

# *EL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO. UNA VISIÓN FEDERALISTA\**

*Francisco Javier Guerrero Aguirre\*\**

## **SUMARIO:**

I. Pacto por México; II. ¿Cuáles son las bases de una posible reforma electoral?; III. Establecer la competencia por temas; IV. Fiscalización; V. Competencia por elecciones; VI. Conclusión, y VII. Anexo.

---

\* Ponencia presentada en el IV Encuentro de Magistradas y Magistrados electorales de la Primera Circunscripción, el 28 de septiembre de 2013, en Nuevo Vallarta, Nayarit.

\*\* Exconsejero del Instituto Federal Electoral. Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad de Kent en Canterbury, Inglaterra, donde también obtuvo el grado de Maestro en Análisis de Conflictos Internacionales. Es licenciado en Derecho por la Escuela Nacional de Estudios Profesionales "Acatlán" de la Universidad Nacional Autónoma de México obteniendo su titulación con mención honorífica.

Recibido: 30 de septiembre de 2013

Aceptado: 7 de octubre de 2013

**Resumen:**

El pasado 23 de septiembre se presentó una propuesta de reforma política electoral, que pretende alcanzar algunos de los objetivos planteados en el Pacto por México, ambas coinciden en transformar al IFE en un Instituto Nacional Electoral, desaparecer a los Institutos Electorales Estatales, transformar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desaparecer a los Tribunales Electorales Estatales. Lo que sería un retroceso en materia de federalismo.

La propuesta es posible, siempre y cuando se respete un mecanismo de construcción paulatina, que los órganos locales electorales no desaparezcan sino que se transformen en consejos locales con subordinación y coordinación con el INE.

Estamos ante la oportunidad de reformar el sistema electoral para hacerlo más eficaz y confiable, su construcción no puede nacer de la destrucción.

**Palabras clave:** reforma, sistema electoral, transformar, federalismo.

**Abstract:**

On Sept. 23rd a political electoral reform was proposed with the goal to aim some stated objectives in the Pact for Mexico, both objectives agree to turn around the IFE into a National Institute Electoral by disappearing the States Electoral Institutes, transforming the Electoral Tribunal from the Judiciary Power of the Federation and eliminate the States Electoral Courts.

Originating a backward process in terms of federalism.

The proposal is possible as long as a respect exists for a gradual construction mechanism and the Local electoral councils do not be eliminate but be transform into Local councils with the coordination and subordination by the IFE.

We are facing the opportunity to reform the electoral system in order to be more confidential and efficiently, its construction could not be born from destruction.

**Key words:** reform, electoral system, transform, federalism.

## **I. Pacto por México**

Dentro del punto 5 de los acuerdos para la gobernabilidad democrática suscritos el pasado 2 de diciembre de 2012, en el marco del Pacto por México, se encuentra el punto 5.3, que comprende dos compromisos generales el 89 y 90 que se refieren a la aprobación de una Ley General de Partidos y al impulso de una reforma electoral que atienda entre otros temas, la generación de mayor certidumbre, transparencia y estabilidad al sistema político en su conjunto y de igual forma, el que los procesos electorales sean más baratos y más transparentes. Para lograr estos objetivos, se impulsarán, dice el documento, las siguientes acciones:

- Reducción y mayor transparencia del gasto de los partidos.
- Disminución en el monto de los topes de campaña.
- Incorporación a las causales de nulidad de una elección lo siguiente: 1) el rebase de los topes de campaña; 2) la utilización de recursos al margen de las normas que establezca el órgano electoral, y 3) la compra de cobertura informativa en cualquiera de sus modalidades periodísticas, con la correspondiente sanción al medio de que se trate.
- Revisión de los tiempos oficiales de radio y televisión para impulsar una cultura de debate político y una racionalización del uso de los anuncios publicitarios.
- Prohibir el uso y la entrega de utilitarios de promoción electoral, tales como materiales plásticos, materiales textiles, despensas y materiales de construcción.
- Fortalecer la legislación para evitar el uso de esquemas financieros y/o recursos de origen ilícito con el propósito de inducir y coaccionar el voto.
- Crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única, que se encargue tanto de las elecciones federales, como de las estatales y municipales.

Como sabemos durante el receso legislativo pasado se suscribió el denominado *Adendum* del Pacto por México para que se instalaran las mesas de reforma electoral y se pudiera presentar a la brevedad la reforma política electoral ante el Congreso.

