

Reforma Política Electoral para la Democracia Republicana y la Legitimidad Política en México

Francisco José Gómez Guerrero
Maestría en Seguridad Pública y Políticas Públicas
Fundación Bienestar Verde A.C.
fgomezg911@gmail.com

Introducción.

La gobernanza democrática se sostiene en un Estado y sociedad en los cuales prosperen las libertades democráticas y las garantías individuales. Lo contrario a esto, es el deterioro de los contrapesos e instituciones democráticas, principalmente: el Parlamento, el Sistema Judicial, el Sistema Electoral y el Sistema de Rendición de Cuentas –que incluye: fiscalización, transparencia y el derecho de acceso a la información pública–.

Es preciso señalar como marco general, que la gobernanza democrática:

- 1) Promueve la Democracia Participativa y Deliberativa, para que la voz de la ciudadanía sea escuchada en la legislación, planeación y toma de decisiones.
- 2) Fomenta la Transparencia y Rendición de Cuentas, para que las acciones de gobierno sean más abiertas y claras, se mejore la calidad y el acceso a trámites, servicios y programas públicos, y se anticipen riesgos de corrupción como una estrategia sistémica.
- 3) Fortalece la Comunidad y Bienestar, mediante la colaboración y participación ciudadana en la gestión pública, facilitando el proceso de interacción entre sociedad y gobierno, y formando cívicamente a la sociedad en los asuntos de interés público.
- 4) Incrementa la Ética Pública, para que las autoridades se guíen por la transparencia, la rendición de cuentas y una cultura de servicio, legalidad, responsabilidad, respeto e integridad pública.
- 5) Fortalece la Gobernabilidad y Legitimidad de las políticas y el Estado de Derecho, lo que a su vez permite anticipar conflictos para promover y facilitar su resolución.
- 6) Genera Datos Abiertos, que permiten transparencia, monitoreo, innovación e involucramiento ciudadano en la mejora de políticas y servicios públicos. El objetivo es poner al alcance de las y

los ciudadanos diversos datos para su uso y análisis a fin de encontrar juntos, sociedad y gobierno, nuevas soluciones a problemas comunes.

Por su parte, la democracia representativa se legitima con base en un sistema electoral profesional, confiable y autónomo, cuya gobernanza tiene tres componentes: diseño institucional, organización electoral y resolución de conflictos. El diseño institucional se refiere a la estructura jurídica y orgánica; la organización electoral, al plan integral, los procesos institucionales, los procedimientos y las actividades; y, la resolución de conflictos, tanto al sistema jurisdiccional electoral y sus respectivos medios de impugnación, así como al sistema penal electoral y el conjunto de delitos electorales, y en ambos casos, el proceso de denuncia, investigación y sanción.

Por otra parte, los factores y elementos metodológicos del presente trabajo, incluyen:

- Interpretación de resultados electorales históricos y actuales, identificando factores, evidencias, tendencias de participación ciudadana y patrones de voto.
- Comportamiento electoral a nivel de circunscripciones electorales, entidades federativas, distritos federales y locales, municipios y alcaldías.
- Percepción ciudadana respecto a temas clave.
- Comunicación política, monitoreo de medios de comunicación —electrónicos (televisión y radio), escritos (periódicos y revistas), alternos (cine, bardas y lonas) y redes sociales—.
- Instituciones y procedimientos electorales.
- Procesos electorales.
- Evaluación de gobierno y legislativa.
- Ambiente político, dinámicas políticas y sociales, y toma de decisiones.

A partir de un análisis político y electoral, que tiene su punto de partida en la transformación de datos complejos en conocimiento estratégico, con base en actores institucionales y políticos, medios de comunicación, esquemas financieros y la ciudadanía en general, con el objeto de ofrecer una comprensión racional y prospectiva de los procesos electorales y el entorno político, se estiman los siguientes alcances y objetivos:

1) Consolidar la autonomía, profesionalidad y racionalidad financiera del Sistema Electoral Mexicano; por lo tanto, su credibilidad, legitimidad y confianza.

Ello debe incluir, una más rigurosa evaluación de méritos técnicos y profesionales de quienes aspiren a ser consejeros del Instituto Nacional Electoral (INE), y, por lo tanto, una evaluación realizada por una entidad independiente, que podría ser la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), por su calidad, confiabilidad y prestigio académico e institucional.

2) Garantizar una representación parlamentaria auténtica lo más idéntica posible al voto ciudadano, sin distorsiones como la cláusula de gobernabilidad y la sobrerrepresentación.

Esto significa: Representación Legislativa Proporcional al Voto Ciudadano.

3) Racionalizar el financiamiento público a los partidos políticos, disminuyendo el alto monto que actualmente se les otorga y perfeccionando la fórmula de distribución hacia una más equitativa y competitiva.

4) Consolidar a la Credencial para Votar como instrumento de identificación ciudadana oficial, dando por terminado el proyecto costoso e injustificado de identificación propuesto por el gobierno federal, conocido como la *CURP biométrica*.

5) Democracia Participativa y Deliberativa, es decir, una democracia con más debate y menos *spots*, y con una mayor y más auténtica participación ciudadana.

En tal sentido, México requiere una auténtica Reforma Política y Electoral, con la siguiente perspectiva ciudadana:

1. Expedición de la 'Ley General de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Deliberativa'. Al respecto, la sociedad civil mexicana debe construir los acuerdos para lograr la Ley de mérito, que establezca el siguiente catálogo de instrumentos y figuras legales a nivel federal, local y municipal: Plebiscito, Referéndum, Consulta Popular, Iniciativa Popular, Parlamento Abierto, Audiencia Pública, Presupuesto Participativo y Abierto, Auditoría Abierta, Consejo Consultivo Ciudadano, Asamblea Popular, Cooperación Ambiental, y Conversatorio Público-Ciudadano, esencialmente.

