



UNIVERSOS JURÍDICOS

Revista de derecho público y diálogo multidisciplinar

“FEDERALISMO ELECTORAL”

Magistrado Manuel González Oropeza*

1

AÑO 2. NÚMERO 3 NOVIEMBRE 2014 - ABRIL 2015

ISSN 2007 - 9125

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS /

UNIVERSIDAD VERACRUZANA

XALAPA, VERACRUZ, MÉXICO

©Todos los derechos reservados

*Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México y obtuvo el título en 1980 con Mención Honorífica; en 1982 obtuvo el grado de Maestría con especialidad en Derecho Público, por la Universidad de California en Los Ángeles; y en diciembre de 1995 recibió el grado de Doctor en Derecho por la Universidad Nacional.

Recibido: 23/03/15 Aceptado: 31/03/15



En el año 2010 salió a la luz la primera edición en disco compacto *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. Y a partir 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, en donde se incluye su primera constitución y también los debates de las distintas

constituciones promulgadas a lo largo de su historia, se da cuenta 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 como integrantes del federalismo mexicano surgido en el siglo XIX. En esta colección se aprecia la uniformidad de instituciones constitucionales de las entidades federativas mexicanas, pero a la vez las diferencias en su implementación y concepción, según sus propias características.

Hoy, nuevos cambios se están presentando debido a las reformas político-electorales de 2012 y 2013, las cuales repercuten en los mecanismos de participación ciudadana, como lo



son la adopción de las candidaturas independientes,(González Oropeza, Conferencia denominada –Candidaturas independientes) la equidad de género en las candidaturas para diputados y senadores (50% de hombres y 50% de mujeres), la creación del Instituto Nacional Electoral (que sustituye al IFE), el incremento del porcentaje mínimo de los partidos para conservar su registro, entre otros.(Aguirre Quezada, 2014: 43) El 10 de febrero de 2014 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el cual se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones en la Constitución Mexicana en materia política y electoral, de acuerdo con Compromiso 89 suscrito por los actores del llamado –Pacto por México, el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución

Democrática y el Partido Revolucionario Institucional, así como el Partido Verde Ecologista de México.

(<http://pactopormexico.org/acuerdos/>) El –Pacto por México propuso nueve compromisos para realizar ajustes en el sistema electoral y de partidos políticos, como parte fundamental para lograr los Acuerdos para 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 la finalidad de lograr la estabilidad política del país y así ofrecer certidumbre a los ciudadanos. Siendo algunos de los más trascendentales, por lo que respeta a la cuestión electoral, la incorporación a las causales de nulidad: a) el rebase de topes de campaña, b) el uso de recursos al margen de las normas que



establezca el órgano electoral, y c) la compra de cobertura informativa en cualquiera 4 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral de las modalidades periodísticas (incluida la sanción correspondiente al medio de que se trate); la revisión de los tiempos oficiales en radio y televisión, impulsando el debate político y la racionalización de los anuncios publicitarios; la prohibición del uso de materiales plásticos, textiles, de construcción y despensas como medios de promoción electoral; evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de procedencia ilícita con el propósito de inducir o coaccionar el voto; así como la creación de una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se haga cargo de las elecciones federales, estatales y municipales. (Aguirre Quezada, 2013: 30-31, 35p)

En opinión de algunos especialistas, la desaparición inmediata de los institutos electorales locales sería un retroceso en materia de federalismo, (<http://canaljudicial.wordpress.com/2013/07/30/>) 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. En su opinión, es más pertinente y necesario atacar los problemas estructurales, como la transparencia sobre el origen del financiamiento no público en las campañas electorales y la presunta infiltración del crimen organizado (narcotráfico) entre los candidatos, como ha ocurrido en diversos ayuntamientos tanto de Michoacán como de Tamaulipas, sólo por señalar



los más recientes. (<http://www.jornada.unam.mx/2013/01/02/politica/011n1pol>) Otros opinan que debido a las deficiencias mostradas por los institutos electorales locales, así como la vinculación que algunos de ellos muestran hacia ciertos —cacicazgos‖, han evidenciado la imperante necesidad de crear una instancia electoral a escala nacional que se responsabilice de las elecciones, pero que sin 5 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral 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 político-electoral la permitirá a partir del proceso electoral 2018. Es por ello que mediante decreto se reforman, adicionan y derogan diversas