El pasado 23 de septiembre los partidos políticos Acción Nacional y de la Revolución Democrática presentaron su propuesta de reforma política electoral, que pretende alcanzar algunos de los objetivos planteados en el Pacto, pero que también incorporan otros elementos de transformación constitucional que afectan al sistema de gobierno en su conjunto y no solamente al tema electoral, propuestas que si bien tienen algunas similitudes entre ellas, tienen también algunas diferencias.

La propuesta presentada por el PAN pretende reformar 27 artículos constitucionales, de forma indirecta modifica 31 Constituciones estatales y el Estatuto de Gobierno del D.F., así como todas las leyes electorales del país. Además de una reforma al sistema electoral nacional, propone una reforma al sistema político, incorporando la figura de la segunda vuelta electoral para las elecciones presidenciales, de gobernador, y de jefe de gobierno, la reelección legislativa, la ratificación de miembros del gabinete por parte de la Cámara de Diputados, el nombramiento del procurador general de la República por el Senado y el establecimiento de un gobierno de coalición. Aspectos que solamente en lo que se refiere a la reelección legislativa considera también la propuesta del PRD.

La iniciativa del PAN en materia electoral, aborda aspectos importantes que hemos los consejeros referido desde el Consejo General del IFE, como el que se refiere a los mecanismos para que los mexicanos en el exterior puedan realmente participar en las elecciones federales y el de la emisión del voto electrónico, aspectos que por cierto ya en algunas entidades del país se han desarrollado con éxito.

Ambas iniciativas, la del PAN y la del PRD coinciden en algunos aspectos que transforman el marco constitucional que regula el sistema electoral nacional, tanto en lo que se refiere a la autoridad administrativa electoral federal y a las estatales, como lo que se refiere a la autoridad jurisdiccional electoral nacional y estatal. Ambas coinciden en transformar al IFE en un Instituto Nacional Electoral, desaparecer a los institutos electorales estatales, transformar al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y desaparecer a los Tribunales Electorales Estatales. Por ser el tema de este

importante foro a estos planteamientos de las iniciativas, es a lo que en esta ocasión me referiré.

Dice la exposición de motivos de la iniciativa del PAN: "Para fortalecer al Instituto Nacional Electoral, se eliminan las legislaciones locales y se crea un solo ordenamiento general que regule los procesos electorales en todo el país. Ciertamente es que ningún diseño institucional está exento de retos, tampoco de riesgos. Sin embargo, las reglas propician resultados socialmente deseados. Ahí se puede inscribir la propuesta del Instituto Nacional Electoral como órgano que por un lado garantizaría de mejor manera la celebración de elecciones libres al impedir la intromisión de los gobernadores y poderes fácticos locales y, por otro, ahorraría importantes recursos al Estado al actuar con mayor eficacia administrativa.

Ello no significa que debamos transitar a un régimen centralista, pero sí que debemos buscar mecanismos que faciliten la consolidación de la democracia a todos los puntos del país. Es necesario homologar los derechos y libertades de todos los Mexicanos.

Por lo anterior, el nuevo Instituto Nacional Electoral tendrá la facultad de otorgar las constancias de mayoría en las elecciones de gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal, de los integrantes de los ayuntamientos y jefes delegacionales, de diputados a las legislaturas de los estados y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, diputados federales y senadores".

Es decir la "*ratio legis*" de la iniciativa la podemos encontrar en tres objetivos:

- 1.- Impedir la intromisión de gobernadores y poderes fácticos locales.
- 2.- Ahorrar recursos al Estado, al actuar con mayor eficacia administrativa.
- 3.- Homologar derechos y libertades de todos los Mexicanos.

Se ha cuestionado por especialistas en diversos foros si estos objetivos que en principio resultan políticamente atendibles, solamente se pueden lograr mediante la desaparición de todos los Institutos Electorales Estatales y mediante la transformación del propio IFE y del Tribunal Electoral, yo

creo en lo personal que no, que estos objetivos se pueden lograr mediante otras adecuaciones normativas que consideren aspectos importantes de nuestro pacto federal y de las autonomías locales.

Como sabemos desde 1946 los estados tienen la autonomía para definir reglas locales específicas en materia política que afecta al nivel municipal y a la conformación de sus propios Congresos, así como la importancia de la participación del ciudadano de forma directa, en referéndums, plebiscitos, en las organizaciones civiles, vecinales y hasta de colonia, de acuerdo a su propia geografía y contexto social.

Los 27 estados del país regulan desde su Constitución la integración de sus consejos electorales estatales, así como el requisito de mayoría calificada para su designación. Actualmente todos los nombramientos responden a acuerdos políticos legislativos de consenso local.

