



# QUID IURIS

TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

37

Segunda época jul.  
Volumen 2 sept.  
2017



**Carlos González Herrera**  
*La frontera MEX-EE.UU.;  
Lectura para nuestros días*

**Ana Covarrubias Velasco**  
*Venezuela y la política  
exterior mexicana*

**Observación electoral  
2016-2017**  
*Estados Unidos y Haití*



# DIRECTORIO

## QUID IURIS

Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

**Víctor Yuri Zapata Leos**

Magistrado Presidente

**José Ramírez Salcedo**

Director

**Christian Yaneth Zamarripa Gómez**

**Audén Acosta Royval**

**Nancy Lizeth Flores Bernés**

Asesores editoriales

**Jacques Adrián Jáquez Flores**

**Julio César Merino Enríquez**

**José Ramírez Salcedo**

**César Lorenzo Wong Meraz**

**Víctor Yuri Zapata Leos**

Consejo Editorial

SEGUNDA ÉPOCA / VOLÚMEN 2 /  
NUM. 37 / JULIO-SEPTIEMBRE 2017

**Edición y diseño:** Oscar Palomares

**Impresión:** Talleres Gráficos del  
Gobierno del Estado de Chihuahua

Publicación trimestral del Tribunal Estatal  
Electoral de Chihuahua  
C. 33 #1510, Col. Santo Niño, C.P. 31200  
Chihuahua, Chih., México

**Teléfono:**

614 413 2903 y 614 413 0691

**Fax:**

614 413 6450

**Correo electrónico:**

[quidiuris@techihuahua.org.mx](mailto:quidiuris@techihuahua.org.mx)

[www.techihuahua.org.mx/editorial/quid-iuris/](http://www.techihuahua.org.mx/editorial/quid-iuris/)

**Twitter:**

@quid\_iuris

La responsabilidad de los artículos publicados en QUID IURIS recae, de manera exclusiva, en sus autores, y su contenido no refleja necesariamente el criterio de la institución; no se devolverán originales no solicitados ni se entablará correspondencia al respecto.

ISSN No.: 1870-5707. Trámite Dirección de Reservas de Derechos de Autor número RD-01-02.



**QUID IURIS**  
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

37

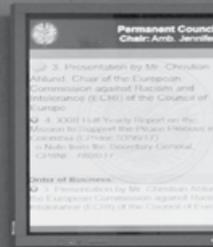
OEA, Observación  
Electoral 2015~2017

A black and white photograph showing the spines of several antique books. The books are stacked, with the most prominent one in the foreground featuring multiple raised bands and ornate, embossed decorative motifs. The leather appears aged and worn. The background is dark, making the lighter-colored spines stand out.

# Contenido



<b>5</b>	<b>PRESENTACIÓN</b>
<b>9</b>	<b>ARTÍCULOS</b>
<b>11</b>	La democracia y su contrario ¿Dónde estamos parados? Pedro Salazar Ugarte, director del IJUNAM
<b>25</b>	La frontera México-Estados Unidos: una lectura desde la historia para nuestros días Carlos González Herrera Universidad Autónoma de Ciudad Juárez
<b>41</b>	Cabildo Abierto Rodrigo Moreno Trujillo (Tribunal Electoral de Jalisco)
<b>59</b>	<b>VISITANTES</b>
<b>61</b>	La Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México Jorge Sánchez Morales
<b>77</b>	El costo de la democracia Francisco Guerrero
<b>81</b>	<b>MEMORIAS</b>
<b>83</b>	Informe de observación electoral en EUA 2016
<b>102</b>	Informe de observación electoral en Haití 2017
<b>127</b>	<b>CHARLA</b>
<b>129</b>	Entrevista a Ana Covarrubias
<b>135</b>	<b>SANTO Y SEÑA</b>
<b>137</b>	La Constitución Comentada
<b>139</b>	Valores superiores e interpretación constitucional
<b>143</b>	<b>A GOLPES DE MALLETE</b> Medios de impugnación resueltos por el Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua
<b>147</b>	<b>POR CIERTO</b>
<b>149</b>	Diálogos constitucionales Julio César Merino Enríquez
<b>152</b>	<b>LINEAMIENTOS QI</b>
<b>162</b>	<b>COLABORADORES</b>



# Presentation



**E**n esta edición, la tercera del año 2017, *Quid Iuris* lanza una mirada sobre aspectos de gran relevancia para la democracia, en su vertiente electoral, de nuestro continente. A través de la aguda y crítica vista académica y jurisdiccional de nuestros colaboradores nos preguntamos acerca de la democracia y su contrario, Pedro Salazar Ugarte -director del Instituto de Investigaciones Jurídicas- encuadra el tema y lo desarrolla con estilo ágil y claro. El historiador Carlos González Herrera, por su parte, ofrece un interesante perfil de una de las fronteras más vivas y complejas del planeta, la de México con los Estados Unidos, nos invita a repensarla para lo que sugiere un replanteamiento de su dimensión, ejercicio que pasa por dejar de lado prejuicios y atavismos que, aún en la literatura especializada, perviven hasta nuestros días, una nueva mirada que se esfuerce por enfocar la región y sus actores a la luz de nuestros días nos reserva más de una sorpresa y no pocos desafíos al estudio y la comprensión.

El Gobierno Abierto es, a la vez, demanda pública y apuesta gubernamental, una posibilidad seria y palpable de rendir cuentas durante la ejecución misma de las políticas y que, en un sistema formalmente federal y municipalista como el nuestro debe profundizarse. En este orden de ideas Rodrigo Moreno Trujillo, dedica un interesante trabajo al tema del cabildo abierto que hace patente la necesidad

de la sincronía de las acciones, eficaces y pertinentes, en los tres órdenes de gobierno del país.

Francisco Guerrero y Jorge Sánchez nos visitan para ofrecernos sendas aproximaciones a dos factores que tendrán una relevancia total para el desarrollo del proceso electoral en ciernes. El primero parece sugerirnos un replanteamiento al enfoque de los recursos destinados a la democracia electoral para determinar si son un gasto o, más bien, una inversión que puede ser realizada de manera progresivamente racional y eficaz, Sánchez, por su parte, analiza y ensaya en torno a las dos grandes vertientes novedosas de la reforma político electoral 2013-2014 la reelección legislativa y municipal que, sin lugar a dudas, representarán un gran esfuerzo y un aprendizaje aún mayor para ciudadanos, partidos políticos, candidatos, autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales pero, sobre todo para los ciudadanos pues avanzamos inexorablemente hacia un proceso electoral donde la reelección será ya una realidad en este proceso 2018 mientras que en el terreno federal no la conoceremos sino hasta 2021. Legislaciones locales distintas y una legislación general inacabada, son la prueba a superar el próximo mes de julio del año 2018.

La observación electoral, nuestro tema de portada, da lugar al contenido de nuestras *memorias* julio septiembre. En ella ofrecemos dos informes de Misiones



de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.) de gran relevancia para formarnos una clara imagen de las antípodas en las que se sitúa la realidad democrática de nuestro continente. El primero da cuenta de los procesos electorales de 2015-2017 en Haití, el segundo corresponde a la contienda política-electoral 2016 en los Estados Unidos la que, por cierto, es la primera misión de observación electoral realizada en esa nación por la O.E.A. en toda su historia, habida cuenta de que el país con proceso electoral debe solicitar dicha observación y aceptar los términos de la misma. La lectura de ambos informes nos sitúa en las antípodas del nivel de desarrollo democrático electoral del continente americano tanto por las variables de orden económico cuanto por las ligadas al orden, la limpieza y la emisión y aceptación de resultados en un proceso electoral. Las elecciones de Haití son un claro ejemplo hacer esfuerzos para realizar elecciones en contexto de violencia y desdén por las instituciones, las de los Estados Unidos -dejando de lado filias y fobias- ofrecen el panorama opuesto donde pese a tener un sistema electoral indirecto, que hace factible al titular de una candidatura a la presidencia llegar a ella aún cuando otras opciones hayan obtenido más votos, candidatos y ciudadanos se someten a las reglas de juego, aceptan las mismas y se atienen, de manera inmediata a los resultados. Ambos

informes resultan lectura indispensable para la comprensión de la democracia instrumental continental y para la ruptura de nociones preconcebidas sobre cultura política y comportamiento social.

Nuestra charla trimestral de esta ocasión es con la doctora Ana Covarrubias Velasco, directora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México, su opinión y enterado nos permite comprender alcances, limitaciones y contradicciones de una política exterior mexicana que enfrentan las tensiones entre la tradición anti intervencionista y el pragmatismo obligado. La política exterior de México en el caso venezolano ilustra claramente, como diría Daniel Cosío Villegas -hace ya más de cuarenta años- "donde no estamos hoy".

Santo y seña nos trae la descripción de los contenidos y el perfil académico de la obra de Javier Díaz Revorio "Valores superiores e interpretación constitucional". Agudo y documentado trabajo relacionado con los valores superiores que consagra la constitución española y el andamiaje jurídico e intelectual requerido para su interpretación. Esta obra será publicada nuevamente a principios de 2018 en una coedición del Tribunal Estatal Electoral Chihuahua y Tirant lo Blanch.

La Constitución Política Comentada que bajo la coordinación del Ministro José Ramón Cossío Díaz, editara Tiran lo Blanch, es la segunda de las propuestas para



consulta y lectura que formulamos este trimestre.

Ocasionalmente la rigidez de los formatos editoriales complica la posibilidad de realizar digresiones que el momento sugiere por tanto, en Quid Iuris, hemos decidido darle un margen a la digresión, al comentario que no puede o no quiere esperar o, simplemente, a la oportunidad de incluir un elemento en la revista sin necesidad de que sea un encarte o una forzada addenda. A partir de este número tenderemos la sección eventual *Por cierto* para incorporar los recién aludidos elementos cuando así sea necesario. En esta oportunidad Julio César Merino Enríquez nos habla acerca de los *diálogos constitucionales* una iniciativa del pleno de nuestro tribunal para abrir espacios de comunicación y discusión con jóvenes universitarios del estado, a propósito de los derechos humanos y políticos, su evolución y perspectivas, en el afortunado contexto del centenario de la Constitución de Querétaro. La nutrida y positiva respuesta de las universidades públicas y particulares visitadas nos ha llevado a convertir la iniciativa en un un proyecto permanente.

Con este número 37 hemos dado un paso más hacia la evolución de nuestros diseños y contenidos que esperamos resulte de su agrado visual e intelectual. Doy la bienvenida a las propuestas visuales de Oscar Palomares Lizárraga y al retorno de la experiencia editorial de Nancy Flores Bernés aunados a la permanencia

y compromiso de Yaneth Zamarripa y Audén Acosta, es de esperarse un buen resultado.

En esa lógica se inscriben la portada, contraportada, tercera de forros y anexos visuales, la frescura académica y de opinión es siempre aportación de nuestros magníficos colaboradores, la creatividad visual y editorial del equipo editorial de Quid Iuris en tanto que los errores y omisiones continuarán siendo responsabilidad de quien esto redacta.

José Ramírez Salcedo.



**QUID IURIS**



# Artículos

# Democracia





## La democracia y su contrario ¿Dónde estamos parados?

Pedro Salazar Ugarte

*\*Conferencia impartida el 14 de septiembre de 2017, en el Marco de las celebraciones del 20 aniversario del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua.*

**Resumen:** El autor, nos explica mediante ejemplos situados en México, y dirigidos principalmente a los integrantes de las nuevas generaciones, la evolución que ha tenido el modelo democrático en nuestra época, partiendo desde el inmenso poder de la figura presidencial, hasta la creación de las Instituciones, respaldándose en el actuar, y costumbres de los actores políticos mexicanos.

**Palabras clave:** democracia, presidencialismo, México.

**Abstract:** The author explains us through examples located in Mexico, and aimed primarily at the members of the new generations, the evolution that the democratic model has had in our time, starting from the immense power of the presidential figure, until the creation of the Institutions, backing in actions, and customs of the Mexican political actors.

**Key words:** democracy, presidentialism, Mexico.

Mi reflexión está orientada, sobre todo, a intentar captar la atención y llamar la curiosidad de ese sector del estudiantado, el más joven de todos.

En primer lugar, hablaré sobre la democracia, para identificar a su contrario. Después problematizaré con la idea de: ¿en dónde estamos parados?. Iniciaré planteando la única premisa propiamente teórica de entrada: ¿cuál es la democracia de la que estamos hablando y cuál sería su contrario? Es la única referencia teórica que haré. Acto seguido, realizaré una reconstrucción a través de una serie de reflexiones de coyuntura amplia, para poder situarnos en el momento que estamos y ver en dónde se encuentra la democracia mexicana.

El opuesto teórico de la democracia se llama autocracia. No es –como suele pensarse– absolutismo, no es dictadura, no es sultanato; es autocracia. ¿De dónde proviene esta idea? La idea, en primer lugar, no es mía, ésta la tomé prestada de Hans Kelsen, que era un gran jurista, quién además escribió un libro sobre ensayos democráticos muy importante, y en



ese libro hace, según mi parecer, la mejor descripción de la diferencia entre democracia y autocracia.

De acuerdo con el pensamiento clásico, retomado por Hans Kelsen, en la democracia la idea básica es que los destinatarios de las normas colectivas participan, de una o de otra manera, en su creación. Es decir, las decisiones se construyen desde abajo, desde la base de la pirámide social, ya sea de forma directa o eligiendo representantes; bien, participando en un medio de comunicación, o por medio de las distintas vías que las democracias permiten a los destinatarios de las normas participan e su creación.

Por el contrario, en las autocracias, de las que sí cabe hablar de varios tipos, como dictaduras o sultanatos, valen muchos regímenes en los cuales las decisiones caen desde lo alto hacia abajo; es decir, los destinatarios de las normas no son partícipes en su creación. Decimos que en las democracias, las personas, ejercen su autonomía política, es decir, de alguna forma inciden en las decisiones que van a regir su vida, mientras que en las autocracias, en la realidad, las decisiones vienen de manera heterónoma, se imponen en contra de su voluntad.

Permítanme mencionar algunos ejemplos de autonomía y heteronomía: ganamos autonomía, cuando nos emancipamos del control de nuestros padres, cuando somos niñas, niños, nuestra autonomía es muy reducida. Tenemos que preguntar:

“¿puedo comer esto o no?, ¿puedo vestirme así o no?”, en algunos casos: “¿puedo invitar a alguien o no?, ¿puedo ir a casa de alguien o no? No tenemos autonomía, las reglas de la organización familiar las imponen los padres.

En este sentido, ganamos autonomía, conforme nos vamos emancipando de las reglas, conforme vamos pudiendo decidir cómo vamos a normar nuestra vida. Esa es la lógica en el ámbito doméstico que les quiero transmitir. Somos autónomos cuando las reglas que rigen nuestra convivencia no se nos imponen del todo desde fuera, si no que de alguna forma somos coautores colectivos de estas normas.

Es importante esto para medir qué tan democrática es una sociedad o no, saber qué tanto las ciudadanas y ciudadanos se involucran en la vida colectiva e inciden en las decisiones.

El contrario radical de la democracia sería aquél régimen en el cual hay un tirano o una tirana que dicta las normas colectivas, que impone las normas y todos los demás son receptores de ellas a pesar de su voluntad.

Creo que este mapa nos sirve para ver en dónde estamos parados o, dicho con mayor precisión, en dónde estamos parados en México.

Muchas de nuestras coordenadas actuales deben ser rastreadas hasta el momento de la transición democrática. Cuando hablo de dicha transición como “una gran gesta” ante las generaciones jóvenes, veo



su escepticismo. Pareciera que se preguntan, ¿bueno y a mi qué?; eso ya estaba ahí cuando yo nací. Y lo que está ahí no me gusta, por qué los partidos políticos se están peleando todo el tiempo; por qué todo lo que hay son una serie de intereses particulares y no miran el interés colectivo; por qué no me gusta la manera en que se discute sin sustancia. Eso que los adultos llaman “democracia” —a los jóvenes— no les mueve el corazón. Y ahí, vale la pena hacer un alto en el camino y, en verdad, sin subestimar el argumento de la juventud, decirles: no saben lo que había antes. Y entonces, ¿vale la pena reconstruir lo que había antes?, ¿cuál era el contrario?, para entender qué es lo que vale la pena rescatar de lo que tenemos hoy. No debemos “tirar el agua sucia con el niño adentro”. Sin duda hay que cambiar muchas cosas pero intentemos identificar lo que vale la pena conservar.

México no venía de una dictadura como las de Latinoamérica, ni de un régimen absolutamente, digamos, autocrático en un sentido radical. México venía de una situación que se conocía en la ciencia política como sistema de partido hegemónico.

Esta fue una idea que se le ocurrió a un autor italiano que acaba de fallecer algunos meses: Giovanni Sartori, que se dedicaba a estudiar sistemas jurídicos comparados. Sartori llegó a México, vio a México y contempló una maquinaria política con particularidades que no había visto en ningún otro lugar. Hay un partido

político que siempre gana, pero hay elecciones recurrentes, y hay otros partidos políticos que pueden competir, es un país en el que todas las personas pueden ir a votar, pero ya saben de entrada quién va a ser el ganador, y de todos modos van a votar. Y los partidos de oposición, no todos serán satélites, pero son marginales a la hora de integrar el gobierno.

Algo que sorprendía de muy especial manera a Sartori, es que el Presidente de México en turno, desde hace muy pocos años históricamente hablando, dura seis años en el cargo y después se va a su casa, no busca reelegirse. Incide en quién va a ser su sucesor —el famoso “dedazo” lo llamábamos en ese entonces— y sabíamos todos que quien fuera el candidato del Partido Revolucionario Institucional —conformado únicamente por hombres, varones— sería después de la elección, el siguiente Presidente de México.

Dicho Presidente, era el Jefe del Estado, era el Jefe de Gobierno, pero además era el jefe del partido, y al ser el jefe del partido, tenía el control sobre toda la Cámara de Diputados, controlada, amplísimamente por el partido. Toda la Cámara de Senadores, que la controló hasta hace muy pocos años al cien por ciento el Partido; la Suprema Corte de Justicia, porque la designaba el Presidente de la República. Estos datos para quienes estudian ciencia política, les va hacer mucho sentido, desde el punto de vista de la teoría de la separación de poderes.



No creo que la Ciudad de México sea más importante que las demás ciudades, pero es la más grande y es donde están los Poderes de la Unión, además, es donde el Presidente designaba al Jefe de Gobierno, le ordenaba como actuar, y si él quería, podía removerlo.

En un sentido muy similar, en las entidades federativas el Presidente de la República controlaba la carrera política de todos los actores que querían participar en la política, porque su partido dominaba al Congreso Estatal, al Poder Judicial Estatal, y también controlaba, al nivel municipal, quiénes eran los alcaldes. Es decir, el Presidente podía permitir que la carrera política de una persona continuara o que se acabara.

Había esta idea que decían que los revolucionarios que ganaron la revolución, que en México eran una larga lista de generales esperando su turno en la Presidencia. Lo que esperaban era que, “me toca ser presidente seis años y gobierno a todo el país”.

En un contexto así no había un debate público abierto, no existía discusión en los medios de comunicación, no se llevaba a cabo una discusión sobre temas relevantes como es el modelo económico, o de otros temas también relevantes como es, sí es legítimo o no interrumpir un embarazo. No había un debate público en el cual se pudiera criticar al presidente.

Los periódicos, todos los periódicos en sus ocho columnas eran una fiesta al pre-

sidente todos los días, cualquier ocurrencia del Presidente iba a la primera plana. De manera personal, fui a buscar qué dijo el Presidente de México el día que yo nací; las ocho columnas de El Universal, y entonces el gran Diario de México, decía: “la vida tiene dones, me gusta disfrutarlos”, y las iniciales del Presidente. Es decir, un culto exponencial a la figura presidencial.

En un contexto distinto, pero con notas particulares muy similares, pero volví a vivir el culto al régimen Presidencial cuando me invitaron al aniversario de la Constitución de Venezuela en 2009, con Chávez todavía siendo Presidente. Nos invitaron a un grupo de Constitucionalistas de América Latina y Europa porque cumplía diez años la Constitución Bolivariana de mil novecientos noventa y nueve.

A manera de anécdota recupero lo siguiente: en el programa se nos indicaba que nosotros íbamos a hablar por varios minutos. El Presidente estaba programado para darnos un mensaje de quince minutos en un horario aproximado para las nueve de la mañana. No obstante, a las nueve nos tenían a todos aún a la espera de su llegada. El Presidente fue arribando alrededor de las once de la mañana. Cuando él entró, el Auditorio se volvió loco de los aplausos y del culto desbordado. El silencio se perdía entre las porras y los vítores al Presidente.

Al Presidente –quien iba a hablar quince minutos- le pareció interesante alargarse y hablar cuatro horas, y presencié cuatro



horas que luego escribí en una crónica que publicó la revista Nexos. Puede consultarse en internet con el nombre: "Chávez: Los Tres Poderes soy yo", y describí la crónica de lo que vi, de lo que oí y de lo que era tener un personaje inteligentísimo, con un carisma impresionante. Hay que reconocerlo, una personalidad fuerte que se la pasó entrelazando políticos, cantando, contando chistoretas, con un auditorio que le aplaudió una y otra vez durante las cuatro horas de su discurso. Eso es el contrario de la democracia. De alguna manera de ahí veníamos.

Qué tenemos hoy con eso que se llamó transición democrática, y que sin duda en muchos sentidos no nos gusta, pero que creo que tiene cosas que vale la pena rescatar. Hoy tenemos pluralidad política, representada en fuerzas políticas recreadas en todos los órdenes y niveles de gobierno, tenemos un presidente de un partido, un Jefe de Gobierno de la Ciudad de México de otro partido y, por ejemplo, un gobernador del Estado de Chihuahua de otro tercer partido. Tenemos, también, pluralidad en los órganos legislativos de gobierno.

En México, desde mil novecientos noventa y siete no habido un Presidente que tenga un Congreso que él domine, tenemos la posibilidad en la capital de elegir a nuestro Jefe de Gobierno, y desde mil novecientos noventa y siete lo gobierna el Partido de la Revolución Democrática. Ahora sabemos que puede ganar Morena.

## La democracia y su contrario ¿Dónde estamos parados?



Porque lo que importa es que existe incertidumbre electoral. ¿De qué va a depender quién va a ganar? Sin duda, de lo que votemos los ciudadanos en unos meses, y entonces hay una rutina electoral que es la que determina quién gobierna. No sabemos si el Partido Revolucionario Institucional se va mantener en el Gobierno Federal, antes hubiéramos sabido que sí iba a quedar en el Gobierno. A quién dice que al candidato del P.R.I., lo va a elegir el Presidente Peña Nieto. No lo sabemos pero suponiendo que el Presidente imponga a un candidato, ese candidato no tiene garantizado que va a ser presidente porque habrán elecciones.

Por otra parte, esa figura poderosísima del presidente dependía de dos tipos de facultades, de unas que son las constitucionales y otras, que un investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., un gran pensador y jurista mexicano, que lamentablemente falleció, -Jorge Carpizo-, llamo como “las facultades metaconstitucionales”, y se consideran como las que no estaban inscritas en ningún lado, pero que el presidente ejercía, como la de nombrar candidatos a gobernadores y, sobre todo, removerlos.

Con lo anterior quiero transmitir que, eso a lo que llamamos federalismo, tampoco existía. El que en Chihuahua decidan ustedes las cosas importantes para Chihuahua, es un éxito de esta apertura democrática. Así como ha habido gobiernos locales exitosos, hemos tenido también

lo contrario, tremendos en este nuevo contexto de los que algunos llaman “federalismo” y que en los años recientes ha dado pie a indignantes escándalos de corrupción.