2. Reducción del financiamiento público para los Partidos Políticos. Y que, el financiamiento público se distribuya de manera equitativa: 50 por ciento en forma igualitaria y 50 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados.

3. Que el Partido que tenga nexos y/o reciba financiamiento por parte de la delincuencia organizada, pierda su registro. Asimismo, que las operaciones monetarias de los Partidos se realicen únicamente mediante el sistema bancarizado nacional, y sean fiscalizadas en tiempo real; además de evitar el flujo de efectivo.

4. Que se elimine la sobrerrepresentación en la Cámara de Diputados, de forma que la voluntad del voto ciudadano se refleje fielmente en la composición política del órgano parlamentario. Es decir, que el porcentaje nacional total de diputaciones finalmente obtenidas por cada Partido sea igual al porcentaje de su votación nacional.

Además, que 100 diputaciones de representación proporcional (RP) sean asignadas a los mejores porcentajes de las candidaturas de distrito por Partido que no hubiesen obtenido el triunfo. En tanto que, las otras 100 diputaciones de RP se elijan mediante Lista Nacional por Partido.

5. Destinar un porcentaje del tiempo en radio y televisión administrado por el INE, a la difusión de la deliberación de las plataformas electorales -de gobierno y legislativas- de los Partidos; en vez de *spots*.

6. Que la totalidad de las jornadas electorales locales se alineen con las federales, con el objeto de ser concurrentes, beneficiando la operación y logística electorales, la racionalidad económica y administrativa, y la participación del voto ciudadano.

7. Que la Credencial expedida por el INE se consolide como el medio de identificación oficial de la ciudadanía mexicana.

Antecedentes.

A. Evolución del Sistema Electoral Mexicano.

La Gobernanza Electoral es el marco institucional en el cual se desarrollan los procesos electorales y la competencia electoral, mediante una estructura que sustente la realización de actividades para la renovación pacífica, periódica y auténtica de los cargos de elección popular -órganos de gobierno y representación del poder popular-, lo cual implica la organización de las elecciones y la resolución de controversias. Consta de tres niveles: diseño institucional (elaboración de reglas), organización electoral (aplicación de reglas) y resolución de conflictos (validación de reglas).

Las instituciones electorales son responsables de la organización, ejecución y validación de los procesos electorales, debiendo garantizar certeza, confiabilidad, legitimidad y credibilidad; y, por lo tanto, se entiende que las instituciones eficientes e imparciales otorgan certidumbre. En suma, a ello, debe darse la resolución de conflictos mediante mecanismos institucionales imparciales y expeditos. Así, los elementos con los cuales deben cumplir las instituciones electorales, son: apego a la ley; integridad electoral (actuar profesional, neutral y transparente); identificación y ejecución de acciones preventivas y correctivas; y, promoción de conciencia ciudadana.

El desarrollo de las autoridades electorales ha estado vinculado con la transición a la democracia y la confianza en las instituciones. La mayoría de las instituciones electorales de los países latinoamericanos ha evolucionado de una estructura gubernamental a una organización mixta o independiente.

Para comprender en su dimensión a nuestro sistema electoral, es necesario puntualizar que el Estado mexicano lleva a cabo diversas funciones dirigidas al resguardo del orden público, el bienestar de la población, el ejercicio pacífico de las libertades fundamentales y la preservación de las instituciones democráticas. Un elemento que condiciona la conformación y distribución de sus competencias y funciones es el sistema federal, que influye en la configuración de las autoridades federales, locales (entidades federativas) y municipales.

Entrando al tema que nos ocupa, existen organismos nacionales y locales electorales relacionados con el sistema político, encargados de organizar elecciones, resolver conflictos electorales, perseguir delitos en la materia y fomentar la cultura democrática. Las autoridades electorales en México ejercen competencias respecto de: ciudadanía, partidos y agrupaciones políticas, autoridades y servidores públicos, órganos autónomos y entes públicos, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, observadores electorales, personas extranjeras, ministros/as de culto religioso, y cualquier persona física o moral que contravenga una disposición electoral.

En un Estado constitucional, el poder de las autoridades se encuentra limitado con las atribuciones que establece la ley: las autoridades solo pueden realizar acciones que le están expresamente permitidas por las normas vigentes; si se exceden, sus actos pueden ser impugnados y revisados mediante mecanismos administrativos o jurisdiccionales. Sus decisiones deben cumplir con los principios constitucionales rectores en materia electoral y, emanar de la autonomía e independencia de las que las autoridades gozan (*Tesis XX, 2010*).

En la evolución del diseño institucional, antes insuficiente para la realidad política nacional, la legislación mexicana en materia electoral prevé un sistema de mecanismos de protección de los derechos ciudadanos, tutelados por las autoridades administrativas y jurisdiccionales.

Inspirado en el modelo de la *Constitución de Cádiz*, que había adoptado principios constitucionales franceses, nuestro país incorporó desde el siglo XIX el sistema de autocalificación o calificación política de las elecciones, donde las propias cámaras legislativas calificaban la validez de las elecciones presidenciales y de sus miembros a través de comisiones internas, siendo los legisladores juez y parte; lo que generó desconfianza. Este modelo persistió durante gran parte del siglo XX, provocando que la equidad en la contienda y la certeza de los resultados se vieran cuestionados, por lo que la ciudadanía demandó la independencia de la gobernanza electoral, para garantizar la autenticidad de los comicios, siendo el eje central de los cambios democráticos.

