las causales de pérdida de registro entre estados

<b>Estado</b>	<b>Causales de pérdida de registro</b>	<b>Registro nacional a local</b>
Legipe (base)	1. No participar en una elección ordinaria. 2. Obtener menos de 2% de la votación (solo o coaligado). 3. Dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro. 4. Incumplir grave y sistemáticamente sus obligaciones legales. 5. Ser disuelto por sus miembros. 6. Fusionarse con otro partido.	No previsto
Aguascalientes	La base es igual, sólo cambia el umbral de votación es de 2.5% (solo o en coalición)	No previsto
Baja California	La base es igual, sólo cambia el umbral de votación es de 2.5% (solo o en coalición)	No previsto
Baja California Sur	Se mantienen los puntos 2, 3, 5, y 6 de la base y se suman: 1. No registrar ni difundir en cada elección su plataforma electoral mínima. 2. Aceptar propaganda de partidos o entidades del exterior o de ministros de cualquier religión. 3. Aceptar o permitir financiamiento de alguna persona física o moral extranjera en campaña. 4. Aceptar o permitir financiamiento público fuera del previsto en la ley. 5. No participar en dos procesos electorales ordinarios y consecutivos.	No previsto
Campeche	Se mantienen los puntos 2, 4, 5 y 6 de la base y se suma: 1. No participar en una elección estatal en al menos 14 distritos.	No previsto
Chiapas	Se mantienen los puntos 2, 3, 4 y 5 de la base.	Obtener 2% de la votación local previa y postular candidatos propios en al menos la mitad de los municipio y distritos
Chihuahua	Se mantienen los puntos 2, 3, 4 y 5 de la base.	Obtener 2% de la votación de diputados locales
Coahuila	Es igual que la base.	No previsto
Colima	Se mantienen los puntos 2, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suma:	Obtener 2% en elección de diputados locales.

*Continuación.*

Estado	Causales de pérdida de registro	Registro nacional a local
Colima	1. No participar en dos elecciones consecutivas para Gobernador o en 50% de las elecciones para diputados locales y ayuntamientos. 2. No comprobar sus gastos ordinarios.	
Distrito Federal	Se conservan los puntos 1, 2, 4, 5 y 6 de la base.	Obtener 3% de la votación local previa y postular candidatos propios en al menos la mitad de los municipio y distritos
Durango	Se conservan los puntos 1, 2, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. No registrar ni difundir en cada elección su plataforma electoral mínima. 2. Aceptar propaganda de partidos o entidades del exterior o de ministros de cualquier religión.	No previsto
Guanajuato	Es igual que la base.	Obtener 2% de la votación de diputados locales
Guerrero	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 3% en la votación. 2. Aceptar apoyo económico, político o propagandístico de organizaciones o partidos extranjeros. 3. Impedir que sus candidatos que hayan ganado la elección se presenten a desempeñar el cargo.	No previsto
Hidalgo	La base es igual y se suma: 1. La infracción de los acuerdos tomados por el Consejo General.	No previsto
Jalisco	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suma: 1. Obtener menos de 3% de la votación.	No previsto
México	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 1.5% de la votación.	Obtener 1.5% de la votación local previa y postular candidatos propios en al menos la mitad de los municipio y distritos
Michoacán	Se conservan los puntos 2, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Perder el registro ante el IFE (partidos nacionales).	No previsto
Morelos	Se conservan los puntos 4 y 5 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 3% de la votación.	Obtener 3% de la votación de diputados locales previa.

*Continuación.*

<b>Estado</b>	<b>Causales de pérdida de registro</b>	<b>Registro nacional a local</b>
Morelos	2. Aceptar apoyo económico, político o propagandístico de entidades extranjeras. 3. Aceptar ministraciones de cualquier culto, religión secta. 4. Aceptar apoyo económico de procedencia ilícita.	
Nayarit	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suma: 1. Obtener menos de 1.5% en dos elecciones locales consecutivas.	No previsto
Nuevo León	Se conservan los puntos 1, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 1.5% de la votación local. 2. Incumplir el contenido de la declaración de principios, programa de acción o estatutos. 3. Acordar que sus candidatos electos no se presenten a ejercer sus puestos. 4. No registrar o difundir en cada elección su plataforma electoral mínima. 5. Utilizar financiamiento público para actividades no previstas en la ley. 6. Recibir recursos de la delincuencia organizada o personas sancionadas por delitos contra la salud.	No previsto
Oaxaca	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 1.5% de la votación. 2. Incumplir la declaración de principios y obligaciones que señala el Código. 3. No acreditar representantes ante el IEE.	No previsto
Puebla	Se conservan los puntos 2, 3, 4, 5 y 6 de la base.	No previsto
Querétaro	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 3% de la votación. 2. Por aplicación de una sanción. 3. Aceptar propaganda de partidos o entidades del exterior, de ministros de culto religioso o sectas.	No previsto
Quintana Roo	Es igual que la base.	No previsto
San Luis Potosí	Se conservan los puntos 1, 2, 3, 4 y 5 de la base y se suman: 1. No reembolsar el financiamiento público cuyo destino no haya sido legalmente comprobado.	No previsto

*Continuación.*

Estado	Causales de pérdida de registro	Registro nacional a local
San Luis Potosí	2. Acordar que sus candidatos ganadores no se presenten a ejercer sus cargos. 3. Rebasar de forma grave los límites máximos de gastos de campaña.	
Sinaloa	Se conservan los puntos 2, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. No registrar candidaturas a diputados locales en 50% +1 de los distritos. 2. No registrar candidaturas a ayuntamientos en 50% +1 de los municipios. 3. No acatar reiterada y sistemáticamente las sentencias o resoluciones de las autoridades electorales. 4. No registrar ni difundir su plataforma electoral mínima.	No previsto
Sonora	Se conservan los puntos 1, 2, 5 y 6 de la base y se suma: 1. No registrar ni difundir en cada elección su plataforma electoral mínima.	No previsto
Tabasco	La base es igual y se suman: 1. No publicar ni difundir en cada elección su plataforma electoral mínima 2. Aceptar propaganda de entidades del exterior o ministros de culto de cualquier religión.	No previsto
Tamaulipas	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suma: 1. Obtener menos de 1.5% de la votación válida (solo o en coalición).	Obtener 1.5% de la votación local previa y postular candidatos propios en al menos la mitad de los municipio y distritos
Tlaxcala	Se conservan los puntos 1, 3, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 3% de la votación estatal. 2. No rendir informes sobre sus ingresos y egresos.	Obtener 3% de la votación de diputados locales previa.
Veracruz	La base es igual y se suman: 1. Perder su registro ante el IFE. 2. Aceptar recursos de entidades extranjeras o de ministros de culto de cualquier religión o secta. 3. No publicar ni difundir en cada elección su plataforma electoral.	No previsto
Yucatán	Se conserva el punto 3 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 1.5% de la votación (solo o coaligado). 2. No participar en dos elecciones consecutivas (solo o en coalición).	No previsto

*Continuación.*

<b>Estado</b>	<b>Causales de pérdida de registro</b>	<b>Registro nacional a local</b>
Yucatán	3. Promover, apoyar, dirigir o ejecutar acciones violentas para alterar la elección. 3. Aceptar recursos de entidades extranjeras o de ministros de cultos de cualquier religión o secta. 4. Acordar que sus diputados electos no se presenten al desempeño de su representación popular.	
Zacatecas	Se conservan los puntos 1, 3, 4, 5 y 6 de la base y se suman: 1. Obtener menos de 2.5% de la votación estatal. 2. No presentar candidatos en al menos 13 distritos uninominales. 3. No registrar planillas para ayuntamiento en 30 municipios. 4. No reembolsar el financiamiento público cuyo uso no se haya comprobado adecuadamente. 5. Impedir que sus candidatos ganadores se presenten a desempeñar sus cargos.	Obtener al menos 2.5% de la votación electoral y haber competido en 13 distritos uninominales de diputados y en 30 ayuntamientos.

Fuente: Elaboración propia con los datos de la legislación electoral de cada uno de los estados.

## Las candidaturas independientes en las elecciones federales y locales de México

Said Hernández Quintana

### Anexo I

#### Principales características del régimen legal para el registro de candidaturas independientes en los procesos electorales federales y locales

Entidad	Modelo de postulación	Mecanismo para recabar apoyo	Impedimento por ser dirigente o militante partidista	Impedimento por participación en elecciones anteriores (precandidato, candidato o candidato electo de partido)
Federal	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	Un proceso electoral (no haber sido electo en el pasado proceso electoral federal).
Aguascalientes	Abierto	Cédula por escrito	Últimos 12 meses al día del inicio del proceso electoral.	No previsto
Baja California	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la fecha de inicio del registro de candidatos.	No previsto
Baja California Sur	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Campeche	Abierto	Cédula por escrito	Cinco días anteriores a la fecha del registro.	No previsto
Chiapas	Abierto limitado	Cédula por escrito	Seis meses antes a la solicitud de registro.	No previsto
Chihuahua	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores al inicio del proceso electivo.	Un proceso electoral anterior.
Ciudad de México	Abierto	Cédula por escrito	Un año antes a la solicitud de registro.	No previsto
Coahuila	Abierto	Cédula por escrito	Un día antes de presentar manifestación de intención.	Un día antes de presentar manifestación de intención.
Colima	Cerrado	Cédula por escrito	No previsto	No previsto
Durango	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la postulación.	Tres años anteriores a la postulación.

*Continuación.*

<b>Entidad</b>	<b>Modelo de postulación</b>	<b>Mecanismo para recabar apoyo</b>	<b>Impedimento por ser dirigente o militante partidista</b>	<b>Impedimento por participación en elecciones anteriores (precandidato, candidato o candidato electo de partido)</b>
Guanajuato	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Guerrero	Cerrado	Cédula por escrito	Dos años de anticipación.	No previsto
Hidalgo	Abierto	Cédula por escrito	Tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.	Dos procesos locales electorales anteriores.
Jalisco	Abierto	Cédula por escrito	Tres años anteriores a la fecha de la elección.	Tres años anteriores a la fecha de la elección.
México	Abierto	Cédula por escrito	Tres años de anticipación al momento de solicitar su registro.	Proceso electoral inmediato anterior.
Michoacán	Abierto	Compa-rencia personal	18 meses antes del día de la jornada electoral.	Renuncien al cargo de elección o hayan perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.
Morelos	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Nayarit	Abierto	Cédula por escrito	No previsto	No previsto
Nuevo León	Abierto	Cédula por escrito	Dirigentes: Un año antes del inicio del registro de candidatos. Militantes: 30 días antes del inicio de las precampañas.	No previsto
Oaxaca	Abierto	Cédula por escrito	Un año antes de solicitar su registro.	No previsto
Puebla	Abierto	Cédula por escrito	Un año anterior al día de la elección.	Un proceso electoral federal o local inmediato anterior; o renuncie al cargo de elección un año antes al día de la jornada electoral.
Querétaro	Abierto	Compa-rencia personal	No previsto	No previsto
Quintana Roo	Cerrado	Cédula por escrito	Dos años anteriores a la elección.	Dos años anteriores a la elección.
San Luis Potosí	Cerrado	Cédula por escrito	Antes del inicio del proceso electoral.	No previsto

*Continuación.*

Entidad	Modelo de postulación	Mecanismo para recabar apoyo	Impedimento por ser dirigente o militante partidista	Impedimento por participación en elecciones anteriores (precandidato, candidato o candidato electo de partido)
Sinaloa	Abierto	Cédula por escrito	60 días antes de la emisión de la convocatoria.	No previsto
Sonora	Cerrado	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tabasco	Cerrado	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tamaulipas	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Tlaxcala	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Veracruz	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Yucatán	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto
Zacatecas	Abierto	Cédula por escrito	Al momento de presentar la solicitud de registro.	No previsto

Fuente: Elaboración propia con base en las disposiciones previstas en las legislaciones electorales federales y locales vigentes al mes de noviembre de 2018.

**Anexo II**

**Registro histórico de candidaturas independientes  
en procesos electorales federales y locales realizados  
durante 2013 a 2018 (por entidad y cargo)**

Entidad	2013		2014		2015		2016										
	Diputado Local	Presidente municipal	Diputado Local	Presidente municipal	Regidor	Síndico	Diputado Federal	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	J. Delegacional o Alcalde	Regidor	Gobernador	Diputado Constituyente	Diputado Local	Presidente municipal	Presidente de Comunidad
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7	8	0
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	8	0
Baja California Sur	0	0	0	0	0	0	0	1	6	1	0	0	0	0	0	0	0
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Chiapas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	8	0	0	0	0	0	0	0
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	0	13	0
Ciudad de México	0	0	0	0	0	0	1	0	4	0	7	0	0	21	0	0	0
Coahuila	0	0	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	7	14	0
Estado de México	0	0	0	0	0	0	0	0	2	9	0	0	0	0	0	0	0
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Guerrero	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	38	0
Jalisco	0	0	0	0	0	0	0	0	1	4	0	0	0	0	0	0	0
Michoacán	0	0	0	0	0	0	0	0	1	11	0	0	0	0	0	0	0
Morelos	0	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	0	0

*Continuación.*

Entidad	2013				2014				2015				2016				
	Diputado Local	Presidente municipal	Diputado Local	Presidente municipal	Regidor	Síndico	Diputado Federal	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	J. Delegacional o Alcalde	Regidor	Gobernador	Diputado Constituyente	Diputado Local	Presidente municipal	Presidente de Comunidad
Nayarit	0	0	1	3	15	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nuevo León	0	0	0	0	0	0	1	1	11	10	0	0	0	0	0	0	0
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	42	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	0	7	0	0	0	0	0	0	0
Quintana Roo	10	4	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0	0	1	0	19	11	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	0	0	2	4	0	0	0	0	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	1	0	1	6	0	0	0	0	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	0	1	0	1	23	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1	0	2	24	4
Veracruz	0	0	0	0	0	0	4	0	0	0	0	0	1	0	19	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	0	9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	0	4	18	0	
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>13</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>15</b>	<b>3</b>	<b>22</b>	<b>3</b>	<b>30</b>	<b>70</b>	<b>7</b>	<b>2</b>	<b>10</b>	<b>21</b>	<b>71</b>	<b>202</b>	<b>4</b>

Sigue...

**Anexo II**

**Registro histórico de candidaturas independientes  
en procesos electorales federales y locales realizados  
durante 2013 a 2018 (por entidad y cargo)**

Entidad	2017					2018					Total			
	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	Regidor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	Jefe Delegacional/Alcalde	Presidente de Junta Municipal	Síndico	
Aguascalientes	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	19
Baja California	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	15
Baja California Sur	0	0	0	0	0	1	0	0	4	2	0	0	0	15
Campeche	0	0	0	0	0	0	0	0	7	2	0	4	0	15
Chiapas	0	0	0	0	0	1	1	1	6	41	0	0	0	59
Chihuahua	0	0	0	0	0	0	4	0	8	16	0	0	3	46
Ciudad de México	0	0	0	0	1	0	0	1	10	0	5	0	0	50
Coahuila	2	3	14	0	0	0	0	0	0	10	0	0	0	33
Colima	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0	6
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	3	0	0	0	0	25
Estado de México	1	0	0	0	0	0	0	0	1	18	0	0	0	31
Guanajuato	0	0	0	0	0	0	1	0	2	25	0	0	0	30
Guerrero	0	0	0	0	0	1	3	0	2	7	0	0	0	16
Hidalgo	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	40
Jalisco	0	0	0	0	0	1	4	0	19	38	0	0	0	67
Michoacán	0	0	0	0	0	0	2	0	5	35	0	0	0	54
Morelos	0	0	0	0	0	0	2	1	7	29	0	0	0	42
Nayarit	3	34	24	123	0	0	0	0	0	0	0	0	0	207
Nuevo León	0	0	0	0	1	1	10	0	40	53	0	0	0	128

*Continuación.*

Entidad	2017					2018					Total		
	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	Regidor	Presidente de la República	Senador	Diputado Federal	Gobernador	Diputado Local	Presidente municipal	Jefe Delegacional/Alcalde	Presidente de Junta Municipal	Síndico
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	1	0	1	23	0	0	0
Puebla	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17	0	0	0
Querétaro	0	0	0	0	0	0	0	0	7	23	0	0	0
Quintana Roo	0	0	0	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0
San Luis Potosí	0	0	0	0	0	0	0	0	2	12	0	0	0
Sinaloa	0	0	0	0	0	1	2	0	4	4	0	0	0
Sonora	0	0	0	0	0	0	1	0	6	13	0	0	0
Tabasco	0	0	0	0	0	0	4	1	8	8	0	0	0
Tamaulipas	0	0	0	0	0	0	2	0	0	14	0	0	0
Tlaxcala	0	0	0	0	0	1	0	0	7	0	0	0	0
Veracruz	0	0	62	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0
Yucatán	0	0	0	0	0	0	0	0	1	5	0	0	0
Zacatecas	0	0	0	0	0	0	0	0	1	6	0	0	0
<b>Total</b>	<b>6</b>	<b>37</b>	<b>100</b>	<b>123</b>	<b>2</b>	<b>7</b>	<b>38</b>	<b>4</b>	<b>159</b>	<b>408</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>3</b>
													<b>1,387</b>

Fuente: Elaboración propia con información de los institutos electorales locales y del INE, varios años.