Además, en la actualidad, en la Constitución tenemos doce órganos constitucionales autónomos a nivel nacional, que luego se reproduce en lo estatal. Se encuentran; el Instituto Nacional Electoral; el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Banco de México, el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; la Comisión Nacional de Derechos Humanos; el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación; la Comisión de Competencia Económica; el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Debe mencionarse que las facultades de los anteriores órganos fueron, en algún momento, del Presidente de la República. El Presidente a lo largo de los años ha ido perdiendo estas facultades constitucionales. Hecho paradójico, es que hoy tenemos presidente institucionalmente mucho más débil que antes, y seguimos teniendo una cultura hiperpresidencial.

Entre otro tema de relevancia están las elecciones presidenciales del próximo año, las especulaciones giran en torno a quiénes serán los candidatos y quién será electo presidente o presidenta. Todos están especulando alrededor de una elección, cuando lo que va a estar en juego es una elección nacional en todos



los niveles y órganos de gobierno, para elegir poderes que tiene mayor capacidad de incidencia que el titular del ejecutivo nacional.

Lo que sucede es que conservamos una cultura muy presidencial. Pensamos que el presidente lo puede todo y la verdad es que no, así como los gobernadores tampoco lo pueden todo, y los gobernadores lo saben. ¿Cuándo pueden todo los presidentes o los gobernadores?: cuando se saltan las trabas de las normas, cuando secuestran la división de poderes, cuando ignoran los controles constitucionales, ahí sí pueden todo, pero eso ya no es la democracia, eso es –de nuevo- su contrario.

La democracia es una cuestión de reglas, de normas, de procedimientos, de controles, de poderes divididos, y sí, la democracia es una cuestión de debate, de contrapunto, de desgaste, de ruido político, porque precisamente permite que todas las voces se expresen y jueguen en el área política, por eso lo que vemos en los parlamentos, en los Congresos. Por eso puede llevar al punto de la desesperación cuando uno está de lado del partido o de un Gobierno y las fuerzas de la oposición no permiten gobernar. De eso se trata la democracia, que esas opciones, plurales y diversas coexistan, y canalicen sus dife-rendos a través de sus instituciones.

Por eso vale la pena en una sociedad plural y diversa como la nuestra, vuelvo a decirlo, “no tirar al niño con el agua sucia”, quedarnos lo que sí hemos logra-

do construir en estos años. Que esto de la personalización de la política, de creer que el Presidente lo puede todo y de mirar a las figuras Presidenciales como las figuras de referente, no es exclusivo de México.

Un buen ejemplo puede ser lo sucedido con Emmanuel Macron. Él ganó ante Marine Le Pen. Todo mundo volteó a ver a Macron, ya que buscaba ganar una elección muy difícil, pues Francia tiene un sistema semipresidencial muy complicado, uno que es entre parlamentario y presidencialismo reforzado. Macrón resultó un candidato ganador que levantó muchas expectativas pero en pocos meses ha perdido popularidad.

¿Qué quiero transmitir? que en efecto, cuando las democracias funcionan, las personalidades se van haciendo cada vez menos relevantes, y son cada vez menos capaces en lo individual de transformar las cosas. Por ejemplo, se activa una maquinaria que le ha impedido al Sr. Donald Trump hacer muchas de sus barbaridades, y sobre este punto voy a regresar más adelante. De nuevo, ¿en dónde estamos parados? Entonces si estamos parados en un régimen de democracia electoral vigente y al mismo tiempo hay que reconocer que tiene muchos problemas.

Esto nos hace innegable el reconocer que en nuestro régimen electoral hay cosas que revisar y revisarlo ya, y hay problemas, pero, en general, desde el punto de vista de la apertura democrática no



hay duda que el país ha venido después haciendo la tarea.

Por otra parte, la personalización de la política ha provocado que perdamos el debate de las ideas. Hace algunas décadas había un debate ideológico. Quienes se definían de izquierda colocaban a la igualdad por encima del orden y de la libertad; pretendían que el Estado tuviera una política fiscal en el que obtenga impuestos de los más ricos y los distribuya a los más pobres; buscaban que el Estado tuviera una agenda social (escuela pública y educación pública, y vivienda pública, etcétera). Pero en paralelo había quiénes se definían de derecha y promovían un Estado que no interviene en la economía; un Estado mínimo con políticas fiscales mínimas; colocaban a la libertad debe ir por encima de la igualdad. A partir de ahí, si eran demócratas de derecha y demócratas izquierda podían discutir a partir de sus visiones del mundo y de la sociedad con agendas programáticas contrapuestas.

Pero hoy –no solo en México- se han ido perdiendo las ideologías. Pensemos en nuestros partidos políticos. En el caso del P.R.I. es interesante pensar en dos de sus posibles precandidatos. Ambos son respetables y tienen innegables atributos profesionales y políticos. Uno de ellos defiende un programa económico neoliberal. De hecho ha estado en el gobierno del P.A.N. y el gobierno del P.R.I. como Secretaria de Hacienda. Su modelo económico es el li-

bre mercado a ultranza, pro Consenso de Washington, reducción del gasto público, control de inflación, etc.

Además es una persona religiosa que vive sus convicciones en lo privado y las proyecta a su vida pública. Por ello defiende una agenda conservadora en temas cómo la interrupción legal del embarazo, el matrimonio igualitario, etc.

Otro candidato posible del P.R.I. es todo lo contrario, lo cual demuestra que esa organización política adolece de definiciones ideológicas. Se trata de una persona muy respetable que promovería un proyecto económico social democrata. Es decir, piensa que el Estado debería de generar gasto público para activar la economía, tener políticas sociales activas, invertir gasto público, etc. Además es laico de pies a cabeza, cree en la separación del Estado, y cree que las iglesias deben despegar su agenda de la esfera pública y lo ha dicho, y lo ha escrito, y lo ha defendido. Por s no bastara es totalmente progresista en la agenda cultural a favor de la interrupción legal del embarazo, tiene una agenda muy importante en contra del embarazo de adolescente, defiende políticas de información sexual y el uso de los anticonceptivos y está a favor del matrimonio igualitario.

Lo interesante son los contrastes y que ambos aspiran –y podrían ser- candidatos del mismo partido político.

En el P.A.N. también se ha desdibujado el perfil ideológico. Ahora tenemos gru-



pos divididos y enconados que han convertido el debate interno en una batalla de poder. Es cierto que en su mayoría son neoliberales y conservadores pero ahora han firmado un pacto con el P.R.D. que era el partido de izquierda antítesis del panismo por excelencia. Cabe preguntarse –por ejemplo- ¿cuál será la posición de ese frente ante el matrimonio igualitario que en la Ciudad de México o ante la interrupción del embarazo?. Lo anterior sin hablar de las políticas económicas.

El propio P.R.D. se ha declarado sin ideología. Lo dijo su presidenta hace algunos días: “es que esto de derecha e izquierda ya no sirve para nada”. Lo que importa es el pragmatismo. El problema es que los pragmáticos son inasibles; hoy quieren “A” y mañana quieren “B”.

Morena tampoco tiene una ideología clara. Su líder se define de izquierda pero es una izquierda muy extraña que además está anclada en la personalización de la política. De hecho, Morena no se considera partido sino movimiento, y que ese es un rasgo característico de quienes van desmontando la personalización partidista.

Su preocupación por la desigualdad y la pobreza viene acompañada de una política fiscal exactamente igual que la del P.A.N. y la del P.R.I.. Para Morena el problema es la corrupción –que sin duda es un grave problema- pero combatiendo la corrupción no vas a obtener los recursos que necesita para obtener la distribución de los recursos que igualmente necesita el país. En México hay pobreza y hay una desigualdad lacerante que requieren de políticas fiscales redistributivas. Eso es lo que propondría una agenda de izquierda. Necesitamos impuesto progresivos: paga más el que más tiene, y menos el que menos tiene, y hay políticas de retribución.

Además, el líder de Morena está en contra del matrimonio igualitario y de interrupción legal del embarazo. Temas muy sensibles que definen a las agendas políticas progresistas y de izquierda.

Creo que tenemos la obligación de volver a discutir algo a partir de proyectos, de propuestas, de marcar con un debate sustantivo la agenda de la elección que sigue, porque si no, nos van a saturar de spot y de ocurrencias, y eso sólo lo evita una sociedad que discute en todos los espacios. En las sobremesas, en la universidad, en las



aulas, pero también en los jardines, en los medios de transporte, en la vida que se apropia de su esfera pública a partir de información y a partir de construcción de argumentos. Si logramos eso como sociedad, vamos a establecer nosotros el estándar de la elección, si no lo logramos, vamos a tener una elección de muy bajas cantidades.

Regreso a la pregunta. ¿Dónde estamos parados? Y es frente a escándalos de corrupción tremendos, lacerantes, ofensivos y nacionales, en el norte, en el centro, en el sur, y hay unos peores que otros, pero lo que sí sabemos es que la sociedad, ahora ha convertido el tema de la corrupción en una de sus principales preocupaciones, cuando antes se encontraba en el fondo de la lista, por algo será.

Segundo mal, la desigualdad estructural, en nuestro país, la manera en la que se concentra la riqueza es en verdad impresionante.

Tercer mal que identifiqué, la violencia, violencia que se traduce en desapariciones, en desplazamientos, en violaciones de derechos humanos, y en homicidios, y que tiene índices excepcionalmente altos en el México de hoy.

Cuarto problema, la impunidad, que es el corolario de la corrupción y de la violencia, el problema es que la impunidad, se traduce en que los actos de corrupción y los actos delictivos no son castigados.

Y el último mal, que es un mal que nos vuelve a involucrar a todos: la profunda

desconfianza que tenemos, no sólo hacia las instituciones, en este país, el principal problema para mí es la desconfianza, que tenemos entre nosotros. Según la Estrategia Nacional de Cultura Cívica (ENCCÍVICA) del Instituto Nacional Electoral, la sociedad no confían más que en núcleo familiar, lo que nos dice es que no tenemos confianza y sin confianza no se construye capital social, no se construye sociedad, y lo digo en un auditorio en el que han participado y venido hoy, pudieron no haberlo hecho, y en un Estado que se ha caracterizado por tener organización cívica, y lo digo con reconocimiento.

Pero en general en el país, lo que nos dice la ENCCÍVICA, si no me equivoco con el dato, es que el 70% de las y los mexicanos no confían en sus vecinos. Si no confías ni en tus vecinos, ¿cómo construyes una agenda común, un discurso común, cómo problematizas desde el nosotros? Y el problema, y aquí ya voy hacia el final, el problema es que este no es un asunto exclusivamente nuestro. Lo que acabo de decir no sólo pasa en México. El problema es que están en crisis los grandes ideales de la segunda postguerra.

Lo que está en crisis son aquellas ideas que movieron al mundo después del horror de la Segunda Guerra Mundial y que lo ayudaron a salir del mismo. Básicamente las ideas eran tres. La idea de que la democracia iba a ser no sólo una buena sino una óptima forma de gobierno, que no sólo iba a resolver la lucha por



el poder, sino que también iba a formar mejores ciudadanos, y que iba a generar un mejor debate público, y que iba a generar mayores controles a los poderosos; esa idea uno, hoy está en crisis.

La otra idea, la idea de los derechos humanos, entendidos como bienes valiosos que se protegen jurídicamente para que podamos tener una vida autónoma, una vida libre en la que podamos ejercer el igual derecho a ser distintos en igualdad de condiciones. Poder pensar lo que queremos, querer lo que queremos, amar a quien queremos, vivir la vida como queremos, ese derecho a ser diferente en igualdad de condiciones, es un derecho humano fundamentalísimo, que es el que te permite imaginar el plan de vida que quieres vivir e intentar vivirlo, sólo vivimos un vez y vivimos poco. Tener las condiciones que te permiten ser tú en el mundo no es poca y eso es posible si se reconocen los "Derechos Humanos", sin discriminación, sin exclusión, sin violencia, sin maltrato por ser lo que eres, por querer lo que quieres, por verte como te vez, por vestirte como te vistes. Pues este ideal también se ha venido desfondado. Lo han utilizado para tirar bombas con pretexto, lo han como si fuera un tema de un mecanismo de protección de delincuentes, lo han malbaratado en el discurso público todos los días. Se ha convertido en una especie de cascarón vacío. Cuando decimos derechos humanos no hallamos contenido, cuando en realidad es el contenido quizá

más importante para nuestra vida cotidiana en una sociedad civilizada.

La tercera idea era que íbamos a lograr tener una globalización incluyente. Esta idea en que el mundo es de todos, que el mundo es tuyo, que no tienes que pedir permiso para ubicar tu existencia y tu cuerpo en el lugar del mundo en el que quieres vivir. Ese era el gran proyecto que venía desde Kant y desde el pensamiento ilustrado cosmopolita, de este día de la paz perpetua, como un mundo global incluyente, eso nos movió a firmar la carta de la Organización de Naciones Unidas, en el cuarenta y ocho, eso nos movió a crear la O.E.A., eso nos llevó a crear la Unión Europea, y hoy lo que estamos poniendo son muros, y no sólo aquí, no sólo Trump; el Bréxit es la gran derrota de este proyecto, de esta tercera gran idea que era la globalización incluyente. Los y las jóvenes están viviendo en un mundo sin paradigmas, en un mundo sin grandes ideas que los convoquen, en un mundo sin grandes ideales que los ayuden a tener causas, a dar una batalla en su vida por algo que valga la pena por ustedes, y que valga la pena por los que siguen, sus grandes ideales de posguerra, se están desdibujando, y cuando eso se desdibuja, tenemos un futuro sin horizonte, no sabemos a dónde vamos.

Hay quien me dice: "es que esto no me gusta, hay que cambiarlo" y la pregunta ¿y qué hacemos?, ¿cuál es la alternativa constructiva que tenemos para sustituir lo



que no nos gusta? Lo de Trump es un desastre del pensamiento occidental. ¿Por qué es un desastre? No sólo por lo que dice y dice todos los días, y por la manera en que, se le haya tolerado un discurso racista y un discurso absolutamente excluyente, y un discurso violento, sino porque pudo llegar a ser Presidente de la potencia que representaba un ideal de la democracia desde los tiempos de Tocqueville.

Los Estados Unidos eran el modelo de esa sociedad de posguerra, era a dónde mirar y decir: “mira que la democracia es posible”, y si la democracia constitucional hoy tiene a Trump en la cabeza, hay un problema de pérdida de un referente práctico, ya no sólo de las grandes ideas que se difuminaron sino del modelo en el que esas ideas podían realizarse. La idea del muro es una traición brutal a un país que lo que había logrado hacer para conseguir su dignificación mundial fue tumbar el muro de Berlín, es decir, ahí hay algo de regresión histórica muy serio, muy grave, que debemos de tomárnoslo con la mayor responsabilidad porque es lo que nos va tocar vivir a nosotros y a las futuras generaciones.

Y sin embargo, para no concluir sin tanto pesimismo: eppur si mouve. A pesar de todo, algunas cosas sí suceden. Por ejemplo, Donald Trump pudo haber hecho ya mucho más daño del que ha hecho, y en buena medida, ha sido la división de poderes –que sí existe en Estados Unidos. Lo que se lo ha impedido. Los jueces le han impedido hacer cosas tremendas; los gobernadores locales le están poniendo resistencias. Es decir, la democracia está activando sus controles. El personaje es peligroso pero el diseño institucional, de eso que llamamos democracia, cuando funciona y se activa permite contener sus fechorías.

Me parece importante porque creo que es una forma de ver cómo los diseños institucionales de las democracias evitan su contrario. A Trump le encantaría vivir en lo contrario y ser un monarca absoluto sin ningún control ni contra peso. Por fortuna no es así, y en nuestro país tampoco lo es.

En México también –con defectos y problemas- hemos podido construir instituciones para celebrar elecciones, para combatir a la corrupción, para ejercer justicia constitucional, etc. Hemos construi-



do una apuesta por una nueva manera de impartir la justicia penal, desde 2008 que ahora tiene que acompañarse con un modelo de procuración de justicia distinto. Es decir, hemos construido algo que quizá no sea la democracia perfecta, pero que sí se ha alejado de su contrario. Por eso vale la pena reconocerlo y defenderlo.

Mi último exhorto es casi una obviedad pero es importante: ¡salgan a votar! Ese es un poder que tienen y que la historia de este país de los años recientes nos ha demostrado que es útil. El voto es un instrumento que sirve si lo usamos con responsabilidad. Por eso es peligroso cuándo los jóvenes dicen: “no, yo no voy a votar, voy a tramitar mi credencial de votar y la voy a usar para otra cosa”.

Trump ganó por que los jóvenes se quedaron en sus casas. Los jóvenes participaron en los debates, en redes, que esa son otras vías, pero no fueron a las urnas. Así la postura crítica de los jóvenes fue estéril. Él mismo se burló de ellos al día siguiente. Cuando los jóvenes salieron a las calles de varias ciudades a protestar diciendo “tú no eres mi presidente”, Trump les respondió: ¿por qué no saliste a votar ayer? Si hubieras salido a votar no sería tu presidente.

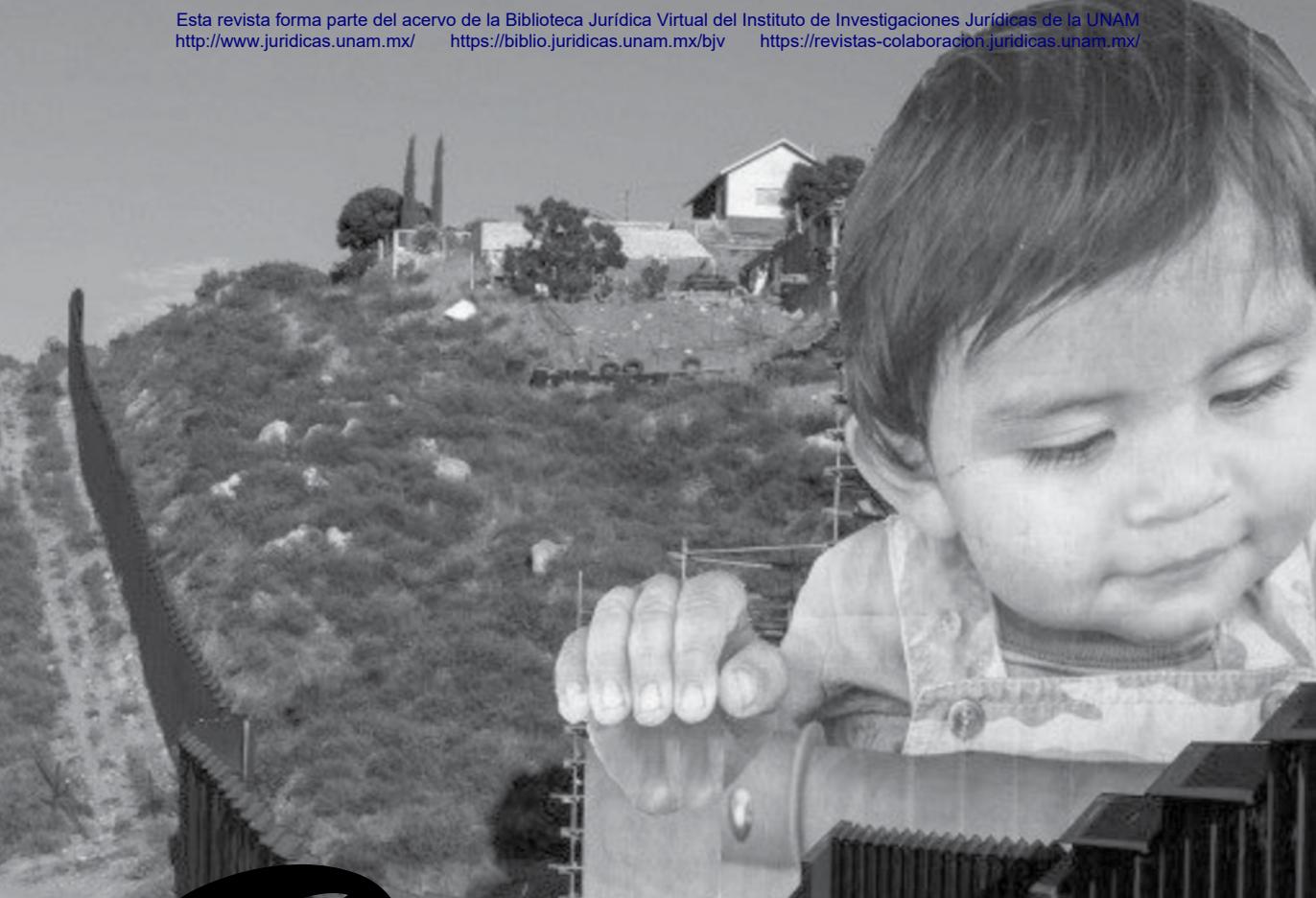
En fin, voten, sí sirve y discutan, y si no les gusta lo que sale en las urnas debátanlo, de eso se trata la democracia.

Última cuestión importante: no condicionemos nuestra valoración de la elección a que nos guste el ganador. La madurez

democrática implica que, a veces se gana y a veces se pierde. Es importante saber reconocer la derrota. Temo que, dada la irresponsabilidad de nuestros políticos, el año entrante tendremos varios autoproclamados ganadores. Eso le hace mucho daño al país. Nosotros somos los que les tenemos que marcar la pauta: ganarán hasta que se cuenten los votos, que se impugnen los resultados, que decidan los tribunales.

Porque además la tendencia mundial es que cuando hay una disputa en cargos ejecutivos las elecciones se están cerrando y los resultados van a ser por diferencia de muy pocos votos, y no hay que asustarse, como intenté decir al inicio de mi plática, la o el Presidente no va a ser tan poderoso, y no lo va a ser porque hemos construido una institucionalidad que lo contiene, y en ese sentido si estamos más cerca de la democracia que de su contrario, pero así estaban los venezolanos en mil novecientos noventa y nueve, y hoy viven en verdad en su contrario, así que si no cuidamos nosotros lo que hemos ganado, después no nos lamentemos.

Muchas, muchas, gracias.



La frontera  
**México-Estados Unidos:**  
una lectura desde la  
historia para nuestros días





**Resumen:** Desde una perspectiva antropológica, el autor nos lleva a analizar, la situación que tienen las regiones fronterizas del norte de México, y en particular la frontera chihuahuense más importante, la de Juárez y El Paso. A su vez, con la ayuda de la relación de sucesos, nos lleva a entender que la frontera no es sólo una división política, sino que hay todo un universo detrás de ese concepto, la cual ha tenido una evolución, misma que se sigue transformando.

**Palabras clave:** México, Estados Unidos, historia, cultura, frontera, antropología.

**Abstract:** From an anthropological perspective, the author leads us to analyze, the situation of the border regions of northern Mexico, in particular, the most important Chihuahua border: Juarez - El Paso. At the same time, with the help of the relationship of events, it leads us to understand that the border is not only a political division, therefore it is a whole universe behind that concept, which has had an evolution, and it continues to transform.

**Key words:** Mexico, United States of America, history, culture, border, anthropology.

Intentar colocar la frontera en el amplio escenario del discurso académico, aquel donde los postulados de las ciencias sociales se convierten en debates, e incluso, campos de batalla, como los ha llamado Perry Anderson, presenta serias dificultades.

Lo primero que notamos es la ausencia de una obra o más bien, de una serie de obras que ayuden a explicar como los diferentes discursos académicos y también los no académicos, han moldeado nuestra idea de región fronteriza. He aquí la primera de las "comezones" o incomodidades para pensar una manera de debatir desde la historia y las ciencias sociales dentro de una perspectiva regional. Con esto,

Carlos González Herrera



me refiero al margen entre lo académico y lo no-académico, entre lo “científico y lo folk”.

No es un asunto menor el discurso académico en una región como el norte de México, donde algunos argumentos se presentan como si fueran “especialidades regionales”, como si se tratara de una bandeja de comida delicatessen, mostrando claras diferencias con otras regiones del país:

- La conquista y colonización tardía del Imperio español en esta región.
- Un proceso muy bajo de mestizaje.
- Sociedades “muy diferentes” a las del resto del México prehispánico o de la región conocida como Mesoamérica.
- Un carácter indómito forjado por la “lejanía” con el “centro” del país, el desierto y el enfrentamiento con los “bárbaros”.
- Una propensión a generar un carácter liberal, igualitario y protodemocrático “naturalizado” por la concatenación de las condiciones anteriores.
- Defensores de la civilización occidental.