Los consejeros locales están sujetos a regímenes jurídicos de responsabilidad política, administrativa, penal y civil, lo que se suma a su experiencia en la materia y a su reconocimiento local. Las decisiones de los consejos estatales están sujetas a un sistema de control constitucional que finalmente termina con las resoluciones definitivas en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es decir la última decisión electoral en el país no la tienen los consejos locales, sino la Sala Superior del Tribunal.

Como lo he manifestado, la desaparición de los Institutos Electorales Locales sería un retroceso en materia de federalismo y desconocería una trayectoria y experiencia que ha permitido también en estos últimos 15 años alternancias significativas en los gobiernos y Congresos Estatales. De hecho las primeras alternancias se dieron en el ámbito estatal bajo la organización electoral de estos organismos locales (Jalisco, Baja California, Yucatán, etc.).

## **II. ¿Cuáles son las bases de una posible reforma electoral?**

Para poder lograr una reforma electoral exitosa es necesario tomar en cuenta no únicamente las elecciones anteriores o la estrategia electoral de

los partidos políticos para los próximos años, sino realmente poner en el centro del debate a los ciudadanos y diseñar las mejores formas para hacerlos participar en la vida pública, que tengan mayor confianza en sus autoridades electorales y en las autoridades electas, que participen cada día más en la construcción de la democracia, lo que para mí no se logra alejando a las autoridades electorales locales de sus ciudadanos.

El debate legislativo que se tendrá que dar debe tomar en cuenta que en los institutos y tribunales locales actualmente trabajan más de 15,000 personas, mismas que tienen derechos laborales adquiridos, en su caso es necesario pensar en liquidaciones y en el pasivo laboral de estos organismos.

Debe tomar en cuenta el debate legislativo que en el año 2014 habrá procesos electorales locales en cinco estados para renovar Congresos y Ayuntamientos. En el año 2015 se celebrarán seis elecciones para renovar gobernadores, además de que se sumará renovar Congresos y Ayuntamientos en quince estados, más las elecciones federales de 500 diputados. En el año 2016 se llevarán a cabo elecciones de gobernador en doce estados y se renovarán Congresos y Ayuntamientos en trece estados.

El sistema nacional electoral actual, tiene una operación permanente que no puede interrumpirse ni transformarse de forma precipitada, en estas fechas supongo que tanto la Cámara de Diputados Federal, como los Congresos Estatales están aprobando ya los presupuestos tanto del IFE como de los Institutos Locales.

Considero que la propuesta del Pacto por México es posible llevarla a cabo, siempre y cuando se respete un mecanismo de construcción paulatina de transformación electoral que considere la estructura y la experiencia de los institutos locales, lo que he llamado una tercera vía, basada en lo siguiente:

Como sabemos la regla constitucional de distribución de competencias es la de reservar las facultades de la federación en la norma, bajo el criterio que lo que no está reservado constitucionalmente a la Federación se entiende que es facultad o competencia de los estados, el artículo 116 constitucional

en este sentido actualmente contiene las bases sobre las cuales los estados con plena autonomía pueden definir las reglas electorales locales, pero también señala cuales son las facultades del organismo electoral federal en las elecciones locales, ahí habrá que definir en todo caso que otras facultades se le pueden dar al organismo nacional y que o en qué forma se subordinarán y coordinarán con el organismo nacional, los organismos locales.

Se tendría que modificar el mecanismo de nombramiento de los consejos electorales locales, para incorporar por ejemplo la intervención del Senado para ratificar el nombramiento de los consejeros electorales locales que aprueben los Congresos Estatales.

### **III. Establecer la competencia por temas**

El IFE es actualmente, por disposición constitucional la única autoridad encargada de la administración de los tiempos del Estado para los efectos electorales, en el caso de las campañas estatales los institutos electorales locales coadyuvan con el IFE en esta materia y proponen la pauta correspondiente, misma que el IFE aprueba y notifica a los concesionarios.

En las pasadas elecciones de julio de este año, así se resolvió el tema de las candidaturas independientes locales, mediante la coordinación de los institutos locales y el IFE. En Zacatecas, Quintana Roo y Baja California. El IFE actualmente, es la única autoridad nacional para decretar medidas cautelares respecto a suspensión de difusión de promocionales o de propaganda gubernamental en los medios de comunicación que se estimen violatorios de la ley. Los institutos electorales locales, remiten al IFE las peticiones correspondientes, para que en la Comisión de Quejas de él se resuelva si se otorgan o se niegan.

Dentro de la reforma electoral de 2013 se pueden establecer otros temas que serían competencia exclusiva del órgano nacional electoral como pueden ser siguiendo los objetivos descritos en las iniciativas presentadas por el PAN y el PRD, por ejemplo, las quejas sobre el tema de la

imparcialidad de los gobernadores u otros servidores públicos en las elecciones estatales, la posible utilización de los programas sociales para beneficio electoral, temas de propaganda gubernamental en medios impresos nacionales y estatales.