**Anexo III**

**Fórmulas de distribución del financiamiento público a candidatos independientes para gastos de campaña en elecciones federales y locales**

<b>Entidad</b>	<b>Financiamiento público para campañas</b>	<b>Condición al financiamiento público</b>
1. INE	33.3% para cada tipo de elección	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto.
2. Baja California Sur	y se distribuirá de manera igualitaria.	
3. Chiapas	Nota: Chiapas, Sonora y Tabasco es candidato único para Gobernador. Sonora y Tabasco sólo	
4. Coahuila	prevén a Regidores.	
5. Durango		
6. Hidalgo		
7. Estado de México		
8. Morelos		
9. Puebla		
10. Sinaloa		
11. Sonora		
12. Tabasco		
13. Tamaulipas		
14. Veracruz		
15. Yucatán		
16. Zacatecas		
17. Aguascalientes	Corresponde el que se asignaría a un partido político de nueva creación, según el tipo de elección de que se trate.	No previsto.
18. Baja California	34% para Gobernador y se distribuirá de manera igualitaria.	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto. (No aplica para la Ciudad de México).
19. Ciudad de México	33% para Diputados Locales y 33% para Ayuntamientos y se distribuirá de manera igualitaria (en elección intermedia, será el 50%).	
20. Campeche	50% del monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación para Gobernador (en elección concurrente, no se prevé porcentaje para el resto de cargos). En elección intermedia, 30% del monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación para cada una de las elecciones (Diputados Locales, Ayuntamientos y Juntas Municipales). En todas se distribuirán los montos de manera proporcional al Padrón Electoral.	No previsto.

*Continuación.*

Entidad	Financiamiento público para campañas	Condición al financiamiento público
21. Chihuahua	30% para cada tipo de elección y se distribuirá de manera igualitaria (el 10% restante corresponde a Síndicos).	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto.
22. Colima	Para cada tipo de elección se entregará el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación y se distribuirá de manera <b>proporcional</b> al número de electores (no aplica para Gobernador).	No previsto.
23. Guanajuato	El monto se distribuirá de manera igualitaria dependiendo del tipo de elección e igualitariamente entre el número de candidatos registrados por elección. La distribución para Ayuntamientos será <b>proporcional</b> al padrón de electores.	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto.
24. Guerrero 25. Oaxaca	33.3% para cada tipo de elección y se distribuirá de manera igualitaria (para Ayuntamientos será <b>proporcional</b> a la lista nominal).	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto. En Guerrero, tampoco podrá exceder el 90% del total de tope de campaña de la elección.
26. Jalisco	33.4% para Gobernador y se distribuirá de manera igualitaria. 33.3% para Diputados Locales y se distribuirán de manera igualitaria, y 33.3% para Ayuntamientos y su distribución será <b>proporcional</b> a la población. En elección intermedia, el monto se distribuirá por partes iguales para cada cargo.	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto.
27. Michoacán	Para cada tipo de elección corresponderá el monto igual a la del partido político que reciba el menor financiamiento para la obtención del voto, respecto del proceso electoral inmediato anterior. Se distribuirá equitativa y proporcionalmente entre los candidatos.	No previsto.

*Continuación.*

<b>Entidad</b>	<b>Financiamiento público para campañas</b>	<b>Condición al financiamiento público</b>
28. Nayarit	25% para cada tipo de elección (Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Regidores) y se distribuirá de manera igualitaria.	Cada candidatura independiente recibirá como máximo de financiamiento público, el 20% de los montos.
29. Nuevo León	33.3% para cada tipo de elección y se distribuirá de manera proporcional. En elección intermedia, el monto que le correspondería se distribuirá de manera equitativa entre los tipos de elección restantes.	Tratándose de candidatos a Diputados Locales y Ayuntamientos, nadie podrá recibir, por sí mismo, más del equivalente a la tercera parte de los porcentajes.
30. Querétaro	Los candidatos de cada tipo de elección recibirán el equivalente al que reciba un partido político de reciente registro. El monto que corresponda a cada tipo de elección será prorrteado entre el número de candidatos registrados.	No previsto.
31. Quintana Roo	Para cada tipo de elección se entregará el monto que corresponda como si se tratara de un partido político de nueva creación y se distribuirá de manera <b>proporcional</b> al número de electores (no aplica para Gobernador).	No previsto.
32. San Luis Potosí	30% para Gobernador y 30% para Diputados Locales y se distribuirán de manera igualitaria. 40% para Ayuntamientos y su distribución será <b>proporcional</b> a la lista nominal. En elección intermedia, se distribuirán las cantidades correspondientes a las campañas de estas elecciones, descontándose la de Gobernador.	No previsto.
33. Tlaxcala	25% para cada tipo de elección (Gobernador, Diputados Locales, Ayuntamientos y Presidentes de Comunidad) y se distribuirá de manera igualitaria. En elección intermedia, será de un 33.3%.	Cuando en cada cargo un sólo candidato obtenga su registro, no podrá recibir financiamiento público que exceda el 50% del monto previsto.

Fuente: Elaboración propia con base en las leyes electorales generales y locales vigentes a noviembre de 2018.

Nota: Por regla general y para los efectos del financiamiento público, los candidatos independientes, en su conjunto, son considerados como un partido político de nuevo registro.

## Candidatura independiente: crónica de un fracaso anunciado

Enrique Cárdenas Sánchez

### Anexo I

#### **Proceso y requisitos para convertirse en aspirante a candidato independiente**

El 01 de diciembre de 2017, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Puebla (en adelante “IEEP”) adoptó el acuerdo CG/AC-041/17 mediante el cual aprobó los “Lineamientos dirigidos a los(as) ciudadanos(as) que deseen contender como candidatos(as) independientes a cargos de elección popular para Gobernador(a), fórmulas de Diputados(as) por el principio de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos del Estado de Puebla, para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018” (en adelante “los lineamientos”); así como la “Convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse bajo la figura de candidatura independiente, para el cargo de Gobernadora o Gobernador del Estado de Puebla, Diputada o Diputado al Congreso del Estado por el principio de mayoría relativa y miembros de los Ayuntamientos, para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018”.

En la convocatoria se indicaron los requisitos de elegibilidad, supuestos de inelegibilidad, términos de recolección de apoyo ciudadano, derechos, prerrogativas y obligaciones de los(as) aspirantes a candidatos(as) independientes, financiamiento, entre otros, conforme a lo establecido por las disposiciones locales aplicables.<sup>1</sup> Asimismo, en

---

<sup>1</sup> Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla; Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, y; Lineamientos dirigidos a los(as) ciudadanos(as) que deseen contender como candidatos(as) independientes a cargos de elección popular para Gobernador(a), fórmulas de Diputados(as) por el principio de mayoría relativa y miembros de Ayuntamientos del Estado de Puebla, para el Proceso Electoral Estatal Ordinario 2017-2018.

este mismo documento se estableció el cronograma para cumplir con las diversas etapas del proceso.

Actividad	Inicio	Fin
Plazo en que los partidos políticos deberán realizar los procesos internos para la selección de candidatos, que conlleven la realización de precampañas	Viernes 03/11/2017	Domingo 04/03/2018
Emisión de la convocatoria para candidaturas independientes	Viernes 01/12/2017	
Recepción de escrito de intención y documentación anexa de las/os ciudadanas/os que aspiren a una candidatura independiente al cargo a la gubernatura, a las diputaciones y ayuntamientos	Sábado 02/12/2017	Martes 26/12/2017
Análisis por parte del Instituto Electoral del Estado de Puebla de la manifestación de intención y documentación anexa, presentada por los(as) candidatos(as) independientes	Miércoles 27/12/2017	Domingo 31/12/2017
Notificación del Instituto Electoral del Estado de Puebla, por estrados y al correo electrónico proporcionado por los(as) ciudadanos(as) interesados(as), si aquellos(as) cumplen con los requisitos de la convocatoria	Lunes 01/01/2018	
Plazo para que los interesados(as) en aspirar a una candidatura independiente subsanen cualquier omisión o error	Martes 02/01/2018	
Resolución del Instituto Electoral del Estado de Puebla sobre procedencia de manifestación de intención de los(as) aspirantes a una candidatura independiente al cargo a la gubernatura, a las diputaciones y ayuntamientos	Sábado 06/01/2018	
Expedición de constancia de aspirante a candidato(a) independiente a el(la) ciudadano(a) interesado(a) por parte del Instituto Electoral del Estado de Puebla	Sábado 06/01/2018	
Capacitación en Puebla para el uso del portal web de la aplicación móvil, así como de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano	Domingo 07/01/2018	
Plazo para recabar el apoyo ciudadano de las y los aspirantes a una candidatura independiente al cargo a la gubernatura, a las diputaciones y ayuntamientos	Lunes 08/01/2018	Martes 06/02/2018
Precampaña para el cargo a la gubernatura, a las diputaciones y los ayuntamientos (Partidos políticos)	Viernes 02/02/2018	Domingo 11/02/2018

*Continuación.*

Actividad	Inicio	Fin
Fecha límite para que el Instituto Electoral del Estado de Puebla informe al (a la) aspirante sobre el listado preliminar de los apoyos ciudadanos recabados, así como su situación registral	Jueves 08/03/2018	
Solicitud de registro de las y los candidatos de partidos políticos, coaliciones, asociaciones electorales, candidaturas comunes y candidaturas independientes para el cargo a la gubernatura, a las diputaciones y los ayuntamientos	Lunes 05/03/2018	Domingo 11/03/2018 <sup>2</sup>
Resolución para aprobar los registros de las y los candidatos de partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, asociaciones electorales y de candidaturas independientes para la elección del cargo a la gubernatura		Jueves 29/03/2018
Resolución para aprobar los registros de las y los candidatos de partidos políticos, coaliciones, candidaturas comunes, asociaciones electorales y de candidaturas independientes para la elección de los cargos a las diputaciones y ayuntamientos		Viernes 20/04/2018
Campaña para el cargo a la gubernatura, a las diputaciones y los ayuntamientos	Domingo 29/04/2018	Miércoles 27/06/2018

De acuerdo con la legislación del estado de Puebla, para que un ciudadano(a) pueda postularse como candidato(a) independiente, debe crear una asociación civil “la cual deberá tener el mismo tratamiento que un partido político en el régimen fiscal; debiéndose acreditar su alta ante el Sistema de Administración Tributaria (SAT), anexando los datos de la cuenta que se haya aperturado [sic] a nombre de dicha asociación civil para recibir el financiamiento público y privado correspondiente” (Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla, Artículo 201 Ter, apartado B, II).

Se debe considerar que, para constituir una asociación civil, primero es preciso solicitar la autorización de uso de la denominación social ante la Secretaría de Economía, trámite que tarda, mínimo dos días. Es recién con esta autorización de uso de denominación o razón social que se puede proceder con los trámites correspondientes.

<sup>2</sup> El periodo de registro de las candidaturas para el caso de los ayuntamientos fue del 5 al 18 de marzo de 2018.

Entre el 02 y el 26 de diciembre de 2017, de acuerdo con la convocatoria, los ciudadanos(as) que cumplieran con los requisitos<sup>3</sup> establecidos en ella y se encontraran interesados(as) en convertirse en aspirantes a candidatos(as) independientes, debían presentar una “manifestación de intención”. Este escrito debía estar acompañado por los siguientes documentos:

- Copia certificada por notario público del Acta Constitutiva de la Asociación Civil integrada, al menos, por la(s) o el(los) aspirante(s), su representante legal y la o el (la) encargado(a) de la administración de los recursos de la candidatura independiente.
- El acta debía contener los estatutos de la asociación civil, los cuales debían apegarse al modelo único aprobado por el Consejo General del IEEP anexado a los lineamientos.
- Original o copia certificada del número de Registro Federal de Contribuyentes y de la constancia de situación fiscal de la Asociación Civil con cadena y sello digital emitidos por el Servicio de Administración Tributaria.
- Original o copia certificada del contrato de por lo menos una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil, en la cual recibirían el financiamiento privado, y público, de ser el caso.
- Copia simple legible del anverso y reverso de la credencial para votar con fotografía, así como del acta de nacimiento de la o el ciudadano(a) interesado(a) o ciudadanos(as) interesados(as).
- Declaración por escrito, bajo protesta de decir verdad de no aceptar recursos de procedencia ilícita para los actos para obtener el apoyo ciudadano, anexado a los lineamientos.
- Escrito en el que manifieste conformidad para que todos los ingresos y egresos de la(s) cuenta(s) bancaria(s) sean fiscalizados, en

---

<sup>3</sup> “TERCERA. REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD. Las y los interesados (as) deberán reunir los requisitos de elegibilidad siguientes:

a) Para ser electo Gobernadora o Gobernador se requiere:

- i. Ser mexicana o mexicano por nacimiento;
- ii. Ser ciudadana o ciudadano del Estado en pleno goce de sus derechos políticos;
- iii. Tener 30 años cumplidos el día de la elección;
- iv. No ser funcionaria o funcionario de la Federación, del Estado o del Municipio, ni militar en servicio activo o con mando de fuerzas dentro del Estado, a menos que se separe del cargo o servicio cuando menos noventa días antes de la elección; y
- v. No ser ministra o ministro de algún culto religioso”.

cualquier momento por el INE, de acuerdo con el formato anexado a los lineamientos.

- Copia simple de la Clave Única de Registro de Población de la o el ciudadano(a) interesado(a) o ciudadanos(as) interesados(as).
- Manifestación de aceptación del uso de la aplicación móvil, según formato anexado a los lineamientos.
- Formato de aceptación de notificación vía correo electrónico, según formato anexado a los lineamientos. En caso de no aceptar la notificación vía correo electrónico, se debía manifestar que la notificación se realizara en el domicilio proporcionado.
- Formato de registro impreso e informe de capacidad económica con firma autógrafa, del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos, así como de los Aspirantes y Candidatos Independientes.

**La evolución de la justicia electoral  
en México, 1996-2019**

Salvador O. Nava Gomar

**Anexo I**

**Asuntos recibidos y resueltos  
por el Tribunal Electoral, por Sala Regional, y año  
(Del 1 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

<b>Asuntos Recibidos</b>	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Sala Central (SC)	11	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala Superior (SUP)	20	440	487	439	937	736	1,517	1,445	1,702	1,335
Sala Regional Guadalajara (SG)	-	765	-	-	68	-	-	33	-	-
Sala Regional Monterrey (SM)	-	560	-	-	322	-	1	26	-	-
Sala Regional Xalapa (SX)	-	566	-	-	81	-	-	35	-	-
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	5	5,222	-	1	805	-	-	64	-	-
Sala Regional Toluca (ST)	-	583	-	-	62	-	-	54	-	-
Sala Regional Especializada (SRE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>8,136</b>	<b>487</b>	<b>440</b>	<b>2,275</b>	<b>736</b>	<b>1,518</b>	<b>1,657</b>	<b>1,702</b>	<b>1,335</b>

<b>Asuntos Recibidos</b>	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Sala Central (SC)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala Superior (SUP)	2,935	3,506	3,518	9,017	2,124	16,015	4,986	1,973	5,248
Sala Regional Guadalajara (SG)	144	-	80	9,971	1,208	15,228	6,487	360	617

*Continuación.*

<b>Asuntos Recibidos</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Sala Regional Monterrey (SM)	57	-	53	732	415	1,324	2,494	992	681
Sala Regional Xalapa (SX)	79	-	78	496	773	558	5,931	1,190	405
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	393	-	199	503	393	1,927	5,970	1,372	608
Sala Regional Toluca (ST)	137	-	140	1,080	183	650	2,724	247	2,578
Sala Regional Especializada (SRE)	-	-	-	-	-	-	-	-	23
<b>Total</b>	<b>3,745</b>	<b>3,506</b>	<b>4,068</b>	<b>21,799</b>	<b>5,096</b>	<b>35,702</b>	<b>28,592</b>	<b>6,134</b>	<b>10,160</b>

<b>Asuntos Recibidos</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total</b>
Sala Central (SC)	-	-	-	-	-	11
Sala Superior (SUP)	9,003	4,506	4,462	4,591	3,219	84,161
Sala Regional Guadalajara (SG)	11,806	720	640	5,070	1,169	54,366
Sala Regional Monterrey (SM)	1,148	487	749	2,218	550	12,809
Sala Regional Xalapa (SX)	1,522	1158	1,320	1,862	1,146	17,200
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	1,624	2,536	1,816	2,037	1,464	26,939
Sala Regional Toluca (ST)	1,217	487	421	1,391	278	12,232
Sala Regional Especializada (SRE)	914	245	255	884	301	2,622
<b>Total</b>	<b>27,234</b>	<b>10,139</b>	<b>9,663</b>	<b>18,053</b>	<b>8,127</b>	<b>210,340</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero 2020.