Si se practicara una disección o una forma de arqueología de los discursos sobre la región, se descubriría que parte de los postulados anteriores continúan vivos, o se corroboraría su popularidad al notar que parte de nuestros discursos folk o cultura pop regional los ha reutilizado hábilmente:

- El centro nos tiene abandonados y no nos entiende (Referencia a la Ciudad de México, sede de los poderes de la Unión).
- El norte (la frontera particularmente) merece un trato especial por sus condiciones diferentes (como el vivir bis a bis los gringos, que actualmente ocupan el lugar que anteriormente correspondía a los apaches).
- Que en el norte se habla golpeado y decimos la verdad.
- Que no somos hijos del gobierno y por eso lo enfrentamos más abiertamente.
- Somos los vencedores del desierto.
- Nos encontramos sumidos dentro de una guerra contra el narco por culpa de los gringos y por culpa del centro del país. Aquí no hay culpa alguna.

Ninguna de las dos listas es exhaustiva. Lo que me interesaba era colocar la construcción del discurso sobre lo local en la misma plataforma en la que se alinean y discuten los grandes debates de las ciencias sociales.

¿Cómo asumimos este pasado y presente pop o folk? ¿Es sólo conciencia falsa, como hace mucho habrían dicho los marxistas?

Permítanme que presente aún más clara la pregunta: ¿en qué medida logramos colocar estos temas dentro de los que debaten las ciencias sociales, como la debilidad del Estado, el Estado fallido, la exclusión social, el racismo, la identi-



dad y sus componentes o la actualidad del Estado Nación y del nacionalismo? Si estamos viviendo la posmodernidad, cabría entonces preguntarnos, ¿podemos al menos enumerar las características de nuestra modernidad y hacer un simple balance contable de ellas? O mejor aún, ¿podemos considerarnos fuera de la poscolonialidad?

En este texto presento un esfuerzo, aún no acabado, que lleva la intención de añadir nuevas entradas al debate de las ciencias sociales contemporáneas. Se trata de entradas disciplinarias que rompan el monopolio de la unidisciplina y abran espacio a nuevas voces, empresa en la que esta embarcada la Revista QUID IURIS.

Estas líneas, escritas desde una de las fronteras “al rojo vivo” del mundo del siglo XXI, tomarán por sorpresa a los

cientistas sociales de la región, tratando de hacerlos partícipes de algunos debates que no solamente no están resueltos, sino que también son poco conocidos para nuestra práctica de las ciencias sociales. Quizás el fundamento mayor, aunque no completamente explícito de este texto, sería el de un planteamiento ontológico, que paradójicamente es duda y afirmación, a la par que es un intento de huída, pero que obliga a los regresos: ¿qué pasa con Occidente?

Octavio Paz solía decir que México es una forma *sui generis* de Occidente, es decir, que no es enteramente occidental, pero sí es una expresión particular de éste. Finalmente Paz, nos dejó la propuesta de que no siendo una versión clásica de Occidente y su cultura, éramos una versión que la enriquecía.

Octavio Paz

México es una forma *sui generis* de Occidente





Al respecto, Isaiah Berlin consideraba que Occidente era “un árbol torcido” del cual nos disgusta su sombra, pero que conlleva una atracción fatal, pues siempre regresa al cobijo de esa sombra distorsionada para seguir viendo al mundo.

La respuesta que me he dado a mí mismo, es que Occidente tiene una pequeña ventaja sobre sus destructoras desventajas: deja un espacio para la autocrítica que después permitirá la crítica más amplia. Dicho de otra manera, es como si Occidente fuera capaz de meter a la humanidad en una cueva oscura y dejar una pequeña oquedad por la que la luz, o algo que se alcance a percibir como luminoso, pudiera guiar hacia una nueva ruta; o algo que quizá engañados, consideramos una posible ruta.

Esta es una de las tensiones no resueltas que produce la cultura occidental. ¿Es posible pensar y existir dentro de una cultura alternativa y contestataria frente a la modernidad? La posmodernidad fue al parecer la respuesta, pero lo hizo articulando recursos retóricos y sobre todo instituciones típicamente occidentales. Al respecto, dice Fernando Coronil:

Una consecuencia de varios de esos giros (discursivo y lingüísticos) y de los llamados post (posmodernismo, poscolonialismo) ha sido la tendencia a identificar la economía política con las narrativas modernas y los estudios culturales con historia fragmentadas o viñetas inconexas. Mientras la primera línea de análisis lleva

a narrativas unilineales (evolucionismo), actores únicos (obreros, campesinos, dueños de modos de producción), sistemas integrados (capitalismo, nacionalismo, Estados), la otra línea produce “recuentos” multifacéticos, sujetos subdivididos (género, cultura, etnicidad, religión, etcétera) y una fragmentación de los campos sociales. [...] La crítica al modernismo y sus postulados, debería llevar a un compromiso crítico con la complejidad de la historia, no a la proliferación de pequeñas viñetas o cuentos sin unión alguna en las que el objeto ya no es el actor, el dato o lo narrado, sino la narración misma que toma una vida autónoma.<sup>1</sup>

Algunos de los debates contemporáneos de las ciencias sociales, como modernidad y colonialidad, posmodernidad y poscolonialidad, vistos desde la perspectiva decolonial, no pretenden alejarse de manera voluntarista de Occidente, como tampoco atacar o contraatacar a los siglos donde ha predominado esta forma de colonialismo cultural; por el contrario, se trata de un reconocimiento y una denuncia a este dominio; reconocimiento que no parte de ninguna forma irreal, sino que en todo caso, trata de describir al monstruo desde sus mismas entrañas.

Este reconocimiento se hace desde dos plataformas que es preciso eviden-

<sup>1</sup> Prólogo al libro *Clase Encounters of Empire. Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*, Durham, Londres, Duke University Press, 1998. (Traducción mía).



ciar: primero, se realiza desde la historia, no como disciplina, sino como afirmación de lo real y lo humano, de lo societal y lo cultural; asimismo, se realiza desde una región específica, en la cual, se pretende eliminar una de las tantas vueltas de tuerca al colonialismo cultural y académico en cual únicamente se dialoga nuestra propia realidad a través de autores extranjeros, tratando de colocar en su lugar, las bases que nos permitan dialogar cara a cara con las producciones académicas locales, lo que por ende nos lleva a cuestionar si existe una escuela de pensamiento de las ciencias sociales que se considere latinoamericana o propia, e incluso, si existe acaso una escuela de pensamiento sobre las fronteras en otros espacios del mundo. En todo caso, sabemos que la propuesta se hace desde la tradición occidental.

### **Arqueología de la frontera versus Historia lineal de la frontera**

Desde el rechazo a una simple visión o perspectiva regionalista o parroquial, utilizo mi ubicación geográfica, en el cruce fronterizo Juárez-El Paso, y trato de agregar una mirada abierta en lo disciplinario, para hacer de la frontera una plataforma de reflexión, una propuesta de cómo explicarnos y también de cómo entendemos al mundo. Se pretende desdoblarse la historia de la región para abrirla al debate de cómo opera "occidente" como complejo civilizatorio en un escenario específico, con la particularidad de que en este caso no se está enfrentando Occidente a una

sociedad de naturaleza completamente diferente. Se trata de observar al actor principal del occidente capitalista moderno: Estados Unidos en su camino para replantear el sistema mundo, lo cual lo pone de frente a otros actores menores, quizá no tardíos, pero sí menores y amputados, del capitalismo mundial a partir del siglo XIX.

¿Cuál es la importancia de una región como ésta, en el replanteamiento del sistema mundial de dominación hacia el ocaso de los grandes imperios y el fin de la Primera Guerra Mundial? Tanto para México, como para los Estados Unidos fueron años de grandes transformaciones pero que al país del sur lo colocaron en una situación de debilidad, al derrumbarse el Porfiriato y ser suplantado por un régimen posrevolucionario que tenía como urgentísima prioridad el reconocimiento estadounidense; mientras que al del norte lo subieron en una plataforma de expansionismo de su poder político, económico y, podríamos decir de su ánimo triunfador. Para uno y para otro, esa franja que dividía ambas soberanías nacionales tuvo un significado bien distinto.

Para los Estados Unidos, la frontera se convirtió en un proceso de autoafirmación imperial con rasgos políticos, culturales, raciales, médico-científicos, económicos y militares. Para México la frontera, a pesar del origen norteamericano de los hombres fuertes del nuevo régimen, siguió siendo una región ajena, atípica y a la que en



buena medida se le siguió viendo como el espacio que nos separaba y distanciaba del vecino poderoso. El vacío protector.

Desde los Estados Unidos, el puesto fronterizo de El Paso, Texas, se convirtió en un laboratorio para las afirmaciones de su carácter imperial y de un nacionalismo basado en la exclusión. Fue un espacio política y simbólicamente importante para terminar de afinar el dominio sobre la barbarie de la frontier con la finalidad de convertirlo en un lugar “políticamente correcto”: la border. La región Juárez-El Paso fue el teatro para la mezcla de la política de Estado y las políticas populares para hacer evidente a los mexicanos de ambos lados de la frontera, que ese punto era un resguardo de la civilización y la democracia occidentales, y de las que evidentemente, ellos no formaban parte. Desde Juárez, la ausencia de una política de Estado clara y continua, fue sustituida con otros elementos de gran importancia para la imaginación y construcción del espacio fronterizo mexicano.

La antropología histórica de un escenario como el de Juárez-El Paso, remite a tratar de entender las prácticas concretas con las que una sociedad y, más particularmente, el Estado y sus agencias, elaboraron la ruta para la construcción de una frontera, de un límite; en otras palabras, la forma en que se codifican las diferencias y construye la otredad. En una frontera, se trata de afirmar los límites propios de una nación y procesar las diferencias que la separan de otra.

Los procedimientos para lograr lo anterior, nunca podrán ser suaves, sencillos ni espontáneos. Siempre implicarán algún grado de violencia física y simbólica, así como ejercicios de exclusión de unos seres humanos sobre otros. La construcción de esa otredad nacional no se ejecuta en el aire ni sobre la otra nación en general; el marco jurídico, los tratados internacionales y todo el cuerpo regulador que los Estados Unidos elaboró para distinguir al *alien-otro-extraño* pueden ser entendidos por gobernantes y burócratas, incluso por ciertos segmentos “ilustrados” de las sociedades, pero —y es un pero mayúsculo— son absolutamente inútiles cuando se trata de interiorizar la conciencia de los ciudadanos “de a pie”. La implantación de la frontera como el espacio para la construcción de la diferencia y para la legitimación de las prácticas excluyentes, requiere de mucho más: de escenografías y coreografías apropiadas para el despliegue del poder del Estado y de la sociedad dominante, de una tecnología de escrutinio y examen que permita clasificar y poner adjetivos —de etnicidad, género, nacionalidad, ciudadanía, cultura y posición económica— a hombres y mujeres que participan en la puesta en escena de la vida fronteriza.

El suroeste estadounidense fue, todavía durante la primera mitad del siglo XIX, una región de identidades diferentes a la anglosajona: unas indígenas, despreciadas y semidestruídas por siglos de presencia



européa y mestiza producida por la Nueva España y luego por el México Independiente; otra hispana, que durante años se ufano de ser la cultura “civilizada” y dominante de estas regiones. El crecimiento y dominio arrollador que los anglosajones estadounidenses lograron de esta porción del territorio, les demandó continuar la cruzada civilizatoria que Turner había enunciado describiendo el avance hacia el oeste de los Estados Unidos.

Durante la segunda mitad del siglo XIX, el Estado y una parte de la sociedad estadounidense se empeñaron por convertir una región de difusas fronteras culturales (*frontier*), en un auténtico límite de su soberanía nacional-territorial e identidad étnico-cultural (*border*). Esa nueva frontera no podía ser construida y asegurada sólo con la presencia de fuerzas militares, lo que además hubiera resultado imposible. La construcción de la frontera con México fue ejecutada sobre dos premisas: la primera exigía considerar al país del sur como una fuente —que consideraban inagotable— de fuerza de trabajo barata, no calificada y que cuando se requiriera, se podía expulsar (de nuevo) hacia su país de origen gracias a la contigüidad física. La segunda, resultó de una ejecución más compleja y siempre imperfecta, ya que sin dejar de atraer a los mexicanos como fuerza de trabajo para asegurar la competitividad económica del suroeste de los Estados Unidos, había que construir los escenarios, prácticas, instituciones de Es-

tado y ambientes sociales que aseguraran su identificación como un *alien-otro-extraño* permanente.

El reto no era menor: fincar una frontera de porosidad dinámica adaptada a los grandes intereses de la economía regional, pero que al mismo tiempo, fuera inflexible en su afán de marcar las diferencias y de vigilar la seguridad de la nación y el Estado. Por esto, la frontera no podía ser vigilada en masa, indiscriminadamente y con la presencia masiva del ejército.

Al inicio del siglo XX, una carrera sorprendentemente rápida para sofisticar la vigilancia de la frontera fue iniciada. La frontera con México, no obstante sus notables características particulares, sería monitoreada y vigilada tomando las experiencias de los puertos marítimos que administraban los flujos de inmigrantes a los Estados Unidos en Ellis Island, Nueva York y en Angel Island, California, así como del conocimiento médico-científico acumulado en las grandes ciudades de la zona este donde se concentraban los inmigrantes europeos, los cordones sanitarios contra las enfermedades transmisibles en Texas, Puerto Rico, Cuba y Filipinas. Todo ello, exigía que las técnicas de vigilancia tuvieran una escala adecuada, y ésta sería la del cuerpo humano.

La burocracia estadounidense que administró la frontera con México a partir de la segunda década del siglo XX, centró su vigilancia en los cuerpos de los mexicanos atendiendo a la doble premisa recién



mencionada, por lo que fueron sujetos de una constante dicotomía: necesidad-rechazo, aceptación-contención, simpatía-antipatía, aprobación-discriminación, inclusión-exclusión. Para lograr sustentar legal y culturalmente esa elaboración dicotómica, primero tuvieron que proveerse de una lectura que permitiera ubicar los dos polos de valoración. El polo positivo, señalaba al cuerpo mexicano como una oportunidad, fuerza de trabajo abundante, barata, hábil, dócil y resistente; el negativo, confeccionó la idea del cuerpo mexicano como ajeno, no apto para las virtudes ciudadanas, incapaz de asimilarse a otros espacios y como un riesgo para la salud pública estadounidense. Dentro de este juego de polos opuestos, se generan las mayores tensiones de la frontera.

Los rituales de cruce de la frontera no fueron producto de coerciones abiertas aplicadas con lujo de violencia. Se trata, al decir de Foucault, de ejercicios de "coerción débil", no por ello menos efectiva. Desde que se institucionalizó el aparato de vigilancia de la frontera, el escrutinio que se lleva a cabo sobre las personas que cruzan, ha sido un asunto cercano a la mecánica del sentido de la vista y percepción, donde se vigilan los movimientos, los gestos, las actitudes, la rapidez para responder cuando se cuestiona al que cruza y la apariencia física. El paso por un puesto migratorio no es el ingreso a un convento, fábrica o ejército, tampoco supone formas de esclavitud, servidumbre

o vasallaje, ¡pero! no debe haber duda, en las fronteras se elabora de forma muy efectiva, una nueva forma de dominación del cuerpo: para ser explotado o para ser patologizado.

El sentimiento que me queda, se acerca mucho a unas palabras de Foucault:

El cuerpo humano entra en un mecanismo de poder que lo explora, lo desarticula y lo recompone. Una "anatomía política", que es igualmente una "mecánica del poder", está naciendo: define cómo se puede hacer presa en el cuerpo de los demás, no simplemente para que ellos hagan lo que se desea, sino para que operen como se quiere, con las técnicas, según la rapidez y la eficacia que se determina. La disciplina fabrica así [...] cuerpos dóciles.<sup>2</sup>

Estados Unidos tiene en su frontera un aparato articulado que posibilita la vigilancia de los movimientos de sur a norte de personas; método que permite registrarlas y convertirlas en estadísticas, además, las clasifica y las nombra de acuerdo a un sistema múltiple de valores.<sup>3</sup> Doy por entendido que la frontera entre los Estados Unidos y México, pensada sólo como

<sup>2</sup> *Vigilar y castigar, nacimiento de la prisión*, México, Siglo XXI editores, 1999, p. 141-142.

<sup>3</sup> La importancia de este tipo de registros consistía en que afirmaba la relación de supremacía con respecto a México, ofreciendo por medio de las estadísticas, radiografías del país y de sus nacionales a los que lograba convertir en objeto de conocimiento y sujetos del poder. La integración de este corpus informativo representa una continuidad del viejo discurso colonial que las potencias europeas usaron para definir al "otro" e imponer su poder frente a culturas distintas.



la línea imaginaria de un mapa y reconocida como un hecho político y diplomático, es mucho más antigua. El procedimiento de monitoreo sobre los que pasaban desde México, exigió que el punto de cruce fronterizo en el que se instalaban las autoridades de las diferentes agencias del Estado, el Servicio de Inmigración y el Servicio de Salud Pública principalmente, se convirtieran en el teatro de los escrutinios y los exámenes para permitir o no la entrada a los Estados Unidos.

Las técnicas de reconocimiento de los cuerpos que cruzaban el puente internacional iniciaban por técnicas oculares que frecuentemente, eran seguidas por otras de tipo verbal y físico. Cruzar bajo escrutinio tenía como objetivo ritualizar la conversión de la persona en un alien-otro-extraño. Si la Guerra de 1846-1848 y la firma de los tratados internacionales entre los dos países no habían convencido aún a los habitantes mexicanos de la región de que a partir del puente internacional se pasaba a otra soberanía nacional, los rituales cotidianos a los que se sometían cada vez que cruzaban “ese límite” lo harían.

La importancia de las inspecciones y su parafernalia reside en el hecho de ir interiorizando en los cuerpos y mentes de las personas, un nuevo sistema de identidades y de relaciones de poder. Pasar un ritual de inspección fronteriza es mucho más útil para entender la dominación de un país sobre otro,

que la lectura de las diferencias en los productos internos brutos respectivos. Sostengo que durante las primeras décadas del siglo XX, la fuerza del Estado estadounidense creó esa frontera basándose en la imposición paulatina de una disciplina sobre los cuerpos de los mexicanos. Observar, preguntar, tocar, bañar, desinfectar y vacunar, son parte de un engarzamiento de técnicas que van sofisticándose y volviéndose cada vez más intrusivas y violentas.

Sin temor a exagerar, la administración de la frontera con México se convirtió en una “microfísica del poder”, mediante la cual México y los mexicanos eran “legal y científicamente” jerarquizados a través de [...] una mirada normalizadora, una vigilancia que permite calificar, clasificar y castigar. Establece sobre los individuos una visibilidad a través de la cual se los diferencia y se los sanciona. A esto se debe que, en todos los dispositivos de disciplina, el examen se halle altamente ritualizado. En él vienen a unirse la ceremonia del poder y la forma de la experiencia, el despliegue de la fuerza y el establecimiento de la verdad. En el corazón de los procedimientos de disciplina manifiesta el sometimiento de aquellos que se persiguen como objetos y la objetivación de aquellos que están sometidos. La superposición de las relaciones de poder y de las relaciones de saber adquiere en el examen toda su notoriedad visible.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> *Ibidem*, p. 189.



La administración del movimiento de personas por parte de los Estados Unidos, entre dos puntos físicamente tan cercanos, Juárez y El Paso, permitió fincar la verdadera frontera entre las dos naciones al volver culturalmente comprensibles los límites y las asimetrías entre ambas. La sofisticación de los procesos de esa administración de cuerpos, identidades, espacios y movimientos, es una clara relación de la intrínseca correspondencia que hay entre conocimiento y poder. Desde los escenarios coloniales del siglo XVI, hasta los poscoloniales de los siglos XIX y XX, la necesidad de definir al “otro”, creó ese vínculo.

España, frente a la conmoción causada por el “surgimiento” de América, tuvo que inventar la manera de aproximarse

[...] a la novedad representada por América, el pensamiento europeo se hallaba ante la tarea de definir y delimitar lo nuevo para establecer un orden que eliminara la confusión e inseguridad que habían surgido. Nombrar, construir y acotar la nueva realidad: ésa fue la tarea de los teólogos y teóricos del Viejo Mundo frente al reto que había representado el descubrimiento de un mundo desconocido.<sup>5</sup>

Siglos después los poderes neocoloniales se enfrentaban, en uno de los *continuum* de angustia de la cultura occidental, a la necesidad de identificar y clasificar a

5 Herbert Frey, *El “otro” en la Mirada. Europa frente al universo americano-indígena*, México, Universidad Autónoma de Quintana Roo/Miguel Ángel Porrúa, 2002, p. 102.

los “otros” para poder ejercer su dominio a “plenitud”. El gran antropólogo Bernard Cohn ha mostrado en sus investigaciones, con el ejemplo del régimen Raj en India, que los dominios del modelo colonial tuvieron que crear sistemas de categorías para definir las identidades que permitirán trazar las líneas para la inclusión o la exclusión: los británicos y los indios en ese caso particular.<sup>6</sup>

En el siglo XIX, estos regímenes sustituyeron a los teólogos por nuevos teóricos que, basados en la “ciencia”, se integraron a las grandes burocracias coloniales y se ocuparon de dar sustento “objetivo” al saqueo de inmensas regiones del mundo no occidental, como sucedió en India, África o en el Oriente: clasificando a los pueblos, “descubriendo” sus atributos, potenciales y debilidades, con la finalidad de “otorgarles” su lugar en el mundo; para ello, se crearon herramientas de cuantificación y observación como los censos, los estudios prospectivos y las etnografías. Se levantaron registros de los movimientos, transacciones, enfermedades y, con esa información, se confeccionaron estadísticas que facilitaron el poder de disciplinar a los cuerpos a través del establecimiento de rutinas y la estandarización de prácticas cotidianas.

6 *An Anthropologist among the Historians and Other Essays*, Delhi, Oxford University Press, 1987 y “Beyond the Fringe: The Nation-State, Colonialism, and the Technologies of Power”, en *Journal of Historical Sociology* I: 224-229.



Durante la segunda mitad del siglo XIX los distintos sistemas imperiales impulsaron la ampliación y especialización de la base científica de su sistema de dominación. Si bien es cierto que las ideas de estas operaciones de conocimiento-poder-dominación provienen, generalmente, de los estudios del comportamiento del colonialismo norte-europeo en Asia, África y el sub-continente hindú, me parece que deben ser cotejadas con las formas de comportamiento de los Estados Unidos en América Latina y de manera muy prometedora, para el entendimiento de la región fronteriza con México. La ausencia de las relaciones entre los Estados Unidos con México y el resto de la América Latina del mundo de los estudios poscoloniales, ha sido recientemente reconocida,<sup>7</sup> pero aún el camino es muy largo para comprender la riqueza que estas aproximaciones podrían aportar a una nueva etapa de la Antropología mexicana.

Por mucho tiempo, el enfoque tradicional que la academia mexicana ha hecho en la economía política, ha implicado el olvido de las dimensiones culturales de las mismas prácticas económicas que pretenden explicar.<sup>8</sup> Tampoco se trata de justificar los estudios culturales, que moviéndose al otro polo, han olvidado las prácticas económicas y sus complejas redes de implicaciones político-culturales que parecen esmerarse en fragmentar la historia. Coincido con Fernando Coronil, de que no hay razón para la polarización y de que la crítica al modernismo, debería llevar a una aproximación más analítica sobre la complejidad de la historia y no a la proliferación de “viñetas y cuentos desunidos”.<sup>9</sup>

**El considerar a la frontera como una construcción-invencción, desde el punto de cruce fronterizo de El Paso y Ciudad Juárez, como escenario específico, está animado por la idea de que es posible hacer dialogar a la antropología mexicana con el trabajo académico de otras latitudes, pero que pueden encontrar escenarios históricos y vivencias humanas compartidas: los encuentros imperiales de manera preponderante.**

<sup>7</sup> Me refiero de manera particular al notable volumen editado por Gilbert M. Joseph, Catherine C. Legrand, and Ricardo D. Salvatore, editors, *Close Encounters of Empire. Writing the Cultural History of U.S.-Latin American Relations*, Durham-London, Duke University Press, 1988.