De esta manera, las autoridades electorales mexicanas transitaron de un modelo gubernamental a uno independiente, y de un sistema de partido hegemónico a uno competitivo, como veremos a continuación, en sentido cronológico.

1823 - 1945: La autoridad responsable de convocar, organizar y calificar las elecciones era el Colegio Electoral, integrado por legisladores de ambas Cámaras. La jornada electoral era responsabilidad de las Juntas Electorales, cuya estructura contaba con un presidente, dos escrutadores y uno o dos secretarios.

1946: Se crea el primer órgano encargado de organizar las elecciones constitucionales en el ámbito federal: la Comisión Federal de Vigilancia Electoral (CFVE), presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por otro miembro del gabinete, un diputado, un senador, dos representantes de los partidos políticos de mayor relevancia y un secretario (que era el notario público más antiguo del Distrito Federal), generando un control centralizado para la participación, organización y vigilancia del proceso electoral.

1951: La CFVE fue sustituida por la Comisión Federal Electoral, presidida por el Secretario de Gobernación e integrada por tres representantes de los partidos políticos y dos comisionados del Poder Legislativo.

Aquí, cabe detenerse para señalar que desde 1823 las autoridades responsables de la organización de las elecciones tenían un carácter temporal, pero con la reforma electoral de 1973, se le otorgó carácter permanente; con un representante de todos los partidos políticos -con registro- con voz y voto en la Comisión, generando así una apertura democrática y mayor pluralidad. Por otra parte, es importante precisar: Si el gobierno es responsable de organizar las elecciones nacionales y las impugnaciones son resueltas por el Poder Legislativo, el modelo de autoridades electorales es gubernamental.

1977: Sólo los representantes de los partidos con registro definitivo tenían derecho a participar con voz y voto, mientras que los pertenecientes a partidos con registro condicionado sólo podían hacer uso de la voz.

1986: La reforma electoral dispuso que los partidos nombraran a un representante por cada tres por ciento de la votación nacional emitida, es decir que la representación del partido hegemónico fue

ampliamente mayoritaria en la conformación de esta época al obtener dieciséis posiciones, incidiendo en la organización y ejecución de las elecciones de 1988.

1990: Se da la reforma para independizar las autoridades electorales del Estado mexicano y se crea el Instituto Federal Electoral (IFE): organismo con carácter permanente, personalidad jurídica y patrimonio propio, presidido por el Secretario de Gobernación, dos diputados, dos senadores, un representante de partido por cada diez por ciento de la votación nacional emitida (con un límite de cuatro representantes de Partido) y seis consejeros ciudadanos. Con esta reforma, se otorgan mayores garantías institucionales para la democracia mexicana; asimismo, da origen al Registro Federal de Electores, siendo una herramienta administrativa para la inscripción ciudadana.

1993: Se le otorgaron al IFE las facultades de declarar la validez y expedir las constancias de la elección de diputados y senadores, pero en caso de controversias derivadas de impugnaciones procedía, en última instancia, que el Tribunal Federal Electoral (TRIFE) las resolviera: Entonces, se termina con el periodo de autocalificación de las elecciones de los miembros del Congreso de la Unión).

Por otra parte, se faculta al IFE para revisar los informes de ingresos y gastos de los partidos políticos; fijar los topes de gastos de campaña, y designar a los directores ejecutivos y a los consejeros de los consejos locales a través de su Consejo General. Se crea la Credencial para Votar, generándose un instrumento de confiabilidad.

1994: Inicia el proceso de independencia del IFE, como institución electoral administrativa, ya que los representantes de los partidos políticos dejaron de tener derecho de voto, con lo que aumentó la capacidad de decisión de los consejeros ciudadanos, durando en el cargo ocho años.

1996: Se da la autonomía plena del IFE, eliminándose la representación del Poder Ejecutivo e integrándose un Consejo General con nueve consejeros ciudadanos, con duración de siete años, con voz y voto, propuestos y aprobados por las dos terceras partes del Congreso); más la representación de partidos políticos y el Poder Legislativo. Asimismo, se crea la Secretaría Ejecutiva y cinco comisiones permanentes. Esta reforma también obligó a las entidades federativas a adecuar sus leyes para evitar las diferencias de fondo entre los comicios federal y locales.

2007: Se crean la Unidad de Fiscalización y la Contraloría General, y se introduce la renovación escalonada de los consejeros, con duración en el cargo por nueve años.

2014: El IFE se nacionaliza y se convierte en el Instituto Nacional Electoral (INE), con nuevas facultades en el ámbito local, y se aumenta su Consejo General a once consejeros. Por lo tanto, tal nacionalización da origen a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE).

De tal manera y recapitulando hasta el momento, las autoridades electorales mexicanas pasaron de un modelo gubernamental a uno independiente. Esto es, la primera autoridad electoral administrativa fue la Comisión Federal de Vigilancia Electoral, que se creó en 1946; aunque desde 1823 existía un Consejo Electoral responsable de convocar y calificar las elecciones. La historia de la calificación de las elecciones se divide en: periodo de autocalificación (cuando los poderes de la Unión validaban sus elecciones); y, periodo de heterocalificación (introducción de una autoridad electoral jurisdiccional).

La Ley Orgánica Electoral de 1857 incluyó “causas de nulidad en las elecciones”, que todo individuo podía reclamar ante la junta distrital o el propio Congreso.

Para 1911, el Colegio Electoral era quien escogía al ganador de la Presidencia de la República entre los dos candidatos con mayoría relativa. El sistema de justicia electoral era administrativo, ya que la mayoría de las impugnaciones eran resueltas por órganos administrativos locales o por colegios electorales.

