

# Federalismo electoral

## Manuel González Oropeza

El siguiente es un análisis puntual de la reforma político-electoral más reciente. El autor se refiere a la discusión sobre los efectos de la nueva ley en el régimen federal, a la reelección parlamentaria, a la paridad de género en las candidaturas, a los delitos electorales, a temas de jurisdicción electoral y a la vía de los candidatos independientes, entre otros aspectos.

En el año 2010 salió a la luz la primera edición en disco compacto de *Digesto constitucional mexicano* (Aguascalientes), de la autoría de Manuel González Oropeza y David Cienfuegos Salgado, editado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Luego de este primer número han salido otros discos dedicados a cada uno de los estados. En esta obra se reúne la historia constitucional y legislativa de cada entidad federativa, incluyendo su primera Constitución y los debates de las distintas constituciones promulgadas a lo largo de su historia; se da cuenta, asimismo, de las reformas constitucionales y de los integrantes de los tres poderes del Estado, para ofrecer al lector una visión cronológica y temática del desarrollo constitucional de cada estado, con el único objetivo de divulgar su evolución constitucional<sup>1</sup> como integrantes del federalismo mexicano surgido en el siglo XIX. En esta colección se aprecia la uniformidad de las instituciones constitucionales de las entidades federativas mexicanas pero también, a la vez, las diferencias en su implementación y concepción, según sus propias características.

Hoy se están presentando nuevos cambios debido a las reformas político-electorales de 2012 y 2013, las cuales re-

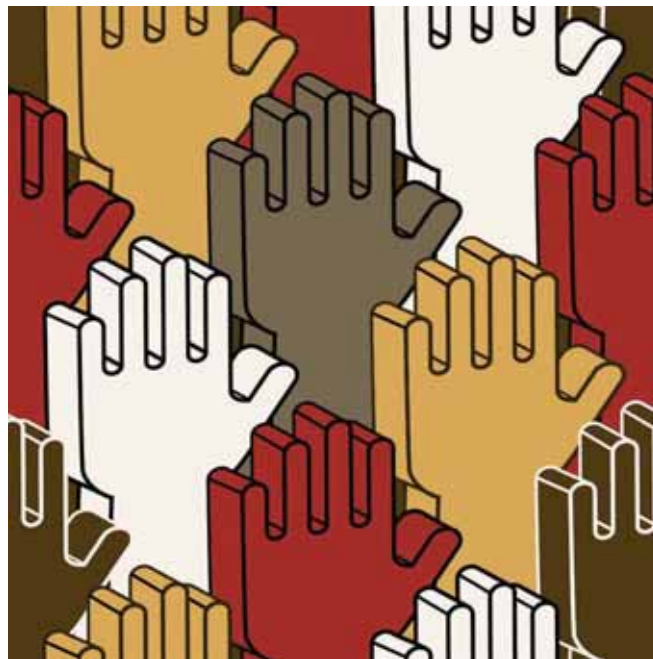
percuten en los mecanismos de participación ciudadana. Esos cambios incluyen la adopción de las candidaturas independientes,<sup>2</sup> la equidad de género en las candidaturas para diputados y senadores (50% de hombres y 50% de mujeres), la creación del Instituto Nacional Electoral (el INE, que sustituye al IFE) y el incremento del porcentaje mínimo de los partidos para conservar su registro, entre otros.<sup>3</sup>

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en la Constitución mexicana en

materia política y electoral, de acuerdo con el compromiso 89 suscrito por los actores del llamado Pacto por México:<sup>4</sup> el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y el Partido Revolucionario Institucional (PRI), así como el Partido Verde Ecológico de México (PVEM).<sup>5</sup>