El INE sería competente, para conocer y en su caso emitir medidas cautelares, sobre las quejas sobre imparcialidad en el uso de recursos públicos en todas las elecciones, tal como sucede con el tema de radio y televisión en donde el IFE es la autoridad única en la materia.

#### **IV. Fiscalización**

Otro tema que correspondería a la instancia nacional de acuerdo a los objetivos planteados sería el de la fiscalización. La iniciativa del PAN propone que sea el Consejo General del INE el responsable, en este aspecto lo considero un retroceso. Estimo que la Unidad de Fiscalización es un primer paso para lograr la autonomía del órgano que revise el origen y destino de los recursos de los partidos políticos a nivel nacional y que esta unidad considerada como un órgano autónomo del IFE pueda ser la autoridad encargada de llevar a cabo la fiscalización de las elecciones federales y de las de gobernadores y jefe de gobierno, emitiendo en su caso dictámenes parciales antes de la elección como se ha propuesto y dictámenes finales al concluir la jornada electoral. Tal como se propone en el tema de quejas que estoy de acuerdo que se resuelvan en la instancia judicial electoral igual en el tema de la fiscalización evitar generar enconos entre la autoridad encargada de la organización y computo de las elecciones y los partidos políticos.

#### **V. Competencia por elecciones**

En este sentido me he pronunciado por que los órganos locales electorales no desaparezcan sino que se transformen en consejos locales con subordinación y coordinación con el INE.

Los institutos electorales locales por ejemplo, se transformarían por un lado en organismos subordinados al INE, respecto de las elecciones

federales, de gobernador y jefe de gobierno, pero también seguirían atendiendo el tema de la participación ciudadana que muchos de ellos ya atienden como consultas populares, elección de comités ciudadanos, referéndum, plebiscito local, la participación política de la mujer y la promoción del voto; tendrían que conservar la facultad de organizar las elecciones legislativas locales y las municipales, como primera y única instancia de resolución.

Esto es fundamental ya que evitaría además que las controversias por los resultados de estas elecciones locales y municipales se ventilen en la Ciudad de México.

Así podríamos tener una primera propuesta de distribución posible de competencias en la que hemos llamado la tercera vía:

## **Instituto Nacional Electoral**

### **Consejo General del INE**

- Organizar las elecciones para la elección de presidente de la República, senadores y diputados federales.
- Organizar las elecciones para gobernador en los estados de la República y jefe de gobierno del D.F. en coordinación con los consejos locales.
- Administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para todas las elecciones nacionales y conocer de las quejas por compra y adquisición indebida.
- Conocer de las quejas que se presenten en las elecciones nacionales y resolverlas en el Consejo General, respecto de propaganda prohibida en radio y televisión, intervención de servidores públicos en elecciones y emitir en su caso medidas cautelares.
- Poder aplicar las sanciones correspondientes a partidos políticos y servidores públicos, con multas y vistas a los Congresos locales, al Senado de la República y a FEPADE.
- Las impugnaciones de estos temas se conocerían en el Tribunal Electoral Federal.

- Llevar a cabo la fiscalización simultánea de los ingresos y gastos de los partidos políticos y dictaminar parcialmente los gastos de campaña antes de la elección correspondiente, tanto federal como de gobernadores de los estados.
- Fijar tope de gastos de campaña para los candidatos, tomando en cuenta el costo de la elección.
- Distribuir el financiamiento público a los partidos políticos nacionales y locales, con base en la propuesta del PAN.
- Coordinar el servicio profesional electoral nacional.
- Promulgar el estatuto electoral nacional.
- Proponer el presupuesto nacional y llevar a cabo un sistema nacional de compras consolidadas.
- Coordinar el voto de los mexicanos en el exterior.

### **Consejos Electorales Estatales**

- Organizar las elecciones de los integrantes de los Congresos Estatales, presidentes municipales, Ayuntamientos y Delegados en su caso.
- Llevar a cabo el cómputo de resultados de estas elecciones locales.
- Conocer de las quejas sobre estas elecciones que se presenten por actos anticipados de campaña, propaganda prohibida difundida en espectaculares, revistas, y otros medios que no sean radio y televisión, imponer las sanciones correspondientes, las impugnaciones las conocerían los tribunales electorales estatales y el Tribunal Federal como última instancia.
- Llevar a cabo la fiscalización simultánea de las elecciones que organiza.
- Organizar las consultas populares, plebiscitos, y mecanismos de participación ciudadana que se consideren en las Constituciones Locales respectivas.
- Fomentar la participación política de la mujer y de los jóvenes en las elecciones.
- Promover el voto en sus estados.
- Coordinar el registro de candidatos independientes.