En 1977, la reforma constitucional introdujo un régimen de nulidades y recursos: inconformidad, protesta, queja, revocación, revisión ante los órganos electorales administrativos y el Colegio Electoral; y, reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), que procedía en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados al calificar la elección de sus miembros; y excluyendo al Colegio Electoral del Senado. Pero estas sentencias no eran vinculatorias, pues los colegios electorales seguían siendo última instancia.

En 1986-1987 se crea el Tribunal Contencioso Electoral (TRICOEL) como órgano autónomo electoral encargado de resolver los recursos de apelación y queja contra los actos de la autoridad electoral. Si bien se transitó al sistema mixto de calificación de las elecciones, el TRICOEL era de naturaleza administrativa con facultades limitadas.

En 1990, ya con el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), se determina que el TRIFE es la institución jurisdiccional autónoma en materia electoral -pero no estaba adscrito al Poder Judicial de la Federación- que daba definitividad a las distintas etapas del proceso electoral y garantizaba su legalidad. Se dio paso a los recursos administrativos (de queja y de reclamación) y jurisdiccionales (de apelación y de reconsideración).

Como señalamos, en 1993 se transita a la heterocalificación de las elecciones, y posteriormente, en una reforma de gran trascendencia, en 1996, desaparecen los colegios electorales y se consensa la creación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y en concordancia, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación (LGSMI), que contempla, el Recurso de Revisión, el Recurso de Apelación, el Juicio de Inconformidad, el Recurso de Reconsideración, el Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el Juicio de Revisión Constitucional Electoral, y el juicio para dirimir conflictos o diferencias laborales entre el IFE y sus servidores.

En 2007-2008 se estipula la renovación escalonada de los magistrados del TEPJF; se disponen las Salas Regionales permanentes; y, se faculta a las Salas del TEPJF para determinar la no aplicación de disposiciones contenidas en las leyes electorales que fuesen contrarias a la Constitución. En 2014, se crea la Sala Regional Especializada.

B. Instituciones Electorales Administrativas.

Como adelantamos, con la nacionalización del sistema electoral en 2014, el Instituto Nacional Electoral (INE) se define como un organismo público autónomo de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento; dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio. Es la autoridad responsable de organizar y conducir los procesos para renovar al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, así como los legisladores de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que integran el Congreso de la Unión (*CPEUM, artículo 41, base V, apartado A*).

Su actuación se rige por normas jurídicas, siendo las principales: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electorales (LGIPE), la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

El INE se guía por principios rectores: certeza, legalidad, imparcialidad, independencia (autonomía), objetividad y máxima publicidad. Y se orienta por los siguientes fines: Contribuir al desarrollo de la vida democrática del país; Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; Integrar el Registro Federal de Electores (RFE); Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales; Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones; Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; Llevar a cabo la promoción del voto, y coadyuvar en la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; Administrar de manera exclusiva el tiempo del Estado en radio y televisión.

Entonces, con la reforma de 2014 el INE adquirió atribuciones y facultades en la organización de los procesos electorales tanto a nivel federal, como local, como a continuación veremos.

Atribuciones federales: Registrar a los partidos políticos nacionales; Garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos, lo cual incluye la distribución de financiamiento público y tiempos en radio y televisión; Preparar la jornada electoral; Imprimir los documentos y producir los materiales electorales; Realizar los escrutinios y cómputos de las elecciones de senadores y diputados por ambos principios¹; Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores, y otorgar las respectivas constancias; Realizar el cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales; Educación cívica en todo el territorio nacional. Asimismo, es responsable de la organización, verificación de los requisitos, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares en el ámbito federal; y, de la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para las iniciativas ciudadanas de leyes.

[¹Es facultad del Consejo General del INE efectuar el cómputo total de los senadores y diputados electos por representación proporcional; compete a los consejos locales efectuar el cómputo total de la elección de senadores por mayoría relativa y a los consejos distritales efectuar el cómputo total de la elección de diputados por mayoría relativa.]

Atribuciones federales y locales (centralización de la administración electoral, reforma de 2014): Llevar a cabo la capacitación electoral; Llevar a cabo la geografía electoral, así como diseñar y

determinar los distritos electorales y la división del territorio en secciones electorales; Actualizar el padrón electoral y la lista nominal de electores; Ubicar las casillas y designar a los funcionarios de sus mesas directivas de casilla (MDC); Establecer las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos, y producción de materiales electorales; Fiscalizar los ingresos y egresos de todos los partidos políticos y candidatos; Organizar la elección de los dirigentes de los partidos políticos cuando estos lo soliciten, y con cargo al presupuesto del partido de que se trate; Elegir y remover al consejero presidente y a los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales (OPL).

Facultades de asunción, delegación y atracción: *(extraordinarias)*

- La facultad de asunción (*Asumir la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los OPL*) puede ser total o parcial. Supuestos: Existencia de factores sociales que afecten la paz pública, pongan a la sociedad civil de la entidad en grave riesgo o afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral, por lo que impidan que el OPL organice y lleve a cabo la contienda electoral de forma pacífica; Inexistencia de condiciones políticas idóneas para que se lleve a cabo la elección con imparcialidad debido a la injerencia o intromisión comprobable de alguno de los poderes públicos en la entidad federativa. La petición de asunción debe ser presentada ante el INE, fundada y motivada por al menos 4 consejeros electorales del INE o por la mayoría del Consejo General del OPL; la petición de asunción total solo puede presentarse hasta antes del inicio del proceso electoral local.

- La facultad de delegación (*Delegar a los OPL atribuciones relacionadas con la organización electoral, aunque puede reasumirlas en cualquier momento*) a los OPL puede ser propuesta por alguna de las comisiones del INE o por al menos cuatro consejeros electorales del INE. El Consejo General debe hacer una evaluación positiva de las capacidades profesionales, técnicas, humanas y materiales de los OPL; y se debe realizar antes del inicio del proceso electoral local, y sus efectos cesan una vez finalizado.