El Pacto por México propuso nueve compromisos para realizar ajustes al sistema electoral y de partidos políticos. Estos compromisos eran parte fundamental de los acuerdos tendientes a alcanzar la gobernabilidad democrática que el futuro presidente de la república

propuso a los partidos políticos antes de iniciar su periodo al frente del Poder Ejecutivo, con el fin de asegurar la estabilidad política del país y así ofrecer certidumbre a los ciudadanos.<sup>6</sup> De esos nueve compromisos, algunos de los más trascendentales fueron (1) la incorporación a las causales de nulidad del rebase de topes de campaña, el uso de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral y la compra de cobertura informativa en cualquiera de las modalidades periodísticas (incluida la sanción correspondiente al medio de que se trate); (2) la revisión de los tiempos oficiales en radio y televisión, impulsando el debate político y la racionaliza-



ción de los anuncios publicitarios; (3) la prohibición del uso de materiales plásticos, textiles, de construcción y despensas como medios de promoción electoral; (4) la prohibición de esquemas financieros y/o recursos de procedencia ilícita con el propósito de inducir o coaccionar el voto, y (5) la creación de una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se haga cargo de las elecciones federales, estatales y municipales.<sup>7</sup>

En opinión de algunos especialistas, la desaparición inmediata de los institutos electorales locales sería un retroceso en materia de federalismo,<sup>8</sup> pues lesionaría la libertad que tienen las entidades federativas de expedir sus propias leyes y nombrar a sus propias autoridades —por lo menos en lo que respecta a este tema—, poniendo en riesgo la estabilidad política y la gobernabilidad de la democracia mexicana. Desde su punto de vista, es más pertinente y necesario atacar los problemas estructurales, como la transparencia sobre el origen del financiamiento no público en las campañas electorales<sup>9</sup> y la presunta infiltración del crimen organizado (narcotráfico) entre los candidatos, como ha sido el caso en diversos ayuntamientos tanto de Michoacán como de Tamaulipas, por señalar los ejemplos más recientes.<sup>10</sup>

Otros opinan que las deficiencias mostradas por los institutos electorales locales<sup>11</sup> y los vínculos de algunos de ellos con ciertos “cacicazgos” han evidenciado la imperante necesidad de crear una instancia electoral a escala nacional que se responsabilice de las elecciones, lo que sin duda afectaría el pacto federal pues, como ya se indicó, le quitaría facultades a los estados.

Con respecto al debatido tema de la reelección de legisladores y alcaldes, esta reforma la permitirá a partir del proceso electoral de 2018. Mediante un decreto se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del artículo 59 constitucional, permitiendo la reelección de diputados federales (y locales, según el artículo 116) por cuatro periodos consecutivos, mientras que los senadores podrán reelegirse hasta por dos ocasiones. Para los ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores), el artículo 115 establece que las cons-

tituciones de las entidades federativas deberán establecer la elección consecutiva por un solo periodo adicional, siempre que la postulación la haga el mismo partido o coalición que lo llevó a ocupar ese cargo.

## *La fiscalización de los partidos, la obligación de transparentar sus recursos y el acceso a la información deben ofrecer al ciudadano la absoluta certeza del cabal funcionamiento del sistema de partidos*

La reciente reforma político-electoral incluye dos temas más que inciden de manera directa en la cuestión de equidad y justicia en la contienda.<sup>12</sup> Uno de ellos es la paridad entre los géneros que el titular del Poder Ejecutivo solicitó a los partidos políticos, de tal manera que en las próximas elecciones locales y federales exista el mismo número de candidatos femeninos y masculinos postulados para los cargos de elección y de representación proporcional. Esta reforma se aplicó en el artículo 41 constitucional y logró una enorme aceptación entre los partidos políticos, aunque también levanta suspicacias de que en realidad la equidad de género no sea cubierta o se vuelva a presentar el caso de las llamadas “juanitas”, que tanto revuelo causó en 2009.<sup>13</sup> En lo que respecta a los gastos de campaña, se modificó el artículo 41, en su punto II, inciso C; punto V, apartados A y B, y punto VI, lo que autoriza sanciones en caso de que se exceda el límite de gastos autorizados para los partidos políticos durante el proceso electoral, llegando incluso a anular el registro del partido infractor.<sup>14</sup>

Sin duda alguna, muchos de los acuerdos signados en el Pacto por México se han llevado a cabo, lo cual ha facilitado las reformas hacendaria, de telecomunicaciones, energética y electoral planteadas,

pero muchas otras quedaban pendientes, como el planteamiento de una nueva ley de partidos políticos en México, la cual “no solo regulará la actividad de los mismos con ciertos requisitos como financiamiento, cantidad mínima de afiliados,

prerrogativas, cancelación de registro o transformación de fuerza política a estatal”,<sup>15</sup> sino que además debe fortalecer la democracia interna, la transparencia y las plataformas electorales de los partidos respectivos; definir y sancionar “los actos anticipados de precampaña”; garantizar que no se difundan “expresiones que denigren a las instituciones y partidos” así como a los candidatos (partidistas o independientes); abrir la posibilidad a “coaliciones electorales, legislativas y de gobierno”, y establecer centros de formación política “a fin de formar cuadros y fomentar la discusión ideológica”,<sup>16</sup> lo cual reforzaría la calidad democrática y la legitimidad del sistema de partidos en nuestro país. La fiscalización de los partidos, la obligación de transparentar sus