<sup>8</sup> En ese sentido destaca por su novedad, apertura para los temas no indígenas, el libro de Manuel Gamio, *El migrante mexicano. La historia de su vida. Entrevistas completas, 1926-1927*, México, SEGOB/UC MEXUS/CIESAS/Miguel Ángel Porrúa, editor. 2002.

<sup>9</sup> Prólogo al libro de Joseph, Legrand y Salvatore, pp. XI-XII.



El movimiento en el puente internacional sobre el Río Bravo y entre estas dos poblaciones, que una vez fueron la misma, conlleva interacciones culturales entre actores locales y extranjeros; entre gente común con las instituciones del Estado; entre seres humanos que empiezan a usar la raza, la nacionalidad, la ciudadanía y el discurso de la superioridad de cierto stock o reserva genética sobre otros. Todo ello en condiciones de transformaciones históricas profundas, como las que vivieron ambos países entre 1900 y 1930.<sup>10</sup>

El estudio de un espacio binacional como el de Juárez-El Paso, puede desdoblarse las apariencias físicas en paisajes sociales en los que se sucedieron encuentros imperial-subalternos, fijados por ciertos modos de explotación de las riquezas naturales y del trabajo humano (el modelo económico del suroeste estadounidense), donde esos paisajes, sujetos sociales y los espacios para su actuación y encuentro, fueron constituidos por relaciones y discursos de nacionalidad, clase, etnicidad, cultura, religión y género. Estos paisajes, relaciones y discursos, están alineados con la formación de la identidad nacional, la consolidación del Estado-nación-imperio estadounidense y dan, definitivamente, el carácter a la frontera con México.<sup>11</sup>

El cruce fronterizo entre Juárez y El Paso es un mirador extraordinario, pues es una

10 Entre 1900 y 1930, tanto México como Estados Unidos pasaron por una reestructuración de su política, economía y cultura; en el caso de México, la reconstrucción del Estado nacional con el régimen producto de la Revolución y la consolidación de un nuevo nacionalismo, sustento identitario que se refleja hasta el día de hoy; en el caso de los Estados Unidos, la gran depresión y la expansión económica, fueron parte de los procesos que constituyeron cambios fundamentales en este país.

11 Estas ideas encuentran un mayor desarrollo en mi libro *La frontera que vino del norte*, México, TAURUS, 2008.



“zona de contacto” donde se han producido choques entre culturas, historias, lenguas y religiones diferentes, que desde el poder, han modelado los métodos para su clasificación y tratamiento.<sup>12</sup>

Las migraciones son otro tema que merece historiarse. Los traslados de poblaciones, o partes de ellas, del lugar donde se considera están el hogar, la familia y lo propio, a sitios alejados física o culturalmente, han existido por muchísimos años. El siglo XIX llevó esa experiencia humana

12 La idea de “zonas de contacto” entre el centro y la periferia pero que ya no se encuentran en las áreas coloniales o periféricas, ha sido desarrollada por Mary Louise Pratt en su *Imperial Eyes: Travel Writing and Transculturation*, London and New York, Routledge, 1992. Su uso está también en la obra de Ian Chambers, *Migración, cultura, identidad*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1994.



a proporciones nuevas. Durante sus últimas décadas y las primeras del siglo XX, las migraciones incluso redefinieron las antiguas relaciones metrópoli-colonia, centro-periferia, primer mundo-tercer mundo, por un aquí y allá que se había sobrepuesto a las distancias: las “zonas de contacto” entre esos mundos asimétricos dejaron de estar en la seguridad de los alejados espacios coloniales africanos, asiáticos o indostanés.

Las corrientes migratorias de los últimos cien años son producto del desdoblamiento de las realidades coloniales, de la descomposición de los legados de siglos de colonialismo y dominios imperiales. La migración masiva y descontrolada pare-

ciera ser la venganza no planeada: “el tiro por la culata” del despotismo y falta de sensibilidad metropolitanos. Esta migración, ya como producto del desanudado de los remedos de sociedad civil que se dejaron en las colonias o como continuación de proyectos de extracción de mano de obra de un país hacia otro (como en el caso de México y los Estados Unidos), mueven las “zonas de contacto” al traspaso de las potencias:

Quando el “tercer mundo” no puede mantenerse ya en un remoto “allá” sino que empieza a aparecer “aquí”; cuando el choque entre culturas, historia, religiones y lenguas diferentes ya no ocurre en la periferia, [...] sino que irrumpe en el centro de nuestra vida cotidiana, en las ciudades y culturas del llamado “primer mundo o mundo desarrollado”.<sup>13</sup>

La inmigración impactó de manera profunda la historia del siglo XIX estadounidense, pero no fue sino hasta finales de este siglo que, con la aprobación de la Ley de Inmigración de 1891, la llegada de personas a ese país se convirtió en un “rito de pasaje” cada vez más definido por el conocimiento científico de especialistas en medicina, patología y salud pública:<sup>14</sup> “De Ellis Island a Angel Island, las manos, los ojos y los instrumentos de los funcionarios

13 Chambers, *Op. cit.* p. 14.

14 Un trabajo inspirador es el de Howard Markel, *Quarantine! East European Jewish Immigrants and the New York City Epidemics of 1892*, Baltimore and London, The Johns Hopkins University Press, 1997.



de salud pública pusieron bajo escrutinio la condición física de los futuros ciudadanos de la nación”.<sup>15</sup>

La frontera estadounidense con México fue primero un puerto de embarque para la importación, selección y distribución de miles y miles de trabajadores que apuntalaron el boom económico del suroeste; luego se pretendió que funcionara como un filtro de la inmigración clandestina de las razas y nacionalidades consideradas como riesgosas para la pureza racial de la nación. La “otredad” de los mexicanos llevó más tiempo en ser elaborada, y no sería sino hasta la segunda década del siglo XX en que la violencia de la Revolución mexicana y el trabajo de clasificación de los eugenistas y médicos, lograron acumular la evidencia suficiente para considerar a los mexicanos y méxicoamericanos como un riesgo a la salud pública, a los mercados laborales y a la integridad genético racial de los Estados Unidos.

El estudio de la frontera debe también trazar el curso de la transformación del concepto que se ha tenido de los mexicanos para el Estado y la conciencia popular estadounidense. Durante la Era Progresiva además de que se revolucionó la comprensión de las etiologías de muchas enfermedades infecciosas, emergieron con fuerza teorías

que se autonobraban de base “científica”, relacionadas con la herencia genética y con la idea de que los diferentes grupos humanos eran “portadores” de capacidades diferentes. Justamente cuando la vigilancia sobre los mexicanos que cruzaban la frontera se radicalizó, el papel de los servicios de salud pública y el racismo científico, apuntalados por la eugenesia, llegaron al punto máximo de su influencia y poder, transformando la experiencia de los inmigrantes que pretendían entrar a los Estados Unidos.

Desde estos tiempos, los sistemas de escrutinio migratorio han funcionado con oportunismo y cinismo, que no sorprenderá que aún con todo el discurso sanitarista, y a pesar de las voces oficiales y científicas de alarma sobre el peligro infeccioso que representaban los migrantes mexicanos, el número de estos ciudadanos que fueron retenidos, descalificados o rechazados en las fronteras por motivos estrictamente de salud fueron mínimos. Esto se debió, además de las presiones promovidas por los grandes empleadores de mano de obra mexicana, a que ese complicadísimo sistema de observación, examen y clasificación que montaron el United States Public Health Service (USPHS) y el United States Immigration Service, tenían el gran objetivo de definir al alien-otro-extraño, para a su vez, poder definir la frontera. Más importante que la salud, fueron vitales las evidencias visuales de pobreza, de aspecto criminal o inmoral, de debilidad mental, o sencillamente, la sospecha de

15 Howard Markel and Alexandra Minna Stern, “Which Face? Whose Nation? Immigration, Public Health, and the Construction of Disease at America’s Port of and Borders, 1891-1928”, en *American Behavioral Scientist*, vol. 42, June/July 1999, pp. 1313-1330.



ser portador de ideas políticas subversivas de tufillo comunista, anarquista o sindicalistas; aspectos todos inconvenientes para la forja del rostro de la nación-imperio.<sup>16</sup>

#### **En palabras de Guy Rozat:**

El nuevo anthropos, Homo economicus, encuentra su propio motor en sí mismo y en el intercambio generalizado.

Así, sólo es poseedor de racionalidad verdadera el hombre blanco, varón, burgués, dueño de medios de producción, amo de la vida y de la muerte sobre este planeta.

Es ese anthropos fundamentalmente etnocentrista y racista, nacido de las “luces

16 Señalan Markel y Stern: “At a time when epidemics were on decline, many public health officials became concerned less with diseases such as cholera, typhoid, and plague and more interested in identifying more ambiguous conditions and syndromes such as feeble-mindedness, constitutional psychopathic inferiority, and poor physique. The three physicians who occupied the position of Surgeon General during the Progressive Era reflected this trend and often voiced their anxieties and opinions about what “face” the nation should have and who should comprise the body politic”. Op. cit., p. 1315.

burguesas”, que impregnan aún totalmente nuestra vida cotidiana y, a fortiori, el objeto de investigación de las “ciencias humanas”.<sup>17</sup>

No tengo duda de que las elaboraciones conceptuales sobre México y lo mexicano, tanto como mano de obra o como riesgo de salud, son una clara expresión de la racionalidad occidental y particularmente de la burguesa, impedida de otorgar el mismo estatus de racionalidad a ese amplio horizonte de “otros” que en diferentes momentos ha enfrentado, controlado o destruido: indios, negros, mexicanos, mujeres, locos, campesinos, trabajadores.

17 *Indios imaginarios e indios reales en los relatos de la conquista de México*, México, Universidad Veracruzana/Benemérita Universidad Autónoma de Puebla/INAH, 2002, p.31.

# La frontera México-Estados Unidos



# Cabildo abierto

Rodrigo Moreno Trujillo

Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco



1. Introducción. Derecho Municipal y Participación Ciudadana. 2. Concepto y antecedentes históricos del cabildo. 3. Derecho comparado. 4. El Cabildo Abierto en Jalisco. 5. Conclusión. 6. Fuentes de consulta.

**Resumen:** La democracia participativa requiere de más herramientas para empoderar al ciudadano en la construcción de su comunidad. Por ello, atendiendo a su evolución histórica, el Cabildo Abierto constituye una opción válida potenciar la participación ciudadana directa en el ejercicio del gobierno municipal, pues favorece la deliberación de los temas de interés vecinal y comunitario, permitiendo a los órganos de gobierno retroalimentarse de la voluntad de sus gobernados. Del análisis de esta figura en otras latitudes, encontramos similitudes relevantes y algunas diferencias, fruto de las diversas prácticas democráticas pero también de la visión que se tiene de este tipo de figuras.

Palabras clave: México, municipio, Jalisco, democracia, cabildo abierto.

**Abstract:** Participatory democracy requires much more tools to empower the citizen in the construction of their community. Therefore, taking into account its historical evolution, the open municipal government is a valid option to potentiate direct citizen participation in the exercise of municipal government. It is because, it favors the deliberation of topics as: neighborhood and the community interest, allowing govern-

ment bodies to receive feedback from the wishes of their governed.

From the analysis of this concept in other latitudes, we found important similarities and some differences, result of different democratic practices, but also of the vision that one has of this type of figures.

**Key words:** México, municipality, Jalisco, democracy, open municipal government.

1. **Introducción.** Derecho Municipal y Participación Ciudadana

La participación de los ciudadanos en la política requiere de instituciones sólidas, pero además se necesita cambiar la lógica en la toma de decisiones, creando nuevas posibilidades y espacios para que la comunidad intervenga.

En virtud de lo anterior, es preciso establecer que el voto en las elecciones democráticas no es el fin de la participación ciudadana, ni puede ser la única herramienta que tengan los ciudadanos para influir en el quehacer público.

Por ello, el marco legal debe contar con mecanismos jurídicos que garanticen que dicha participación sea amplia e integral. Por ello, tomando en cuenta que la esencia de la democracia es la construcción de mayorías y el proceso deliberativo inherente, resulta indiscutible la necesidad de consolidar mecanismos efectivos de inclusión en la toma de decisiones, que vayan más allá de los procedimientos electorales. Mientras mayor sea el grado de apertura del debate público, mayor será el grado de democratización de un sistema de gobierno.



Y es derivado de ello que se conforma, entre muchas otras, la figura de Cabildo Abierto, el cual se inserta en un conjunto de herramientas que buscan propiciar la construcción de una democracia más ciudadana.

Hablar de Cabildo Abierto constituye un desafío académico y jurídico e incluso social, dada la reciente introducción de esta figura de participación ciudadana, cuya implementación trata de acercar a la población a la toma de decisiones que impacten en su comunidad.

El cabildo es de naturaleza eminentemente democrática, en virtud de que toma sus decisiones por voto de la mayoría de sus miembros. Por su parte, la participación de la ciudadanía es “el principio rector para transitar a una nueva concepción de las relaciones de la administración pública municipal y todos los integrantes de la sociedad para la toma de las decisiones en el Municipio de Guadalajara, por lo que se promoverá su adopción en las relaciones que se tenga con la Federación, el Estado de Jalisco, los municipios metropolitanos y demás dependencias gubernamentales que de dichas instancias se deriven”.<sup>1</sup>

Por ello, considerando que la participación de la ciudadanía es además el conjunto de normas, lineamientos, principios y mecanismos tendentes a promover la intervención libre, directa y activa de los ciudadanos, que permita su interacción con organismos ciudadanos, públicos y dependencias gubernamentales, resulta necesario que el Cabildo se abra justamente a este tipo de escrutinio social organizado.

En ese sentido, el modelo de democracia interactiva busca la apertura institucional hacia la participación de los ciudadanos, que generen mecanismos y prácticas de rendición de cuentas de las autoridades y en donde formalicen instrumentos de deliberación, cooperación y corresponsabilidad entre los gobiernos y los ciudadanos, con lo cual se constituye una democracia de abajo hacia arriba.

Y es en el entorno de un Estado en vías de alcanzar una maximización de esta democracia, entendida como un proceso continuo

<sup>1</sup> Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Guadalajara.



donde se requiere la suma de la sociedad y gobierno como núcleo fundamental para promover las coincidencias sociales, técnicas y políticas que permitan la toma de decisiones consensadas, cuya deliberación en conjunto asegure en la medida de lo posible una completa concepción de la problemática, así como los retos a asumir y el debido plan de trabajo que permita crear soluciones sostenibles y sustentables para todos.

Como señalaba Alexis de Tocqueville en su obra *La democracia en América*, que el gobierno de la democracia debe, a la larga, aumentar las fuerzas reales de la sociedad.<sup>2</sup>

En ese orden de ideas, el contexto de Cabildo Abierto se da dentro del derecho municipal, que importa un papel especial, ya que es un tema muy dinámico. Se trata de una figura jurídica-administrativa que, con el paso del tiempo ha ido puliendo sus facultades y atribuciones hasta convertirse en una entidad de gobierno autónoma en actividades fiscales y hacendarias, de gestión y manejo de recursos; implementación de reglamentos y bandos de gobierno para asegurar la idónea regulación de la convivencia social dentro de su respectiva jurisdicción, además de constituir el punto de encuentro entre la sociedad organizada y el gobierno municipal. Sobre este último aspecto, vale la pena revisar las cifras del municipalismo en México. Actualmente en

cuanto al ámbito municipal,<sup>3</sup> existen 2,448 municipios,<sup>4</sup> que son la división

3 Sobre este ámbito, el doctor Jorge Fernández Ruiz en su artículo denominado “Las elecciones municipales” señala que de conformidad con el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de los correlativos de las constituciones particulares de los estados, cada municipio será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. No obstante lo dispuesto en el referido precepto constitucional, se da un desdoblamiento del gobierno municipal —que lo acerca al modelo del binomio consejo-alcalde— en un órgano unipersonal, el cual es el presidente municipal, depositario de lo que podemos llamar poder ejecutivo del municipio, y en un órgano colegiado que viene a ser el ayuntamiento en función de cabildo o cuerpo colegiado deliberativo, depositario del poder normativo (materialmente legislativo), presidido por el propio presidente municipal que lo representa y tiene a su cargo la función ejecutiva; el mismo artículo 115 constitucional previene que el ayuntamiento se integre por el presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. A manera de excepción, aplicable al gobierno municipal, el artículo 2 constitucional, en la fracción III de su apartado A, reconoce a los pueblos indígenas el derecho a elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a sus autoridades para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

4 El crecimiento del número de los municipios ha tenido un auge durante las últimas dos décadas. En 1990, el país contaba con 2,368 municipios lo que significa que en el transcurso de 27 años se han creado 80 más aproximadamente. Esto representa una tasa de crecimiento en promedio de 3.5 municipios más por cada año. Cabe señalar que existe una amplia densidad de concentración de los municipios en cada uno de los estados. Por ejemplo, Baja California y Baja California Sur cuentan con la menor densidad al contar con una división de 5 municipios; mientras que en el otro extremo se encuentra Oaxaca que actualmente cuenta con el mayor número de municipios del país: 570. En tal solo 5 de los 31 Estados se concentra más de la mitad del total de los municipios del país: Oaxaca (570), Puebla (217), Veracruz (212), Jalisco (125) y el Estado de México (125).

2 De Tocqueville, Alexis. *La democracia en América*. México, Fondo de Cultura Económica, 2002, p. 21.



administrativa de las 31 entidades federativas del país.<sup>5</sup> La Ciudad de México, está conformada por 16 delegaciones, pero a partir de 2020, de acuerdo a la reforma política, serán alcaldías.<sup>6</sup> Esto se representa en la siguiente tabla:

Estado	Número de Municipios	Estado	Número de Municipios
Aguascalientes	11	Nayarit	20
Baja California	5	Nuevo León	51
Baja California Sur	5	Oaxaca	570
Campeche	11	Puebla	217
Coahuila	38	Querétaro	18
Colima	10	Quintana Roo	11
Chiapas	124	San Luis Potosí	58
Chihuahua	67	Sinaloa	18
Durango	39	Sonora	72
Guanajuato	46	Tabasco	17
Guerrero	81	Tamaulipas	43
Hidalgo	84	Tlaxcala	60
Jalisco	125	Veracruz	212
México	125	Yucatán	106
Michoacán	113	Zacatecas	58
Morelos	33	<b>TOTAL</b>	<b>2,448</b>

5 Cabe señalar que conforme al artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los municipios (Presidentes Municipales, regidores y síndicos) pueden optar por la reelección inmediata hasta por 2 periodos.

6 Artículo 122, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que las Alcaldías son órganos político administrativos que se integran por un Alcalde y por un Concejo electos por votación universal, libre, secreta y directa, para un periodo de tres años. Los integrantes de la Alcaldía se elegirán por planillas de entre siete y diez candidatos, según corresponda, ordenadas en forma progresiva, iniciando con el candidato a Alcalde y después los Concejales con sus respectivos suplentes, en el número que para cada demarcación territorial determine la Constitución Política de la Ciudad de México. En ningún caso el número de Concejales podrá ser menor de diez ni mayor de quince. Los integrantes de los Concejos serán electos según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, en la proporción de sesenta por ciento por el primer principio y cuarenta por ciento por el segundo. Ningún partido político o coalición electoral podrá contar con más del sesenta por ciento de los concejales. b) La Constitución Política de la Ciudad de México deberá establecer la elección consecutiva para el mismo cargo de Alcalde y Concejales por un periodo adicional. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que los hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.



Elaboración propia con base en la consulta de las constituciones locales.

Ante esta geografía político-municipal, en donde sin duda confluyen un sinnúmero de ideologías que permiten la práctica de la democracia, es fundamental que los ciudadanos de cada comunidad tengan la posibilidad de incidir en la toma de decisiones respecto a temas de interés general como son por ejemplo los servicios públicos más allá de las elecciones.

En ese sentido, una vez involucrados en la iniciativa de proyectar más la voluntad del pueblo en el ejercicio gubernamental, y una vez diseñada la participación social, (vertiente del derecho humano de tomar parte en los asuntos públicos del estado),<sup>7</sup> es que se crean diversas figuras como el Cabildo Abierto, instrumentos capaces de dar esa participación formal y real de la población.

**Formal** por la pertinencia de retomar las juntas de Cabildo Abierto, tan recurridas en las *polis griegas*, como una participación directa, y apartadas del gobierno democrático representativo semi directo en la actualidad.

**Real** por el hecho mismo de ser directa, es decir, no sólo representativa, en la cual las opiniones de cada uno de los integrantes puedan ser atendidas y tomadas en cuenta, y además se establece la obligación del órgano de gobierno de dar respuesta a las opiniones.

<sup>7</sup> Según lo establece el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos "Pacto de San José" y 25, inciso a) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La idea pues, trata diversas cuestiones, una de las primordiales es la ya explorada participación de la sociedad por medio de los instrumentos constituidos para ello, y otra muy importante, es promover la intervención social para tomar parte en las decisiones de una determinada población, sin crear burocracia, dado que quienes actúan en ellas ejercen puestos honoríficos.

La idea no se circunscribe a la creación de estas figuras solamente, sino a la deliberación misma, esta que se logra cuando confluye un conjunto de ideologías puestas al servicio del bienestar ciudadano. Es esta compulsión de ideas, esta depuración de verdades, la que permite una debida deliberación de todos los temas que importan a una sociedad.

Muchas de las políticas públicas puestas en marcha por las autoridades, se dan careciendo del objeto principal para el que fueron impulsadas, que es la escucha y reflexión de las peticiones de quienes habitan dentro del lugar impactado por dicha estrategia.

En la actualidad, el concepto de "abierto" ha cambiado. Si bien en épocas anteriores se refería a la pertinencia para discutir sobre ciertos temas de interés público; en la actualidad se avoca más bien a los esfuerzos legislativos para procurar mayor transparencia y participación integral de la sociedad.

Es decir, que la totalidad de la población agrupada en diferentes sectores ya sean



urbanos o rurales, distribuidos en espacios geográficos muy seccionados -dada la magnitud actual de las metrópolis- tenga una vía adecuada a la cual acudir y hacer valer su derecho de participación en la política y asuntos públicos.

**2. Concepto y antecedentes históricos del cabildo.** Sobre el concepto de Cabildo Abierto existen diferentes ideas, por ejemplo la que propone el autor Anderson Arboleda Echevarry, quien opina que Cabildo Abierto, es una institución del derecho público español que tuvo gran importancia en la época de la independencia, por medio de la cual se convocaba de forma extraordinaria a los vecinos de un municipio para resolver problemas de gravedad, podían ser convocados por autoridades centrales o por la entidad municipal.<sup>8</sup>

En ese sentido, el origen etimológico nos da justamente esa noción, dado que del vocablo latino *capitulum*, diminutivo de *caput*, significa "cabeza". Además, en la edad media también se concibió al cabildo como "reunión de monjes o canónigos".<sup>9</sup>

Por otro lado, el análisis de esta figura se enmarca en el Derecho comparado, histórico o internacional. En efecto, es importante referir que el cabildo nace como una actividad inherente de la población.

8 Villanueva, David. Cabildo Abierto. Disponible en <http://diccionario.leyderecho.org/cabildo-abierto/> (consulta el 14 de Septiembre de 2017), en donde se cita a Arboleda Echeverry, Anderson. Diccionario Jurídico Colombiano.

9 *Ibidem*.

Una vez constituida la figura del municipio, éste adquiere como práctica cotidiana el *cabildear*, actividad consistente en congregarse a conversar los temas y problemáticas cotidianas del ayuntamiento. Es por esta situación espontánea, natural del hombre, de tomar parte en la política de su Estado, que los antecedentes del Cabildo Abierto no se encuentran como un instrumento debidamente establecido, sino como una actividad dentro del panorama político de cada época.