**Anexo I**

**Asuntos recibidos y resueltos por el Tribunal Electoral,  
por Sala Regional, y año  
(Del 1 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

<b>Asuntos Resueltos</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
Sala Central (SC)	5	6	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala Superior (SUP)	10	445	418	469	955	698	1,529	1,449	1,674	1,349
Sala Regional Guadalajara (SG)	-	765	-	-	68	-	-	33	-	-
Sala Regional Monterrey (SM)	-	560	-	-	322	-	1	25	1	-
Sala Regional Xalapa (SX)	-	566	-	-	81	-	-	35	-	-
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	4	5,223	-	1	805	-	-	64	-	-
Sala Regional Toluca (ST)	-	583	-	-	62	-	-	51	3	-
Sala Regional Especializada (SRE)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>8,148</b>	<b>418</b>	<b>470</b>	<b>2,293</b>	<b>698</b>	<b>1,530</b>	<b>1,657</b>	<b>1,678</b>	<b>1,349</b>

<b>Asuntos Resueltos</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Sala Central (SC)	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Sala Superior (SUP)	2,947	3,414	3,612	9,037	2,089	15,981	4,936	2,012	4,893
Sala Regional Guadalajara (SG)	144	-	70	9,979	1,207	15,226	6,476	367	620
Sala Regional Monterrey (SM)	57	-	47	731	415	1,298	2,511	1,004	680

*Continuación.*

<b>Asuntos Resueltos</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
Sala Regional Xalapa (SX)	79	-	44	527	764	556	5,942	1,177	412
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	393	-	193	508	365	1,928	5,970	1,393	591
Sala Regional Toluca (ST)	137	-	107	1,108	182	639	2,738	228	1,795
Sala Regional Especializada (SRE)	-	-	-	-	-	-	-	-	23
<b>Total</b>	<b>3,757</b>	<b>3,414</b>	<b>4,073</b>	<b>21,890</b>	<b>5,022</b>	<b>35,628</b>	<b>28,573</b>	<b>6,181</b>	<b>9,014</b>

<b>Asuntos Resueltos</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total</b>
Sala Central (SC)	-	-	-	-	-	11
Sala Superior (SUP)	8,636	5,220	4,419	4,635	3,234	84,061
Sala Regional Guadalajara (SG)	11,810	706	627	5,091	1171	54,360
Sala Regional Monterrey (SM)	1,151	485	711	2,247	559	12,805
Sala Regional Xalapa (SX)	1,514	1,159	1,308	1,885	802	16,851
Sala Regional Ciudad de México (SCDMX)	1,633	2,535	1,799	2,051	1,439	26,895
Sala Regional Toluca (ST)	2,012	482	427	1,384	283	12,221
Sala Regional Especializada (SRE)	914	245	255	884	301	2,622
<b>Total</b>	<b>27,670</b>	<b>10,832</b>	<b>9,546</b>	<b>18,177</b>	<b>7,789</b>	<b>209,826</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF,  
enero de 2020.

**Anexo II**

**Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral  
por tipo de medio y año  
(Del 10 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

<b>Tipo de Medio*</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
AES	1	3	9	15	31	38	18	39	30	22	78	-	-
AG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	36	60
ASA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDC	-	-	-	1	1	-	-	1	1	1	1	-	1
CLT	-	-	-	-	-	-	-	6	3	10	1	1	3
COM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ECE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EEP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ELI	10	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INN	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JDC	5	7,542	109	43	1,453	142	1,184	684	1,001	918	2,441	2,584	3,327
JE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JIN	-	194	-	-	112	-	-	132	-	-	495	-	1
JLI	3	59	56	52	26	29	22	30	36	23	37	102	62
JRC	6	214	289	285	529	457	239	552	551	281	534	662	296
OP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26
PSC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
QRA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RAP	9	42	24	44	60	70	55	145	77	80	97	117	265
RDJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REC	-	73	-	-	44	-	-	63	3	-	52	-	5
REP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	9
RRV	-	9	-	-	19	-	-	5	-	-	9	-	6
RTV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SFA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
<b>Total</b>	<b>36</b>	<b>8,136</b>	<b>487</b>	<b>440</b>	<b>2,275</b>	<b>736</b>	<b>1,518</b>	<b>1,657</b>	<b>1,702</b>	<b>1,335</b>	<b>3,745</b>	<b>3,506</b>	<b>4,068</b>

Sigue...

**Anexo II**

**Asuntos recibidos por el Tribunal Electoral  
por tipo de medio y año  
(Del 10 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

<b>Tipo de Medio*</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>Total</b>
AES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	284
AG	851	210	243	546	320	388	334	313	370	540	389	4,600
ASA	1	1	-	1	1	-	-	1	-	-	3	8
CDC	14	10	3	7	6	3	9	4	10	8	6	87
CLT	1	2	2	3	5	-	2	2	5	1	2	49
COM	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-	3
ECE	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
EEP	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2
ELI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
IMP	-	3	1	1	1	1	2	-	3	4	5	21
INN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
JDC	13,819	3,407	34,122	24,777	4,269	7,372	19,811	6,116	4,805	9,134	5,235	154,300
JE	-	-	-	-	-	16	397	386	338	591	624	2,352
JIN	86	1	-	522	4	42	505	33	-	1,358	-	3,485
JLI	56	104	54	66	70	54	145	138	109	120	111	1,564
JRC	847	1,033	582	1,418	984	701	2,297	1,112	806	1,704	282	16,661
OP	30	12	11	12	2	58	33	5	37	7	12	245
PSC	-	-	-	-	-	8	289	122	151	276	72	918
PSD	-	-	-	-	-	10	524	14	1	219	62	830
PSL	-	-	-	-	-	-	34	29	2	83	42	190
QRA	1	1	-	2	-	-	-	-	1	4	1	10
RAP	659	226	594	869	214	270	1,013	723	1,309	1,222	490	8,674
RDJ	-	-	3	-	1	1	1	1	3	-	2	12
REC	103	26	42	266	198	1,184	1,103	873	1,492	1,971	625	8,123
REP	-	-	-	-	-	25	587	200	175	726	145	1,858
REV	-	1	-	3	16	9	-	-	-	-	-	42
RRV	54	5	6	49	4	13	82	44	8	1	2	316
RVT	-	-	-	-	-	-	2	4	-	-	-	6
SFA	5,277	54	38	49	38	5	64	18	38	82	17	5,687
<b>Total</b>	<b>21,799</b>	<b>5,096</b>	<b>35,702</b>	<b>28,592</b>	<b>6,134</b>	<b>10,160</b>	<b>27,234</b>	<b>10,139</b>	<b>9,663</b>	<b>18,053</b>	<b>8,127</b>	<b>210,340</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

\* Ver significado de acrónimos en la tabla 3 del capítulo correspondiente en este libro.

**Anexo III**

**Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral  
por tipo de medio y año  
(Del 10 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

<b>Tipo de Medio*</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>	<b>2002</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
AES	1	2	10	15	31	38	17	39	28	25	75	3	-
AG	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	35	60
ASA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
CDC	-	-	-	1	1	-	-	1	1	1	-	1	1
CLT	-	-	-	-	-	-	-	-	6	7	5	2	1
COM	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ECE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
EEP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
ELI	4	6	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
IMP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
INN	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JDC	4	7,543	68	80	1,451	130	1,188	680	992	921	2,449	2,531	3,322
JE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
JIN	-	194	-	-	112	-	-	128	4	-	495	-	1
JLI	-	59	50	55	29	29	21	27	33	31	30	100	65
JRC	6	213	266	288	538	435	256	565	529	290	539	646	293
OP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	26
PSC	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSD	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PSL	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
QRA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
RAP	2	49	24	31	68	66	48	149	82	74	103	92	277
RDJ	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REC	-	73	-	-	44	-	-	63	3	-	52	-	5
REP	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
REV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4	9
RRV	-	9	-	-	19	-	-	5	-	-	9	-	6
RTV	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SFA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	7
<b>Total</b>	<b>19</b>	<b>8,148</b>	<b>418</b>	<b>470</b>	<b>2,293</b>	<b>698</b>	<b>1,530</b>	<b>1,657</b>	<b>1,678</b>	<b>1,349</b>	<b>3,757</b>	<b>3,414</b>	<b>4,073</b>

Sigue...

**Anexo III**

**Asuntos resueltos por el Tribunal Electoral  
por tipo de medio y año  
(Del 10 de noviembre de 1996  
al 31 de diciembre de 2019)**

Tipo de Medio*	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Total
AES	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	284
AG	851	208	241	545	326	387	333	310	373	535	393	4,597
ASA	1	-	1	1	-	1	-	1	-	-	1	6
CDC	12	12	3	7	4	5	9	4	5	8	11	87
CLT	3	1	2	2	6	2	-	4	-	3	3	47
COM	-	-	1	-	1	-	-	-	-	1	-	3
ECE	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
EEP	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1	-	2
ELI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	10
IMP	-	3	1	1	1	1	2	-	3	4	5	21
INN	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
JDC	13,870	3,385	34,041	24,803	4,293	6,476	20,044	6,771	4,780	9,187	4,861	153,870
JE	-	-	-	-	-	12	386	388	343	580	621	2,330
JIN	86	1	-	522	4	42	505	33	-	1,358	-	3,485
JLI	56	79	81	60	71	60	133	142	95	124	126	1,556
JRC	874	1,014	579	1,425	981	689	2,311	1,102	827	1,708	283	16,657
OP	29	13	11	11	3	58	33	5	37	7	11	244
PSC	-	-	-	-	-	8	289	122	151	276	72	918
PSD	-	-	-	-	-	10	524	14	1	219	62	830
PSL	-	-	-	-	-	-	34	29	2	83	42	190
QRA	1	-	1	1	-	-	-	1	1	2	2	9
RAP	673	220	580	827	248	239	1,022	764	1,223	1,302	503	8,666
RDJ	-	-	1	2	1	1	-	1	3	-	2	11
REC	103	26	41	265	189	978	1,318	862	1,489	1,965	622	8,098
REP	-	-	-	-	-	22	572	210	168	730	149	1,851
REV	-	1	-	2	11	6	9	-	-	-	-	42
RRV	54	5	6	49	4	12	82	45	8	1	2	316
RTV	-	-	-	-	-	-	-	5	1	-	-	6
SFA	5,277	54	38	49	38	5	64	18	36	83	18	5,687
<b>Total</b>	<b>21,890</b>	<b>5,022</b>	<b>35,628</b>	<b>28,573</b>	<b>6,181</b>	<b>9,014</b>	<b>27,670</b>	<b>10,832</b>	<b>9,546</b>	<b>18,177</b>	<b>7,789</b>	<b>209,826</b>

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF, enero de 2020.

\* Ver significado de acrónimos en la tabla 3 del capítulo correspondiente en este libro.

**Anexo IV****Jurisprudencia y Tesis relevantes del TEPJF (1996-2019)**

Tesis	Rubro
<b>Aspectos sustantivos</b>	
<b>Derechos de participación política</b>	
<b>Derecho a ser votado en sus vertientes de acceso, desempeño y permanencia</b>	
Tesis XLVIII/2001	DERECHO A SER VOTADO. COMPRENDE LA CORRECTA UBICACIÓN EN LA LISTA DE CANDIDATOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL SUJETA A REGISTRO
Jurisprudencia 36/2002	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROcede CUANDO SE ADUZCAN VIOLACIONES A DIVERSOS DERECHOS FUNDAMENTALES VINCULADOS CON LOS DERECHOS DE VOTAR, SER VOTADO, DE ASOCIACIÓN Y DE AFILIACIÓN
Jurisprudencia 12/2009	ACCESO AL CARGO DE DIPUTADO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON ÉL
Tesis XXXIV/2009	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTEN EL DERECHO A SER VOTADO
Jurisprudencia 2/2010	DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR
Jurisprudencia 24/2011	DERECHO A SER VOTADO. NO COMPRENDE LA PARTICIPACIÓN SIMULTÁNEA EN PROCESOS INTERNOS DE DIVERSOS PARTIDOS
Tesis XXIII/2013	SEPARACIÓN DEL CARGO PARA ACCEDER AL VOTO PASIVO. LA TEMPORALIDAD DE ESTE REQUISITO DEBE DETERMINARSE CONFORME AL PRINCIPIO PRO HOMINE
Tesis II/2014	DERECHO A SER VOTADO. LA REGULACIÓN NORMATIVA DE LAS RESTRICCIONES DEBE SER CONFORME CON LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD
Tesis LXXII/2016	DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO ACTIVO. ACREDITADOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA ESTÁ LIMITADO A AQUELLOS CARGOS EN LOS CUALES, EN FUNCIÓN DE SU DOMICILIO, PODRÍAN HACERLO
Tesis XXIII/2018	SEPARACIÓN DEL CARGO. ES INCONSTITUCIONAL EL REQUISITO IMPUESTO A INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS DE SOLICITAR LICENCIA DEFINITIVA PARA CONTENDER POR OTRO CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MORELOS Y SIMILARES).
Tesis XXXII/2018	DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO PARA SER POSTULADO CONSISTENTE EN EL CONOCIMIENTO DE LOS DOCUMENTOS BÁSICOS DEL PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL.
Jurisprudencia 1/2018	CANDIDATURAS. SU CANCELACIÓN DURANTE EL PERÍODO DE CAMPAÑA, NO VULNERA NECESARIAMENTE LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y CERTEZA CUANDO ES REVOCADA EN UNA INSTANCIA ULTERIOR.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 17/2018	CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE PRESENTAR FÓRMULAS COMPLETAS, A FIN DE GARANTIZAR LA CORRECTA INTEGRACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS.
Jurisprudencia 2/2019	COALICIONES. EL MANDATO DE UNIFORMIDAD IMPLICA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POSTULEN DE MANERA CONJUNTA LA TOTALIDAD DE CANDIDATURAS COMPRENDIDAS EN SU ACUERDO.
Jurisprudencia 14/2019	DERECHO A SER VOTADO. EL REQUISITO DE SEPARACIÓN DEL CARGO DEBE ESTAR EXPRESAMENTE PREVISTO EN LA NORMA.
Tesis X/2019	COALICIONES. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN EN LIBERTAD DE RENUNCIAR A UNA FORMA DE ASOCIACIÓN CON EL PROPÓSITO DE INCORPORARSE A OTRA.
Tesis XVIII/2019	DERECHO A SER VOTADO. ES INCONSTITUCIONAL LA EXIGENCIA DIFERENCIADA DE EDAD MÍNIMA ENTRE CARGOS DE UN MISMO ÓRGANO DE GOBIERNO (LEGISLACIÓN DE CHIHUAHUA Y SIMILARES).
Derecho a votar en elecciones, plebiscitos y consultas	
Jurisprudencia 27/2002	DERECHO DE VOTAR Y SER VOTADO. SU TELEOLOGÍA Y ELEMENTOS QUE LO INTEGRAN
Tesis III/2009	COACCIÓN AL VOTO. SE ACTUALIZA CUANDO LOS SINDICATOS CELEBRAN REUNIONES CON FINES DE PROSELITISMO ELECTORAL
Tesis XXIV/2012	VOTO POR INTERNET DE CIUDADANOS RESIDENTES EN EL EXTRANJERO. PUEDE IMPLEMENTARSE EN LA ELECCIÓN DE JEFE DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL
Tesis XLVII/2016	DERECHO A VOTAR. LA INSTALACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA POSTERIOR A LA HORA LEGALMENTE PREVISTA, NO IMPIDE SU EJERCICIO
Tesis III/2018	VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DE NAYARIT Y SIMILARES).
Jurisprudencia 13/2018	CREDENCIAL PARA VOTAR. LA LIMITACIÓN TEMPORAL PARA LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL ES CONSTITUCIONAL.
Jurisprudencia 15/2019	DERECHO A VOTAR. LA INSTALACIÓN DE LA MESA DIRECTIVA DE CASILLA POSTERIOR A LA HORA LEGALMENTE PREVISTA, NO IMPIDE SU EJERCICIO.
Derecho de petición	
Jurisprudencia 26/2002	DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA POLÍTICA. TAMBIÉN CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Jurisprudencia 5/2008	PETICIÓN. EL DERECHO IMPONE A TODO ÓRGANO O FUNCIONARIO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EL DEBER DE RESPUESTA A LOS MILITANTES
Jurisprudencia 31/2013	DERECHO DE PETICIÓN. LA RESPONSABLE, DEBE INFORMAR AL PETICIONARIO CUANDO CONSIDERE QUE SU SOLICITUD NO REÚNE REQUISITOS CONSTITUCIONALES

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis II/2016	DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS QUE DEBE CONSIDERAR EL JUZGADOR PARA TENERLO COLMADO
Tesis XV/2016	DERECHO DE PETICIÓN. ELEMENTOS PARA SU PLENO EJERCICIO Y EFECTIVA MATERIALIZACIÓN
Tesis XXVIII/2016	DERECHOS POLÍTICOS DE PETICIÓN Y ASOCIACIÓN. SU EJERCICIO ES CONCURRENTE CUANDO SE SOLICITA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO
<b>Derecho de acceso a la información</b>	
Tesis XXXVIII/2005	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE
Tesis VI/2007	DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL SOLICITANTE
Tesis XII/2007	DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO
Jurisprudencia 22/2009	INFORMACIÓN EN POSESIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LOS MILITANTES ESTÁN FACULTADOS PARA SOLICITARLA DIRECTAMENTE
Jurisprudencia 13/2011	DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO
Tesis XIV/2011	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL ESTATAL LO TIENEN RESPECTO DE LA DOCUMENTACIÓN VINCULADA CON LOS PROCESOS ELECTORALES QUE SEA NECESARIA PARA EJERCER SUS ATRIBUCIONES
Jurisprudencia 13/2012	DERECHO A LA INFORMACIÓN. SÓLO LAS CAUSAS DE FUERZA MAYOR JUSTIFICADAS, EXIMEN A LA RESPONSABLE DE SU OBSERVANCIA
Jurisprudencia 47/2013	DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
Tesis XIII/2017	INFORMACIÓN PÚBLICA DE CARÁCTER INSTITUCIONAL. LA CONTENIDA EN PORTALES DE INTERNET Y REDES SOCIALES, PUEDE SER DIFUNDIDA DURANTE CAMPAÑAS Y VEDA ELECTORAL.
<b>Derecho de reunión, asociación y acceso a la justicia</b>	
Jurisprudencia 25/2002	DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS
Jurisprudencia 54/2002	ACCESO A LA JUSTICIA. SE RESPETA ESTA GARANTÍA EN EL PROCEDIMIENTO DE REVISIÓN DE SOLICITUDES PARA REGISTRO COMO AGRUPACIONES POLÍTICAS
Jurisprudencia 61/2002	DERECHO DE ASOCIACIÓN. SUS DIFERENCIAS ESPECÍFICAS EN MATERIA POLÍTICA Y POLÍTICO-ELECTORAL