Yo siempre he estado por una federación, pero una federación razonable y moderada [...] conveniente a nuestra poca ilustración y a las circunstancias de una guerra [...].

FRAY SERVANDO  
TERESA DE MIER



recursos y el acceso a la información deben ofrecer al ciudadano la absoluta certeza del cabal funcionamiento del sistema de partidos.<sup>17</sup>

La necesidad de una ley especializada en materia de partidos políticos había sido señalada por lo menos desde 1993 en los siguientes términos:

Resulta necesario dar un marco normativo más amplio que, quizá, separado del Cofipe, constituya una ley ordinaria sobre partidos políticos. En dicha ley deben establecerse los alcances de su personalidad jurídica, así como la relevancia y consecuencias del interés público de los partidos. Otro aspecto de relevancia es el relativo a los derechos de los integrantes de un partido frente a la organización política del mismo.<sup>18</sup>

Las discusiones de la llamada Ley General de Partidos Políticos (LGPP) las llevaron a cabo los grupos parlamentarios de los distintos partidos políticos a través de las comisiones dictaminadoras de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión durante el segundo trimestre del año,<sup>19</sup> lo cual permitió realizar

reformas y adiciones tanto en esa ley como en la Ley General de Asociaciones Políticas, la Ley General en Materia de Delitos Electorales y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las cuales también fueron publicadas en el *DOF* durante el mes de mayo de 2014.<sup>20</sup>

La mesa directiva del Senado comunicó los criterios establecidos para la recepción, dictamen y programación de los trabajos para el análisis de las iniciativas y proyectos de decreto en varias materias, entre ellas la político-electoral.<sup>21</sup> Senadoras y senadores del PRD, el PAN, el PT, el PRI y el PVEM hicieron llegar sus iniciativas, las cuales se organizaron en la LGPP, fraccionada en 10 títulos, con 145 artículos definitivos y ocho transitorios.<sup>22</sup> Todos ellos coinciden en la necesidad de realizar ajustes periódicos a las instituciones constitucionales existentes, máxime si se atiende la realidad histórica del país, pues en la actualidad existe una democracia más activa, más participativa, que requiere la intervención de los distintos poderes y órdenes de gobierno en la ejecución de las responsabilidades públicas, que

exige el respeto a las formas alternas de participación ciudadana —candidaturas independientes y sistemas normativos internos (usos y costumbres)— y, en general, que nos garantice el seguir contando con la pluralidad democrática de la cual gozamos los mexicanos desde hace ya algunos años.

Precisamente en atención a esta nueva dinámica de la sociedad mexicana, las distintas fuerzas políticas del país llevaron a cabo la discusión de los artículos que constituyen la LGPP, tomando en cuenta los diversos ámbitos de participa-

ción de las distintas entidades federativas, pero sin dejar de considerar que se requieren lineamientos generales para todo el país. Criterios sobre la obtención y conservación del registro como agrupación política nacional, el acceso y la regulación de los tiempos en radio y televisión, el régimen financiero y la fiscalización de los partidos, así como el régimen sancionador que se aplicará a partir de la implementación de esta ley, son una muestra de la necesidad de regular, de manera general (como el propio título lo manifiesta), a los partidos políticos dentro del marco de las atribuciones que marca nuestra Constitución en sus artículos 35, 41, 71, 72, 73 y 124. Esta ley, ya discutida y reformada, fue publicada en el *DOF* el 22 de mayo de 2014, con 97 artículos definitivos y nueve transitorios.<sup>23</sup>