Hablar de cabildo es hablar del municipio, para ello, es preciso remontarse a la época romana, cuna de grandes instituciones jurídicas. En esta época nace el municipio como una institución jurídica; al parecer, **Túsculo** fue el primer municipio identificado por las fuentes y se le sitúa en el año 381, según Tito Livio.<sup>10</sup> Dicha institución constituyó el tratamiento que aplicaba Roma a las comunidades políticamente subordinadas, las cuales seguían conservando cierto grado de autonomía.<sup>11</sup> Esas concesiones y libertades se fundaron en una razón de estricta conveniencia para el propio Imperio, dada la incapacidad administrativa para abarcar un territorio tan extenso, es así como el régimen municipal funcionó como equilibrio político para controlar y administrar un territorio tan vasto e inmenso como lo fue el imperio romano.

10 Barragán Barragán, José, "Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México", Ed. Tirant lo Blanch, México, 2013.

11 Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, México, Porrúa, 3ª. Ed., 2013, p. 9.



En la antigüedad existían dos tipos de cabildos, *el abierto y el cerrado o hermenéutico*. El primero se formaba con la presencia de los vecinos convocados a reunirse en la plaza pública –normalmente a toque de campana–, para tratar asuntos de interés para todos. Por su parte, el cerrado o hermenéutico, excluía la participación directa de la comunidad y se realizaba bajo esta modalidad, cuando el asunto merecía reserva o discreción.

En este período, dado el tamaño pequeño de las ciudades, pueblos y asentamientos, no existía la limitante directa para poder acudir y ser parte de lo que se discutía, que por cierto, la mayoría de los debates se producían en el foro o plaza de cada metrópoli o comunidad, espacio accesible para la totalidad de sus habitantes, dada la proximidad derivada del volumen poco extenso del asentamiento.

Con la Edad Media, época comprendida a partir del siglo V, y que llega a su final con la caída del Imperio Romano de Oriente, la figura municipal entra en un período de oscurantismo, como en todas las ramas científicas, políticas y sociales, dado que el control del gobierno era ejercido por los reyes y éstos servidos por los señores feudales, que controlaban extensas regiones y con ellas todas las disposiciones normativas, económicas, culturales y políticas.

Por otro lado, en la época prehispánica se encuentran los *calpullis*, figura de or-

ganización política, económica y social, en la cual un grupo de familias se integraban para cultivar la tierra, y cuyo sistema de gobierno era el consejo de ancianos.<sup>12</sup> A pesar de no encontrarse antecedentes objetivos del Cabildo Abierto, se registran datos históricos de las reuniones que realizaban los jefes políticos, así como los sacerdotes y el consejo mismo de ancianos, todo esto relatado por los *tlacuilos*,<sup>13</sup> cronistas de esa época.

Después, en la Colonia, los cabildos se constituyeron como las formas de gobiernos de las ciudades, que eran integrados por miembros nombrados a tiempo determinado, elegidos por los lugartenientes y gobernantes del lugar. Los gobernadores enviados por la corona eran quienes presidían las reuniones y a falta de éstos, sus autorizados; tenían facultades de mando y dirección, pero les estaba prohibida toda injerencia, esto en función de potenciar el poder de libre decisión de los miembros.

El puerto de la Vera Cruz, constituye el primer municipio creado en México por Hernán Cortés,<sup>14</sup> luego de la caída de Tenochtitlán, después de este le siguió el de Coyoacán, que fue a su vez el primero

12 Andrade Sánchez, José Eduardo. *Derecho Municipal*, ed. Oxford, México, 2006, p. 12.

13 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf). (consultada el 11 de septiembre de 2017).

14 Huerta Barrera, Teresita R. *Derecho Municipal*. 3ª ed. Ed. Porrúa. México. 2005. p. 4.



metropolitano. La creación de estas demarcaciones surgió no como un producto de exigencias locales, sino como un instrumento de dominación y legitimidad de los conquistadores. El municipio pues, sirvió de base para emprender la colonización de las tierras conquistadas.<sup>15</sup>

Los cabildos de indígenas o repúblicas de indios tenían diferentes funciones como: recaudar y entregar los tributos a los españoles, distribuir el trabajo para construcciones o tareas agrícolas y cooperar en el proceso de evangelización, entre otras actividades. Además tenían facultad en materia penal, como aprehender a los delincuentes y consignarlos. Las funciones de los cabildos de españoles consistían, entre otras cosas, en la ejecución de justicia; los alcaldes ordinarios abocados a la administración y los regidores a las obras públicas.<sup>16</sup>

Los ayuntamientos empezaron a jugar un papel importante en el desarrollo de la colonia ya que se encargaban de la recolección del erario, control sobre las artesanías, vigilar la paz pública, administrar el municipio, de tal suerte que los puestos de los miembros de ayuntamiento se empezaron a vender o a concesionar por el

Rey creando con esto la eternización y el cacicazgo en los ayuntamiento.<sup>17</sup>

Fue precisamente este acaparamiento de puestos el que limitó a los indígenas nativos y criollos en las actividades del cabildo, impidiendo tomar parte en las decisiones de su municipio, una de las causas que a la postre desencadenaría la lucha por la independencia.

Es a partir de la independencia que se pudo hablar del municipio con el adjetivo de mexicano. Es Agustín de Iturbide quien, en 1822 expide el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, en el que estableció que las elecciones de ayuntamientos para el siguiente año se llevarán a cabo de acuerdo con un decreto promulgado por dicho reglamento.

Con el paso de las compilaciones jurídicas y constitucionales, la figura de municipio sigue una suerte intermitente, con etapas de esplendor, como la que corrió después de la Constitución de 1857, que legislaba la organización municipal, y otras en las que la relevancia de esta figura se vio reducida, como en el tiempo del Porfiriato (1876-1880; 1884-1911), en la que la centralización ahogó la vida municipal, los perfectos se convierten en jefes políticos de los ayuntamientos, acabando con la libertad municipal.

15 Andrade Sánchez, *Op. cit.* 12, p. 25.

16 Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf). (consultada el 12 de septiembre de 2017).

17 Suprema Corte de Justicia de la Nación. Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la república de los Estados-Unidos Mexicanos, Decreto de 23 de Mayo de 1812. p. 23,



La soberanía del ayuntamiento fue foco de disputas tanto legislativas como armadas, en las que se pugnaba una aplicación real y objetiva de los preceptos consagrados en la carta magna, los cuales consagraban facultades y dotaban de autonomía al municipio.

La Constitución de 1917, fue un logro llevado a cabo por el congreso constituyente, y representa la actual compilación de nuestro derecho, dio vida a la estructura y funciones del orden municipal de gobierno, en su artículo 115, que a la fecha conservamos con las modificaciones naturales de toda sociedad en evolución.

Es así que con el paso del tiempo, la figura de cabildo pasa a ser llamada municipio, y cuya planilla operativa se le denomina ayuntamiento, importa, también, un cambio conceptual en referencia a los planos en los que se desarrolla cada figura. El municipio es, actualmente, la figura dentro del sistema administrativo y jurídico mexicano, como circunscripción geográfica que delimita un campo de acción, su campo de acción es abstracto, al ser una figura moral. El concepto de cabildo se refiere a las deliberaciones tomadas por el pleno del ayuntamiento, éste último es conformado por el personal tanto administrativo como político, es decir, los que son elegidos mediante voto.

Cabe destacar que actualmente la expresión “sala de cabildos”, o “reunión del cabildo” se refiere a las sesiones del ayuntamiento o consejo municipal. En líneas

precedentes, nos referíamos al contrapeso que constituye la función del Cabildo Abierto, ya que las decisiones del pleno serían tomadas una vez pasado el filtro de las organizaciones vecinales y sectores específicos, empoderados precisamente por esta figura.

### 3. Derecho comparado

En distintas latitudes de nuestro continente la figura del cabildo abierto ha tenido presencia en la actividad municipal. A manera meramente ejemplificativa, cito las experiencias de Colombia y Uruguay.

#### Colombia

En las reseñas históricas que aluden al acta de Independencia de dicho país, fechada el 20 de julio de 1810, se lee esta significativa frase: “...en virtud de haberse juntado el pueblo en la plaza pública...”.

En esta frase se destaca un hecho fundamental para Cabildo Abierto: la presencia en las plazas mayores de las capitales americanas y de las villas ilustres, de un pueblo que ha reivindicado su soberanía en virtud de la desaparición del monarca español.

El momento en el que el Cabildo Abierto se convierte en el espacio público donde se ejerce la libertad política de las comunidades, en este caso de la Nueva Granada (hoy Colombia), lo describe con detalle el diplomático, historiador y político colombiano Indalecio Liévano Aguirre:

“El cabildo abierto fue, pues, la institución a través de la cual se materializó



nuestra independencia como resultado del clamor popular y del anhelo de las gentes de contar con un espacio en donde pudiesen ejercer directa y libremente sus derechos ciudadanos”.<sup>18</sup>

Con esa referencia histórica, es importante considerar que en el sistema jurídico colombiano, la Ley 134 de 1994 es el marco legal que regula los mecanismos de participación ciudadana. En el caso que abordamos, el artículo 9 de esta legislación, se plantea que “el Cabildo Abierto es la reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad”. La materia del Cabildo Abierto puede ser de cualquier naturaleza que sea asunto de interés para la comunidad.

En ese sentido, el título IX de la misma ley, establece las bases para que se pueda llevar a cabo el mecanismo de Cabildo Abierto, las cuales son las siguientes:

#### “Título IX

##### Del Cabildo Abierto.

**Artículo 81°. Oportunidad.** En cada periodo de sesiones ordinarias de los concejos municipales o distritales, o de las juntas administradoras locales, deben ce-

lebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes en el municipio, distrito, localidad, comuna o corregimiento, soliciten sean estudiados y sean de competencia de la corporación respectiva.

**Artículo 82°. Petición de Cabildo Abierto.** Un número no inferior al cinco por mil del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, según el caso, podrán presentar ante la secretaría de la respectiva corporación la solicitud razonada para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, con no menos de quince días de anticipación a la fecha de iniciación del periodo de sesiones.

Las organizaciones civiles podrán participar en todo el proceso de convocatoria y celebración de los Cabildos Abiertos.

**Artículo 83°. Materias objeto de Cabildo Abierto.** Podrá ser materia de Cabildo Abierto cualquier asunto de interés para la comunidad. Sin embargo, no se podrán presentar proyectos de ordenanza, acuerdo o cualquier otro acto administrativo.

**Artículo 84°. Prelación.** En los Cabildos Abiertos se tratarán los temas en el orden en que fueron presentados ante la respectiva secretaría.

**Artículo 85°. Difusión del Cabildo.** Los concejos municipales o distritales, o las juntas administradoras locales, dispondrán la amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto

18 Cit. Pos. Orlando V. Caballero Díaz, en su nota electrónica titulada “Cabildo Abierto, su alcance e importancia”, consultada el 15 de septiembre de 2017 en la siguiente dirección electrónica <https://www.elheraldo.co/noticias/politica/cabildo-abierto-su-alcance-e-importancia-86357>.



de Cabildo Abierto. Para ello, ordenarán la publicación de dos convocatorias en un medio de comunicación idóneo.

**Artículo 86°. Asistencia y vocería.** A los Cabildos Abiertos podrán asistir todas las personas que tengan interés en el asunto.

Además del vocero de quienes solicitaron el Cabildo Abierto, tendrán voz quienes se inscriban a más tardar tres (3) días antes de la realización del Cabildo en la secretaría respectiva, presentando para ello un resumen escrito de su futura intervención.

**Artículo 87°. Obligatoriedad de la respuesta.** Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública a la cual serán invitados los voceros, el presidente de la respectiva corporación dará respuesta escrita y razonada a los planteamientos y solicitudes ciudadanas. Cuando se trate de un asunto relacionado con inversiones públicas municipales, distritales o locales, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad de las mismas dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

**Artículo 88°. Citación a personas.** Por solicitud de los promotores del Cabildo o por iniciativa de los voceros, previa proposición aprobada por la corporación, podrá citarse a funcionarios municipales o distritales, con cinco (5) días de anticipación, para que concurran al Cabildo y para que respondan, oralmente o por escrito, sobre

hechos relacionados con el tema del Cabildo. La desatención a la citación sin justa causa, será causal de mala conducta.

**Artículo 89°. Sesiones fuera de la sede.** Cuando se trate de asuntos que afecten específicamente a una localidad, corregimiento o comuna, el Cabildo Abierto podrá sesionar en cualquier sitio de éste, con la presencia del respectivo concejo municipal o distrital, o la junta administradora local, según el caso.

De lo anterior, podemos advertir que las bases del Cabildo abierto en Colombia son las siguientes:

- Las autoridades municipales deben celebrarse por lo menos dos sesiones en las que se considerarán los asuntos que los residentes.
- El 0.5% del censo electoral del municipio, distrito, localidad comuna o corregimiento, pueden presentar solicitud para que sea discutido un asunto en Cabildo Abierto, en donde podrán participar cualquier persona que tenga interés en el asunto así como las organizaciones civiles.
- Cualquier asunto de interés para la comunidad puede ser sometido a Cabildo Abierto.
- Se procurara la más amplia difusión de la fecha, el lugar y de los temas que serán objeto de Cabildo Abierto.
- Terminado el Cabildo dentro de la semana siguiente, en audiencia pública, las autoridades municipales deberán dar respuesta escrita y ra-



zonada a los planteamientos y cuando se trate de asuntos financieros, la respuesta deberá señalar el orden de prioridad dentro del presupuesto y los planes correspondientes.

- Además, previa notificación oportuna, podrá citarse a funcionarios municipales, para que concurran al Cabildo y para que respondan a los planteamientos.

Ahora bien, sobre esta figura, la Corte Constitucional de Colombia en sus sentencias ha ratificado la naturaleza jurídica de este mecanismo, en el cual se aluden también a los orígenes del mecanismo, como lo podemos ver enseguida:

“...Esta expresión de democracia directa remonta sus orígenes al derecho español del cual se adoptó en Latinoamérica durante la colonia. Más que una fórmula desarrollada por el derecho positivo indiano, consistía en una práctica del fuero popular, mediante la cual se tomaban decisiones [...]”<sup>19</sup>

Asimismo, en dicha sentencia C-180 de 1994, la propia Corte Constitucional refirió que los mecanismos de participación se deben entender en el marco de los derechos de los ciudadanos y, por lo tanto, deben ser interpretados con un criterio expansivo.

Otro aspecto que se ha considerado con fuerza, es que el cabildo abierto constituye

la garantía constitucional de las reuniones políticas de carácter deliberante.

En ese sentido, retomando la noción de cabildo abierto como una reunión pública de los concejos distritales, municipales o de las juntas administradoras locales, en la cual los habitantes pueden participar directamente con el fin de discutir asuntos de interés para la comunidad. El “interés” a que alude la norma, desde luego, enfatiza la especial relación que entre el sujeto y el asunto debe existir y que propicia su pertenencia, por razón de la residencia, a la respectiva localidad o municipio.

Su propósito esencial, es ampliar los escenarios de participación de los ciudadanos y en concreto, que la comunidad política de manera directa y pública, intervenga y decida acerca de los asuntos propios de la respectiva población. Derecho que ejerce la comunidad ante sus respectivos representantes de elección popular -concejales o miembros de las juntas administradoras locales- participando y discutiendo los asuntos de interés para la colectividad.

### Uruguay

En dicho país de Sudamérica, el nombre está asociado en forma directa a las cruzadas libertadoras y representa los prime-

19 Sentencia C-180 de 1994, p.510.

ros intentos de democracia participativa que vivió el país, tornándose verdaderas instituciones de gobierno local.<sup>20</sup>

En el caso de los actuales municipios, el nombre cabildo se utiliza para definir una asamblea abierta que por decreto debe realizar el gobierno municipal. Dentro de la reglamentación de los municipios, específicamente en el artículo 31,<sup>21</sup> expresa que los Gobiernos Municipales elaborarán un Plan de Desarrollo Municipal y un proyecto de Presupuesto Quinquenal, así como los respectivos ajustes anuales, previa realización de un cabildo convocado por el Alcalde o la Alcaldesa. Éste último presidirá el Cabildo Abierto, que será coordinado con los Concejos Vecinales de su municipio, en el que participarán los miembros del Gobierno Municipal, los miembros de los Concejos Vecinales, los representantes de las organizaciones sociales del municipio, vecinos y vecinas (Decreto 33.209).

20 Referencia tomada de la siguiente dirección electrónica : <http://municipiob.montevideo.gub.uy/node/146>

21 En Montevideo, la normativa sobre la Descentralización Política y Participación Ciudadana está delimitada por la Ley N° 18.567 (de carácter nacional) y por el Decreto 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo (y sus modificativos y agregados). La Ley N° 18.567 en su artículo 1° establece que habrá una autoridad local que se denominará Municipio, configurando un tercer nivel de Gobierno y Administración, que se agrega a los tradicionales niveles de Gobierno Nacional y Departamental. Los decretos departamentales reglamentan el modo de funcionamiento, y especifican cometidos, competencias y atribuciones.

El artículo afirma que: “Dicho cabildo será convocado por lo menos una vez al año a efectos del análisis, seguimiento y propuestas sobre la gestión municipal, así como la toma de decisiones sobre el Presupuesto Participativo que corresponda”.

Los cabildos son, en definitiva, un espacio de participación en donde el Gobierno Municipal presenta su plan de trabajo y rinde cuentas de lo hecho en el último año. Se fomenta, de esa forma, la participación activa de los ciudadanos y las ciudadanas en la gestión pública y el control de la gestión, como forma de fomentar y profundizar la democracia participativa.

#### 4. El Cabildo Abierto en Jalisco

En el 2016, en Jalisco se implementó una importante reforma en materia de participación social con el afán de establecer nuevos mecanismos de democracia directa.

En efecto, mediante decreto número 25833, la Legislatura del Estado de Jalisco, generó reformas que van focalizadas a la Participación social,<sup>22</sup> para generar instrumentos de participación como son: El Gobierno abierto, plebiscito, Referéndum, la ratificación constitucional, iniciativa popular, iniciativa popular municipal, el presupuesto participativo, la revocación de mandado, consulta popular, contra-

22 Dicho decreto se publicó en el periódico oficial “El Estado de Jalisco” el pasado 16 de junio del año en curso, mediante el cual se reforman los artículos 2, 4, 6, 9, 11, 12, 28, 34, 47, 70, 78, 84 y se modifica el nombre del Capítulo I del Título Segundo de la Constitución Política del Estado de Jalisco.



loría social, Cabildo abierto y las juntas municipales.

Ahora bien del análisis de dichos mecanismos, es importante precisar que el Cabildo Abierto posee una connotación netamente municipal, lo anterior fundado en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 115 fracción II segundo párrafo establece que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, **de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados**, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, **que organicen la administración pública municipal**, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia **y aseguren la participación ciudadana y vecinal**.

En ese sentido, la reforma en comento trasciende principalmente en reconocer la participación ciudadana como derecho humano, creando los instrumentos señalados, entre los cuáles en el caso que analizamos acerca del Cabildo Abierto, tiene como principal función fomentar la participación de los ciudadanos a través de los representantes de las asociaciones vecinales debidamente registradas, quiénes tendrán el derecho de presentar propuestas o peticiones ante el pleno del Ayuntamiento en sesión, en por lo menos

6 sesiones ordinarias de las que celebre el ayuntamiento en el año, pues así quedó dispuesto en el artículo 11 fracción XI de la Constitución Política Local que señala:

#### **Artículo 11. (...)**

Los Ayuntamientos emitirán los reglamentos y disposiciones administrativas que les permitan asegurar la participación social y vecinal, teniendo como bases mínimas, las establecidas en la ley estatal relativa a la materia.

En el Estado de Jalisco se reconocen por lo menos, los siguientes instrumentos de participación social:

(...)

**XI.** Cabildo abierto es el instrumento en el que los ciudadanos, a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, tienen derecho a presentar propuestas o peticiones en por lo menos seis de las sesiones ordinarias que celebre el Ayuntamiento en el año; y

Aunado a ello, dicha figura se encuentra regulado en el Título Décimo Segundo, Capítulo único, artículo 445-E del Código Electoral y de Participación Social, en el cual se establece que el Cabildo abierto es el instrumento en el que los ciudadanos, a través de representantes de asociaciones vecinales debidamente registradas, tienen derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que celebre en Ayuntamiento en el año.



Además, en la codificación jalisciense se prevé que los municipios regularán la forma y periodicidad en que se celebrarán las sesiones de cabildo abierto, de conformidad con las bases que establezca la legislación estatal en materia de gobierno y administración pública municipal.<sup>23</sup>

Por su parte, el Título Séptimo, Capítulo único, artículos 123 y 123 Bis., de la Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco, establece que:

**“Artículo 123.** Los Ayuntamientos deben promover la organización y participación de los vecinos, con las siguientes atribuciones:

**I.** Definir, precisar y revisar los límites de las colonias, barrios y zonas de los centros de población, para determinar el ámbito territorial que corresponda a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal, asegurando se incluyan la totalidad de las áreas urbanizadas;

**II.** Determinar la dependencia municipal responsable para coordinar las relaciones con las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal, establecer su registro y en general, ejercer las atribuciones específicas que se establecen en esta ley para apoyar sus actividades;

**III.** Promover en los habitantes y propietarios de las colonias, barrios, centros de población y comunidades indígenas, la constitución e integración a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal.

Cuando los vecinos no tengan la capacidad económica para pagar los gastos para constituir personas jurídicas, el Ayuntamiento que corresponda promoverá por conducto del Colegio de Notarios, la presentación de los servicios de constitución y formalización de las personas jurídicas, sin costo para los interesados;

**IV.** Proporcionar a las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal la información municipal que requieran para el desarrollo de sus actividades; y

**V.** Las demás que les confiere esta ley, los reglamentos municipales respectivos y los estatutos de las personas jurídicas con funciones de representación ciudadana y vecinal.

**Artículo 123 Bis.** Las asociaciones vecinales y las personas jurídicas que tengan función de representación ciudadana tienen derecho a presentar propuestas o solicitudes en por lo menos seis sesiones ordinarias de las que celebre en Ayuntamiento en el año bajo las siguientes bases:

**I.** No podrán presentar propuestas o solicitudes cuando se trate de ley de ingresos, disposiciones orgánicas, escalafón y condiciones generales de trabajo de los servidores públicos;

<sup>23</sup> De conformidad con el artículo transitorio quinto del decreto de reforma legal al código, se ordenó a los Ayuntamientos realizar las modificaciones a reglamentos y disposiciones administrativas en un plazo no mayor a tres meses a partir de la publicación de dicho decreto.



II. Las propuestas o solicitudes deberán presentarse por escrito ante la oficialía de partes del Ayuntamiento con las formalidades mínimas del procedimiento, por escrito, firmado el representante legal de la asociación vecinal, precisar de manera clara y sencilla el asunto a exponer, y establecer un domicilio dentro de la cabecera municipal para recibir notificaciones, anejar el documento que acredite la vigencia de la asociación vecinal; y

III. Cada Ayuntamiento deberá regular la participación social en el Cabildo Abierto en términos de igualdad.

En tal sentido, los 125 Ayuntamientos de la entidad deberán prever en sus reglamentos la forma de organizar los Cabildos Abiertos de conformidad con las bases previstas tanto en la Constitución local como en el Código Electoral.

En suma, considero que la regulación del Cabildo Abierto en Jalisco busca reconocer la realidad de cada municipio permitiendo formas específicas de participación, temas a tratar, plazos, votaciones, obligatoriedad de las decisiones, etc.

Por todo ello, estimo que este esquema puede ser funcional desde una perspectiva donde la sociedad tenga una injerencia directa con el Ayuntamiento con el fin de construir una administración más eficaz, cercana y sensible a las demandas ciudadanas.