disposiciones en el artículo 59 constitucional, permitiéndose la reelección de diputados federales (y locales, según el art. 116) por cuatro períodos consecutivos, mientras que los senadores lo podrán hacer hasta por dos ocasiones; para el caso de los ayuntamientos (presidentes municipales, síndicos y regidores), el artículo 115 establece que las Constituciones de las entidades federativas deberán establecer la elección consecutiva por un solo periodo adicional, siempre que la postulación se haga por el mismo partido o coaliciones que lo llevaron a ocupar ese cargo. Existen dos temas más que se incluyeron en la reciente reforma político-electoral, los cuales inciden de manera directa en la cuestión de equidad y justicia en la contienda. 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 para el artículo 41 constitucional, logrando 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 el año 2009. (http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/index.php?section=opinion&article=021a2p_01) 6 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral 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, así como el punto VI, que permiten sanciones en

caso de exceder el límite de gastos autorizados por los partidos políticos durante el proceso electoral, llegando incluso a anular el registro del partido infractor.

([http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politicade-los-estados-](http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politicade-los-estados-unidos-m;)

[unidos-m;](http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/catalogo/2014-constitucion-politicade-los-estados-unidos-m;)) Sin duda alguna muchos de los acuerdos signados en el —Pacto por México‡ se han llevado a cabo, lo cual ha facilitado las reformas políticas, hacendarias, de telecomunicaciones, energéticas y electorales planteadas, pero muchas otras quedaban pendientes, como el planteamiento de una nueva ley de partidos políticos en México, la cual —no sólo 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‡, sino que



además debe de fortalecer la democracia interna, transparencia y 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, (Córdova Vianello 2012: 154-155pp) lo cual reforzaría la calidad democrática y legitimidad del sistema de partidos en nuestro país. La fiscalización de los partidos, la obligación de transparentar sus recursos y el acceso a la información debe ofrecer al ciudadano la absoluta certeza del cabal funcionamiento del sistema de partidos. La necesidad de

una ley especializada en materia de partidos políticos había sido señalada por lo menos desde 1993 en los siguientes términos: 7 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral —Resulta necesario dar un marco normativo más amplio que, quizás, separado del COFIPE constituye 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. (Hacia una Nueva Ley de partidos políticos en México. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral; 490p) Las discusiones de la llamada Ley General de Partidos Políticos, se llevaron a cabo por 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, (Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicado en el DOF el 10 de febrero de 2014.) lo cual permitió realizar reformas y adiciones tanto en esta 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 Diario Oficial de la Federación durante el mes de mayo de 2014. La Mesa Directiva del Senado de la República, 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. (Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, 5-6pp) 8 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral Senadoras y Senadores de los partidos PRD, PAN, PT, PRI y PVEM hicieron llegar sus iniciativas, mismas que se organizaron en esta Ley General de Partidos Políticos, fraccionados en diez títulos, con 145 artículos definitivos y ocho transitorios. Todos ellos coinciden en la necesidad de adoptar ajustes periódicos en las instituciones constitucionales existentes, máxime si se atiende a la realidad histórica que se vive en el 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 Ley General de Partidos Políticos, considerando los diversos ámbitos de participación de las distintas entidades federativas, pero sin dejar de considerar que se requieren lineamientos generales para todo el país. Criterios para obtener y conservar el registro como agrupación política nacional, el acceso

y regulación de los tiempos en radio y televisión, el régimen financiero y fiscalización de los partidos políticos, 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, conteniendo 97 artículos definitivos y nueve transitorios. 9 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral Por lo que respecta 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, (



Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación, de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, p. 66) en donde destacan, de manera muy notoria, las reformas políticas del 2012, con la incorporación de las candidaturas independientes, la consulta popular e iniciativas ciudadana y preferente, las que necesitaban un marco regulador que se les brindará a través de esta Ley y de las facultades que el Instituto Nacional Electoral (que sustituyó al IFE en este año) ejerza, retomando algunas de las competencias que hasta hace poco ejercían los organismos locales, quienes vieron acotados sus atribuciones; de tal manera que el INE sea ahora quien hará 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. En ocho libros, se contienen el conjunto de disposiciones 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. 10 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral Y en donde son introducidos algunos de los aspectos de la jurisdicción electoral más novedosos, que son el establecimiento de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (dependiente de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General), dos Salas Regionales más y la creación de la Sala Regional

Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual resolverá el procedimiento especial sancionador motivo de la denuncia. Vinculado con estas leyes (Ley General de Partidos Políticos y Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales), también se expidió la Ley General en Materia de Delitos Electorales, con 26 artículos y siete transitorios, en donde se establecen, fundamentalmente, las penas y multas previstas para las omisiones y delitos relacionados con cuestiones electorales y desviación de recursos, así como a aquellos quienes entorpezcan el desarrollo del proceso electoral, entre otros delitos. También se establecen las competencias y facultades entre la Federación y las entidades federativas; éstas últimas deben llevar a cabo la investigación, el proceso y aplicar las sanciones correspondientes cuando los delitos



sean de su competencia (y no del ámbito federal). (Ley General en Materia de Delitos Electorales, artículos 21, 22, 23 a 26.) ¿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 11 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral al sistema que permite la renovación de los representantes políticos de la

sociedad, dentro de un marco de tranquilidad y, según el caso, de alternancia de autoridades con una filiación partidista diferente a la de las actuales. Si bien ya existían instituciones estatales que llevaban por buen camino su desarrollo democrático, algunas otras aún estaban en vías de fortalecerlo, otras más estaban presionadas por fuerzas ajenas al ámbito político –quienes 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, y en bien de la federación y los estados, propiciar la interacción entre ambos niveles de gobierno. Esta reforma político-electoral se trata de una institucionalización electoral a



nivel nacional, que cuenta con la homologación de legislaciones electorales de los estados y la federal, pero basada en un sistema federalista, en donde existen en los estados 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, de 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 12 Colección: Temas selectos de Derecho Volumen 2. Derecho Electoral como también para las autoridades electorales estatales y federales - algunas de nueva creación-; las nuevas leyes que han sido promulgadas por el Poder Legislativo deberán, sin duda, hacer más eficiente y transparente el manejo de recursos financieros, la distribución de tiempos en medios masivos de comunicación, la atención de los delitos electorales, la aplicación de sanciones y multas cuando se comprueben fehacientemente las contravenciones a las leyes, sólo por citar algunas de las metas de esta reforma que incentivará la participación ciudadana así como el interés por formar parte activa en las



decisiones y 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.

FUENTES DE CONSULTA

Aguirre Quezada, Juan Pablo, (2014) La reforma político-electoral de 2013, cambios en los mecanismos de participación, México, Dirección General de Análisis Legislativo-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República-LXII Legislatura, México.

Lorenzo Córdova Vianello, (2012) Hacia una ley de partidos políticos. Ejes

temáticos para la discusión, en: Raúl Ávila Ortiz, Lorenzo Córdova Vianello y Daniel Zovatto (coordinadores), ¿Hacia una ley de Partidos Políticos? Experiencias latinoamericanas y prospectiva para México, UNAM-IIJ/Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral/Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, México. Disponible en su versión electrónica <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3168/8.pdf> 13

Colección: Temas selectos de Derecho Volumen Derecho Electoral Oropeza González, Manuel (2012)

Candidaturas independientes, conferencia impartida en el Tribunal Electoral de Quintana Roo, en mayo en la ciudad de Chetumal. Recuperado de



<http://magistrados.te.gob.mx/gonzalez.oropeza/sites/magistrados.te.gob.mx/gonzalez.oropeza/files/conferencias/Candidaturas%20independientes%2025%20de%20mayo%20de%202012%20%20MGO.pdf>

Hacia una Nueva Ley de partidos políticos en México, (1993) Tendencias Contemporáneas del Derecho Electoral en el Mundo. Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral edición: 1993, en Impresos Chávez, S. A. de C. V. H. México, 1993. Primera Cámara de Diputados. LV Legislatura. Tribunal Federal Electoral. Instituto Federal Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México

Dictamen de las Comisiones Unidas de Reforma del Estado, de Gobernación,

de Justicia, y de Estudios Legislativos Segunda, (2014) con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos.

Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral publicada el 10 de febrero de 2014.

Ley General en Materia de Delitos Electorales publicada el 22 de mayo de 2014

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales publicada 22 de mayo 2014.

Mario López Peña, (30 de julio 2013) —Cuestionan funcionarios sobre la necesidad de un instituto nacional electoral, Canal Judicial, servicio de televisión por cable. Recuperado en: <http://canaljudicial.wordpress.com/2013/07/30/>.



Camil Jorge, (18 de septiembre de 2009). Las
juanitas de San Lázaro. La jornada,
recuperado:[http://www.jornada.una
m.mx/2009/09/18/index.php?sectio
n=opinion&articulo=021a2pol](http://www.jornada.unam.mx/2009/09/18/index.php?seccion=opinion&articulo=021a2pol);

Presidente de la República, Enrique Peña
Nieto; Gustavo Madero Muñoz,
Presidente del Partido Acción
Nacional; Cristina Díaz Salazar,
Presidenta Interina del Partido
Revolucionario Institucional; y Jesús
Zambrano Grijalva, Presidente del
Partido de la Revolución Democrática
(2012). Pacto por México. 9 de
noviembre del 2014. Recuperado de
<http://pactopormexico.org/acuerdos>
[/](#)