Respecto a las iniciativas que presentaron los grupos parlamentarios en la Cámara de Senadores, estas fueron vertidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (Legipe).<sup>24</sup> Destacan, de manera muy notoria, las reformas políticas de 2012, con la incorporación de las candidaturas independientes, la consulta popular y las iniciativas ciudadana y preferente, las cuales necesitaban que se les brindara un marco regulador a través de esta ley y de las facultades que el INE ejerza, retomando algunas de las competencias que hasta hace poco ejercían los organismos locales, que vieron acotadas sus atribuciones,<sup>25</sup> de tal manera que el INE sea ahora quien haga cumplir la misión de otorgar certeza jurídica a los procesos electorales. Es por ello que las discusiones de los senadores de la república sobre este nuevo proyecto de decreto giraron en torno a los siguientes aspectos:

La Ley General propuesta establece una estructura, consistente en libros, capítulos, títulos, artículos, párrafos, incisos y fracciones. Ocho libros contienen el conjunto de disposiciones

Estamos decididos  
contra la federación, [...] contra los ayuntamientos electivos y contra todo lo que se llama elección popular, mientras no descansen en otras bases.

LUCAS ALAMÁN



relativas a los derechos ciudadanos; la integración de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, de las entidades federativas y de los municipios; los organismos electorales federales y locales, dentro de los cuales, conforme a la nueva normatividad constitucional, se contemplan las facultades especiales del Instituto con respecto a la asunción y atracción de actividades o cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos locales; los procedimientos especiales en las direcciones ejecutivas; las reglas de los procesos electorales; el voto de los mexicanos residentes en el extranjero; las candidaturas independientes, en donde se regulan los procesos de selección, las prerrogativas, derechos y obligaciones, la propaganda electoral, la fiscalización de sus recursos, así como los actos en los que figuren dentro de la jornada electoral; y, por último, se establecen los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno.<sup>26</sup>

Además, fueron introducidos algunos de los aspectos de la jurisdicción electoral más novedosos: se establecieron la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (dependiente de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General) y dos salas regionales más, y se creó la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá el procedimiento especial sancionador motivo de la denuncia.<sup>27</sup>

En relación con la LGPP y la Legipe, también se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con 26 artículos y siete transitorios, en la que se establecen, fundamentalmente, las penas y multas previstas para las omisiones y delitos relacionados con cuestiones electorales y desviación de recursos, así como para quienes entorpezcan el desarrollo del proceso electoral, entre otros delitos.

También se distingue entre las competencias y facultades de la federación y las de las entidades federativas; estas últimas deben llevar a cabo la investigación y el proceso y aplicar las sanciones correspondientes cuando los delitos sean de su competencia (y no del ámbito federal).<sup>28</sup>

### ¿Hacia dónde va el federalismo electoral tras la reforma política de 2014?

Tal parece que la nueva reforma político-electoral de 2014, tras la publicación de las diversas leyes en la materia, acota las facultades de las cuales antes gozaban las entidades federativas, como la designación de sus autoridades electorales, la realización de sus comicios y la distribución de competencias. No obstante, lo que en realidad se busca con esta reforma es el fortalecimiento de las instituciones responsables de la organización electoral en el país, de brindar legitimidad y certeza al sistema que permite la renovación de los representantes políticos de la sociedad, dentro de un marco de tranquilidad y, según sea el caso, de alternancia partidista. Si bien ya existían instituciones estatales que llevaban por buen camino el desarrollo democrático, algunas otras aún estaban en vías de hacerlo y otras más estaban presionadas por fuerzas ajenas al ámbito político —que incidían en las contiendas electorales—, de tal manera que es aquí donde el federalismo electoral debía estar presente, para consolidar las instituciones, establecer los mecanismos legales y definir los procedimientos legítimos que sustenten estas reformas político-electorales (en beneficio de la federación y los estados), y propiciar la interacción entre ambos niveles de gobierno.

Esta reforma político-electoral constituye una institucionalización electoral a nivel nacional que implica la homologación de las legislaciones electorales de los estados y la federal, pero basada

en un sistema federalista, que supone la existencia en los estados de organismos electorales autónomos, los cuales brindan certeza y legalidad durante todo el proceso electoral, atienden las impugnaciones y resuelven las quejas de los ciudadanos y los partidos políticos. En pocas palabras, se busca hacer confiables y legítimas a las autoridades surgidas de una contienda electoral basada en reglas equitativas y razonables. Esta reforma constitucional hizo de la materia electoral una atribución concurrente, donde la federación coordinará las atribuciones y responsabilidades de los estados.