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis VIII/2005	ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. EL CONTROL DE SU CONSTITUCIONALIDAD Y LEGALIDAD DEBE ARMONIZAR EL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LOS CIUDADANOS Y LA LIBERTAD DE AUTOORGANIZACIÓN DE LOS INSTITUTOS POLÍTICOS
Tesis VI/2008	DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA MANIFESTACIÓN DE VOLUNTAD DE LOS CIUDADANOS PARA CONFORMAR UN PARTIDO POLÍTICO DEBE PRIVILEGIARSE INDEPENDIENTEMENTE DE LA NATURALEZA DE LA ASAMBLEA EN QUE SE EXPRESE
Jurisprudencia 31/2012	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. COMPETE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE OMISIONES QUE VULNEREN EL DERECHO DE ASOCIACIÓN
Tesis XXXI/2012	COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE MAXIMIZARSE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS
Tesis XXVII/2013	DERECHO DE ASOCIACIÓN. LOS REQUISITOS PARA EJERCERLO DEBEN INTERPRETARSE CONFORME AL PRINCIPIO PRO PERSONA
Tesis XXXIV/2013	ACCESO A LA JUSTICIA PRONTA Y EXPEDITA. DEBE PREVALECR ANTE LA AUSENCIA DE PLAZO PARA RESOLVER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN INTRAPARTIDARIO
Tesis I/2016	ACCESO A LA JUSTICIA. LA EFECTIVIDAD DE LOS RECURSOS O MEDIOS DE DEFENSA SE CUMPLE MEDIANTE EL ANÁLISIS PRIORITARIO DE ARGUMENTOS RELACIONADOS CON VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS
Tesis LXXIII/2016	ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES DEBEN RESOLVER LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN UN PLAZO RAZONABLE, SIN QUE SEA NECESARIO AGOTAR LOS PLAZOS QUE FIJEN LAS LEYES PARA TAL EFECTO
Jurisprudencia 3/2019	DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.
Jurisprudencia 8/2019	COMUNIDADES Y PERSONAS INDÍGENAS. EL PLAZO QUE TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON SUS PROCESOS ELECTIVOS DEBE COMPUTARSE SIN TOMAR EN CUENTA LOS DÍAS SÁBADOS, DOMINGOS E INHÁBILES.
Jurisprudencia 12/2019	DEMANDA. LA ENVIADA EN ARCHIVO DIGITAL A LOS CORREOS ELECTRÓNICOS DESTINADOS PARA LOS AVISOS DE INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN, NO EXIME AL ACTOR DE PRESENTARLA POR ESCRITO CON SU FIRMA AUTÓGRAFA.
Jurisprudencia 16/2019	DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.
Tesis XIX/2019	DERECHO DE ASOCIACIÓN. LA RESTRICCIÓN DE MILITAR EN MÁS DE UN PARTIDO POLÍTICO ES CONSTITUCIONAL.
Tesis XI/2019	INTERÉS JURÍDICO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO LO TIENEN PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE SERVIDORES PÚBLICOS

*Continuación.*

Tesis	Rubro
<b>Derechos de militancia</b>	
Tesis CXXI/2001	MILITANTE O AFILIADO PARTIDISTA. CONCEPTO
Jurisprudencia 15/2013	CANDIDATOS. LOS MILITANTES TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO INTRAPARTIDISTA DE SELECCIÓN
Tesis XXIII/2014	INTERÉS LEGÍTIMO. LOS MILITANTES PUEDEN CONTROVERTIR RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL QUE INCIDAN EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS PARTIDISTAS
Jurisprudencia 10/2015	ACCIÓN TUITIVA DE INTERÉS DIFUSO. LA MILITANCIA PUEDE EJERCERLA PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES EMITIDOS POR LOS ÓRGANOS INTRAPARTIDISTAS
Tesis XLV/2015	NORMAS INTRAPARTIDISTAS. ANTE SU CONTRAPOSICIÓN SE DEBE PRIVILEGIAR LA QUE BENEFICIE AL MILITANTE
Tesis LXXVII/2015	PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS
Tesis XXV/2016	AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA CARECE DE EFECTOS, CUANDO DESPUÉS DE SU PRESENTACIÓN SE REALIZAN ACTOS INTRAPARTIDISTAS
Tesis XXVI/2016	AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO
Jurisprudencia 3/2018	DERECHO DE AFILIACIÓN. COMPETENCIA PARA CONOCER DE ACTOS U OMISIONES ATRIBUIDOS A LOS ÓRGANOS PARTIDISTAS NACIONALES QUE LO AFECTAN.
Jurisprudencia 9/2019	AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO.
<b>Maximización de derechos y libertades</b>	
Jurisprudencia 11/2008	LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO
Tesis XXXI/2012	COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE MAXIMIZARSE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS
Tesis XXXIII/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDIA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO
<b>Libertad de expresión</b>	
Tesis XXII/2000	PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL
Tesis XXVII/2004	LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO SE VIOLA CON LA PROHIBICIÓN AL GOBERNADOR DE HACER MANIFESTACIONES A FAVOR O EN CONTRA DE UN CANDIDATO

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis 14/2007	HONRA Y REPUTACIÓN. SU TUTELA DURANTE EL DESARROLLO DE UNA CONTIENDA ELECTORAL SE JUSTIFICA POR TRATARSE DE DERECHOS FUNDAMENTALES QUE SE RECONOCEN EN EL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Jurisprudencia 11/2008	LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO
Tesis XXIII/2008	PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. NO DEBE CONTENER EXPRESIONES QUE INDUZCAN A LA VIOLENCIA
Tesis XII/2009	CENSURA PREVIA. EXISTE CUANDO LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA SUJETA, DE MANERA ANTICIPADA, LAS EXPRESIONES QUE SE HACEN EN LA PROPAGANDA POLÍTICA, A UNA RESTRICCIÓN DISTINTA A LAS PREVISTAS EN EL ORDEN CONSTITUCIONAL Y LEGAL
Tesis XXXIII/2012	LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA RESTRICCIÓN CONSTITUCIONAL DE ADQUIRIR TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN NO PUEDE SUJETARSE AL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD
Tesis XXII/2013	DERECHO DE RÉPLICA. NO LE CORRESPONDE RESTITUIR VIOLACIONES AL EJERCICIO DE LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN
Tesis XXXVIII/2014	LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA LIMITACIÓN DE SU EJERCICIO IMPUESTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO, ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA
Jurisprudencia 18/2016	LIBERTAD DE EXPRESIÓN. PRESUNCIÓN DE ESPONTANEIDAD EN LA DIFUSIÓN DE MENSAJES EN REDES SOCIALES
Jurisprudencia 19/2016	LIBERTAD DE EXPRESIÓN EN REDES SOCIALES. ENFOQUE QUE DEBE ADOPTARSE AL ANALIZAR MEDIDAS QUE PUEDEN IMPACTARLAS
Jurisprudencia 31/2016	LIBERTAD DE EXPRESIÓN. NO PROTEGE LA IMPUTACIÓN DE DELITOS CUANDO CON ELLO SE CALUMNIA A LAS PERSONAS
Tesis LXX/2016	VEDA ELECTORAL. LAS PROHIBICIONES IMPUESTAS DURANTE ESTA ETAPA CONSTITUYEN LÍMITES RAZONABLES A LA LIBERTAD DE EXPRESIÓN DE LOS CANDIDATOS Y ABARCAN LOS MENSAJES DIFUNDIDOS POR INTERNET
Jurisprudencia 5/2017	PROPAGANDA POLÍTICA Y ELECTORAL. REQUISITOS MÍNIMOS QUE DEBEN CUMPLIRSE CUANDO SE DIFUNDAN IMÁGENES DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
Tesis VI/2018	PROPAGANDA ELECTORAL IMPRESA. LAS COALICIONES TIENEN LA POTESTAD DE INCLUIR LOS EMBLEMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE LAS INTEGRAN, CUANDO SE IDENTIFICA PLENAMENTE AL CANDIDATO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).
Tesis XXXI/2018	CALUMNIA ELECTORAL. LOS PERIODISTAS Y MEDIOS DE COMUNICACIÓN EN EJERCICIO DE SU LABOR NO SON SUJETOS RESPONSABLES.
Jurisprudencia 15/2018	PROTECCIÓN AL PERIODISMO. CRITERIOS PARA DESVIRTUAR LA PRESUNCIÓN DE LICITUD DE LA ACTIVIDAD PERIODÍSTICA.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
<i>Pro actione</i>	
Tesis XII/2012	MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. PARA COMPUTAR EL PLAZO DE PRESENTACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS PRO HOMINE Y PRO ACTIONE
Jurisprudencia 25/2012	REPRESENTACIÓN. ES ADMISIBLE EN LA PRESENTACIÓN E INTERPOSICIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL
Jurisprudencia 8/2015	INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR
Jurisprudencia 9/2015	INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN
Tesis I/2017	CÉDULA DE NOTIFICACIÓN. DEBE CONTENER EL NÚMERO DE PÁGINAS DE LA RESOLUCIÓN QUE SE COMUNICA.
<b>Autonomía indígena</b>	
Tesis CXLIV/2002	USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EFECTOS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO SE TRATA DE ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE CARÁCTER ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL
Tesis CXLV/2002	USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES
Tesis CXLVI/2002	USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUEUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS
Jurisprudencia 13/2008	COMUNIDADES INDÍGENAS. SUPLENCIA DE LA QUEJA EN LOS JUICIOS ELECTORALES PROMOVIDOS POR SUS INTEGRANTES
Jurisprudencia 15/2008	COMUNIDADES INDÍGENAS. LA AUTORIDAD ELECTORAL DEBE PROVEER LO NECESARIO PARA LLEVAR A CABO LAS ELECCIONES POR USOS Y COSTUMBRES
Jurisprudencia 27/2011	COMUNIDADES INDÍGENAS. EL ANÁLISIS DE LA LEGITIMACIÓN ACTIVA EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, DEBE SER FLEXIBLE
Jurisprudencia 28/2011	COMUNIDADES INDÍGENAS. LAS NORMAS PROCESALES DEBEN INTERPRETARSE DE LA FORMA QUE LES RESULTE MÁS FAVORABLE
Tesis XXXVII/2011	COMUNIDADES INDÍGENAS. ANTE LA AUSENCIA DE REGULACIÓN LEGAL DE SUS DERECHOS, DEBE APlicarse lo dispuesto en la CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES
Tesis XLIII/2011	USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. EDAD MÍNIMA PARA OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN MUNICIPAL

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 4/2012	COMUNIDADES INDÍGENAS. LA CONCIENCIA DE IDENTIDAD ES SUFICIENTE PARA LEGITIMAR LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
Tesis XXXI/2012	COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE MAXIMIZARSE EL DERECHO DE ASOCIACIÓN EN EL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE PARTIDOS POLÍTICOS
Jurisprudencia 7/2013	PUEBLOS INDÍGENAS. SE DEBE GARANTIZAR A LOS CIUDADANOS QUE LOS CONFORMAN UN EFECTIVO ACCESO A LA JURISDICCIÓN ELECTORAL
Jurisprudencia 12/2013	COMUNIDADES INDÍGENAS. EL CRITERIO DE AUTOADSCRIPCIÓN ES SUFICIENTE PARA RECONOCER A SUS INTEGRANTES
Tesis XII/2013	USOS Y COSTUMBRES. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LAS CONSULTAS EN COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS, PARA CELEBRAR ELECCIONES
Jurisprudencia 7/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. INTERPOSICIÓN OPORTUNA DEL RECURSO DE RECONSIDERACIÓN CONFORME AL CRITERIO DE PROGRESIVIDAD
Tesis VII/2014	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS NORMAS QUE RESTRINJAN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES VULNERAN EL BLOQUE DE CONSTITUCIONALIDAD
Jurisprudencia 17/2014	AMICUS CURIAE. SU INTERVENCIÓN ES PROCEDENTE DURANTE LA SUSTANCIACIÓN DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON ELECCIONES POR SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS
Jurisprudencia 19/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. ELEMENTOS QUE COMPONEN EL DERECHO DE AUTOGOBIERNO
Jurisprudencia 20/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. NORMAS QUE INTEGRAN SU SISTEMA JURÍDICO
Jurisprudencia 32/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EL JUZGADOR DEBE VALORAR LA DESIGNACIÓN DE UN INTÉPRETE Y LA REALIZACIÓN DE LA TRADUCCIÓN RESPECTIVA
Tesis XXXIII/2014	COMUNIDADES INDÍGENAS. EL PRINCIPIO DE MAXIMIZACIÓN DE LA AUTONOMÍA IMPLICA LA SALVAGUARDIA Y PROTECCIÓN DEL SISTEMA NORMATIVO INTERNO
Jurisprudencia 37/2014	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO
Tesis XLI/2014	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN LAS CONVOCATORIAS A LAS ELECCIONES SE DEBE UTILIZAR LENGUAJE INCLUYENTE PARA PROPICIAR LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES
Tesis VIII/2015	COMUNIDADES INDÍGENAS. TODA RESTRICCIÓN DE SU AUTONOMÍA DEBE SER ESTRICTEMENTE NECESARIA Y RAZONABLE
Tesis XXVIII/2015	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS AUTORIDADES MUNICIPALES DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN DE UNA ASAMBLEA, SOBRE EL MÉTODO DE ELECCIÓN ADOPTADO POR LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES, CUANDO ÉSTE GARANTICE LOS DERECHOS DE SUS INTEGRANTES

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis XXIX/2015	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. LAS COMUNIDADES PUEDEN REGULAR LA DESIGNACIÓN DE CONCEJALES SUSTITUTOS, UNA VEZ AGOTADO EL PROCEDIMIENTO LEGAL PREVISTO PARA ELLO
Jurisprudencia 37/2015	CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBE REALIZARSE POR AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES DE CUALQUIER ORDEN DE GOBIERNO, CUANDO EMITAN ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS
Tesis XLI/2015	DEMOCRACIA PARTICIPATIVA INDÍGENA. ES OBLIGACIÓN DEL ESTADO Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PROMOVERLA
Tesis LXXVII/2015	PRINCIPIO PRO PERSONA. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN OBLIGADOS A OBSERVARLO EN FAVOR DE MILITANTES INTEGRANTES DE COMUNIDADES INDÍGENAS
Tesis LXXXV/2015	PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. SUS SISTEMAS NORMATIVOS INTERNOS NO PUEDEN LIMITARSE, AÚN CUANDO LA LEGISLACIÓN LOCAL DESCONOZA SU DERECHO A LA AUTODETERMINACIÓN
Tesis LXXXVII/2015	CONSULTA PREVIA A COMUNIDADES INDÍGENAS. REQUISITOS DE VALIDEZ DE LA REALIZADA POR AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL, CUANDO EMITA ACTOS SUSCEPTIBLES DE AFECTAR SUS DERECHOS
Jurisprudencia 22/2016	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. EN SUS ELECCIONES SE DEBE GARANTIZAR LA IGUALDAD JURÍDICA SUSTANTIVA DE LA MUJER Y EL HOMBRE
Tesis LII/2016	SISTEMA JURÍDICO MEXICANO. SE INTEGRA POR EL DERECHO INDÍGENA Y EL DERECHO FORMALMENTE LEGISLADO
Tesis LXIII/2016	PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. DADOS LOS PRINCIPIOS DE INTERDEPENDENCIA E INDIVISIBILIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS, SU DERECHO AL AUTOGOBIERNO NO PUEDE CONCRETARSE A MENOS QUE CUENTEN CON LOS DERECHOS MÍNIMOS PARA LA EXISTENCIA, DIGNIDAD, BIENESTAR Y DESARROLLO INTEGRAL
Tesis LXV/2016	PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. EL DERECHO AL AUTOGOBIERNO INCLUYE LA TRANSFERENCIA DE RESPONSABILIDADES RELACIONADAS CON EL EJERCICIO DE SUS DERECHOS A LA AUTODETERMINACIÓN, AUTONOMÍA Y AUTOGOBIERNO, VINCULADO CON SU DERECHO A LA PARTICIPACIÓN POLÍTICA EFECTIVA Y LA ADMINISTRACIÓN DIRECTA DE LOS RECURSOS QUE LES CORRESPONDEN
Tesis XVIII/2017	SISTEMAS NORMATIVOS INDÍGENAS. SON INVÁLIDAS LAS MODIFICACIONES AL PROCEDIMIENTO UNA VEZ INICIADO EL PROCESO ELECTIVO.
Tesis XVIII/2018	COMUNIDADES INDÍGENAS. DILIGENCIAS PARA ACREDITAR LA REPRESENTATIVIDAD DE QUIEN SE OSTENTA COMO AUTORIDAD TRADICIONAL ANTE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ELECTORALES.
Jurisprudencia 18/2018	COMUNIDADES INDÍGENAS. DEBER DE IDENTIFICAR EL TIPO DE LA CONTROVERSIAS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA INTERCULTURAL, A FIN DE MAXIMIZAR O PONDERAR LOS DERECHOS QUE CORRESPONDAN.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 22/2018	COMUNIDADES INDÍGENAS. CUANDO COMPARCEN COMO TERCEROS INTERESADOS, LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN RESPONDER EXHAUSTIVAMENTE A SUS PLANTEAMIENTOS.
<b>Presunción de inocencia en procedimientos sancionadores</b>	
Tesis LIX/2001	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. PRINCIPIO VIGENTE EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL
Tesis XVII/2005	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL
Tesis XVII/2013	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ES INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN QUE CONTEMPLA LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARTIDISTAS, COMO MEDIDA CAUTELAR EN UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
Jurisprudencia 21/2013	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES
<b>Acciones afirmativas de género, indígenas y jóvenes</b>	
Jurisprudencia 30/2014	ACCIONES AFIRMATIVAS. NATURALEZA, CARACTERÍSTICAS Y OBJETIVO DE SU IMPLEMENTACIÓN
Jurisprudencia 43/2014	ACCIONES AFIRMATIVAS. TIENEN SUSTENTO EN EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONAL DE IGUALDAD MATERIAL
Jurisprudencia 3/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS A FAVOR DE LAS MUJERES. NO SON DISCRIMINATORIAS
Jurisprudencia 11/2015	ACCIONES AFIRMATIVAS. ELEMENTOS FUNDAMENTALES
Tesis XI/2017	ADULTOS MAYORES. EN MATERIA LABORAL ELECTORAL GOZAN DE PROTECCIÓN ESPECIAL.
Tesis XXIV/2018	ACCIONES AFIRMATIVAS INDÍGENAS. A TRAVÉS DE UN TRATO DIFERENCIADO JUSTIFICADO ASEGUAN QUE LA POBLACIÓN INDÍGENA ACCEDA A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR.
Tesis XXVIII/2018	PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES TIENEN EL DEBER DE ADOPTAR MEDIDAS QUE GARANTICEN SU EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA DE ACUERDO CON EL MODELO SOCIAL DE DISCAPACIDAD.
Jurisprudencia 11/2018	PARIDAD DE GÉNERO. LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DE LAS ACCIONES AFIRMATIVAS DEBE PROCURAR EL MAYOR BENEFICIO PARA LAS MUJERES.
Jurisprudencia 20/2018	PARIDAD DE GÉNERO. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE GARANTIZARLA EN LA INTEGRACIÓN DE SUS ÓRGANOS DE DIRECCIÓN.
Tesis IV/2019	COMUNIDADES INDÍGENAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DEBEN PRESENTAR ELEMENTOS QUE DEMUESTREN EL VÍNCULO DE LA PERSONA QUE PRETENDEN POSTULAR CON LA COMUNIDAD A LA QUE PERTENECE, EN CUMPLIMIENTO A UNA ACCIÓN AFIRMATIVA