- La facultad de atracción (*Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL por su trascendencia o para establecer un criterio de interpretación*) de los OPL por trascendencia, puede solicitarse por al menos cuatro consejeros del INE o por la mayoría del

Consejo General del OPL correspondiente, antes del inicio o durante el proceso electoral local. Se aplica cuando se considera que el asunto es de tal gravedad que podría afectar el desarrollo del proceso electoral o los principios de la función electoral local, o, cuando se busque fijar un criterio de interpretación para casos futuros (*carácter excepcional y novedoso*).

El INE ejerce sus atribuciones, facultades y funciones a través de sus órganos internos de control (OIC); órganos de Dirección (Consejo General, Presidencia, Comisiones, Comité de Radio y Televisión (CRT), Consejos Locales y Distritales, Mesas Directivas de Casilla (MDC)); órganos Ejecutivos y Técnicos (Junta y Secretaría Ejecutiva, Direcciones Ejecutivas, Unidad Técnica de Fiscalización, Coordinaciones, Dirección Jurídica, Juntas Ejecutivas Locales y Distritales, entre otros); y, órganos de Vigilancia (comisiones: nacional, locales y distritales de Vigilancia).

Los órganos de dirección son responsables de asegurar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales, de establecer lineamientos y emitir las resoluciones en los ámbitos de competencia del INE. Son colegiados, siendo el Consejo General el Órgano Superior de Dirección. Los órganos ejecutivos y técnicos son permanentes y responsables de realizar las tareas técnicas y administrativas necesarias para el funcionamiento del INE; ejecutan las decisiones de los órganos de dirección que se requieren para la preparación, organización y desarrollo de los procesos electorales. La Junta General Ejecutiva es el órgano ejecutivo central de carácter colegiado responsable de instrumentar las políticas y programas generales del INE, así como cumplir los acuerdos y resoluciones del Consejo General; en tanto que la Secretaría Ejecutiva se encarga de la administración y representación del INE.

Los órganos de vigilancia dan seguimiento puntual a las tareas de integración, depuración y actualización del padrón electoral.

El Órgano Interno de Control es responsable de la fiscalización de sus ingresos y egresos, así como de garantizar que los servidores públicos cumplan con las funciones que establece la ley. Además, de prevenir, corregir, investigar y calificar actos u omisiones que puedan constituir responsabilidades administrativas de los servidores públicos del INE. Tiene autonomía técnica y de gestión (técnica, se refiere al poder regirse mediante estrategias de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, además de poder emitir acuerdos y lineamientos que le

permitan cumplir con sus atribuciones; en tanto que, de gestión, al poder decidir sobre el funcionamiento de su personal y de sus recursos).

Cabe puntualizar diversos aspectos relevantes: el presidente de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos preside el Comité de Radio y Televisión del INE. El INE tiene 333 órganos de vigilancia: 1 nacional, 32 locales y 300 distritales; las comisiones de Vigilancia locales y distritales deben sesionar al menos una vez al mes durante los procesos electorales, y en tiempo ordinario, por lo menos, una vez cada tres meses. La Unidad Técnica de Fiscalización está facultada para obligar a entregar información a una empresa, aunque ésta se excuse en el secreto bancario.

La reforma de 2014 homogeneizó la estructura de las autoridades electorales locales al convertirlos en Organismos Públicos Locales electorales (OPL), que son las autoridades administrativas electorales responsables de la organización de las elecciones en las entidades federativas. Para la organización de las elecciones locales, los OPL son responsables de realizar todas las actividades no reservadas al INE.

Cabe señalar que, aunque la reforma constitucional de 2014 delegó las funciones de capacitación electoral, la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de las MDC en las elecciones locales a los OPL, el INE reasumió estas funciones ese mismo año (*Acuerdo INE/CG100/2014*).

Los OPL son las autoridades electorales locales responsables del proceso comicial en su entidad —excepto las actividades reservadas al INE—, incluyendo la preparación, impresión de materiales, votación, escrutinio, cómputo y entrega de constancia. El Consejo General del OPL es el órgano máximo de dirección, con siete consejeros con duración de siete años. El Consejo General del INE designa, con obligación de grabar y publicar las entrevistas a aspirantes, para reforzar la transparencia del proceso. El INE está facultado para remover del cargo a quien vulnere las disposiciones de la función electoral, por resolución de ocho consejeros.

C. Instituciones Electorales Jurisdiccionales y en Materia Penal.

Comienzo por destacar que, los procedimientos jurisdiccionales tienen por objeto garantizar los principios de certeza y definitividad de las diferentes etapas de los procesos electorales, así como el de legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades en la materia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación (PJF) que representa la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que competen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN). Es un órgano permanente, colegiado, dotado de plena jurisdicción, que encabeza la impartición de justicia electoral en México y cuyas resoluciones son definitivas e inatacables (*CPEUM, artículo 99*). El cumplimiento de sus resoluciones es obligatorio.

*Es el marco jurídico de sustento: la CPEUM, las leyes mexicanas y los tratados internacionales: Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

*Su función principal es velar por que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales —tanto la nacional como las locales— se sujeten a los principios de constitucionalidad, convencionalidad y legalidad, y garanticen a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales.