Los retos que enfrentará México en las próximas elecciones intermedias de 2015 serán una prueba de los cambios que la reforma político-electoral de este año ha logrado establecer para todos los aspirantes a desempeñar cargos de elección popular, ya sean miembros de partidos políticos o candidatos independientes, así como para las autoridades electorales estatales y federales, algunas de nueva creación. Las nuevas leyes promulgadas por el Poder Legislativo deberán, sin duda, hacer más eficiente y transparente el manejo de los recursos financieros, la distribución de tiempos en medios masivos de comunicación, la atención de los delitos electorales y la aplicación de sanciones y multas cuando se comprueben fehacientemente las contravenciones a las leyes, por citar solo algunas de las metas de esta reforma que incentivará la participación ciudadana así como el interés por formar parte activa de las decisiones y el desarrollo democrático de México.

Es un nuevo federalismo cooperativo en materia electoral donde todas las autoridades electorales —federales, estatales y municipales— hablarán un mismo lenguaje y atenderán reglas uniformes en bien de la democracia. **EstePaís**

Consulte las notas de este texto en la versión electrónica <[www.estepais.com](http://www.estepais.com)>.

# A manera de glosario: centralismo vs. federalismo

Estado centralizado	Estado federado
Tiene por principio garantizar la integración de la nación.	Tiene por principio garantizar la libertad y los derechos individuales.
El centro de la vida social es el Estado, el cual mantiene un dominio incontestable sobre los individuos bajo un solo poder (Hobbes).	El centro de la vida social es el individuo libre. La división de poderes es la única forma de organización en la que la libertad es posible (Montesquieu).
El Poder Ejecutivo es preponderante por "causa de utilidad pública".	Hay una fragmentación del poder, pero este se ejerce en conjunto.
La separación de poderes es solo una cuestión de carácter técnico-administrativo de división del trabajo. Los poderes Legislativo y Judicial están subordinados al Ejecutivo.	El poder está dividido de manera horizontal (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y vertical (Gobierno nacional, estados federados y colectividades locales).
El Gobierno central es el representante legítimo de la nación, el único autorizado para decidir lo que le conviene a esta.	Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial son contrapesos de un poder soberano único (control recíproco).
El poder reside en el "jefe de Estado" y en el Poder Ejecutivo que él encabeza. Es una forma de organización coactiva, de cooperación obligatoria e integral.	Las competencias constitucionales, legislativas, jurisdiccionales y administrativas están repartidas entre el Gobierno nacional y las comunidades locales.
Es un régimen de unidad, seguridad y orden público en sociedades diversas.	Es un régimen de derecho en sociedades más o menos homogéneas.
Es un Estado con un Ejecutivo dotado de facultades dictatoriales, condición indispensable para mantener unido a un pueblo invertebrado y disperso.	Tiene una Constitución federal de observancia general y constituciones estatales de observancia particular.
La estabilidad de un Estado centralizado descansa en un Gobierno vertical bien organizado, fuerte y eficaz.	La estabilidad y el equilibrio de un Estado federal residen en la eficacia con la que la voluntad general se transmite a las autoridades.
Se refiere exclusivamente a las facultades de acción del Gobierno central, no a su continuidad ni permanencia en el tiempo.	Se renueva periódicamente a través del sufragio. El interés público debe prevalecer por encima del interés particular.
La forma centralizada de gobierno exige circunstancias especiales de educación y de carácter en los gobernantes que deban presidirla.	El régimen natural del Estado federal representativo es la República.

Redacción *Este País*

SEP  
SECRETARÍA DE  
EDUCACIÓN PÚBLICA

CONACULTA  
Radio Educación

**RADIO EDUCACIÓN**  
*música*

**BABEL XXI**

Escucha la sonoridad hipermoderna

Una revisión a la música que se hace en nuestros días, en cualquier rincón del planeta.

Todos los martes a las 18:00 h

Síguenos en:

[f/radioeducacion](#) [@radioeducacion](#)

La radio cultural de México

1060 AM | [www.radioeducacion.edu.mx](http://www.radioeducacion.edu.mx)

Descarga nuestra app disponible en App Store Google play