*Continuación.*

Tesis	Rubro
<b>Candidaturas independientes</b>	
Tesis XV/2008	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. MOMENTOS EN LOS QUE ES FACTIBLE ACREDITAR LOS REQUISITOS ESTABLECIDOS PARA SU REGISTRO
Jurisprudencia 11/2012	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. SU EXCLUSIÓN EN EL SISTEMA ELECTORAL FEDERAL NO VULNERA DERECHOS FUNDAMENTALES
Tesis XXV/2013	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES PROPORCIONAL Y RAZONABLE EXIGIR A LOS ASPIRANTES A DIPUTADOS EL DOS POR CIENTO DE APOYO EN LA DEMARCACIÓN PARA SU REGISTRO
Tesis III/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES DESPROPORCIONAL EXIGIR A LOS ASPIRANTES A UNA DIPUTACIÓN LA CAPTURA DE LOS DATOS DE LOS CIUDADANOS QUE LOS RESPALDEN EN EL SISTEMA ELECTRÓNICO INFORMÁTICO
Tesis V/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA AUSENCIA DE LEY SECUNDARIA, OBLIGA A LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS-ELECTORALES A ADOPTAR LAS MEDIDAS PARA CONTENDER EN LAS ELECCIONES
Tesis VI/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA LISTA DE APOYO CIUDADANO A UN ASPIRANTE NO ES ASIMILABLE AL PADRÓN DE MILITANCIA PARTIDISTA
Tesis VII/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NORMA QUE EXIGE ACREDITAR EL RESPALDO CIUDADANO MEDIANTE INSTRUMENTOS NOTARIALES, ES INCONSTITUCIONAL
Tesis XXI/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. NO LES ES APPLICABLE EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PREVALENCIA DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO SOBRE EL PRIVADO, QUE CORRESPONDE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Tesis LII/2015	CANDIDATOS INDEPENDIENTES. LA PROPAGANDA ELECTORAL QUE DIFUNDAN DEBE APARTARSE DE LA QUE REALICEN LOS PARTIDOS POLÍTICOS O SUS CANDIDATOS
Tesis LXXXII/2015	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO
Tesis LXXXVIII/2015	CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ES COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR RESOLVER LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON SU REGISTRO COMO ASPIRANTES A CARGOS FEDERALES DE ELECCIÓN POPULAR
Jurisprudencia 4/2016	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Tesis LIV/2016	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OBLIGACIÓN DE RENUNCIAR A LA MILITANCIA UN AÑO ANTES DE LA JORNADA ELECTORAL, NO ES EXIGIBLE PARA QUIENES DESEMPEÑARON UN CARGO PARTIDISTA PREVIO A ESA TEMPORALIDAD
Tesis XVII/2018	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. ES INCONSTITUCIONAL EXIGIR A LOS MILITANTES, AFILIADOS O EQUIVALENTES QUE PRETENDAN REGISTRARSE POR ESA VÍA EL MISMO TIEMPO DE SEPARACIÓN QUE A LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 5/2018	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL EN DEFENSA DE ÉSTE.
Jurisprudencia 6/2018	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA ASOCIACIÓN CIVIL CONSTITUIDA POR EL ASPIRANTE CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO CIUDADANO.
Jurisprudencia 7/2018	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LOS ACTOS EMITIDOS DURANTE LA FASE DE VERIFICACIÓN DE APOYO CIUDADANO DE QUIENES SON ASPIRANTES CARECEN DE DEFINITIVIDAD Y FIRMEZA.
Jurisprudencia 11/2019	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA IMPLEMENTACIÓN DE UNA APLICACIÓN MÓVIL PARA RECABAR EL APOYO DE LA CIUDADANÍA ES VÁLIDA.
Tesis IX/2019	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. PROcede LA AMPLIACIÓN DEL PLAZO PARA LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO CUANDO POR CAUSAS AJENAS AL ASPIRANTE NO GOZA DE LA TOTALIDAD DEL MISMO.
<b>Principios constitucionales y estructurales del derecho constitucional</b>	
<b>Principios constitucionales y convencionales</b>	
Tesis X/2001	ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA
Tesis XII/2001	PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES
Jurisprudencia 18/2011	PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD
Tesis XXII/2018	INAPLICACIÓN DE LEYES ELECTORALES. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADO PARA DETERMINAR SUS EFECTOS.
<b>Elecciones libres, periódicas, auténticas</b>	
Tesis X/2001	ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA
Tesis XIV/2014	BOLETAS ELECTORALES APÓCRIFAS. CONSTITUYEN UNA IRREGULARIDAD GRAVE QUE VULNERA LOS PRINCIPIOS DE CERTEZA, LIBERTAD Y AUTENTICIDAD DEL SUFRAGIO
Tesis XIX/2017	VOTOS INVÁLIDOS. SON AQUELLOS EMITIDOS A FAVOR DE UNA CANDIDATURA CUYO REGISTRO FUE CANCELADO (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA Y SIMILARES).
<b>Principio de laicidad</b>	
Tesis XXII/2000	PROPAGANDA ELECTORAL. LA PROHIBICIÓN DE UTILIZAR SÍMBOLOS, EXPRESIONES, ALUSIONES O FUNDAMENTACIONES DE CARÁCTER RELIGIOSO, ES GENERAL

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis CIV/2002	MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO. SON INELEGIBLES, AUNQUE LA AGRUPACIÓN O IGLESIA A LA QUE PERTENEZCAN NO ESTÉ REGISTRADA LEGALMENTE
Tesis CXXI/2002	PROPAGANDA ELECTORAL. PARA QUE SE CONFIGURE LA CAUSAL DE NULIDAD, NO SE REQUIERE EL REGISTRO ANTE LA AUTORIDAD COMPETENTE DE LAS AGRUPACIONES O INSTITUCIONES RELIGIOSAS QUE LA REALICEN
Jurisprudencia 22/2004	PARTIDOS POLÍTICOS. NO SON TITULARES DE LIBERTAD RELIGIOSA
Tesis XLVI/2004	SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN GRAVE A DISPOSICIONES JURÍDICAS DE ORDEN E INTERÉS PÚBLICO
Jurisprudencia 39/2010	PROPAGANDA RELIGIOSA CON FINES ELECTORALES. ESTÁ PROHIBIDA POR LA LEGISLACIÓN
Tesis XVII/2011	IGLESIAS Y ESTADO. LA INTERPRETACIÓN DEL PRINCIPIO DE SEPARACIÓN, EN MATERIA DE PROPAGANDA ELECTORAL
Tesis XXXVIII/2014	LIBERTAD DE EXPRESIÓN. LA LIMITACIÓN DE SU EJERCICIO IMPUESTA A LOS MINISTROS DE CULTO RELIGIOSO, ES CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA
Principio de neutralidad gubernamental	
Jurisprudencia 2/2011	PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR
Jurisprudencia 18/2011	PROPAGANDA GUBERNAMENTAL. LOS SUPUESTOS DE EXCEPCIÓN A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 41, BASE III, APARTADO C, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DEBEN CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD E IMPARCIALIDAD
Jurisprudencia 38/2013	SERVIDORES PÚBLICOS. SU PARTICIPACIÓN EN ACTOS RELACIONADOS CON LAS FUNCIONES QUE TIENEN ENCOMENDADAS, NO VULNERA LOS PRINCIPIOS DE IMPARCIALIDAD Y EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL
Jurisprudencia 12/2015	PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA
Tesis L/2015	ACTOS PROSELITISTAS. LOS SERVIDORES PÚBLICOS DEBEN ABSTENERSE DE ACUDIR A ELLOS EN DÍAS HÁBILES
Tesis LVIII/2015	INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERÍODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA
Tesis LXXVI/2015	INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. SU CONTENIDO DEBE ESTAR RELACIONADO CON LA MATERIALIZACIÓN DEL ACTUAR PÚBLICO
Tesis V/2016	PRINCIPIO DE NEUTRALIDAD. LO DEBEN OBSERVAR LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES
Tesis XXIV/2019	SÍMBOLOS RELIGIOSOS. SU INCLUSIÓN EN LA PROPAGANDA DE LOS ASPIRANTES A CANDIDATURAS INDEPENDIENTES VIOLA EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE LAICIDAD.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
<b>Principio de conservación de los actos válidamente celebrados y definitividad de las etapas</b>	
Jurisprudencia 9/98	PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN
Tesis XL/99	PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR
Tesis XII/2001	PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SÓLO OPERA RESPECTO DE ACTOS O RESOLUCIONES DE LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES.
Jurisprudencia 1/2002	PROCESO ELECTORAL. CONCLUYE HASTA QUE EL ÚLTIMO ACTO O RESOLUCIÓN DE LA ETAPA DE RESULTADOS ADQUIERE DEFINITIVIDAD
<b>Carácter determinante de las irregularidades o violaciones sustantivas</b>	
Tesis XLI/97	NULIDAD DE ELECCIÓN. VIOLACIONES SUSTANCIALES QUE SON DETERMINANTES PARA EL RESULTADO DE LA ELECCIÓN
Jurisprudencia 13/2000	NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE
Jurisprudencia 39/2002	NULIDAD DE ELECCIÓN O DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN UNA CASILLA. CRITERIOS PARA ESTABLECER CUÁNDO UNA IRREGULARIDAD ES DETERMINANTE PARA SU RESULTADO
Tesis L/2002	DETERMINANCIA. LA VARIACIÓN DEL PORCENTAJE DE VOTACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO NECESARIO PARA CONSERVAR SU REGISTRO, DEBE SER OBJETO DE ESTUDIO AL MOMENTO DE ANALIZAR ESTE REQUISITO DE PROCEDENCIA DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL
Tesis XVI/2003	DETERMINANCIA COMO REQUISITO DE NULIDAD DE VOTACIÓN DE UNA CASILLA, SE CUMPLE SI LA IRREGULARIDAD TRAE COMO CONSECUENCIA EL CAMBIO DE GANADOR EN LA ELECCIÓN, AUNQUE NO SUCEDA EN LA CASILLA
Tesis XXXI/2004	NULIDAD DE ELECCIÓN. FACTORES CUALITATIVO Y CUANTITATIVO DEL CARÁCTER DETERMINANTE DE LA VIOLACIÓN O IRREGULARIDAD
Jurisprudencia 7/2008	DETERMINANCIA. SE COLMA CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
<b>Proceso electoral</b>	
<b>Precampaña y campaña</b>	
Tesis XXIII/98	ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. NO LO SON LOS RELATIVOS AL PROCEDIMIENTO DE SELECCIÓN INTERNA DE CANDIDATOS

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis XXV/2012	ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA Y CAMPAÑA. PUEDEN DENUNCIARSE EN CUALQUIER MOMENTO ANTE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
Jurisprudencia 31/2014	ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS PRECANDIDATOS PUEDEN SER SUJETOS ACTIVOS EN SU REALIZACIÓN
Jurisprudencia 2/2016	ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIDA DURANTE PRECAMPANA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES
Tesis XXX/2018	ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE DEBEN ANALIZAR LAS VARIABLES RELACIONADAS CON LA TRASCENDENCIA A LA CIUDADANÍA.
Jurisprudencia 4/2018	ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPANA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).
Jurisprudencia 19/2019	PROGRAMAS SOCIALES. SUS BENEFICIOS NO PUEDEN SER ENTREGADOS EN EVENTOS MASIVOS O EN MODALIDADES QUE AFECTEN EL PRINCIPIO DE EQUIDAD EN LA CONTIENDA ELECTORAL.
Modelo de comunicación política	
Jurisprudencia 23/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ES EL ÚNICO FACULTADO PARA ORDENAR LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL
Jurisprudencia 24/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADA PARA ORDENAR LA SUSPENSIÓN DE LA DIFUSIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL
Tesis XXIV/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LA DISTRIBUCIÓN DEL PORCENTAJE DEL TIEMPO DEL ESTADO QUE DEBE ASIGNARSE DE MANERA IGUALITARIA, EN EL CASO DE FRENTES QUE POSTULEN CANDIDATOS COMUNES TOTALES DEBE HACERSE COMO SI FUERA UN SOLO PARTIDO
Tesis XXVIII/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES TIENEN DERECHO, FUERA DE LOS PERIODOS DE PRECAMPANA Y CAMPAÑA ELECTORALES, A ACCEDER A LOS TIEMPOS DEL ESTADO DISPONIBLES
Tesis XXIX/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LA DISTRIBUCIÓN DE TIEMPOS PARA PRECAMPANAS EN ELECCIONES COINCIDENTES, DEBE SUJETARSE AL LÍMITE PREVISTO EN LA CONSTITUCIÓN
Jurisprudencia 30/2009	RADIO Y TELEVISIÓN. LA PROHIBICIÓN DE CONTRATAR PROPAGANDA ELECTORAL NO TRANSGREDE LAS LIBERTADES CONSTITUCIONALES DE LOS CONCESIONARIOS
Jurisprudencia 4/2010	PROPAGANDA POLÍTICA ELECTORAL. SU EXCLUSIÓN DE LOS MENSAJES COMERCIALES O PROGRAMAS TRANSMITIDOS POR RADIO Y TELEVISIÓN NO CONSTITUYE CENSURA
Jurisprudencia 21/2010	RADIO Y TELEVISIÓN. LOS CONCESIONARIOS Y PERMISSIONARIOS DEBEN DIFUNDIR LOS MENSAJES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES, CON INDEPENDENCIA DEL TIPO DE PROGRAMACIÓN Y LA FORMA EN QUE LA TRANSMITAN