- Las impugnaciones de las decisiones que tomen se conocerán por las Salas Regionales del TEPJF.
- Coordinarse con el INE para la organización de las elecciones federales y de gobernador.
- Remitir las quejas que correspondan a la competencia del INE y en su caso darle seguimiento a las sanciones.

## **VI. Conclusión**

Esta tercera vía parte de la base de que lo principal es que sea factible su operación, que se construya sobre lo que está haciéndose bien, tanto en lo federal como en lo local y que respete el avance histórico que tenemos, recordemos que el país ha invertido miles de millones de pesos en nuestro sistema electoral nacional actual.

La ventaja de esta propuesta es que crea un sistema nuevo de distribución de competencias que atiende los objetivos de las reformas propuestas en el Pacto por México, que respeta parcialmente las autonomías estatales, que unificará en su momento la normatividad electoral nacional y logrará ahorros mediante el sistema consolidado de adquisiciones, así mismo logrará la profesionalización electoral mediante la implementación del estatuto electoral nacional y el servicio profesional electoral nacional y lo principal lograría los objetivos señalados de evitar la injerencia de los poderes locales en las elecciones de gobernador y jefe de gobierno.

Estamos ante la oportunidad de reformar el sistema electoral para hacerlo más eficaz y confiable, su construcción no puede nacer de la destrucción, recordemos que así como los problemas de la democracia se resuelven con más democracia, los problemas del federalismo, se resuelven con más federalismo.

## **VII. Anexo**

### **Comparativo Internacional**

De entre los poco más de 25 países alrededor del mundo cuya forma de organización política se basa en alguna forma de pacto federal, el caso más próximo a una modalidad extrema de descentralización que incorpore esas variables es el de los Estados Unidos, donde si bien las elecciones federales (Presidente, Cámara de Representantes y Senado) se rigen por los principios básicos fijados en la Constitución, el grueso de las atribuciones reglamentarias, organizativas y logísticas recaen en las autoridades de los condados.

Esto explica que, sin exagerar, se puede hablar de alrededor de 13 mil órganos de autoridad electoral en todo el país y de una enorme dispersión y variedad en las regulaciones y procedimientos aplicables a la organización electoral.

El modelo canadiense resulta interesante porque, además de adoptar la perspectiva de un régimen parlamentario en el que la convocatoria a las elecciones se puede producir de manera intempestiva y es casi imposible realizar elecciones concurrentes, la dirección de los procesos electorales federales recae en una agencia permanente, independiente y especializada (Elecciones Canadá), pero que tiene una línea de mando unipersonal y una estructura orgánica muy reducida tanto a nivel central como de cada uno de los 308 distritos en que se divide actualmente el territorio del país para fines electorales.

En un extremo opuesto de las variables de este modelo se podría ubicar el caso de España. Si bien la organización y logística de todas las elecciones se realiza de manera descentralizada, pues son las autoridades a nivel de las regiones autónomas las responsables de ello (a través de sus oficiales públicos de carrera), lo cierto es que, en último análisis, es un sistema muy homogéneo en términos normativos, organizativos y procedimentales, no sólo porque está regido por una legislación nacional de gran calado, sino además porque existen órganos autónomos de control y vigilancia de la administración en todos los órdenes de gobierno.

Argentina tiene un sistema *sui generis* de organización electoral a nivel nacional. En esencia, la función electoral entendida en su acepción más amplia (incluyendo las atribuciones de carácter jurisdiccional) presenta las siguientes características:

- Es responsabilidad del Poder Judicial
- Tiene como ente rector permanente y de última instancia a la Cámara Nacional Electoral.
- A nivel de las provincias, se ejerce a través de jueces (juzgados) federales especializados.
- Para fines operativos durante periodos electorales, se apoyan en juntas electorales de carácter temporal que aunque no están formalmente adscritas al Poder Judicial, se integran predominantemente por jueces.

Si bien se trata de un esquema básicamente judicializado, es importante hacer notar que admite una importante excepción, ya que el ejecutivo, a través de una dirección especializada del Ministerio Interior, también cumple funciones electorales, entre las cuales no sólo figuran algunas de carácter organizativo y logístico, sino otras tan relevantes como la ministración del financiamiento público a partidos políticos, la distribución de tiempos gratuitos en los medios audiovisuales o la de formular proyectos de reforma en la materia.