*Es competente para resolver en forma definitiva e inatacable: Impugnaciones nacidas a raíz de las elecciones federales de diputados, senadores y de presidente de los Estados Unidos Mexicanos; Controversias con motivo de actos y resoluciones del INE que presuntamente violen normas constitucionales, convencionales o legales; Actos y resoluciones de las autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, cuando se viole algún precepto constitucional; Actos y resoluciones que violen los derechos político–electorales de los ciudadanos; Determinación e imposición de sanciones en materia electoral. (*LOPJF, artículo 186*)

*Como órgano jurisdiccional de máximo nivel en la materia, el TEPJF emite jurisprudencia obligatoria para las Salas que lo integran, el INE y los OPL, cuando esta trate sobre los derechos político-electorales de los ciudadanos o cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de dichas

autoridades. Cabe precisar que, las Salas Regionales no tienen competencia para inaplicar la jurisprudencia emitida por la Sala Superior, aun en el supuesto de realizar control de constitucionalidad y convencionalidad, porque ello implicaría desconocer su carácter obligatorio y vulnerar los principios de certeza y seguridad jurídica. Las sesiones de resolución de todas las salas son públicas.

[*Control difuso*: En los asuntos que conoce y resuelve, tiene la atribución de declarar la no aplicación para casos concretos de normas electorales por ser contrarias a la Constitución; de esta forma garantiza la coherencia del sistema jurídico].

La Sala Superior se integra por siete magistrados; las salas regionales, por tres cada una. Las Salas del TEPJF son órganos de última instancia: el cumplimiento de sus resoluciones es obligatorio; con excepción de lo relativo a las sentencias dictadas en juicios de inconformidad o en aquellas en las que hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la CPEUM, en donde la Sala Superior es segunda y última instancia, a través del recurso de reconsideración.

Con la reforma de 2024, desapareció la Sala Regional Especializada y sus funciones fueron asumidas por una Unidad de la Sala Superior, facultándole para resolver la etapa jurisdiccional de los procedimientos especiales sancionadores relacionados con infracciones en materia de comunicación política, actos anticipados de campaña, uso indebido de recursos, y violencia política de género.

La Sala Superior del TEPJF funciona en pleno con al menos cuatro de sus integrantes y sus resoluciones se pueden adoptar por mayoría, excepto cuando se declare la validez de la elección de presidenta electa o presidente electo, o para declarar la nulidad de tal elección, ocasión en que debe sesionar al menos con seis magistrados. El presidente cuenta con voto de calidad en caso de empate. Si algún magistrado difiere del sentido de la resolución adoptada por la mayoría, puede exponer sus motivos y realizar un voto particular; asimismo, puede emitir un voto concurrente cuando comparta el sentido de la resolución, pero discrepe de los argumentos y consideraciones que la sustentan.

Son atribuciones de la Sala Superior, conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

a) Juicio de Inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales; b) Recurso de Reconsideración, en segunda instancia, que se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; c) Recurso de Apelación, en única instancia, que se interpongan en contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del INE; d) Juicio de Revisión Constitucional Electoral, en única instancia, promovidos en contra de actos o resoluciones firmes de autoridades electorales locales; e) Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del ciudadano y de la ciudadana, en única instancia; f) Conflictos o diferencias laborales entre el INE y su personal adscrito a órganos centrales.

La función jurisprudencial del TEPJF se refiere a *fixar jurisprudencia obligatoria* conforme a los artículos 289 a 292 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF); *emitir criterios formales de jurisprudencia* y denunciar contradicciones de tesis ante el Pleno de la SCJN.

Algunos datos relevantes: Respecto a las Ponencias, la Sala Superior se integra por siete ponencias, una a cargo de cada magistrado electoral; a su vez, cada ponencia se integra por secretarios de estudio y cuenta, secretarios instructores y personal de apoyo. Respecto a su estructura orgánica, la Secretaría Administrativa es el órgano responsable de la planeación y control de los recursos materiales y financieros del TEPJF. A diferencia de la Sala Superior, las Salas Regionales sólo pueden sesionar con la presencia de todos sus integrantes, por lo que las ausencias pueden ser suplidas por el magistrado que la Sala Superior determine, por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional o por el Secretario de Estudio y Cuenta de mayor antigüedad de la Sala Regional para la resolución de asuntos urgentes.

Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos especializados en materia jurídico-electoral de cada entidad federativa; gozan de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Se integran por un número impar.

Los magistrados de los tribunales electorales locales son responsables de resolver los medios de impugnación interpuestos en contra de todos los actos y resoluciones electorales locales.

Partiendo de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) es la autoridad constitucional jurisdiccional máxima en el ordenamiento jurídico mexicano; sus resoluciones son definitivas e inatacables. En materia electoral, es competente para conocer de las acciones de inconstitucionalidad, mediante las que se plantea la no conformidad (contradicción) de las leyes - federales o locales- con la Constitución, exigiendo a través de un juicio la invalidación de la norma impugnada.

La SCJN y el TEPJF ejercen control de constitucionalidad; aunque cabe puntualizar que las controversias constitucionales no podrán referirse a la materia electoral. La Sala Superior del TEPJF tiene la atribución de formular opiniones respecto a las acciones de inconstitucionalidad que el ministro instructor de la SCJN le solicite; estas opiniones no serán vinculatorias.

Por otra parte, la Fiscalía Especializada en materia de Delitos Electorales (FISEL) es la autoridad responsable investigar y perseguir los delitos establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales y en cualquier otro ordenamiento legal en la materia –entre otras normas jurídicas: Código Penal Federal, Código Nacional de Procedimientos Penales.

Es una autoridad penal con competencias en materia electoral. Puede integrar y resolver carpetas de investigación sobre posibles infracciones penales ligadas a la materia electoral federal, así como para intervenir en los procesos legales y juicios de amparo de su competencia, con autonomía técnica y de gestión frente al resto de las unidades de la Fiscalía General de la República (FGR). La FISEL realiza la investigación de los delitos en materia electoral y un juez penal federal determina la pena aplicable.