En conclusión, este instrumento de participación social permite la interacción y la influencia social en las decisiones y en los actos de la autoridad municipal, por ello el Cabildo Abierto busca ser un nuevo

espacio de involucramiento de los ciudadanos con el quehacer público.

### 5. Conclusión

El empoderar a la ciudadanía a través de instrumentos de participación constituye la mejor propuesta de crecimiento social en el plano de igualdad, en donde se dote a cada persona de las herramientas necesarias que le permitan confluír a la libre manifestación de ideas, respecto de los temas que importan en su región.

Es optimista el panorama de estas figuras, que, con el paso de las experiencias y criterios, se irán puliendo hasta poder extenderse hacia todas las hipótesis posibles, que permitan expandir el universo de derechos de la ciudadanía, dentro del contexto progresivo de nuestro ordenamiento jurídico.

Así mismo, dentro de la progresividad de la ciencia jurídica, no debemos limitarnos a considerar sólo las herramientas actuales, sino visualizar todos los campos de acción propicios para establecer un mecanismo que fundamente e instrumente la debida escucha y reflexión de todas las personas involucradas, en todas las áreas necesarias.

Los esfuerzos por establecer mecanismos de participación que permitan estas acciones siempre serán bienvenidos, creemos que contribuyen a lograr un adecuado avance democrático, que ayude a alcanzar el verdadero fin de este sistema de gobierno, que es el gobierno del pueblo para el pueblo. Consagrado en el artículo 39 de nuestra carta magna, la cual, presupone una infinidad de acciones a tomar,



para desarrollar todo el potencial de estos mecanismos.

Por estas razones, y retomando la idea inicial de apostar a una democracia de abajo hacia arriba, considero que es necesaria la participación activa de los ciudadanos que impacte directamente en las decisiones de los órganos colegiados de representación política, pero sobre todo crear un vínculo directo entre la autoridad y la ciudadanía con el objeto de involucrarse con los problemas que la aquejan y sea ésta la palanca de desarrollo democrático del municipalismo mexicano más allá de las elecciones.

#### Fuentes de Investigación

##### Bibliográficas

Andrade Sánchez, José Eduardo, "Derecho Municipal", 1ª ed., México, ed. Oxford, 2006.

Barragán Barragán, José, "Estudios sobre las Cortes de Cádiz y su influencia en México", México, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.

De Tocqueville, Alexis. "La democracia en América". México, Fondo de Cultura Económica, 2002.

Fernández Ruíz, Jorge "Las elecciones municipales" México, Temas Selectos de Derecho Electoral, no. 13, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

Huerta Barrera, Teresita R., "Derecho Municipal", p. 4, ed. Porrúa, México, 3ª ed., 2005.

Robles Martínez, Reynaldo, "El Municipio", 3ª. Ed., México, Porrúa, 2013, p. 9.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. "Colección de los decretos y órdenes de las Cortes de España, que se reputan vigentes en la República de los Estados-Uni-

dos Mexicanos", "Decreto de 23 de Mayo de 1812."

##### Electrónicas

Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. [http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01\\_historia\\_del\\_municipio\\_mexicano.pdf](http://www.inafed.gob.mx/work/models/inafed/Resource/335/1/images/guia01_historia_del_municipio_mexicano.pdf).

David Villanueva, 'Cabildo Abierto' (diccionario.leyderecho.org 2017) consulta de fecha 14 de Septiembre de 2017.

Intendencia de Montevideo, Municipios de Montevideo.

<http://municipiob.montevideo.gub.uy/node/146>

Orlando V. Caballero Díaz, nota electrónica titulada "Cabildo Abierto, su alcance e importancia", <https://www.elheraldo.co/noticias/politica/cabildo-abierto-su-alcance-e-importancia-86357>.

##### Legislación

Convención Americana de Derechos Humanos.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Ley 134 de 1994 (Colombia).

Ley N° 18.567 (de carácter nacional) y por el Decreto 33.209 de la Junta Departamental de Montevideo (y sus modificativos y agregados) (Uruguay).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de Jalisco.

Código Electoral y de Participación Social.

Ley de Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco.

Reglamento de Participación Ciudadana para la Gobernanza del municipio de Guadalajara.

##### Sentencias

Sentencia C-180 de 1994, p.510. Corte Constitucional de Colombia.



**QUID IURIS**





# Visitantes



La

# Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en





# México

Jorge Sanchez Morales

**I. Introducción. II. Antecedentes Históricos. III. Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México; IV. Legislaciones de la República Mexicana; V. Retos en la Reelección; VI. Bibliografía.**

## **I. Introducción**

El sistema político electoral mexicano ha realizado cambios a fin de fortalecer la democracia, uno de ellos es introducir nuevamente la reelección legislativa y de ayuntamientos.

Es sabido que en la cultura política mexicana, la reelección se vincula a regímenes dictatoriales y no a gobiernos democráticos, tomando en consideración los antecedentes históricos de esta figura en el país.

La reelección es la acción y efecto de reelegir; éste a su vez, significa volver a elegir nuevamente lo mismo. Alude así a la elección segunda o ulterior de la misma persona para el cargo que estaba desempeñando y en el cual cesaba o iba a cesar, o en el desempeño anteriormente. En otros idiomas reelegir tiene su equivalente en: inglés, *to re elect*, francés, *réélire*; alemán, *wiederwählen*; italiano, *rieleggere* y portugués, *reeleição*.

Entonces, se debe entender que la reelección es la posibilidad jurídica que tiene un individuo que haya desempeñado algún cargo de elección popular, para contender nuevamente por el mismo cargo al finalizar el periodo de su ejercicio.

De igual forma, la reelección constituye en un sistema político-electoral, la posibilidad de que un ciudadano que ha sido elegido para una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución y las leyes, el derecho de volver a postularse y ser nuevamente electo una o más veces para la misma posición.



Por otra parte, se puede inferir que la reelección inmediata es el derecho que se contempla en un ordenamiento jurídico, para que una persona que ostenta un cargo de elección directa o indirecta, pueda ser electa de manera sucesiva o ininterrumpida en el mismo cargo.

La figura de la reelección se considera una condición sine qua non para el funcionamiento adecuado de la democracia representativa. Se refiere a la posibilidad de que un ciudadano que ocupa un cargo de elección popular compita para ocuparlo nuevamente.

A la luz de las definiciones anteriores, se advierte que la figura jurídica de la reelección, tiene una concepción dual o dialógica, pues por una parte refiere a un sistema electoral de renovación de los cargos públicos, así como a un derecho político-electoral.

En efecto, la reelección además de ser un sistema electoral también establece un derecho político-electoral de ser votado; pues las prerrogativas inherentes a ese derecho por parte de un ciudadano que previamente ocupa el cargo por el cual contiene, también constituye un modelo de representación política, en el que se otorga la posibilidad de volver a postularse y ser nuevamente electo, para la misma posición que ocupa.

Por ende, la reelección se puede entender desde dos puntos de vista:

- Como un sistema electoral de representación política de renovación de los cargos públicos; o bien,

- Como un derecho político-electoral; en lo particular, el derecho a ser votado en el cargo que detentan los ciudadanos que pretenden reelegirse, como reconocimiento del buen desempeño a su gestión.

Sin embargo, es preciso hacer una aclaración importante en cuanto al derecho a reelegirse, como vertiente del derecho a ser votado; la reelección no opera en automático.

En tanto que en el caso de candidatos postulados por los partidos políticos, es necesario que tales institutos políticos los vuelvan a postular para poder ser reelectos; y por lo que respecta a los candidatos independientes, es preciso acreditar nuevamente la existencia del apoyo ciudadano para volver a postular su candidatura, como lo establecen algunas legislaciones estatales en México.

En ambos casos, el derecho a reelegirse se encuentra inmerso en el modelo de representación política del sistema de partidos para ser postulado nuevamente, y en el caso de los candidatos independientes, contar con el apoyo ciudadano, sin el cual no puede obtener su registro, conforme a la legislación mexicana.

Por lo anterior y una vez advertidas las definiciones, conceptualizamos la reelección como el derecho y/o el sistema de representación político-electoral, por el cual un ciudadano se postula como candidato, bien a través de un partido político o de forma independiente, al cargo por el



cual ha sido elegido para una función pública, tanto ejecutiva como legislativa; por uno o más periodos o de manera indefinida, bien de forma inmediata o alterna una vez pasado un periodo.

De las acepciones antes señaladas, se advierten una serie de características de la reelección, así como distintas modalidades que dan lugar a modelos diversos por los cuales el legislador puede regular la institución de la reelección.

## II. Antecedentes históricos

México ha pasado por diversas etapas históricas, desde la colonia española, en la que la gobernaba una monarquía moderada hereditaria, que con la promulgación de la Constitución de Cádiz en 1812, se permitía que los ciudadanos de las provincias fueran designados diputados de las Cortes y una vez que concluía su encomienda, estos podían ocupar el mismo cargo pasado un periodo y en el caso de los cargos que integraban los ayuntamientos, los concejiles debían esperar dos años para ser reelectos.

Así, a raíz de la formación de diversas clases sociales de originarios del territorio americano y del español, de los nacidos de españoles en provincia, así como de nacidos entre oriundos y españoles, llamados indígenas, peninsulares, criollos y mestizos, respectivamente, que recibían entre ellos un trato desigual, inequitativo e injusto, por parte de la corona española, se creó un descontento general dando paso a una identidad territorial e ideales de libertad.

Esta situación originó un movimiento armado que culminó con la independencia de México como nación, del control y pertenencia a España, época durante la cual se gestaron diversas constituciones.

La Constitución de Apatzingán de 1814, permaneció el principio de reelección de diputados posterior a un periodo que contemplaba la Constitución de Cádiz de la monarquía española.

En las Constituciones de 1824 y 1836, no se estableció ninguna prohibición sobre la reelección de diputados federales o locales y senadores, ni miembros de los Ayuntamientos, y en la última se permitía expresamente la reelección de los gobernadores, prefectos y sub prefectos, a cargo de los departamentos, distritos y partidos, respectivamente; Con las Bases de Organización Política de la República de 1843, así como con el Acta de Reforma de 1847, tampoco se señaló



ninguna prohibición para la reelección de los citados funcionarios federales y locales.

Con la promulgación de la Constitución de 1857, se siguió con ese criterio, pero con el plan fallido de la Noria en 1871 y el de Tuxtepec en 1876, liderados por Porfirio Díaz, para acabar con el periodo presidencial de Sebastián Lerdo de Tejada (1972-1976), se intentó establecer el principio de la no reelección.

Sin embargo, contrario a ello, durante el gobierno de Porfirio Díaz la constitución fue reformada en varias ocasiones, en una primera ocasión en 1878, para volver a permitir la reelección pasado un periodo del encargo de presidente y gobernadores, y en segundo lugar, en 1887, se estableció, para esos funcionarios, la reelección inmediata por un solo periodo consecutivo y pasado otro se podía volver a reelegirse, para 1890 y 1904, se retiró del texto todo control sobre la reelección quedando indefinida, y es esta última fecha, el periodo presidencial paso de cuatro a seis años.

Ante el descontento por la reelección, de nueva cuenta de Porfirio Díaz en 1910, se gestó la lucha armada de la revolución mexicana, que generó la entrada al poder de Francisco Ignacio Madero González como presidente de la república, efectuando en 1911, la última reforma de la Constitución de 1857, en la que se prohibió de forma total y definitiva la reelección de presidente y gobernadores.

Así, en esta etapa histórica de nuestra nación, en 1917 se promulga la constitución que reformó a la de 1857, en la que no se estableció prohibición alguna de la posibilidad de los legisladores y los integrantes de los ayuntamientos de volver a ocupar el cargo respectivo en el periodo inmediato, empero, no se permitía esa posibilidad para el presidente y los gobernadores, prohibición que alcanzo a los primeros con la reforma de 1933.

En ese sentido, la Ley Suprema de 1917, es la que sigue rigiendo hasta la fecha, y la prohibición señalada prevaleció hasta la reforma político-electoral de 2014, en la que se mantiene ésta respecto de los cargos de presidente de la república y de los gobernadores, pero se instituyó la posibilidad de que los diputados federales y locales se reelijan hasta por cuatro periodos consecutivos y los senadores por dos, y en cuanto a los munícipes solo por un periodo más del de su encargo.

### III. Reelección legislativa y de Ayuntamientos en México

La reforma constitucional de 2014 introdujo al sistema electoral mexicano la figura de la *reelección*, por lo que finaliza un periodo de la vida política del país, que se basaba en el principio histórico de la “no reelección” inmerso en la Carta Fundamental desde 1933.

Este cambio al paradigma constitucional tiene sus fortalezas:

- La continuidad o no en el cargo de un funcionario público mediante



la determinación de la voluntad ciudadana; El fortalecimiento de la rendición de cuentas entre representantes y representados;

- Tener una clase legislativa más preparada;
- Ampliar el horizonte de las legislaciones federales y locales, al generar confianza a la hora de construir acuerdos; y
- Lograr el profesionalismo de la función legislativa como una mejor calidad en cuanto a su representación.

De esa manera, la señalada reforma constitucional 2014, introduce para el marco federal la figura de la reelección legislativa inmediata, contando con reglas específicas: **los senadores** de la república podrán ser electos **hasta por dos periodos consecutivos** y los diputados del congreso de la unión **hasta por cuatro**.

Es importante destacar que la reelección traerá una serie de ventajas a las y los futuros legisladores:

- Profesionalización y especialización de la función legislativa;
- Mejores nexos entre los representantes y sus electores;
- Responsabilidad de los legisladores; y
- Seguimiento de los proyectos legislativos a largo plazo.

Entonces, la reelección en México se ha diseñado como un instrumento constitucional con el que cuenta *el elector para incentivar el buen desempeño del cargo popular*.

También y de acuerdo a la señalada reforma constitucional, corresponde a los estados, permitir la reelección de sus diputados de las legislaturas locales:

*Veinticuatro entidades federativas* contemplan en sus constituciones locales que los diputados podrán ser electos *hasta por cuatro periodos consecutivos*: Baja California, Baja California Sur, Campeche, Ciudad de México<sup>1</sup>, Chiapas, Coahuila, Durango, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz y Yucatán; y

Ocho entidades federativas prevén en sus respectivas constituciones que los integrantes del poder legislativo podrán ser electos *hasta por un periodo adicional*: Aguascalientes, Colima, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo, Tamaulipas y Zacatecas.

En cuanto a la figura de la reelección sobre presidentes municipales, regidores y síndicos, éstos podrán ser reelectos por un periodo consecutivo<sup>2</sup>, siempre y cuando el periodo de su mandato no sea

1 Por mayoría la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la invalidez del artículo 29, apartado B, numeral 3, de la Constitución Política de la Ciudad de México, a través de las Acciones Inconstitucionalidad AI15, 16, 18 y 19/2017, determinando que es lo que se debe establecer expresamente por mandato de la CPEUM.

2 Las únicas entidades que no han modificado hasta el momento su constitución en cuanto a la reelección de sus ayuntamientos son: Hidalgo y Veracruz.



mayor a tres años<sup>3</sup>, lo cual sucede en las legislaciones de Veracruz<sup>4</sup> e Hidalgo.<sup>5</sup>

Con respecto a las candidaturas independientes, la Constitución Federal<sup>6</sup> limita la aspiración de los candidatos independientes que busquen reelegirse, puesto que la facultad de postular a un representante popular, está reservada para los partidos políticos.

Finalmente, con la celeridad de los procesos electorales, la reelección tendrá varios retos que perseguir en los comicios venideros, como unificar criterios con respecto a la separación del cargo en aquellos funcionarios que busquen una postulación; regular el financiamiento, para

3 En la acción de inconstitucionalidad AI 55/2016 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el juicio SUP-JDC-101/2017 de la Sala Superior del TEPJF, se determinó que en la elección de Ahuacatlán, Nayarit se permitiera la reelección por cuatro años por única ocasión, esto para hacer efectivo el derecho a la elección consecutiva de los integrantes del ayuntamiento.

4 Artículo 70 de la Constitución Política del Estado de Veracruz: *Los ediles durarán en su cargo cuatro años, debiendo tomar posesión el día primero de enero inmediato a su elección...* Los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente.

5 Artículo 125 de la Constitución Política del Estado de Hidalgo: *Los presidentes municipales, síndicos y regidores de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato;*... Artículo 29 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Hidalgo: *“Los Ayuntamientos serán electos por planilla, mediante sufragio directo, libre y secreto; durarán en su encargo cuatro años y se renovarán en su totalidad al término de cada periodo...”*

6 Artículo 59 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.





quienes pretendan buscar reelegirse en el cargo; establecer medios para evaluar la gestión y la rendición de cuentas; lograr la paridad de género en la postulación de las candidaturas y conjugar las elecciones de usos y costumbres con ésta figura.

#### **IV. La Reelección desde la Visión de las Legislaciones Locales**

Las entidades federativas específicamente en su legislación, cuentan con libertad legislativa para expedir leyes en materia electoral, sin embargo, esas facultades no son irrestrictas, toda vez que se deben ejercer en observancia de los principios y bases establecidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano.

Por tal motivo, se agrupa las entidades en cuadros con relación a la figura de la reelección, señalando las fechas de modificación de su constitución y de su normativa estatal, licencia (90 ó 120 días), entidades donde se necesita únicamente licencia, y requisitos como: la aprobación de cuentas públicas, declaración de situación patrimonial, normativa de partidos y sin condiciones.

## **La Reelección en las Entidades Federativas...**



## La Reelección en las Entidades Federativas

ESTADOS	Constitución Estatal	Normativa Estatal	Licencia 90 días antes	Licencia del Cargo 120 días antes	
Aguascalientes	07/dic/2016	29/may/2017			
Baja California	28/jul/2017	12/jun/2015			
Baja California Sur	20/jul/2017	30/may/2017			
Campeche	23/feb/2017	13/jul/2017			
Chiapas	30/jun/2017	14/jun/2017	x		
Chihuahua	17/jun/2017	22/feb/2017			
CDMX	05/feb/2017	07/jun/2017			
Coahuila	14/jul/2017	11/abr/2017			
Colima	22/jul/2017	22/jul/2017			
Durango	29/jun/2017	29/jun/2017	x		
Estado de México	24/abr/2017	20/dic/2016	90 en elecciones ordinarias, 30 en extraordinarias		
Guanajuato	14/jul/2017	26/may/2017			



	Necesita únicamente licencia	Aprobación/Liberación de cuentas públicas	Declaración Situación Patrimonial	Normativa de partidos	Sin condiciones
					X
					X
					X
					X
		Ediles: Liberación de cuentas públicas de los primeros dos años		En esta se deberá ponderar paridad sobre reelección	
					X
					X
					X
	5 días antes del inicio del periodo de registro de candidatos				
	A más tardar 1 día antes de del inicio de la campaña electoral			El partido garantizará a los interesados en reelegirse su participación en los procesos internos de selección. El aspirante deberá dar aviso al partido de su pretensión. Se deberá garantizar la paridad de género	



## La Reelección en las Entidades Federativas

ESTADOS	Constitución Estatal	Normativa Estatal	Licencia 90 días antes	Licencia del Cargo 120 días antes	
Guerrero	14/jul/2017	23/jun/2017	x		
Hidalgo	12/jun/2017	31/dic/2016			
Jalisco*1	18/jul/2017	02/jun/2017	Solo Presidente y Síndico		
Michoacán	18/nov/2016	01/jun/2017	Solo para ediles		
Morelos**2	27/abr/2017	31/may/2017			
Nayarit	20/jun/2017	05/oct/2016	X		
Nuevo León	26/abr/2017	10/jul/2017			
Oaxaca***3	12/may/2017	23/jun/2017	Solo Presidente Municipal.		
Puebla	28/jul/ 2017	31/jul/2017			
Querétaro	03/jul/2017	01/jun/2017	Solo Presidente Municipal		
Quintana Roo	03/jul/2017	09/dic/2015	Solo para ediles		



Necesita únicamente licencia	Aprobación/Liberación de cuentas públicas	Declaración Situación Patrimonial	Normativa de partidos	Sin condiciones
	Manifestar haber cumplido con informes y cuentas públicas anuales en los últimos 5 años antes de la elección			
				x
		El funcionario encargado de las finanzas municipales	El partido debe manifestar que fueron seleccionados de conformidad con sus normativas estatutarias	
				x
A más tardar 1 día antes de del inicio de la campaña electoral				
				x



ESTADOS	Constitución Estatal	Normativa Estatal	Licencia 90 días antes	Licencia del Cargo 120 días antes	
San Luis Potosí	31/may/2017	31/may/2017	x		
Sinaloa	07/jul/2017	26/jun/2017	x		
Sonora	15/may/2017	25/may/2017			
Tabasco	28/jun/2017	05/jul/2017	Solo para ediles		
Tamaulipas	08/jun/2017	08/jun/2017	Solo para ediles		
Tlaxcala	18/jul/2017	30/dic/2016	x		
Veracruz	04/jul/2017	31/jul/2017			
Yucatán****4	18/jul/2017	18/jul/2017		Únicamente el Diputado Presidente de la Junta de Gobierno y Coordinación Política del Congreso del Estado y Ediles	
Zacatecas	22/mar/2017	07/jun/2017	x		

1\* La fracción IX, del artículo 74, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, fue declarada inválida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas 39/2017 y 60/2017, resueltas el 28 de agosto 2017, por mayoría de diez votos, en la normativa que señala: "... salvo que se trate de regidores que busquen reelegirse." Los ministros indicaron que no se justificaba el trato diferenciado cuando se trata de presidentes y síndicos que busquen igualmente su reelección.

2\*\*Artículo 163, fracción III, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos dice: (Reformada mediante decreto No. 1962, publicado el 26 de mayo de 2017) No ocupar un cargo de dirección en los gobiernos federal, estatal, municipal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo ciento ochenta días antes del día de la jornada electoral, con excepción de los diputados que pretendan su reelección, en cuyo caso podrán optar por no separarse del cargo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo anterior. El 21 de agosto de 2017, la SCJN al votar la acción de inconstitucionalidad 29/2017, hubo un empate de cinco votos, por lo que se desestimó el planteamiento respectivo.



Necesita únicamente licencia	Aprobación/ Liberación de cuentas públicas	Declaración Situación Patrimonial	Normativa de partidos	Sin condiciones
	No tener sanción grave y firme por el manejo de los recursos públicos durante el período de responsabilidad que concluye			
			x	
A más tardar 1 día antes en que presente su registro como candidato				
A más tardar 1 día antes de del inicio de la campaña electoral (diputados)				

3\*\*\*El 29 de agosto de 2017, la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad 61 y sus acumuladas (62 y 82/2017) invalidó por ocho votos contra tres la reforma a la Ley Electoral de Oaxaca, la cual indicaba que los diputados locales o miembros de los ayuntamientos que ganaron su cargo como independientes, y buscan reelegirse postulados por un partido, tienen que afiliarse a este antes de cumplir la mitad de su mandato.

4\*\*\*El 29 de agosto de 2017, el Pleno de la SCJN, por unanimidad invalidó la obligación de separarse 120 días según se marcaba en el artículo 218, de la Ley Electoral de Yucatán, por lo cual se señala que los funcionarios que busquen reelegirse no pueden obligarse a separarse del cargo.



## V. Retos de la Reelección

A partir de las reformas constitucionales 2014 y de las reformas en las entidades federativas del país, la figura de la reelección tendrá los siguientes retos:

- Separación del cargo o no para contender en la elección consecutiva;
- Financiamiento para quienes pretendan reelegirse;
- Rendición de cuentas y evaluación de la gestión;
- Paridad de género;
- Elecciones por usos y costumbres; y
- Adecuación de la normatividad interna de los partidos políticos para garantizar reglas claras en sus procesos internos.

Muy significativo este último reto, puesto que, las normatividades de los partidos políticos se debe adecuar, de tal manera que no existan violaciones a los derechos políticos electorales de sus militantes en razón a la reelección y que además, al decidirse por esta figura, no se violenten los principios constitucionales que deben prevalecer en todo proceso electoral.