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 26/2010	RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR
Jurisprudencia 29/2010	RADIO Y TELEVISIÓN. LA AUTÉNTICA LABOR DE INFORMACIÓN NO CONTRAVIENE LA PROHIBICIÓN DE ADQUIRIR O CONTRATAR TIEMPO
Jurisprudencia 9/2011	RADIO Y TELEVISIÓN. INFRACCIONES GRAVES EN MATERIA ELECTORAL
Jurisprudencia 37/2013	RADIO Y TELEVISIÓN. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CARECE DE ATRIBUCIONES PARA EXIMIR A LOS CONCESIONARIOS Y PERMISSIONARIOS DE LA OBLIGACIÓN DE TRANSMITIR LOS MENSAJES DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES Y DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS
Jurisprudencia 41/2013	PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. EN ELECCIONES FEDERALES, PUEDE CONTENER MENSAJES DE CAMPAÑAS DE DIPUTADOS, SENADORES Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA INDISTINTAMENTE
Tesis XLVII/2015	PROPAGANDA ELECTORAL EN TELEVISIÓN. LOS MENSAJES O “CORTINILLAS” DIFUNDIDOS DE MANERA PREVIA A LAS PAUTAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, CONTRAVIENEN EL MODELO DE COMUNICACIÓN POLÍTICA
Jurisprudencia 14/2016	RADIO Y TELEVISIÓN. LA UTILIZACIÓN DE LOS TIEMPOS ASIGNADOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, PARA PROMOCIONAR LA IMAGEN DE CANDIDATOS POSTULADOS POR OTROS INSTITUTOS POLÍTICOS O COALICIONES, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EQUIDAD
Tesis XLII/2016	COALICIÓN. ASPECTOS MÍNIMOS QUE DEBE ESTABLECER EL CONVENIO SOBRE LA DISTRIBUCIÓN DE TIEMPO DE RADIO Y TELEVISIÓN
Organización de las elecciones y documentación electoral	
Jurisprudencia 2/2001	ACTOS MATERIALMENTE ADMINISTRATIVOS DE ORGANIZACIÓN O CALIFICACIÓN DE COMICIOS LOCALES. SON IMPUGNABLES ANTE EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN
Jurisprudencia 4/2001	AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES ENCARGADAS DE ORGANIZAR LAS ELECCIONES O DE RESOLVER LAS CONTROVERSIAS DERIVADAS DE LOS COMICIOS LOCALES. SU DESIGNACIÓN FORMA PARTE DE LA ORGANIZACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL
Tesis CXI/2001	PARTIDOS POLÍTICOS. SU DERECHO A PARTICIPAR EN LOS PROCESOS ELECTORALES ESTÁ SUJETO A CIERTAS LIMITACIONES LEGALES Y NO TIENE UN ALCANCE ABSOLUTO
Tesis XII/2005	MATERIAL ELECTORAL Y DOCUMENTACIÓN ELECTORAL SON CONCEPTOS DIFERENTES
Tesis XIV/2017	MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA. ES INCONSTITUCIONAL EXCLUIR A CIUDADANOS CON DOBLE NACIONALIDAD EN SU INTEGRACIÓN.
Tesis XXV/2018	BOLETA ELECTORAL. INEXISTENCIA DE UN DERECHO A LA INSCRIPCIÓN DEL NOMBRE EN EL RECUADRO DE “CANDIDATOS NO REGISTRADOS”.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 7/2019	BOLETAS ELECTORALES. CUANDO SE APRUEBA LA SUSTITUCIÓN DE CANDIDATURAS CON POSTERIORIDAD A SU IMPRESIÓN, NO ES PROCEDENTE REIMPRIMIRLAS.
<b>Principios de integración de órganos electorales y autoridades electas</b>	
Tesis XXVIII/2005	DESISTIMIENTO DE LA IMPUGNACIÓN EN CONTRA DE LA INTEGRACIÓN DE UN TRIBUNAL LOCAL. ES LEGALMENTE INADMISIBLE
Tesis XXVI/2008	CONVENIOS. LOS REALIZADOS EN CONTRAVENCIÓN A DERECHOS FUNDAMENTALES, ASÍ COMO A LOS PROCEDIMIENTOS Y REGLAS PREVISTAS PARA LA INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE LOS AYUNTAMIENTOS, DEBEN DECLARARSE NULOS
Jurisprudencia 11/2010	INTEGRACIÓN DE AUTORIDADES ELECTORALES. ALCANCES DEL CONCEPTO PARA SU PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL
Tesis XX/2010	ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO
Tesis V/2013	CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU INTEGRACIÓN INCIDE EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL
Tesis XLI/2013	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS
Jurisprudencia 6/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES
Tesis XXVI/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN
Tesis XL/2015	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL
Jurisprudencia 4/2016	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Jurisprudencia 2/2017	AUSENCIA DEFINITIVA DE UNA MAGISTRATURA ELECTORAL LOCAL. DEBE CUBRIRSE MIENTRAS EL SENADO DE LA REPÚBLICA DESIGNA LA VACANTE PARA RESOLVER ASUNTOS, INCLUSO QUE NO SEAN URGENTES (LEGISLACIÓN DE PUEBLA).
Jurisprudencia 3/-2017	AUSENCIA DEFINITIVA DE UNA MAGISTRATURA ELECTORAL LOCAL. ES FACULTAD DEL PLENO DEL TRIBUNAL DESIGNAR A QUIEN HABRÁ DE CUBRIRLA, MIENTRAS EL SENADO DE LA REPÚBLICA HACE LA DESIGNACIÓN RESPECTIVA (LEGISLACIÓN DE PUEBLA).
Tesis I/2018	DERECHO A INTEGRAR AUTORIDADES ELECTORALES LOCALES. LA RESTRICCIÓN RELATIVA A NO SER NI HABER SIDO MIEMBRO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL, DURANTE EL ÚLTIMO PROCESO ELECTORAL, ES INCONSTITUCIONAL.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
<b>Independencia e imparcialidad de autoridades electorales</b>	
Tesis CXVIII/2001	AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL
Jurisprudencia 18/2010	CANDIDATOS. NO PUEDEN SER FUNCIONARIOS DE CASILLA
Jurisprudencia 1/2011	CONSEJEROS ELECTORALES. PARA SU DESIGNACIÓN DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS DE INDEPENDENCIA, OBJETIVIDAD E IMPARCIALIDAD
Jurisprudencia 3/2016	CONSEJEROS ELECTORALES LOCALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. SU DESIGNACIÓN PARA UN TERCER PROCESO ELECTORAL FEDERAL RESPETA LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES
Jurisprudencia 24/2016	MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS. EL PAGO DE UNA REMUNERACIÓN CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL
Tesis XV/2017	ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EL RESPETO A LA AUTONOMÍA DE GESTIÓN PRESUPUESTAL GARANTIZA LA INDEPENDENCIA DE LA FUNCIÓN ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE VERACRUZ).
Tesis XXVII/2018	PARTIDOS POLÍTICOS LOCALES. ES CONSTITUCIONAL QUE NO INTEGREN LOS ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.
Tesis XXVII/2019	ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES. EN CASO DE LA VACANTE DE UNA CONSEJERÍA, LA UNIDAD TÉCNICA DE VINCULACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL DEBE REALIZAR INMEDIATAMENTE EL PROCEDIMIENTO PARA CUBRIRLA.
<b>Supervisión de procedimientos de designación</b>	
Tesis XXVII/2011	CONSEJEROS DEL INSTITUTO ELECTORAL. PROCEDIMIENTOS DE DESIGNACIÓN Y RATIFICACIÓN
<b>Principio de paridad de género en acceso y ejercicio del cargo</b>	
Tesis XLI/2013	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE PRIVILEGIARSE EN LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS
Jurisprudencia 6/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN POPULAR FEDERALES, ESTATALES Y MUNICIPALES
Jurisprudencia 7/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DIMENSIONES DE SU CONTENIDO EN EL ORDEN MUNICIPAL
Jurisprudencia 8/2015	INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR
Tesis XXVI/2015	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE CUMPLIRSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA LA INTEGRACIÓN DE ÓRGANOS DE REPRESENTACIÓN

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 36/2015	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARIDAD DE GÉNERO COMO SUPUESTO DE MODIFICACIÓN DEL ORDEN DE PRELACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATURAS REGISTRADA
Tesis LX/2016	PARIDAD DE GÉNERO. EN EL ÁMBITO MUNICIPAL DEBE SER ATENDIDA SIN DISTINGUIR ENTRE CANDIDATURAS POSTULADAS INDIVIDUALMENTE POR PARTIDOS O COALICIONES
Tesis LXI/2016	PARIDAD DE GÉNERO. LAS MEDIDAS ADICIONALES PARA GARANTIZARLA EN LA ASIGNACIÓN DE ESCÁNOES, DEBEN RESPETAR LA DECISIÓN EMITIDA MEDIANTE EL SUFRAGIO POPULAR
Tesis LXXVIII/2016	PARIDAD DE GÉNERO. DEBE OBSERVARSE EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA INTEGRAR CONGRESOS LOCALES Y CABILDOS, INCLUSIVE INICIADAS LAS CAMPAÑAS ELECTORALES
Tesis XII/2018	PARIDAD DE GÉNERO. MUJERES PUEDEN SER POSTULADAS COMO SUPLENTES EN FÓRMULAS DE CANDIDATURAS ENCABEZADAS POR HOMBRES.
Violencia política de género	
Tesis X/2017	VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. LAS MEDIDAS DE PROTECCIÓN PUEDEN MANTENERSE, INCLUSO DESPUÉS DE CUMPLIDO EL FALLO, EN TANTO LO REQUIERA LA VÍCTIMA.
Jurisprudencia 21/2018	VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO.
Límites a la sobre y subrepresentación	
Tesis XXVIII/2004	LÍMITES PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Tesis III/2011	LÍMITES A LA SOBRERREPRESENTACIÓN. SU DETERMINACIÓN EN EL CASO DE FÓRMULAS INTEGRADAS POR DIPUTADOS PERTENECIENTES A PARTIDOS POLÍTICOS COALIGADOS
Tesis XL/2015	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA APLICACIÓN DE LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN EN LA INTEGRACIÓN DE LAS LEGISLATURAS LOCALES SE RIGE POR LOS PRINCIPIOS DE LA CONSTITUCIÓN GENERAL
Tesis XXIII/2016	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. PARA EFECTOS DE DETERMINAR LOS LÍMITES DE SOBRE Y SUBREPRESENTACIÓN DEBE CONSIDERARSE LA VOTACIÓN DE LOS QUE HAYAN OBTENIDO UN TRIUNFO DE MAYORÍA
Tesis II/2017	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS QUE PARTICIPAN COALIGADOS DEBEN OBTENER, EN LO INDIVIDUAL, EL PORCENTAJE NECESARIO DE LA VOTACIÓN PARA PODER ACCEDER A LA ASIGNACIÓN DE REGIDURÍAS POR ESTE PRINCIPIO (LEGISLACIÓN DE BAJA CALIFORNIA)
Principios en procedimientos sancionatorios y suspensión de derechos	
Tesis VII/2007	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS PARTIDISTAS. PARA QUE SEA LEGAL SU APLICACIÓN COMO MEDIDA CAUTELAR, DEBE SER PROPORCIONAL AL PRESUNTO HECHO COMETIDO

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis IX/2010	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. TRATÁNDOSE DE PRÓFUGOS DE LA JUSTICIA, NO REQUIERE DECLARACIÓN JUDICIAL
Tesis X/2011	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SE ACTUALIZA POR ESTAR PRÓFUGO DE LA JUSTICIA
Jurisprudencia 20/2011	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. CONCLUYE CUANDO SE SUSTITUYE LA PENA PRIVATIVA DE LIBERTAD QUE LA PRODUJO
Tesis XXVII/2012	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. TRATÁNDOSE DE SANCIONES ADMINISTRATIVAS, SÓLO PROcede CUANDO EXISTA RESOLUCIÓN FIRME
Tesis XVII/2013	PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ES INCONSTITUCIONAL LA DISPOSICIÓN QUE CONTEMPLA LA SUSPENSIÓN DE DERECHOS PARTIDISTAS, COMO MEDIDA CAUTELAR EN UN PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO
Jurisprudencia 39/2013	SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROcede CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD
Jurisprudencia 42/2013	JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROcede CONTRA ACTOS DE ASOCIACIONES CIVILES QUE TENGAN POR FINALIDAD CONSTITUIRSE EN PARTIDO POLÍTICO, CUANDO SE TRATE DE LA EXPULSIÓN O SUSPENSIÓN DE DERECHOS DE SUS INTEGRANTES
Tesis IX/2017	SUSPENSIÓN DE DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. LA FALTA DE CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO MILITAR NO LA ACTUALIZA.
Tesis XX/2017	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA.
Tesis IV/2018	INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.
Tesis IX/2018	COSAJUZGADA. LO RESUELTO EN UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO RELATIVO AL INCUMPLIMIENTO DE UNA MEDIDA CAUTELAR, ES AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE DE LO DETERMINADO EN EL FONDO DE UN ESPECIAL SANCIONADOR, POR LO QUE NO SE ACTUALIZA SU EFICACIA REFLEJA.
Jurisprudencia 9/2018	CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.
Aspectos procesales	
Aspectos vinculados a la procedencia de los medios de impugnación	
Oportunidad, interés jurídico, interés legítimo, legitimación procesal, personería	
Tesis XIII/97	PERSONERÍA. CASOS EN QUE EL TRIBUNAL ELECTORAL PUEDE REQUERIR SU ACREDITAMIENTO

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis XXXVI/97	PERSONERÍA EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. CASO EN QUE EL PROMOVENTE ES DISTINTO DE QUIEN INTERPUSO EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN ORDINARIO
Jurisprudencia 2/99	PERSONERÍA, LA TIENEN LOS REPRESENTANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS REGISTRADOS ANTE LOS ÓRGANOS ELECTORALES MATERIALMENTE RESPONSABLES, AUNQUE ÉSTOS NO SEAN FORMALMENTE AUTORIDADES RESPONSABLES NI SUS ACTOS SEAN IMPUGNADOS DIRECTAMENTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
Tesis IV/99	PERSONERÍA. SE DEBE TENER POR ACREDITADA, AUNQUE LA PRUEBA PROVENGA DE PARTE DISTINTA A LA INTERESADA
Tesis CX/2002	PERSONERÍA. LA REPRESENTACIÓN DELEGADA DE UN PARTIDO POLÍTICO DEBE CONSTAR EN INSTRUMENTO NOTARIAL
Jurisprudencia 7/2002	INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO
Jurisprudencia 35/2002	INTERÉS JURÍDICO. QUIEN CON SU CONDUCTA PROVOCА LA EMISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO CARECE DEL NECESARIO PARA COMBATIRLO
Jurisprudencia 7/2010	INTERÉS JURÍDICO EN LA PROCEDENCIA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO, CUANDO SE ALEGAN PRESUNTAS VIOLACIONES AL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL
Jurisprudencia 28/2012	INTERÉS JURÍDICO. LO TIENEN QUIENES PARTICIPAN EN EL PROCESO DE DESIGNACIÓN DE CONSEJEROS LOCALES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, PARA PROMOVER JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO
Jurisprudencia 27/2013	INTERÉS JURÍDICO. LOS PRECANDIDATOS REGISTRADOS LO TIENEN PARA IMPUGNAR LOS ACTOS RELATIVOS AL PROCESO ELECTIVO INTERNO EN QUE PARTICIPAN
Tesis XXIII/2014	INTERÉS LEGÍTIMO. LOS MILITANTES PUEDEN CONTROVERTIR RESOLUCIONES DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL QUE INCIDAN EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS PARTIDISTAS
Jurisprudencia 33/2014	LEGITIMACIÓN O PERSONERÍA. BASTA CON QUE EN AUTOS ESTÉN ACREDITADAS, SIN QUE EL PROMOVENTE TENGA QUE PRESENTAR CONSTANCIA ALGUNA EN EL MOMENTO DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA
Jurisprudencia 8/2015	INTERÉS LEGÍTIMO. LAS MUJERES LO TIENEN PARA ACUDIR A SOLICITAR LA TUTELA DEL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR
Jurisprudencia 9/2015	INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN
Tesis IV/2017	ACCIÓN TUITIVA DE INTERÉS DIFUSO. ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR RESOLUCIONES EN LAS QUE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL IMPONGA UNA SANCIÓN POR LA FRIVOLIDAD DE UNA DENUNCIA.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Jurisprudencia 7/2017	PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. DEBE AGOTARSE POR REGLA GENERAL LA INSTANCIA LOCAL CUANDO SE ALEGA OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL DE UN CONGRESO ESTATAL.
Tesis V/2018	PERSONERÍA. EL TITULAR DE LA SECRETARÍA DE FINANZAS DEL COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO, ESTÁ FACULTADO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, SOBRE CUESTIONES FINANCIERAS INHERENTES AL ÁMBITO DE SU COMPETENCIA (NORMATIVA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA).
Jurisprudencia 8/2018	AMICUS CURIAE. ES ADMISIBLE EN LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.
Jurisprudencia 12/2018	RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROcede CONTRA SENTENCIAS DE DESCHAMIENTO CUANDO SE ADVIERTA UNA VIOLACIÓN MANIFIESTA AL DEBIDO PROCESO O EN CASO DE NOTORIO ERROR JUDICIAL.
Medidas Cautelares	
Jurisprudencia 23/2010	MEDIDAS CAUTELARES EN ELECCIONES LOCALES. CORRESPONDE DETERMINARLAS AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, TRATÁNDOSE DE PROPAGANDA DIFUNDIDA EN RADIO Y TELEVISIÓN
Jurisprudencia 5/2015	MEDIDAS CAUTELARES. LOS ACTOS RELATIVOS A SU NEGATIVA O RESERVA SON IMPUGNABLES MEDIANTE RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR, DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y OCHO HORAS
Tesis XI/2015	MEDIDAS CAUTELARES. LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEBE PRONUNCIARSE CON IMMEDIATEZ SI PROCEDEN O NO, AL MARGEN DE QUE EN LA MISMA RESOLUCIÓN SE ADOPTEN OTRAS DETERMINACIONES
Jurisprudencia 14/2015	MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA
Tesis XLIV/2015	MEDIDAS CAUTELARES. PROcede CONCEDERLAS RESPECTO DE LA TRANSMISIÓN EN TELEVISIÓN DE PROPAGANDA COLOCADA EN VALLAS U OTROS OBJETOS, DURANTE UN EVENTO PÚBLICO
Tesis LX/2015	MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS EN PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR LOCAL. SU INCUMPLIMIENTO DEBE CONOCERSE EN EL MISMO PROCEDIMIENTO O EN OTRO DE LA MISMA NATURALEZA
Tesis VIII/2017	MEDIDAS CAUTELARES. PROCEDEN CUANDO LA PROPAGANDA DIFUNDIDA PONGA EN RIESGO EL INTERÉS SUPERIOR DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.
Tesis XV/2018	PREVENCIÓN. DEBE REALIZARSE POR LOS ÓRGANOS PARTIDARIOS, AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA EN SU REGLAMENTACIÓN.
Competencia	
Tesis III/2017	PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBSEERLO CON BASE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.