*Autonomía Técnica y de Gestión: La FISEL tiene la capacidad de actuar y tomar decisiones propias al investigar delitos electorales federales. La autonomía técnica le permite ejercer sus facultades exclusivas de investigación y persecución de delitos electorales de forma independiente; y la autonomía de gestión le otorga la potestad de decidir sobre su funcionamiento interno y la aplicación de sus recursos asignados.

La Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE) obliga a las entidades federativas a contar con fiscalías especializadas en delitos electorales similares a la FISEL, que tiene la obligación de coordinarse con las de las entidades.

Desarrollo de la Ponencia.

1) Integración del Poder Legislativo Federal.

1.1. La Cámara de Senadores se integrará por 96 senadurías electas en los 31 Estados y la Ciudad de México mediante el sistema de asignación de proporcionalidad directa, aplicado en cada entidad federativa, asignándose tres senadurías en cada una. Para ello, cada Partido o Coalición registrará tres fórmulas por entidad.

De esta manera, el Senado de la República se consolida como la representación del pacto federal.

1.2. La Cámara de Diputados se integrará por 500 diputaciones: 300 de mayoría relativa en 300 distritos electorales uninominales y 200 por el principio de representación proporcional: Una vez calculado el porcentaje nacional que corresponda a cada Partido, se asignarán 100 diputaciones mediante Lista Nacional de Partido y 100 diputaciones a las fórmulas que obtengan los mejores porcentajes de Partido y que no hayan logrado la mayoría relativa.

Mediante este sistema, el porcentaje nacional total de diputaciones finalmente obtenidas por cada Partido será igual al porcentaje de su votación nacional emitida.

- Se elimina la *cláusula de gobernabilidad* (8%) y la sobrerrepresentación.

2) Partidos Políticos y Procesos Electorales.

- Se reducirá un 30 por ciento el financiamiento público para los Partidos Políticos (actividades ordinarias y obtención del voto).

El financiamiento público se distribuirá de manera equitativa: 50 por ciento en forma igualitaria y 50 por ciento de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados. (Estas disposiciones se aplicarán a nivel federal y local).

- Un Partido Político para conservar su registro y acceder a la representación proporcional, deberá obtener, al menos, el 3.5 por ciento de la votación válida emitida. (Esta disposición se aplicará a nivel federal y local).
- Perderá el registro el Partido que, se compruebe, tenga nexos y/o hubiese recibido financiamiento por parte de la delincuencia organizada.
- Las operaciones monetarias de los Partidos se realizarán mediante el sistema bancarizado nacional, fiscalizadas en tiempo real; y se suprime cualquier flujo de efectivo.
- En campañas electorales, se destinará el 35 por ciento del tiempo en radio y televisión administrado por el INE al diálogo y divulgación de las plataformas electorales.
- Se prohíbe la transferencia de votos por convenio y se elimina la figura de candidatura común (emblema conjunto) para todo nivel y tipo de elección.
- La totalidad de las jornadas electorales locales se alinearán con las jornadas federales con el objeto de ser concurrentes, beneficiando la operación y logística electorales, la racionalidad económica y administrativa, y la participación del voto ciudadano.

3) Autoridades Electorales Administrativa y Jurisdiccional.

3.1. Instituto Nacional Electoral (INE): Órgano Constitucional Autónomo.

- El Consejo General del INE se integrará por nueve consejerías designadas mediante un sistema de evaluación ponderada (trayectoria y examen) a cargo de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

Los directores del INE y de los OPL, así como los Vocales de las Juntas del INE y los OPL, serán designados mediante el Servicio Profesional Electoral Nacional.

- Los Consejos Locales y Distritales del INE, así como los Consejos Generales y Distritales de los OPL, se integrarán por siete consejerías, cada uno.

Los Consejos y Juntas Locales del INE serán órganos permanentes.

Los Consejos y Juntas Distritales del INE y de los OPL serán órganos temporales que funcionarán durante los procesos electorales.

- La Credencial para Votar expedida por el INE se consolidará como el medio de identificación oficial de la ciudadanía mexicana; eliminándose la *CURP biométrica*. Para fortalecer este aspecto, las Vocalías Distritales del Registro Federal de Electores del INE serán permanentes.

3.2. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) será autoridad electoral jurisdiccional única, sustituyendo los tribunales electorales locales, cuyas funciones serán asumidas por las Salas Regionales del TEPJF. Esto permitirá reducir instancias, procesos, tiempos y costos de litigio electoral, favoreciendo a la vez, la certeza jurídica político-electoral y la transición del poder –al acortar el periodo entre la elección y la protesta de ley–.

La Sala Superior del TEPJF se integrará por siete magistraturas; y las Salas Regionales del TEPJF se integrarán por tres magistraturas, cada una. En ambos casos, las magistraturas serán designadas por las dos terceras partes del Senado de la República para un periodo único de siete años, improrrogable.

4) Ley General de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Deliberativa.

Se expedirá la ‘Ley General de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Deliberativa’, la cual otorgará plenos derechos y garantías a favor de la ciudadanía con base en el diálogo, la concertación, las libertades democráticas y la transparencia.

La Participación Ciudadana es el derecho de la ciudadanía a deliberar, discutir y cooperar con las autoridades y de esta manera, intervenir, participar, colaborar e incidir en las decisiones públicas y ejercer sus derechos políticos de forma activa, inclusiva, responsable, libre y democrática.

Serán Principios de la nueva Ley General de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Deliberativa:

- Democracia Participativa y Deliberativa.
- Incidencia y Colaboración de la Sociedad en la Gestión Pública.
- Ética Ciudadana.
- Gobernanza.
- Inclusión y Libertades Democráticas.