## VI. Bibliografía

### Basica

BOBBIO, Norberto, *La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*, trad. José F. Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 2008

CARPISO, Jorge, *El presidencialismo mexicano*, 19 ed., Siglo XXI, México, 2006.

GAMBOA Montejano Claudia y otros, *Reelección de Legisladores, Estudio de las Iniciativas presentadas en la LVIII Legislatura, Derecho Comparado y Reforma del Estado*, Cámara de Diputados, México, 2003.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, 17° ed., Porrúa, México, 1980.

### Complementaria

Acta Constitutiva y de Reformas (sancionada por el Congreso Extraordinario Constituyente de los Estados Unidos Mexicanos, el 18 de mayo de 1847). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1847.pdf).

Bases de Organización Política de la República Mexicana (decretos de 19 y 23 de diciembre de 1842, y sancionadas por el Supremo Gobierno provisional con arreglo a los mismos decretos el día 12 de junio del año de 1843). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1843.pdf).

CIENTOS ENsayos PARA EL CENTENARIO. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomo 1. Estudios históricos. Coordinadores: Gerardo Esquivel, Francisco Ibarra Palafox y Pedro Salazar Ugarte. Primera edición: 27 de enero de 2017. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Hacia una "invención" histórica de la



Constitución de 1917, Luis René Guerrero Galván, p.p. 192.

Constitución Política de la Monarquía Española (Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf](http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2210/7.pdf).

Constitución de Apatzingán, 1814 (Decreto para la libertad de la América mexicana sancionado en Apatzingán a 22 de octubre de 1814). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf).

Constitución de 1824 (Decreto de 4 de octubre de 1824—Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1824.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1824.pdf).

Constitución de 1836(diciembre 29 de 1836—Leyes Constitucionales). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const\\_1836.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const_1836.pdf).

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (sancionada y jurada por el Congreso General Constituyente el día 5 de febrero de 1857). Versión consultada el 19 de mayo de 2014, en la dirección electrónica: [www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf](http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/1857.pdf).

Proclamación del Plan de La Noria, en noviembre de 1871; consultada el 19 de julio de 2017, en la dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/NORIA.pdf>.

Proclamación del Plan de Tuxtepec, del 1º de enero de 1876; consultada el 19 de julio de 2017, en la dirección electrónica: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Constitucion/TUXTEPEC.pdf>.

### Legislativa

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constituciones de los Estados de la República Mexicana

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales

Pacto por México, 2012.

## La Reelección Legislativa y de Ayuntamientos en México



# El costo de la democracia

“No hay política sin dinero, pero el dinero desbordado puede erosionar la política democrática”, afirma con precisión José Woldenberg en el prólogo del libro *El costo de la democracia: ensayos sobre el financiamiento político en América Latina* de Kevin Casas-Zamora y Daniel Zovatto, publicado por IDEA Internacional y la UNAM.

Como lo sostienen los autores, la naturaleza y las modalidades de relacionamiento entre el dinero y la política tienen el potencial de marcar no sólo las condiciones de la contienda electoral, sino que también la esencia de la democracia en ejercicio y, por consiguiente, los niveles de insatisfacción de los ciudadanos con el sistema democrático y las condiciones de gobernabilidad. Por ello, la relación entre dinero y política en un régimen democrático debe preservar valores esenciales como la integridad, la transparencia y la equidad.

Los escándalos que han surgido en varios países, debido a “asociaciones indebidas” entre dinero y política —tanto en el sector público como en el privado— han sido el detonante de demandas ciudadanas y movilizaciones sociales de una magnitud, vehemencia e intensidad inesperados, amplificadas por el papel de las redes sociales. Esto ha desencadenado situaciones que han puesto a prueba la vigencia del Estado de derecho y la esencia misma de la convivencia social.

\*Francisco Guerrero Aguirre  
Twitter: @pacoguerreroa65



Si bien la relación entre dinero y política está en el centro de la opinión pública, no es un tema nuevo. Los países de América Latina tienen una larga tradición de regulación del papel del dinero en la política, con una gama de conocimientos y lecciones aprendidas que datan desde hace más de un siglo. El reto es cómo aumentar las probabilidades de éxito con una regulación efectiva y conforme a cada realidad política. Es evidente que sobreregular o reformar con desapego a la realidad, más que brindar soluciones al problema podrían alimentar el desencanto de la ciudadanía o quedar en un conjunto de buenos propósitos.

La OEA brinda especial atención al tema del financiamiento de la política en el entendido de que un sistema adecuado en la materia es esencial para el pleno ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos en el hemisferio. No hay modelos únicos, pero sí derechos y principios para contar con sistemas de financiamiento que preserven la integridad del juego democrático y que den garantías de equidad e igualdad de oportunidades, preservando valores esenciales como la transparencia.

### **Balance**

Conforme a los principios establecidos en la Carta de la OEA, en la Carta Democrática Interamericana y en otros instrumentos como la Convención Interamericana contra la Corrupción, la OEA ha realizado un trabajo innovador para atender los avances y desafíos que plan-

tean el financiamiento de la política en los sistemas democráticos. Ejemplos concretos de la labor de la OEA en el tema lo constituyen la metodología especializada para observar los sistemas de financiamiento político en contiendas electorales o iniciativas concretas como la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (MACCIH) que tiene un componente especializado en materia de reforma político-electoral.

En el centro del debate regional sobre el financiamiento político está la protección al sistema democrático de las distorsiones que se derivan de la influencia del dinero sucio. No hay modelos preestablecidos, pero sí derechos y principios generales para contar con sistemas de financiamiento que preserven la integridad del juego democrático y que den garantías de equidad e igualdad de oportunidades, preservando valores esenciales como la transparencia.

*\*Secretario para el Fortalecimiento de la Democracia. Los puntos de vista son a título personal. No representan la posición de la OEA.*

*\*Originalmente publicado en Excelsior el 27 de abril de 2016.*



VIII  
**FRANCISCO GUERRERO**  
Secretario para el Fortalecimiento de  
la Democracia de la OCA

VIII  
**JOSÉ ROBERTO RUIZ  
SALDAÑA**  
Consejero Electoral del IEC



**QUID IURIS**



# Memorias



# INFORME AL CONSEJO PERMANENTE MISIÓN DE OBSERVACIÓN ELECTORAL DE LA OEA

Estados Unidos de América  
Elección general celebrada el 8 de noviembre de 2016  
17 de enero de 2017

Presentado por la Jefa de Misión, ex Presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, el 17 de enero de 2017

Traducción por QUID IURIS



## Fondo

El 30 de junio de 2016, el Gobierno de los Estados Unidos de América invitó a la Organización de Estados Americanos (OEA) para observar las Elecciones Generales que se celebrarán el 8 de noviembre de 2016. El 11 de julio de 2016, el Secretario General de la OEA aceptó la invitación y nombró a la presidenta de Costa Rica, Laura Chinchilla, como jefa de la misión. Esta fue la primera Misión de Observación Electoral en los Estados Unidos de América de la OEA, y eleva a 27 el número de Estados Miembros que han recibido una Misión de Observación Electoral de la OEA (OEA / MOE).

El 8 de noviembre de 2016, los ciudadanos de EE. UU., votaron para elegir al presidente y vicepresidente, 34 senadores, y 435 miembros de la Cámara de Representantes. Además, el electorado de EE. UU, votó para renovar 93 oficinas ejecutivas estatales<sup>1</sup> en 22 estados, así como legisladores estatales, alcaldes de la ciudad, jueces, otros funcionarios locales y otros cargos de elección.<sup>2</sup>

1 Gobernador, Vicegobernador, Secretario de Estado, Fiscal General, Tesorero, Auditor, Superintendente de Escuelas, Comisionado de Seguros, Contralor, Comisionado de Agricultura, Comisionado de Recursos Naturales, Comisionado del Trabajo, Comisionado de Servicio Público.

2 En 2016, se llevaron a cabo 154 elecciones. Para mayor información por favor visite: [http://www.ncsl.org/Portals/1/Statevote/StateVote\\_Combined%20Presentation.pdf](http://www.ncsl.org/Portals/1/Statevote/StateVote_Combined%20Presentation.pdf)

La OEA/MOE, compuesta por 41 expertos y observadores de 18 países diferentes, se desplegó una semana antes del día de la elección. Debido a la naturaleza descentralizada del sistema electoral de los EE. UU, la Misión se coordinó directamente con los estados de la unión para observar el proceso de votación.

El día de las elecciones, la MOE estuvo presente en los siguientes estados: California, Colorado, Iowa, Kansas, Maryland, Minnesota, Montana, Nebraska, Nueva York, Rhode Island, Virginia y Wisconsin, así como el Distrito de Columbia. Algunos estados<sup>3</sup> no permiten o carecen de disposiciones para regular la observación internacional. Para futuros procesos electorales, la OEA agradecería que estos Estados consideren los beneficios de recibir observadores internacionales y reflejar esto en su legislación.

Para seleccionar los estados para la implementación, se utilizaron los siguientes criterios: i) estados que permiten observadores internacionales; ii) representación geográfica; iii) tendencia política; y iv) pluralidad de sistemas y organización electoral. Este proceso de selección permitió a la Misión obtener una amplia perspectiva de las características del proceso electoral de los EE. UU., incluidas las diferentes opciones para emitir su voto, los diferentes

3 Para obtener información con respecto a la observación internacional, visite: <http://www.ncsl.org/research/elections-andcampaigns/international-election-observation.aspx>



sistemas de votación vigentes, el uso o no de la identificación del votante, y los métodos para establecer distritos electorales, entre otros.

Como en cada misión desplegada por la Organización, esta MOE observó áreas específicas de proceso electoral de manera sistemática, incluida la organización electoral, el uso de la tecnología en elecciones, participación política, financiamiento y cobertura de los medios.

### Periodo Preelectoral

Antes de la elección, la Misión de Observación Electoral de la OEA tuvo reuniones y contacto con un amplia variedad de actores, incluidos: la Asociación Nacional de Secretarios de Estado (NASS), la Conferencia Nacional de Legisladores Estatales (NCSL), la Asociación Nacional de Elecciones Estatales Directores (NASED), la Comisión de Asistencia Electoral de los EE. UU. (EAC), la Elección Federal Comisión (FEC), la Comisión Federal de Comunicaciones (FCC), la votación federal, Programa de Asistencia (FVAP), el Gobierno Federal, autoridades electorales, representantes de partidos políticos, autoridades estatales, miembros de la sociedad civil y organizaciones de defensa y observadores internacionales, con el fin de recopilar información y discutir sus puntos de vista sobre el proceso. La Misión también tuvo la oportunidad de reunir información sobre la organización de las elecciones durante las visitas preliminares a Pensilvania, Georgia y Washington D.C.

Durante este período, la Misión siguió los debates organizados por la Comisión sobre, debates Presidenciales (CPD), que incluyeron tres debates presidenciales y uno vicepresidencial<sup>4</sup>. Los cuatro fueron transmitidos en vivo por televisión por las principales redes y tuvieron gran audiencia. Debido al alto umbral<sup>5</sup> requerido para que los candidatos participen en estos debates, en 2016 solo los candidatos demócratas y republicanos calificaron para ellos, lo que resultó en quejas de los candidatos independientes y de terceros. La Misión considera que esta situación, similar a otros ciclos electorales de EE. UU., puede servir para reforzar el sistema bipartidista.

En medio de acusaciones de un sistema electoral manipulado, la realidad en los Estados Unidos es que los ciudadanos confían en sus instituciones. La inmensa cantidad de controles y equilibrios a lo

4 Los debates presidenciales se llevaron a cabo el 26 de septiembre, el 9 de octubre y el 19 de octubre de 2016, mientras que el vicepresidente el debate se celebró el 4 de octubre de 2016.

5 Los criterios establecidos para la participación en los debates requieren que los candidatos sean: Constitucionalmente elegibles para elección; Aparecer en un número suficiente de boletas estatales para tener una oportunidad matemática de ganar una mayoría de votos en el Colegio Electoral; y tienen un nivel de apoyo de al menos 15 por ciento del electorado nacional según lo determine cinco organizaciones nacionales seleccionadas de encuestas de opinión pública, utilizando el promedio de las organizaciones más recientemente resultados informados públicamente en el momento de la determinación. Para mayor información por favor visite: <http://debates.org/index.php?page=overview>



largo del proceso, el derecho a las decisiones de recurso y apelación, la efectividad de los tribunales, y la transparencia y publicidad del proceso son primordiales en la construcción de esa confianza.

### **Día de la Elección**

El día de las elecciones, los miembros de la Misión se encargaron de observar todas las actividades, los recintos electorales desde su apertura hasta la devolución de los materiales electorales a las autoridades locales correspondientes.

A lo largo del día, el equipo OEM / OEA observó varios sistemas y procedimientos de votación, incluyendo el uso de papeletas de votación, votación postal, escáneres ópticos y digitales, y grabación directa máquinas de votación electrónica con y sin rastros de papel. Del mismo modo, la MOE observaba diferentes niveles de requisitos de identificación para votar. Los ciudadanos parecían entender el proceso y fueron capaces de emitir su voto de manera apropiada en un tiempo razonable.

Los colegios electorales observados por la OEA/MOE se abrieron a tiempo, contaban con todos los elementos electorales esenciales materiales a la mano, y fueron administrados por ciudadanos dedicados de una manera ordenada, a pesar de la gran cantidad de personas esperando en línea. Los observadores informaron largas colas, con tiempos de espera de más de una hora en algunos casos, especialmente temprano en la mañana y por la tarde cuando la gente vota antes o después de

ir a trabajar. Además, en algunas casillas hubo retrasos debido a una cantidad insuficiente de máquinas de votación o debido al tiempo que necesitan los trabajadores electorales para explicar cómo emitir la boleta.

Ocasionalmente, las largas filas fueron resultado de mal funcionamiento técnico esporádico de equipos tales como escáneres, o como en el caso de Colorado, con el Sistema Estatal de Registro y Elección de Colorado (SCORE), que colapsó durante aproximadamente 20 minutos. Sin embargo, estos desafíos técnicos se resolvieron de manera eficiente siguiendo los procedimientos de contingencia.

Los centros de votación fueron, en términos generales, adecuados, pero en algunos casos demasiado pequeños para la cantidad de máquinas y personas concentradas en un solo lugar. Si bien la confianza de los ciudadanos permitió el proceso para continuar sin problemas, se sugiere que las autoridades locales consideren este asunto en orden para evitar la superpoblación y garantizar que los votantes puedan emitir sus votos en secreto.

La MOE observó un gran número de mujeres y personas de la tercera edad que desempeñan diferentes roles en las encuestas en todo el país. A pesar de su conocimiento limitado de la observación internacional, los trabajadores electorales recibieron observadores de la OEA de manera amistosa y abierta.



Del mismo modo, la Misión observó que los trabajadores daban prioridad a las personas mayores y a las personas con discapacidades, así como a las mujeres embarazadas. La Misión desea destacar los notables esfuerzos realizados por las autoridades electorales para facilitar el acceso a las personas con discapacidad a través del uso de dispositivos especiales e iniciativas tales como lugares de votación directa (observados en Colorado y California) o la opción de llevar las boletas a su automóvil (Kansas). En Rhode Island un programa fue creado para personas con discapacidades físicas graves para votar en sus hogares (Programa de Enfermería Doméstica).

La Misión también quisiera destacar la cultura de servicio y profesionalismo de los funcionarios electorales observados en los diferentes estados. Durante la organización de la elección, estos funcionarios proporcionaron a los votantes formas seguras y convenientes de votar.

### Período Pos electoral

En los EE. UU., Los resultados electorales se tabulan a nivel estatal y de condado. No existen a nivel federal o central un organismos que tabule los resultados a nivel nacional. Existe pues una gran dependencia de medios de comunicación y actores independientes para proporcionar información sobre los resultados en la noche de la elección. Con este fin, se puede

ver que, si bien el sistema descentralizado puede implicar una mayor dificultad en la forma de tabular los resultados, el control estricto de este proceso a nivel de condado sirve para el proceso individual de cada estado en la diseminación confiable de los resultados.

A pesar de una campaña muy reñida, una vez que llegaron los resultados, los candidatos actuaron de manera responsable. La ex secretaria de Estado Hillary Clinton mostró un compromiso con el proceso democrático concediendo el triunfo electoral al Sr. Trump, quien posteriormente pronunció un discurso llamando a los ciudadanos a la unidad.

Unas pocas semanas después de la elección, la candidata del Partido Verde, Jill Stein, solicitó recuentos de votos en Wisconsin, Michigan y Pensilvania.<sup>6</sup> El recuento en Wisconsin reafirmó la victoria del Sr. Trump, mientras que los jueces federales rechazaron las solicitudes en Pensilvania y Michigan. El 19 diciembre de 2016, los electores se reunieron en sus respectivos capitolios estatales para emitir sus votos y el 6 de enero de 2017, el Congreso se reunió en una sesión conjunta para contar los votos electorales. Como resultado de

<sup>6</sup> Para obtener información sobre las Elecciones en Wisconsin, visite: <http://elections.wi.gov/elections-voting/results>;

Para obtener información sobre las Elecciones en Michigan, visite: <http://www.michigan.gov/sos/0,4670,7-127-1633---,00.html>;

Para obtener información sobre las Elecciones en Pensilvania, visite: <http://www.dos.pa.gov/voting-elections/Pages/default.aspx>



este proceso, el presidente electo Donald Trump obtuvo 304 votos electorales mientras que la Sra. Hillary Clinton terminó con 227<sup>7</sup>.

Durante los primeros días de diciembre, el Presidente solicitó a los oficiales de inteligencia que prepararan una revisión de la actividad cibernética destinada a interferir en las elecciones. La comunidad de inteligencia completó el informe e informó al presidente Obama, al presidente electo Trump y a los líderes del Congreso. Se hizo pública una versión desclasificada del informe. De acuerdo con la información publicada: “los tipos de sistemas que los actores rusos atacaron o comprometieron no estaban involucrados en el conteo de votos”<sup>8</sup>. En ese contexto, el Presidente tomó algunas medidas en respuesta a las actividades cibernéticas de Rusia<sup>9</sup>.

7 Este recuento fue realizado por la MOE / OEA con base en información hecha pública por los Archivos Nacionales y Archivos de Administración. (Último acceso el 13 de enero de 2017) : <https://www.archives.gov/federal-register/electoralcollege/2016/index.html>

8 Oficina del Director de Inteligencia Nacional, Declaración de ODNI sobre la valuación de la Comunidad de Inteligencia Desclasificada Actividades e intenciones rusas en elecciones recientes de EE. UU. Para mayor información por favor visite: <https://www.dni.gov/index.php/newsroom/press-releases/224-press-releases-2017/1466-odni-statement-ondeclassified-intelligence-community-assessment-of-russian-activities-and-intentions-in-recent-u-s-elections>

9 Para obtener más información sobre estas acciones, visite: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2016/12/29/statement-president-actions-response-russian-malicious-cyber-activity>

## Observaciones, Conclusiones y Recomendaciones

La fortaleza de la democracia en Estados Unidos va más allá de las particularidades de un proceso electoral. Esta basado en su fuerza institucional, libertad de expresión y prensa, equilibrio de poder, la regla de la ley y los principios sobre los cuales se fundó el país.

Con el espíritu constructivo que caracteriza a las Misiones de Observación Electoral fueron realizadas una serie de observaciones y recomendaciones se presentan a continuación con el objetivo de identificar las fortalezas y las oportunidades para mejorar el sistema electoral de los EE. UU.

### Colegio Electoral

Un aspecto particularmente único del sistema de EE. UU., es el uso del Colegio Electoral a través del cual el Presidente es elegido por un voto indirecto, que consiste en la acumulación de votos (al menos 270 de 538 son necesarios para ganar) contados estado por estado, a diferencia de la mayoría de los países, cuya práctica electoral común es la elección directa al ganar la mayoría de los votos populares. Es importante señalar que con este método, los Estados Unidos ha experimentado 45 transiciones de poder, pacíficas y democráticas.

Dentro de este sistema, es posible que un candidato gane el Colegio Electoral mientras pierde el voto popular, que fue el caso en esta elección. El candidato



republicano, Donald Trump, ganó 306 electores con 62955,212 votos mientras que la candidata demócrata, Hillary Clinton, ganó 232 electores con 65´794,399 votos<sup>10</sup>.

Esta no era la primera vez que un candidato ganaba la Presidencia sin ganar el voto popular. Los presidentes electos en 1876, 1888 y 2000 recibieron menos votos populares que el partido oponente principal. En 1824, el segundo puesto en los votos populares y electorales fue elegido por la Cámara de Representantes, cuando cuatro candidatos dividieron el voto en las elecciones presidenciales, ya que nadie fue capaz de llegar a la mayoría.<sup>11</sup>

La Misión tomó nota de al menos tres propuestas para reformar el sistema. El primero propone utilizar el mecanismo de elección del distrito como ocurre actualmente en Nebraska y Maine.<sup>12</sup> Una segunda propone representación propor-

cional en la asignación. La tercera sugiere “Voto Popular Nacional”, dentro de las reglas del sistema actual. En esta propuesta, la votación continuaría teniendo lugar estado por estado, pero los miembros del Colegio Electoral, en lugar de apoyar al candidato que ganó el estado y a quien representan, elegiría al candidato que ganó la mayor cantidad de votos de los ciudadanos. La iniciativa tiene apoyo en ciertos sectores de ambos partidos políticos y el respaldo de diez estados, incluidos algunos de los más poblados (California, Nueva York) y el Distrito de Columbia. Podría tomar fuerza cuando el número de estados que apoyan la propuesta sea equivalente al número (270) de votos electorales necesarios para ganar el Colegio Electoral.

El objetivo de estas propuestas sería garantizar que los candidatos presidenciales hagan campaña igualmente en todos los estados y no se enfoquen sólo en estados oscilantes, donde las preferencias políticas no son tan claramente definidas. Además, son un esfuerzo para garantizar que las prioridades de las políticas públicas no se distorsionen en un esfuerzo para ganar el voto de los estados más disputados. Dichas prácticas también podrían ayudar a garantizar que los partidos desarrollen campañas nacionales y eviten crisis políticas o contenciosas disputas sobre resultados estrechos que es más probable que ocurran cuando los votantes son de sólo 538 Colegios Electorales, a veces

10 Este recuento fue realizado por la MOE / OEA con base en información hecha pública por los Archivos y Archivos Nacionales. Administración. (Último acceso el 13 de enero de 2017): <https://www.archives.gov/federal-register/electoralcollege/2016/index.html>

11 John R. Koza, Barry Fadem, Mark Grueskin, Michael S. Mandell, Robert Richie, and Joseph F. Zimmerman, *Every Vote Equal*, National Popular Vote Press, 2013. Available at: t: <http://www.every-voteequal.com/sites/default/files/eve-4th-ed-ch1-web-v1.pdf>

12 Maine y Nebraska han adoptado un método por el cual el ganador de cada distrito recibe un voto electoral, y al ganador de la votación estatal se le otorgan los dos votos electorales restantes del estado.



definidos por estrechos márgenes en cada estado, los que deciden la elección en lugar de los cientos de millones de votos emitidos.

### Votación Anticipada

Para esta elección, la mayoría de los estados contaban con un método para emitir su voto antes del día de las elecciones, ya sea durante el período de votación anticipada o al solicitar una boleta en ausencia. En 37 estados (incluidos 3 que envían boletas por correo a todos los votantes<sup>13</sup>) y el Distrito de Columbia, las personas pueden votar en persona sin que se requiera justificación<sup>14</sup>. Según la información reportada, más de 47 millones de ciudadanos votaron antes del día de las elecciones.

Una de las ventajas de la votación anticipada es que amplía significativamente el plazo de votación. Dependiendo del estado, las personas pueden tener la opción de votar días o semanas antes de la elección real. Cercana la votación generalmente se cierra esta posibilidad varios días antes del día de las elecciones, aunque en algunos estados está disponible hasta el día previo a ellas (Minnesota, Nebraska y Montana, entre los estados observados). Por lo general, la medida se aplica uniformemente en un estado; Sin embargo, en algunos existes diferentes fechas de inicio y/o horas de operación.