*Continuación.*

Tesis	Rubro
Tesis VII/2017	COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON CAMBIO DE RÉGIMEN ELECTORAL A NIVEL MUNICIPAL.
Jurisprudencia 1/2017	COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LAS CONTROVERSIAS QUE SURJAN CON MOTIVO DEL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LAS PERSONAS QUE SE PRETENDAN AFILIAR A UN PARTIDO POLÍTICO NACIONAL.
Tesis XXV/2019	COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS SALAS REGIONALES CONOCER DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN RELACIONADOS CON LA EXPULSIÓN DE MILITANTES PARTIDISTAS EN EL ÁMBITO ESTATAL O MUNICIPAL.
Fiscalización	
Jurisprudencia 4/2017	FISCALIZACIÓN. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ESTÁ FACULTADO PARA SANCIONAR IRREGULARIDADES DETECTADAS EN UN INFORME DISTINTO AL FISCALIZADO.
Tesis X/2018	FISCALIZACIÓN. EL REGISTRO DE OPERACIONES EN TIEMPO REAL DE PRECAMPÀÑA Y CAMPAÑA DEBE REALIZARSE EN CADA MOMENTO CONTABLE DE UN BIEN O SERVICIO.
Tesis XI/2018	GASTOS DE CAMPAÑA. LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR LOS MONTOS DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO EROGADOS, REPORTADOS O COMPROBADOS NO SE EXTINGUE POR CADUCIDAD, PERO PREScribe EN UN PLAZO DE CINCO AÑOS.
Tesis XX/2018	FISCALIZACIÓN. EL USO DEL REGISTRO NACIONAL DE PROVEEDORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL ES OBLIGATORIO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS DENTRO Y FUERA DE LOS PROCESOS ELECTORALES.
Jurisprudencia 16/2018	PROPAGANDA GENÉRICA. LOS GASTOS REALIZADOS DURANTE LAS PRECAMPÀÑAS Y CAMPAÑAS SON SUSCEPTIBLES DE PRORRATEO.
Financiamiento	
Jurisprudencia 6/2017	APORTACIONES DE SIMPATIZANTES A PARTIDOS POLÍTICOS. ES INCONSTITUCIONAL LIMITARLAS A LOS PROCESOS ELECTORALES.
Tesis XXI/2018	GASTOS PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES ORDINARIAS Y ESPECÍFICAS. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN LA OBLIGACIÓN DE REINTEGRAR AL ERARIO EL FINANCIAMIENTO PÚBLICO NO COMPROBADO O NO DEVENGADO.
Jurisprudencia 10/2019	CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. CRITERIOS PARA DEFINIR EL LÍMITE DE FINANCIAMIENTO PRIVADO.

Fuente: Dirección General de Estadística e Información Jurisdiccional del TEPJF,  
24 de octubre de 2019.

**Acción de inconstitucionalidad  
en materia electoral, 2007-2017**

J. Fernando Franco González Salas

**Anexo I**

En el presente anexo se contienen las acciones de inconstitucionalidad promovidas a partir de la reforma constitucional de 2014 y hasta agosto de 2017, señalando el partido político u órgano legitimado que la promovió. La información completa de cada una de las acciones, su trámite y resolución se puede obtener en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx); en el apartado intitulado: “Sistemas de Consulta”, en el link: “Sentencias y Datos de Expedientes”.

Número de asunto	Promoventes
1. A. I. 13/2014 y sus acumuladas 14/2014, 15/2014 y 16/2014	PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
2. A. I. 17/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO
3. A. I. 18/2014	PROMOVENTE: DIVERSOS INTEGRANTES DE LA LXI LEGISLATURA DEL ESTADO DE TLAXCALA
4. A. I. 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO
5. A. I. 23/2014 y sus acumuladas 24/2014, 25/2014, 27/2014 y 29/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO
6. A. I. 32/2014 y su acumulada 33/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO
7. A. I. 34/2014	PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
8. A. I. 35/2014 y sus acumuladas 74/2014, 76/2014 y 83/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
9. A. I. 36/2014 y sus acumuladas 87/2014 y 89/2014	PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DEL ESTADO DE TABASCO PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
10. A. I. 37/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
11. A. I. 38/2014 y sus acumuladas 91/2014, 92/2014 y 93/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
12. A. I. 39/2014 y sus acumuladas 44/2014, 54/2014 y 84/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO SOCIALDEMÓCRATA DE MORELOS PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
13. A. I. 40/2014 y sus acumuladas 64/2014 y 80/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
14. A. I. 41/2014 y sus acumuladas 53/2014, 62/2014 y 70/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
15. A. I. 42/2014 y sus acumuladas 55/2014, 61/2014 y 71/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
16. A. I. 43/2014 y sus acumuladas 47/2014, 48/2014 y 57/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
17. A. I. 45/2014 y sus acumuladas 46/2014, 66/2014, 67/2014, 68/2014, 69/2014 y 75/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
18. A. I. 49/2014 y su acumulada 82/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
19. A. I. 50/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
20. A. I. 51/2014 y sus acumuladas 77/2014 y 79/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
21. A. I. 52/2014	PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN EL ESTADO DE QUERÉTARO
22. A. I. 56/2014 y su acumulada 60/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
23. A. I. 58/2014	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
24. A. I. 59/2014	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
25. A. I. 63/2014 y su acumulada 94/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
26. A. I. 65/2014 y su acumulada 81/2014	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
27. A. I. 72/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
28. A. I. 73/2014	PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE GUERRERO
29. A. I. 78/2014	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
30. A. I. 85/2014	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ
31. A. I. 90/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO
32. A. I. 86/2014 y su acumulada 88/2014	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
33. A. I. 99/2014	PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA LX LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE SONORA.
34. A. I. 104/2014 y su acumulada 105/2014	PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA
35. A. I. 17/2015 y su acumulada 18/2015	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
37. A. I. 13/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO
38. A. I. 5/2015	PROMOVENTE: JAVIER EDUARDO LÓPEZ MACÍAS, COORDINADOR EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO HUMANISTA

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
39. A. I. 36/2015 y sus acumuladas 37/2015, 40/2015 y 41/2015	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DE ZACATECAS PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA PRIMERA LEGISLATURA DE ZACATECAS PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA
40. A. I. 42/2015 y sus acumuladas 43/2015 y 44/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA
41. A. I. 45/2015 y sus acumuladas 46/2015 y 47/2015	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO "MORENA" PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
42. A. I. 104/2014 y su acumulada 105/2014	PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA
43. A. I. 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015 y 62/2015	PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO POLÍTICO LOCAL "UNIDAD POPULAR" POR CONDUCTO DE SU PRESIDENTE URIEL DÍAZ CABALLERO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO "MORENA" POR CONDUCTO DE SU PRESIDENTE DEL COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL MARTÍ BATRES GUADARRAMA PROMOVENTE: DIVERSOS DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA SEXAGÉSIMA SEGUNDA LEGISLATURA DE OAXACA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO "MORENA" ÓRGANOS EMISORES DE LA NORMA IMPUGNADA: LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE OAXACA
44. A. I. 64/2015 y sus acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO ESTATAL SINALOENSE PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA
45. A. I. 83/2015 y sus acumuladas 86/2015 y 91/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO LOCAL UNIDAD POPULAR PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO ESTATAL DEL PARTIDO SOCIAL DEMOCRÁTICO DE OAXACA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
46. A. I. 77/2015 y su acumulada 78/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
47. A. I. 50/2015 y sus acumuladas 55/2015, 56/2015 y 58/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DENOMINADO "MORENA"
48. A. I. 88/2015 y sus acumuladas 93/2015 y 95/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA
49. A. I. 67/2015 y sus acumuladas 72/2015 y 82/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MORENA
50. A. I. 92/2015 y sus acumuladas 94/2015 y 96/2015	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO MORENA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
51. A. I. 69/2015 y sus acumuladas 71/2015 y 73/2015	PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO POLÍTICO NACIONAL MORENA
52. A. I. 103/2015	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
53. A. I. 106/2015	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
54. A. I. 11/2015	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
55. A. I. 126/2015 y su acumulada 127/2015	PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL MORENA PROMOVENTE: COMITÉ EJECUTIVO NACIONAL DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
56. A. I. 129/2015 y sus acumuladas 130/2015, 131/2015. 132/2015, 133/2015 y 137/2015	PROMOVENTE: COMISIÓN OPERATIVA NACIONAL DEL MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: MORENA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
57. A. I. 20/2016	PROMOVENTE: PARTIDO HUMANISTA DEL DISTRITO FEDERAL
58. A.I. 50/2016 y sus acumuladas 51/2016, 52/2016, 53/2016 y 54/2016	PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE PARTIDO POLÍTICO MORENA PROMOVENTES: DIPUTADOS DEL CONGRESO DEL ESTADO DE MÉXICO Y PAN.
59. A. I. 55/2016	PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
60. A.I. 55/2016	PROMOVENTE: MORENA
61. A. I. 76/2016 y sus acumuladas 79/2016, 80/2015 y 81/2016	PROMOVENTE: PARTIDOS JOVEN DE COAHUILA PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
62. A. I. 94/2016 y su acumulada 96/2016	PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
63. A. I. 97/2016 y su acumulada 98/2016	PROMOVENTES: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
64. A. I. 99/2016 y su acumulada 104/2016	PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
65. A. I. 14/2017	PROMOVENTE: PARTIDO MORENA
66. A. I. 15/2017 y acumuladas 16/2017, 18/2017 y 19/2017	PROMOVENTE: PARTIDOS POLÍTICOS MORENA PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA PROMOVENTE: COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS
67. A. I. 29/2017 y acumuladas 32/2017, 34/2017 y 35/2017	‘PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: PARTIDO HUMANISTA DE MORELOS PROMOVENTE: PARTIDONACIONAL MORENA PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA
68. A. I. 33/2017	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA
69. A. I. 37/2017	PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
70. A. I. 38/2017 y acumuladas 39/2017 y 60/2017	PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
71. A. I. 40/2017 y acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017	PROMOVENTE: DIPUTADOS DE LA LIII LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PARTIDO NACIONAL MORENA PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE PARTIDO ACCIÓN NACIONAL
72. A. I. 41/2017 y acumulada 44/2017	PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO PARTIDO NACIONAL MORENA
73. A. I. 46/2017	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA ESTATAL
74. A. I. 48/2017	PROMOVENTE: PARTIDO MORENA
75. A. I. 49/2017 y acumuladas 51/2017, 56/2017, 58/2017 y 64/2017	PROMOVENTE: PARTIDOS DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PARMOVENTE: ‘PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO PROMOVENTE: DIPUTADOS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD Y PT PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO
76. A. I. 50/2017	PROMOVENTE: PARTIDO MORENA
77. A. I. 52/2017	PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO
78. A. I. 53/2017 y acumulada 57/2017	PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
79. A. I. 54/2017 y acumuladas 55/2017 y 77/2017	PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA PROMOVENTE: PARTIDO CONCIENCIA POPULAR
80. A. I. 59/2017	PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA

*Continuación.*

Número de asunto	Promoventes
81. A. I. 61/2017, y sus acumuladas 62/2017 y 82/2017	PROMOVENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL
81. A. I. 63/2017 y acumuladas 65/2017, 66/2017, 67/2017, 68/2017, 70/2017, 71/2017, 72/2017, 74/2017 y 75/2017	PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: 33% DE DIPUTADOS DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO VERDE ECOLÓGISTA DE MÉXICO PROMOVENTE: PARTIDO NUEVA ALIANZA PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
82. A. I. 69/2017 y acumulada 76/2017	PROMOVENTE: PARTIDOS ENCUENTRO SOCIAL PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
83. A. I. 78/2017 y acumulada 79/2017	PROMOVENTE: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL PARTIDO NACIONAL MORENA
84. A. I. 83/2017 y acumuladas 88/2017, 89/2017, 91/2017 y 92/2017	PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL PROMOVENTE: PARTIDO MOVIMIENTOS CIUDADANO PROMOVENTE: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PROMOVENTE: PARTIDO DEL TRABAJO PROMOVENTE: PARTIDO NACIONAL MORENA
90. A. I. 95/2017	PROMOVENTE: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL
91. A. I. 96/2017	PROMOVENTE: COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE NUEVO LEÓN
92. A. I. 98/2017	PROMOVENTE: PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DE NUEVO LEÓN

Fuente: Elaboración propia.

## **Gasto en propaganda gubernamental**

Justine Dupuy  
y Paulina Castaño Acosta

### **Anexo I**

**Tabla a.1. Principales normas que regulan la propaganda gubernamental en el ámbito federal**

<b>Norma</b>	<b>Disposición</b>
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Párrafo reformado en enero de 2016	Artículo 41, apartado C, párrafo segundo Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.
Fracción adicionada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de junio de 2013	Artículo 6, apartado B, fracción IV Se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa; se establecerán las condiciones que deben regir los contenidos y la contratación de los servicios para su transmisión al público, incluidas aquellas relativas a la responsabilidad de los concesionarios respecto de la información transmitida por cuenta de terceros, sin afectar la libertad de expresión y de difusión.
Párrafo adicionado en noviembre de 2007	Artículo 134, párrafo octavo La propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

*Continuación.*

Norma	Disposición
Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales	<p>Artículo 209, numeral 1</p> <p>Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales, y hasta la conclusión de las jornadas comunitarias, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.</p>
	<p>Artículo 242, numeral 5</p> <p>Para los efectos de lo dispuesto por el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda, siempre que la difusión se limite a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. En ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.</p>
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión Promulgada el 14 de julio de 2014	<p>Artículo 89, fracción VII</p> <p>Los concesionarios de uso social, acorde con sus fines, podrán obtener ingresos de las siguientes fuentes:</p> <p>VII. Venta de publicidad a los entes públicos federales, los cuales destinarán el uno por ciento del monto para servicios de comunicación social y publicidad autorizado en sus respectivos presupuestos al conjunto de concesiones de uso social comunitarias e indígenas del país, el cual se distribuirá de forma equitativa entre las concesiones existentes. Las Entidades Federativas y Municipios podrán autorizar hasta el uno por ciento para dicho fin de conformidad con sus respectivos presupuestos.</p>
	<p>Artículo 217</p> <p>Corresponde a la Secretaría de Gobernación:</p> <p>I. Ordenar y administrar la transmisión de los tiempos de Estado en los términos previstos en esta Ley, así como, en su caso, aquellos previstos en otras disposiciones aplicables.</p>
	<p>Artículo 238</p> <p>Con la finalidad de evitar la transmisión de publicidad engañosa, sin afectar la libertad de expresión y de difusión, se prohíbe la transmisión de publicidad o propaganda presentada como información periodística o noticiosa.</p>

*Continuación.*

Norma	Disposición
Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión Promulgada el 14 de julio de 2014	<p>Artículo 251, párrafos 1 y 2</p> <p>Los concesionarios de uso comercial, público y social que presenten el servicio de radiodifusión deberán efectuar transmisiones gratuitas diarias en cada estación y por cada canal de programación, con una duración de hasta treinta minutos continuos o discontinuos, dedicados a difundir temas educativos, culturales y de interés social. Los tiempos de transmisión serán administrados por la Secretaría de Gobernación, la que oirá previamente al concesionario y de acuerdo con ellos fijará los horarios a lo largo de sus horas de transmisión.</p> <p>El Ejecutivo Federal señalará las dependencias que deberán proporcionar el material para el uso de dicho tiempo y las emisiones serán coordinadas por la Secretaría de Gobernación.</p>
Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública Promulgada en mayo de 2015	<p>Artículo 70, fracción XXIII</p> <p>[...] los sujetos obligados pongan a disposición del público y mantengan actualizada, en los respectivos medios electrónicos, de acuerdo con sus facultades, atribuciones, funciones u objeto social, según corresponda, la información, por lo menos, de los temas, documentos y políticas que a continuación se señalan: XXIII. Los montos destinados a gastos relativos a comunicación social y publicidad oficial desglosada por tipo de medio, proveedores, número de contrato y concepto o campaña.</p>
Ley General de Comunicación Social Promulgada el 11 de mayo de 2018 Entró en vigor el 1 de enero de 2019	<p>Ley de orden público e interés social, de observancia general en toda la República y reglamentaria del párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativo a la propaganda, bajo cualquier modalidad de Comunicación Social.</p> <p>Tiene por objeto establecer las normas a que deberán sujetarse los Entes Públicos a fin de garantizar que el gasto en Comunicación Social cumpla con los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, y respete los topes presupuestales, límites y condiciones de ejercicio que establezcan los presupuestos de egresos respectivos.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir de los cambios y/o reformas señaladas.

**Asesinatos políticos en México  
y presencia de organizaciones criminales.  
Análisis del proceso electoral 2017-2018**

Víctor A. Hernández Huerta  
y Daniel A. Bastidas Vargas

**Anexo I**

**Tabla 1A. Estadística descriptiva**

<b>Variable</b>	<b>Obs.</b>	<b>Media</b>	<b>Desv. Est.</b>	<b>Min.</b>	<b>Max.</b>
Asesinato ( <i>dummy</i> ). Municipio ocurrencia.	908	0.04	0.20	0	1
Número asesinatos. Municipio ocurrencia.	908	0.05	0.27	0	4
Asesinato ( <i>dummy</i> ). Municipio competencia.	908	0.04	0.20	0	1
Número asesinatos. Municipio competencia.	908	0.05	0.24	0	3
Num org criminales	908	0.84	1.34	0	9
Num homicidios (p/c 100 mil hab)	907	9.07	14.97	0	131.7
Robos primer semestre 2018	909	12.06	67.88	0	1,065
Comp electoral 2018	906	11.87	10.93	0	75.64
Número MP (p/c 100 mil hab)	909	7.43	5.93	2.5	24.8
Alternancia Gobernador	909	0.46	0.50	0	1
Porcentaje rural	907	52.58	33.23	0	100

Fuente: Elaboración propia.