Definición de los instrumentos y figuras legales que habrá de contemplar la Ley General de Participación Ciudadana, Democracia Participativa y Deliberativa:

1. **Plebiscito.-** Instrumento de democracia directa y participativa mediante el cual la ciudadanía aprueba o rechaza, a través del voto popular, un acto, decisión o política de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios, que se considera trascendental para la vida pública y el interés social, de manera previa a su ejecución. Requiere de un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea vinculante.
2. **Referéndum.-** Instrumento de democracia directa y participativa mediante el cual la ciudadanía aprueba o rechaza, a través del voto popular, Leyes y Reformas Constitucionales o Legales por los congresos de la Unión y locales, Decretos del Ejecutivo Federal y locales, y Bandos Municipales; y demás disposiciones reglamentarias y administrativas de carácter general que expida la autoridad. Requiere de un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea vinculante.
3. **Consulta Popular.-** Instrumento de democracia directa, participativa y deliberativa mediante el cual se somete a consideración de la ciudadanía la integración y formulación de planes, programas, proyectos, obras y servicios de los gobiernos Federal, de las entidades federativas y de los municipios, previo a su implementación o ejecución.

4. **Iniciativa Popular.-** Instrumento de democracia participativa con responsabilidad compartida, mediante el cual la ciudadanía inicia proyectos de decreto de ley, reformas constitucionales y legislativas o puntos de acuerdo, ante el Poder Legislativo Federal o locales, en materia política, social, económica, ambiental, cultural, seguridad, justicia u otra de interés general. Requerirá de un mínimo de diez ciudadanos para su presentación.
5. **Parlamento Abierto.-** Mecanismo de democracia participativa y deliberativa que permite a la ciudadanía, mediante el diálogo directo con legisladores federales y locales, plantear propuestas, ideas, opiniones y mejoras a las leyes y reformas legislativas.
6. **Audiencia Pública.-** Mecanismo de democracia deliberativa con rendición de cuentas que permite a la ciudadanía, mediante el diálogo directo con funcionarios y/o servidores públicos de los poderes de la Federación, entidades federativas y municipios, solicitar información, debates o comparecencias públicas, cuestionar la realización de determinadas acciones y decisiones de gobierno, así como plantear políticas y acciones para la resolución de necesidades y problemáticas políticas, económicas, sociales, ambientales o culturales, así como asuntos y temas de interés público, y así conocer la postura de la población y de las autoridades, para finalmente llegar a la adopción de acuerdos.
7. **Presupuesto Participativo y Abierto.-** Instrumento de democracia directa, participativa y deliberativa mediante el cual la ciudadanía, a través del voto popular, prioriza y decide respecto a la asignación y ejecución de recursos públicos del Presupuesto de Egresos en materia de servicios y obras públicas, agua y proyectos ambientales, dentro de su entorno social. Permite el mejoramiento de la infraestructura y espacios públicos, el bienestar, el desarrollo humano y la calidad de vida. Requiere de un porcentaje mínimo de participación ciudadana para que sea vinculante.
8. **Auditoría Abierta.-** Mecanismo de democracia participativa con responsabilidad compartida y rendición de cuentas mediante el cual la ciudadanía asume el compromiso de vigilar y garantizar la eficiencia, efectividad, racionalidad y transparencia en el ejercicio del gasto público estatal y municipal. Asimismo, apertura todo el proceso de auditoría realizada por entes públicos o externos.
9. **Consejo Consultivo Ciudadano.-** Instrumento de democracia directa, participativa y deliberativa con responsabilidad compartida mediante el cual la ciudadanía ejerce una función de asesoría, análisis, opinión, información, consulta y vigilancia para las

instituciones públicas, en diversas materias: seguridad pública, justicia, medio ambiente, obras pública e infraestructura, buen gobierno, transparencia, anticorrupción, educación, salud, economía, turismo, bienestar, entre otras. Dentro de esta categoría se incluyen a los Comités de Participación Ciudadana, Redes Ciudadanas, Observatorios Ciudadanos y Laboratorios de Innovación Pública. El perfil de los ciudadanos que los integran debe basarse en su trayectoria, ética y profesionalismo.

10. Asamblea Popular.- Mecanismo de democracia deliberativa mediante el cual la ciudadanía dialoga, analiza, debate e intercambia ideas y opiniones, en un entorno respetuoso, respecto a asuntos de carácter local o de impacto en la comunidad; asimismo, la evaluación de políticas, servicios y programas públicos, e inclusive, del desempeño de sus autoridades.

11. Cooperación Ambiental.- Mecanismo de democracia participativa y colaborativa con responsabilidad compartida mediante el cual la ciudadanía propone, coopera y trabaja en conjunto con el gobierno correspondiente para la solución de una necesidad o problemática ambiental específica, y en su caso, con diversos proyectos públicos, aportando estudios, opiniones, recursos o trabajo personal y colectivo para su realización, así como intervención comunitaria, peticiones, consultas públicas y foros.

12. Conversatorio Público-Ciudadano.

5) Con las economías obtenidas por la Reforma Electoral se aumentará el Presupuesto para la Salud y la Seguridad Social (hospitales, medicamentos, equipo médico, pensiones y jubilaciones). Con el objeto de otorgar certeza jurídica y financiera a este propósito, se creará constitucionalmente el ‘Fondo Nacional de Salud y Seguridad Social’, integrado por recursos financieros de la Federación y las 32 entidades federativas, derivados del ahorro electoral en mención.

Bibliografía

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ley General en Materia de Delitos Electorales.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.