**El voto de los mexicanos  
residentes en el extranjero**

Yuri G. Beltrán Miranda

**Anexo I**

**Tabla A.1. Presupuesto ejercido en 2005 y 2006  
por capítulo de gasto y proyecto específico**

<b>Descripción</b>	<b>Ejercido</b>
VE00 Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero	34,203,925
VE01 Apoyo para Actividades Inherentes al Voto de los Mexicanos en Extranjero	11,103,323
VE02 Difusión, Capacitación y Cobertura de Actividades	1,067,986
VE03 Monitoreo y Análisis de los Mensajes Institucionales, Noticias, Opinión y Notas	11,080,964
VE07 Desarrollo de Sistemas y Portal del Voto de los Mexicanos en el Extranjero	1,321,067
VE08 Programa de Resultados Electorales Preliminares	0
VE12 Generación de los Listados Especiales	0
VE13 Elaboración y Distribución del Formato de Solicitud	4,143,404
VE14 Recepción de Solicitudes	10,901,137
VE15 Procesamiento de Observaciones de Partidos Políticos	0
VE16 Impresión de Sobres y Preparación para Envío	0
VE17 Recepción, Validación y Clasificación de Sobres	435,909
VE18 Mecanismos de Seguridad	0
VE19 Adecuaciones al SIIRFE y Crecimiento de la Infraestructura Tecnológica	2,854,629
VE20 Resguardo de Documentación Electoral	19,538,671
VE22 Servicio de Orientación Telefónica	1,595,775
VE24 Actividades de Supervisión de la Comisión Nacional de Vigilancia	653,447
VE30 Envío y Recepción de la Documentación Electoral (Sepomex)	25,865,023
VE36 Diseño y Producción de la Documentación y Materiales Electorales	1,150
VE41 Recepción, Clasificación y Resguardo de las Boletas	10,707
VE42 Asistencia para la Operación de Las Mesas de Escrutinio y Cómputo	717,783

*Continuación.*

Descripción	Ejercicio
VE43 Cómputos y Estadística Electoral	55,733
VE44 Instalación y Equipamiento de las Mesas de Escrutinio y Cómputo	0
VE48 Integración de Mesas Directivas de Casilla y Capacitación Electoral	2,666,780
VE51 Materiales Impresos y Electrónicos de Orientación y Capacitación Electoral	147,463
VE52 Producción de Campaña Institucional	2,806,614
VE53 Campaña de Difusión	69,199,615
VE60 Establecimiento de Módulos Especiales para Emigrantes	36,045,862
VE67 Verificación Muestral Domiciliaria	984,522
VE68 Apoyo a la Inscripción al Listado Nominal en el Extranjero en Zona Fronteriza	1,017,074
<b>Suma</b>	<b>238,418,563</b>

Fuente: Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Proceso Electoral Federal 2005-2006. Tomo IV. p. 16.

**Tabla A.2. Presupuesto por Proyecto Específico.  
Informe de voto en el extranjero 2012**

Descripción	Ejercicio
Informes de seguimiento del presupuesto del VMRE	2,483,560.62
Servicios personales asociados a la evaluación y seguimiento	7,384,311.69
Plan de vinculación con instituciones y organismos colaboradores	1,968,268.80
Control y seguimiento de la vinculación con instituciones y organismos colaboradores del VMRE	2,545,441.35
Diseño de la logística postal del VMRE	10,447.94
Información y contenidos editoriales para la estrategia de comunicación y difusión	577,401.59
Servicios personales asociados al control y seguimiento de enlace institucional del VMRE	3,747,392.68
Reportes e informes del VMRE	913,305.11
Informe sobre el procesamiento de las piezas postales recibidas	6,636,759.54
Verificación del voto de los mexicanos residentes en el extranjero	620,235.52
Atención personalizada a mexicanos residentes en el extranjero	281.6
Recepción de solicitudes IFEMEX	18,778,334.63
Impresión de la lista nominal de electores residentes en el extranjero en el PEF 2011-2012	0

*Continuación.*

Descripción	Ejercicio
Escrutinio y cómputo de los votos del extranjero	1,943,650.09
Diseño y producción de la boleta y de la documentación para las MEC	522,722.16
Recepción, clasificación y resguardo de los sobres-voto	64,765.40
Programa de capacitación electoral e integración de mesas de escrutinio y cómputo	2,831,408.26
Materiales didácticos	1,997,630.96
Contratación de supervisores y capacitadores asistentes electorales	2,618,896.46
Primera insaculación	434,263.64
Listado de ciudadanos aptos	42,044.80
Segunda insaculación	168,156.08
Lista de empleados del IFE suplentes para la jornada electoral	18,638.65
Listado de funcionarios que participarán en la jornada electoral	215,910.91
Subcampaña del voto de los mexicanos en el extranjero	4,817,348.79
Campaña de promoción para la inscripción al LNRE (segunda etapa)	223,811.40
Campaña de envío y recepción de paquetes electorales postales (tercera etapa)	223,811.40
Campaña de escrutinio, cómputo y resultados (cuarta etapa)	298,415.20
Contratación de espacios publicitarios en internet	4,076,472.00
Plantilla de personal para el desarrollo del sistema de votación emitida en el extranjero	509,459.77
Adquisición de infraestructura para la operación del sistema de cómputo en la sede del cómputo VMRE	649,535.29
<b>Total</b>	<b>67,322,682.33</b>

Fuente: Informe Final del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero.

Proceso Electoral Federal 2011-2012. Tomo IX. p. 536.

**Anexo II**

**Tabla B. Plazo para recibir el paquete electoral con el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero**

Estado	Año elección	Ciudadanos inscritos para votar	Votación recibida	Participación (%)	Conformación de Listado	Días Listado	Fechas recepción de paquetes	Días Paquetes	Fecha elección
Michoacán	2007	671	349	52.01	4 de julio al 3 de agosto	30	13 de octubre al 10 de noviembre	27	11 de noviembre
Michoacán	2011	602	341	56.64	17 de diciembre al 5 de agosto (6 de junio envío)	217	24 de septiembre-12 de noviembre	50	13 de noviembre
Chiapas	2015	1,577	558	35.38	12 de junio al 27 de febrero (18 de enero envío)	261	18 de abril al 6 de junio	50	7 de junio
Chiapas	2012	1,192	533	44.71	23 de marzo-25 de mayo	64	Voto electrónico 28 de junio-1 de julio	4	1 de junio
Distrito Federal	2012	10,782	7,915	65.97	1 de octubre de 2011 al 15 de enero de 2012	106	16 de abril al 30 de junio	76	1 de julio
Baja California Sur	2015	17	16	94.11	1 de febrero al 31 de marzo de 2015	60	4 al 7 de junio	4	7 de junio
Colima	2015	169	112	66.27	1 de febrero al 31 de marzo de 2015	59	17 de mayo al 31 de mayo	15	7 de junio
Colima	2016	56	42	25	1 de febrero al 31 de marzo de 2015	59	21 de diciembre al 16 de enero	27	17 de enero

*Continuación.*

Estado	Año elección	Ciudadanos inscritos para votar	Votación recibida	Participación (%)	Conformación de Listado	Días Listado	Fechas recepción de paquetes	Días Paquetes	Fecha elección
Oaxaca	2016	140	65	46.42	15 de noviembre al 15 de marzo	121	6 de abril al 4 de junio	60	5 de junio
Aguascalientes	2016	127	31	24.4	15 de noviembre al 15 de marzo	121	6 de abril al 4 de junio	60	5 de junio
Zacatecas	2016	356	80	22.47	15 de noviembre al 15 de marzo	121	7 de abril al 4 de junio	60	5 de junio
Estado de México	2017	367	295	81.37	14 de noviembre al 14 de marzo	121	6 de abril al 3 de junio	60	4 de junio
Coahuila	2017	250	130	52	14 de noviembre al 14 de marzo	121	6 de abril al 3 de junio	60	4 de junio
Ciudad de México	2018	28,616	20,841	72.83	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Chiapas	2018	2,534	1,101	43.44	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Guanajuato	2018	11,532	4,826	41.84	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Jalisco	2018	16,453	8,524	51.8	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Morelos	2018	3,487	1,843	52.58	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Puebla	2018	10,811	4,931	45.61	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio
Yucatán	2018	1,030	268	26.02	27 de septiembre al 30 de abril	215	16 de mayo al 30 de junio	46	1 de julio

Fuente: Elaboración propia.

**Evaluación de la precisión  
de las encuestas electorales.  
Desafíos y retos metodológicos**

Lauro Mercado Gasca

**Anexo 1**

**Resultados Oficiales y últimas encuestas:  
elecciones presidenciales entre 1994 y 2018**

<b>1994</b>	<b>Fecha</b>	<b>% PAN</b>	<b>% PRI</b>	<b>% PRD</b>	<b>% Otros</b>
<b>Resultado oficial</b>	<b>21/08/19</b>	<b>26.7</b>	<b>50.2</b>	<b>17.1</b>	<b>6.0</b>
Indemerc	07/08/94	24.4	56.4	14.1	5.1
GEO	07/08/94	29.3	51.2	13.4	6.1
CEO	06/08/94	33.0	47.0	16.0	4.0
Belden	03/08/94	23.2	56.1	11.0	9.8
Techno-management	03/08/94	29.0	43.0	20.0	8.0
MORI	01/08/94	27.6	52.6	14.5	5.3
Grupo Reforma	29/07/94	22.7	62.7	12.0	2.7
Covarrubias y Asociados	28/07/94	22.7	62.7	10.7	4.0
<b>2000</b>	<b>Fecha</b>	<b>% PAN</b>	<b>% PRI</b>	<b>% PRD</b>	<b>% Otros</b>
<b>Resultado oficial</b>	<b>02/07/00</b>	<b>42.5</b>	<b>36.1</b>	<b>16.6</b>	<b>4.8</b>
Democracy Watch	19/06/00	41.0	36.0	20.0	3.0
Consultores y Marketing Político	19/06/00	38.0	41.0	19.0	2.0
Pearson	19/06/00	38.6	43.2	14.8	3.4
ARCOP	18/06/00	42.5	38.1	16.7	2.7
GEA-ISA	18/06/00	40.5	38.2	18.0	3.3
Grupo Reforma	18/06/00	39.0	42.0	16.0	3.0
Zogby / Reuters	18/06/00	40.7	43.6	14.5	1.2
Fishers	18/06/00	36.0	42.0	19.0	3.0
Mundo Opinión	18/06/00	35.1	36.2	26.6	2.1
CEO / U. de G.	17/06/00	38.9	42.7	15.3	3.1
Alduncin y Asociados / El Universal	12/06/00	40.5	34.6	20.3	4.6
A.C. Nielsen / Milenio	jun-00	39.0	42.0	16.0	3.0

*Continuación.*

<b>2000</b>	<b>Fecha</b>	<b>% PAN</b>	<b>% PRI</b>	<b>% PRD</b>	<b>% Otros</b>
<b>Resultado oficial</b>	<b>02/07/00</b>	<b>42.5</b>	<b>36.1</b>	<b>16.6</b>	<b>4.8</b>
GAUSSC	jun-00	40.6	38.5	19.1	1.8
Demotecnia	jun-00	44.0	34.0	16.0	6.0
MercaEl	30/05/00	38.4	42.9	16.1	2.6
Technomanagement	may-00	39.1	45.5	12.5	2.9
<b>2006</b>	<b>Fecha</b>	<b>% PAN</b>	<b>% PRI</b>	<b>% PRD</b>	<b>% Otros</b>
<b>Resultado oficial</b>	<b>02/07/06</b>	<b>35.9</b>	<b>22.0</b>	<b>35.2</b>	<b>6.9</b>
Grupo Reforma	17/06/06	34.3	25.3	36.4	5.0
Demotecnia / Milenio	16/06/06	30.5	29.6	35.4	4.5
BGC / Crónica	16/06/06	34.3	26.3	34.3	5.1
El Universal	16/06/06	34.0	26.0	36.0	4.0
Parametría / Excélsior	15/06/06	32.5	27.0	36.5	4.0
Consulta Mitofsky / Televisa	15/06/06	33.0	27.0	36.0	4.0
GEA-ISA	01/06/06	38.0	23.0	36.0	3.0
Zogby / U de Miami	01/06/06	34.5	27.1	31.3	7.1
Arcop	jun-06	37.0	25.0	34.0	4.0
Consultores y Marketing Político	jun-06	36.8	25.8	33.9	3.5
CEO	jun-06	33.5	25.3	35.8	5.4
Alduncin y Asociados	jun-06	35.0	29.0	32.0	4.0
Indemerc	jun-06	32.3	28.2	33.5	6.0
GAUSSC	jun-06	34.6	28.8	33.7	2.9
GCE / Monitor	jun-06	31.3	27.4	36.3	5.0
<b>2012</b>	<b>Fecha</b>	<b>% PAN</b>	<b>% PRI</b>	<b>% PRD</b>	<b>% Otros</b>
<b>Resultado oficial</b>	<b>02/07/12</b>	<b>26.1</b>	<b>39.2</b>	<b>32.4</b>	<b>2.3</b>
BGC / Excélsior	jun-12	25.0	44.0	28.0	3.0
GEA-ISA / Milenio	27/06/12	22.4	46.9	28.5	2.2
Indemerc / El Financiero	27/06/12	22.8	47.2	27.1	2.9
Buendía & Laredo / El Universal	22/06/12	24.4	45.0	27.9	2.7
ConEstadística / Grupo Fórmula	22/06/12	24.7	44.4	26.7	4.2
Consulta Mitofsky	22/06/12	24.1	44.5	29.4	2.0
Arcop	22/06/12	31.0	39.0	27.0	3.6
Demotecnia / UNOTV	21/06/12	22.9	40.2	32.4	4.5
Alejandro Moreno / Grupo Reforma	21/06/12	24.0	42.0	30.0	4.0

*Continuación.*

2012	Fecha	% PAN	% PRI	% PRD	% Otros
Resultado oficial	02/07/12	26.1	39.2	32.4	2.3
2018	Fecha	% PAN	% PRI	% Morena	% Otros
Resultado oficial	01/07/18	22.2	16.4	53.1	8.3
Covarrubias y Asociados / SDP Noticias	21/06/12	26.0	41.0	30.0	3.0
IPSOS	19/06/12	24.6	44.1	29.5	1.8
Parametría / El Sol de México	18/06/12	23.6	43.9	28.7	3.8
Votia	17/06/12	29.1	37.1	30.9	2.9
MercaEl	16/06/12	27.2	38.5	31.0	3.3
Berumen y Asociados	07/06/12	22.4	41.7	34.0	1.9
Parametría	25/06/18	22.4	17.6	52.9	7.1
BGC / Excélsior	25/06/18	26.0	21.0	49.0	4.0
Lorena Becerra / Grupo Reforma	24/06/18	27.0	19.0	51.0	3.0
Varela y Asociados	24/06/18	28.1	18.8	49.2	3.9
Suasor / El Heraldo	24/06/18	25.6	27.8	42.2	4.4
Moreno & Soltnikova SRC / El Financiero	23/06/18	21.0	22.0	54.0	3.0
Enkoll / La Silla Rota	22/06/18	21.9	19.2	51.6	7.2
Arcop	22/06/18	27.7	18.1	51.8	2.4
Consulta Mitofsky	19/06/18	25.5	22.5	48.0	3.9
GEA-ISA	17/06/18	28.8	26.3	43.8	1.3
Numerus / 24 Horas	15/06/18	26.0	31.0	39.0	4.0
Demotecnia	13/06/18	25.0	19.0	50.0	5.0
PopGroup	09/06/18	28.6	32.1	38.1	1.2
Berumen / Ipsos	06/06/18	26.7	17.3	53.1	2.9

Fuente: Elaboración propia.

*Elecciones, justicia y democracia en México.  
Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020,*  
fue editada en noviembre de 2020  
por la Dirección General de Documentación  
del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,  
Carlota Armero 5000, CTM Culhuacán,  
04480, Coyoacán, Ciudad de México.

La obra que tiene en sus manos contiene el diagnóstico más completo sobre el sistema electoral mexicano; consta de 38 capítulos que abordan prácticamente todos los temas de la agenda electoral en México. Escriben expertos de diversas especialidades y con importantes trayectorias profesionales en el servicio público, en la academia y en la consultoría.

*Elecciones, justicia y democracia en México. Fortalezas y debilidades del sistema electoral, 1990-2020* está pensado para el mayor espectro posible de lectores: desde una persona que sólo quiere tener una mirada general del tema, hasta el crítico más acucioso y experto en la materia electoral.

En cada uno de sus capítulos, los autores describen el estado actual del sistema, explican cómo funciona y concluyen con recomendaciones de mejora. Asimismo, ofrecen diversas perspectivas: algunos ven fortalezas mientras otros cuestionan su lógica y resultados.

Más allá de su utilidad para mejorar el sistema electoral, este libro busca alentar una reflexión del proceso de cambio político que México ha vivido en los últimos años e ideas para mejorar la calidad de su democracia.



ISBN: 978-607-708-538-6

A standard barcode is positioned vertically next to the ISBN number. The barcode represents the ISBN 978-607-708-538-6.

9 786077 085386