13 Colorado, Oregón y Washington.

14 Para obtener más información sobre ausentes y votación anticipada, visite el sitio web de la Conferencia Nacional de Estado. Legisladores, ausente y votación anticipada, disponible en: <http://www.ncsl.org/research/elections-andcampaigns/absentee-and-early-voting.aspx>

La Misión observó que este método es generalmente aceptado por la población votante y funcionarios electorales por igual. Esta medida requiere un alto grado de confianza ciudadana en las instituciones porque implica que los votos deben almacenarse durante ese lapso; a menudo en la sede central electoral y con diferentes niveles de seguridad. Los votos se cuentan el día de la elección. El propósito de esta opción de votación es doble: primero, facilita a la autoridad el flujo de votantes para el proceso electoral al ayudar a evitar largas filas el día de las elecciones; segundo, facilita el proceso de votación para los ciudadanos, que pueden aprovechar el extenso período de tiempo para votar sin tener que votar en un día específico.

Dado que cada estado es responsable de desarrollar su propio registro electoral y no hay obligación por su parte de compartir esta información con otros estados o integrarlos a nivel nacional una persona podría votar más de una vez por la misma elección. Es importante hacer notar que solo unos pocos casos particulares de este tipo fueron identificados y procesados.

Por lo cual, la Misión recomienda que los estados profundicen la utilización de mecanismos para compartir y comparar información para que cada e evite la duplicación del registro por la misma elección. Una de esas herramientas es el Centro de Información de Registro Electrónico que



permite a Estados participantes<sup>15</sup> mejorar la precisión de las listas de votantes e incrementar el acceso a registro de todos los ciudadanos elegibles votantes. Otro mecanismo en su lugar es el Programa de Verificación Cruzada Interestatal<sup>16</sup>, que tiene el propósito de identificar posibles registros duplicados entre los estados<sup>17</sup>.

### Organización Electoral y Uso de Tecnología en la Elección

Las elecciones estadounidenses se celebran en martes desde 1845. El hecho de que las elecciones tengan lugar en un día de trabajo puede presentar dificultades para los ciudadanos que tienen que ir a trabajar. Tomando este hecho en consideración, la Misión sugiere que el Día de la elección se otorgue como feriado en cada estado.

Los estados son responsables de organizar las elecciones y han desarrollado su propia política, culturas institucionales y legales a su alrededor. Por lo general, la administración electoral es competencia del Secretario de Estado de cada estado; sin embargo, en algunos casos los estados

asignan la administración a una Junta Estatal de Elecciones.

A nivel nacional, los estados delegan la autonomía para administrar elecciones a miles de diferentes condados. A pesar de las pautas comunes, hay variaciones en las funciones asignadas a cada condado. En algunos casos, los municipios desempeñarán un papel en una escala aún más pequeña y local; por ejemplo, bajo la Junta Estatal de Elecciones en Wisconsin, hay 72 funcionarios del condado y 1,854 funcionarios municipales responsables de organizar las elecciones.

La autonomía otorgada a los condados y el hecho de que las tecnologías de los equipos de votación varían frecuentemente, resulta en diferentes modalidades de votación dentro del mismo estado; por ejemplo, un condado puede usar papeletas, mientras que otro usa una máquina de votación y un tercero usa un tipo diferente de máquina de votación. Este es el caso tanto en Nueva York como en Iowa, que tienen cuatro sistemas certificados en uso. Por el contrario, Oklahoma y Georgia se encuentran entre los pocos estados que hacen cumplir el uso del mismo equipo en todos los condados. Luego están los estados de Colorado, Oregón y Washington que mantienen sus elecciones completamente por correo.

A pesar de las diferencias en los sistemas y la tecnología utilizados durante el

15 Actualmente, 21 estados son parte de ERIC. Para más información sobre el Centro de Información de Registro Electrónico, por favor visite: <http://www.ericstates.org>

16 A partir del 5 de mayo de 2016, 30 estados fueron parte del Programa de verificación cruzada interestatal.

17 Para obtener más información sobre la precisión de la lista de votantes, visite: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-list-accuracy.aspx>



proceso de votación, la mayoría de los estados han adoptado las pautas voluntarias del sistema de votación proporcionadas por la Comisión de Asistencia Electoral (EAC)<sup>18</sup>. Además de eso, la EAC opera un programa para probar y certificar los sistemas de votación. Los estados que no tienen sistemas de votación certificados por EAC han desarrollado programas de pruebas integrales y pueden realizar auditorías forenses de las unidades si se convierte necesario.

En cuanto a la selección de centros de votación, se utilizan espacios públicos y privados; incluso escuelas, iglesias y otros espacios comunes donde los miembros de la comunidad pueden interactuar. El período de votación en el día de las elecciones varía entre 11 y 15 horas, con mesas de votación a menudo recibiendo más votantes por la mañana y al momento del cierre. En este sentido, la Misión recomienda considerar el establecimiento de más centros de votación para evitar largas filas de votantes. El uso de boletas provisionales se contempla en la mayoría de los estados y se ha utilizado, ya sea a principios de votación o el día de la elección, dentro del esquema de votación en el sitio. Aunque cada estado establece sus propias reglas, hay pautas comunes. Por ejemplo, si un ciudadano no aparece en

la lista y no puede proporcionar ninguna prueba de identidad o su estado de votación no está claro, el votante está todavía autorizado para votar a través de una boleta provisional. En este caso, ese ciudadano tiene un período de tiempo para probar ante la autoridad pertinente que es elegible para votar, y si así se confirma, su voto contará.

La ley federal de Ayuda a América a Votar de 2002, requiere el uso de boletas provisionales para esos casos en los cuales hay incertidumbre sobre la elegibilidad del votante. Aunque varía el manejo y cuantas papeletas se emiten, hay pautas y estándares comunes a menudo determinado por la ley estatal. En casi todos los estados, se mantienen separados de las otras papeletas hasta después de la elección cuando se determina si el ciudadano fue elegible o no.

En cuanto a la supervisión de la votación, se estima que hay aproximadamente seis millones de ciudadanos estadounidenses que viven en el extranjero, de los cuales 2.6 millones son elegibles para votar bajo las reglas de la Ley de Votación en Ausencia para Ciudadanos Uniformados y en el Extranjero (UOCAVA). Esta Ley otorga el derecho a votar a los miembros activos de las fuerzas armadas y sus familiares que residen fuera de los Estados Unidos, que suman alrededor de 1.2 millones de votantes. La Ley también se aplica a los ciudadanos que residen fuera de los Estados

18 Para más información sobre la Comisión de Asistencia Electoral, sus lineamientos y sistema de votación y programa de certificación, visite: <https://www.eac.gov/default.aspx>.



Unidos. Establece principios generales, como el derecho a enviar una boleta a más tardar 45 días antes de las elecciones federales; sin embargo, como cada ciudadano que vive en el extranjero vota en un estado particular, deben cumplir con las reglas específicas de su estado.

### **Delimitación del Distrito Electoral**

En los EE. UU., cada estado es responsable de establecer los límites de los distritos electorales. En varios de ellos la Misión observó un diseño partidista de los distritos electorales para la Cámara de Representantes, lo que afecta la competitividad de las elecciones. Este problema ha sido el tema de numerosas controversias y el diseño sesgado de los distritos electorales, conocido como gerrymandering, ha sido un problema de larga data en los procesos electorales de EE. UU. Por ejemplo, en Noviembre de 2016, después de que se celebraron las elecciones, un tribunal federal ordenó a Carolina del Norte volver a determinar Distritos de la Cámara de Representantes y del Senado para celebrar elecciones primarias y generales especiales en 2017<sup>19</sup>.

Algunos estados han desarrollado un diseño más imparcial de distritos electorales guiado por la convergencia de los criterios demográficos y geográficos más que por consideraciones políticas. Esta práctica se encuentra especialmente en aquellos estados que han establecido co-

misiones independientes de redistribución para diseñar sus distritos electorales; por ejemplo, la redistribución de la Comisión de Redistribución de Ciudadanos<sup>20</sup> en California y la Agencia de Servicios Legislativos<sup>21</sup> en Iowa.

Esta práctica garantiza estándares más claros en la definición de las líneas del distrito, aumentando así las posibilidades de alternancia política. En este contexto, la Misión reconoce el establecimiento de comisiones independientes para el diseño de distritos electorales como una mejor práctica y recomienda que otros estados analicen la posibilidad de tener tales cuerpos a cargo de este proceso.

### **Registro de Votantes**

Al igual que con los otros componentes del proceso electoral, cada estado tiene el poder de regular los métodos y tiempos para el registro de votantes, lo que resulta en diferentes reglas para cada estado. Para la mayor parte, el registro de votantes no se interrumpe y se lleva a cabo incluso durante periodos no electorales. Mientras que algunos estados cierran el registro de votantes meses antes de las elecciones, es

20 En California, la Comisión de 14 miembros está formada por cinco republicanos, cinco demócratas y 4 no afiliados a cualquiera de esas dos partes, pero registrado con otra parte o como declive a estado. Para más información sobre Comisión de redistribución de distritos de ciudadanos de California visite: <http://wedrawthelines.ca.gov/>

21 Para obtener más información sobre la Agencia de Servicios Legislativos de Iowa, visite: <https://www.legis.iowa.gov/docs/Central/Guides/redist.pdf>

19 Covington v. North Carolina, Case No. 1: 15-cv-399 (M.D.N.C. 2016)



más común que el registro esté permitido hasta semanas antes de la elección. Doce estados<sup>22</sup>, más el Distrito de Columbia, ofrece la posibilidad de registrarse para votar el día de la elección.

Las modalidades para el registro de votantes son igualmente diversas. En ciertos estados, la solicitud de registro de un votante individual puede enviarse por correo o el votante puede ir directamente a un centro de registro. Una de las modalidades que ha aumentado en los últimos años es la del registro en línea. En el contexto de esta elección, 31 estados más el Distrito de Columbia ofrecieron el servicio de registro en línea<sup>23</sup>.

El registro en línea se considera el método más simple y que está más en sintonía con las realidades actuales del uso cotidiano de la tecnología. Este método generalmente requiere que los ciudadanos presenten una prueba de identidad emitida por una institución pública. Además, Alaska, California, Connecticut, el Distrito de Columbia, Oregón, Vermont y

Virginia Occidental han aprobado la inscripción automática.<sup>24</sup> Mientras que para la elección de 2016, solo se implementó en un estado (Oregón), es probable que esta modalidad se propague en los próximos años debido a los beneficios que proporciona.

Vale la pena señalar que el sistema electoral de los Estados Unidos es el único en el hemisferio occidental que no tiene un registro electoral nacional unificado. Con los procedimientos electorales vigentes hay tantas listas electorales como estados. Además, las autoridades electorales enfrentan el desafío de mantener un registro electoral actualizado mientras que los métodos usados para limpiarlos varían de un estado a otro.

La Misión tomó nota de los esfuerzos para extraer datos de los sistemas de registro de votantes en al menos dos estados. También es importante tener en cuenta que los administradores electorales tomaron medidas de seguridad para mantener esta información segura.

22 Los estados que permiten el registro de votantes el mismo día son: Colorado, Connecticut, Distrito de Columbia, Idaho, Illinois, Iowa, Maine, Maryland (sólo votantes), Minnesota, Montana, New Hampshire, Wisconsin y Wyoming. California, Hawai y Vermont han aprobado el registro el mismo día, pero todavía no estaba listo para esta elección. Para más información, visite: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/same-day-registration.aspx>

23 Para obtener más información sobre esta práctica, visite: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/electronic-or-online-voter-registration.aspx>

### Identificación del Votante

Otro aspecto en el cual el sistema de los EE. UU., difiere de otros en el hemisferio se relaciona con la identificación del votante. Prácticamente todos los países de la región proporcionan al menos una forma gratuita de identificación a sus ciudadanos, que se utilizan con fines electorales.

24 Para obtener información sobre esta práctica, visite: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/automatic-voter-registration.aspx>



En los EE. UU., 32 estados actualmente tienen leyes vigentes que requieren que los votantes muestren alguna forma de identificación para verificar su identidad antes de emitir un voto<sup>25</sup>.

Los defensores de estas leyes los justifican como un medio para prevenir el fraude electoral en persona y aumentar la confianza del público en el proceso electoral. Los oponentes citan la falta de pruebas de que dicho fraude ocurre<sup>26</sup> y argumentan que dichas leyes imponen cargas fiscales y administrativas innecesarias a administradores de elecciones.<sup>27</sup> Los oponentes argumentan además que las leyes restrictivas de identificación de votantes sirven para privar del derecho al voto a los votantes elegibles y tener un impacto desproporcionado en los sectores de bajos ingresos y votantes de minorías que tienen menos probabilidades de poseer los tipos de identificación prescritos, y que pueden experimentar dificultades para adquirirlo.<sup>28</sup>

25 Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, Requisitos de Identificación de Votantes (septiembre de 2016), disponible en: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-id.aspx>

26 Demos, Millones a las urnas: Ley Restrictiva de identificación con foto para votar (febrero de 2014), disponible en: <http://www.demos.org/publication/millions-polls-restrictive-photo-id-laws-voting>

27 Conferencia Nacional de Legislaturas Estatales, Requisitos de Identificación de Identificación de Votantes (septiembre de 2016), disponible en: <http://www.ncsl.org/research/elections-and-campaigns/voter-id.aspx>

28 Demos, Millones a las urnas: Ley restrictiva de identificación con foto para votar (febrero de 2014), disponible en: <http://www.demos.org/publication/millions-polls-restrictive-photo-id-laws-voting>

## Derecho al voto

En términos de participación política, esta elección fue la primera desde 1965 que tuvo lugar sin la protección de la Ley de Derechos Electorales (VRA), una ley federal de derechos civiles promulgada con el propósito expreso de garantizar los derechos de voto consagrados en la decimoquinta enmienda, y que prohíbe cualquier norma, práctica o procedimiento de votación que resulte en la denegación o abreviación del derecho de cualquier ciudadano a votar por raza, color o membresía en ciertos grupos minoritarios de idiomas<sup>29</sup>.

El VRA además otorga a las autoridades federales varios poderes de supervisión, particularmente en lo que respecta a las jurisdicciones que se determinaron, de acuerdo con una fórmula de cobertura establecida en la Sección 4 (b) de la VRA, para tener un historial de prácticas discriminatorias. Bajo la Sección 5 de la VRA, cualquier cambio con respecto a la votación en jurisdicciones identificadas por la fórmula de cobertura en la Sección 4 (b) no se puede hacer cumplir hasta que la jurisdicción haya obtenido autorización previa del Fiscal General - -un funcionario

29 Ley de Derecho al Voto de 1965, 42 U.S.C. 1973 et seq. (1965). Ver también: <https://www.justice.gov/crt/history-federalvoting-rights-laws>; Si bien la VRA se promulgó originalmente por un período de cinco años, fue renovada y enmendada parcialmente en varias ocasiones. En 1970, la VRA se renovó por cinco años adicionales; en 1975 por siete, y en 1982 por veinticinco años. En 2006, el Congreso extendió la legislación hasta 2031.



de la rama ejecutiva- o de un tribunal federal en el Distrito de Columbia. En efecto, la Sección 5 estableció un mecanismo que prevé la supervisión federal de las reformas electorales en estados que tenían un historial de prácticas discriminatorias con respecto a los derechos de voto.

En 2013, en la decisión de *Shelby County vs. Holder*, el Tribunal Supremo de los Estados Unidos revocó la fórmula de cobertura prescrita en la Sección 4 (b) de la VRA como base para determinar qué las jurisdicciones estaban sujetas a los requisitos federales de preautorización de la Sección 5. El efecto de esta decisión fue eliminar el requisito de que los estados estén sujetos a la fórmula de cobertura en la Sección 4 (b) busca preautorización federal para cambios a las reglas o prácticas de votación. La decisión *Shelby* limitó aún más otras formas de supervisión federal relacionadas con la fórmula de cobertura de la Sección 4 (b), incluido el despliegue de observadores electorales por parte del Departamento de Justicia federal para centros de votación en jurisdicciones cubiertas.

Es importante señalar que desde 2013, varios estados que anteriormente estaban sujetos a el requisito de preautorización de la Sección 5 introdujo una legislación electoral restrictiva.<sup>30</sup> Los defensores del derecho al voto han desafiado algunas de esas legislaciones en los tribunales y, en algunos casos, han sido derrotados.

30 Ver por ejemplo: Alabama, Mississippi, Virginia, Texas y Carolina del Norte.

Como el Departamento de Justicia ya no puede bloquear los cambios a las reglas y prácticas de votación discriminatorias antes de que entren en vigor, las organizaciones de derechos civiles han criticado la decisión del Condado de Shelby y planteó sus preocupaciones a la OEA/MOE durante diferentes reuniones. Tomando esto en consideración, la Misión recomienda que el impacto de esta decisión sea analizada con datos duros.

### Financiamiento Político

A nivel federal en los EE. UU., hay fondos públicos directos solo para candidatos presidenciales.<sup>31</sup> Los nominados presidenciales de cada partido principal fueron elegibles para la misma cantidad de fondos (\$ 20 millones de dólares más un millón extra por ajustes al costo de la vida). La Misión tomó nota de que los candidatos del partido menor y los nuevos candidatos del partido pueden recibir fondos públicos parciales basados en diferentes fórmulas.<sup>32</sup>

Financiamiento indirecto a candidatos y partidos, que incluye acceso gratuito o subsidiado a los tiempos y espacios en medios de comunicación, no existe en ningún nivel. La tendencia predominante es que

31 Para obtener más información sobre el financiamiento público de las elecciones presidenciales, visite: <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml>.

32 Para obtener más información sobre este tema, visite: <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml>.



los principales candidatos del partido y los nominados no usan financiamiento público porque los candidatos presidenciales que aceptan el financiamiento deben limitar sus gastos al monto de la subvención.<sup>33</sup> Además, no están permitidos para recibir contribuciones privadas, excepto para pagar los gastos legales y de contabilidad asociados con el cumplimiento de la ley de financiamiento de campaña. Pueden gastar fondos personales, pero solo hasta 50 mil dólares.

Ante este escenario, en la campaña de 2016 los dos principales nominados Hillary Clinton y Donald Trump, no aceptaron fondos públicos. El ex gobernador de Maryland Martin O'Malley fue la única esperanza presidencial para aceptar financiamiento público en el Partido Demócrata en las elecciones presidenciales primarias de 2016.

El régimen de financiamiento de campaña de los Estados Unidos es el más desregulado que ha habido en 40 años. Como un resultado de la Suprema Corte y los fallos de los tribunales inferiores,<sup>34</sup> el sistema de finanzas políticas de los Estados Unidos se basa principalmente sobre financiamiento privado, ya sea de individuos, comités de acción política (PAC), súper PAC, u otros grupos externos. Los

33 Para obtener más información sobre el financiamiento público de las elecciones presidenciales, visite: <http://www.fec.gov/pages/brochures/pubfund.shtml#anchor684182>.

34 Entre esas sentencias es importante destacar: *Buckley v. Valeo*, *Citizens United v. Federal Election*.

límites de contribución varían según el tipo de raza, tipo de donante y destinatario. Mientras que el límite de contribución de una persona para una elección es de \$ 2,700 para el comité de campaña de un candidato, no hay límite para lo que las corporaciones y los sindicatos pueden aportar voluntariamente a gastos independientes formando un súper PAC que defiende o ataca expresamente a un candidato. A nivel estatal, los límites a las contribuciones varían de caso a caso.<sup>35</sup>

En todas las jurisdicciones, no hay límites de gasto. Como se mencionó anteriormente, los límites son aplicables sólo si un candidato acepta voluntariamente fondos públicos. En este contexto, la MOE observó que el papel del gasto externo en las elecciones, especialmente los súper PAC, ha aumentado dramáticamente desde la desregulación impuesta en 2010.<sup>36</sup> Las corporaciones y los sindicatos pueden usar los fondos del tesoro para participar en la promoción de candidatos siempre que no

35 Los límites de gasto son inconstitucionales, pero los límites de contribución varían según el estado. El siguiente enlace contiene un cuadro con límites estatales en las contribuciones a los candidatos para el ciclo electoral 2015-2016: <http://www.ncsl.org/Portals/1/documents/legismgt/elect/ContributionLimitstoCandidates2015-2016.pdf>

36 Mientras que en la carrera de 2008, los gastos independientes fueron de \$ 134.6 millones, aumentaron a \$ 982.3 millones en 2012, y se estima que alcanzará los \$ 1.3 mil millones en 2016, en otras palabras, un aumento de 865% en gastos independientes desde 2008. Datos calculados en base a la información presentada en Open Secrets disponible en: <https://www.opensecrets.org/outsidespending/> (Información recuperada el 5 de noviembre de 2016).



haya coordinación con el candidato. Además, antes de 2010, los sindicatos y las empresas tenían una capacidad limitada para financiar comunicaciones electorales dentro de los 30 días previos a una elección. Actualmente, pueden expresamente abogar a favor o en contra de candidatos en particular, y en cualquier momento.

La Comisión Federal de Elecciones (FEC) es la agencia federal reguladora responsable de divulgar información financiera de campaña, haciendo cumplir las disposiciones de la ley y supervisando el financiamiento público de las elecciones presidenciales.<sup>37</sup> Creado en 1974 para administrar y hacer cumplir la Ley Federal de Campaña Electoral (FECA) de 1971, la estructura bipartidista de la comisión puede ser propicia para confusiones y conflictos y presentar desafíos para supervisar y hacer cumplir eficazmente la ley de financiamiento de campañas.

La MOE/OEA observó que la FEC tiene un informe sistema efectivo de acceso a la información in situ. Cualquier persona que contribuya con más de \$200 debe revelar su nombre, dirección, ocupación y empleador, así como la fecha y cantidad de la contribución. PACs, super PACs, las organizaciones sin fines de lucro con exención fiscal políticamente activa y otros grupos externos también deben informar al FEC. Todos los informes están disponibles dentro de las 48 horas posteriores.

37 Para obtener más información sobre la Comisión Federal de Elecciones, visite: <http://www.fec.gov/about.shtml>

Aunque los PAC, super PAC y sindicatos<sup>38</sup> están obligados por ley a divulgar los gastos e informar su lista de donantes a la FEC, grupos de interés sin fines de lucro, de bienestar social<sup>39</sup> y las organizaciones comerciales<sup>40</sup> deben divulgar los gastos, pero no sus donantes.<sup>41</sup> Esta excepción es debido al hecho de que las organizaciones sin fines de lucro y comerciales de bienestar social están reguladas por la ley de impuestos de los EE. UU., que prioriza la privacidad del contribuyente y, por lo tanto, no los obliga a informar su lista de contribuyentes. Por lo tanto, en el marco regulatorio actual, las contribuciones anónimas pueden ser usadas para financiar campañas.

Con el papel cada vez mayor de los super PAC, que pueden recaudar fondos ilimitados, abogar a favor o en contra de un candidato, gastar sin límites siempre y cuando no coordinen con los candidatos o partidos, es importante revisar la cuestión de la aplicación de la coordinación.

La Misión recomienda que se fortalezcan las leyes de divulgación para permitir más información sobre las fuentes de gasto externo. Abordar este problema

38 Nombre dado a los sindicatos en la ley tributaria: 501 (c) 4

39 Nombre dado a grupos de interés sin fines de lucro de bienestar social en la ley tributaria: 501 (c)

40 Nombre dado a la asociación comercial en la ley tributaria: 501 (c) 6

41 Código de Regulaciones Federales (CFR) 104.5 (c) (1) (ii); 104.3 (b) (3) (vii) (A); 104.4 (a), (b) y (c); y 11 CFR 104.3 (b) (3) (vii) (C)



implicaría que se tomen acciones por diferentes agencias gubernamentales. Además, nuevas y más precisas reglas de coordinación que abordar súper PAC en particular también aumentarían el nivel de transparencia del sistema de financiamiento, ya que pueden minimizar la influencia del financiamiento de origen ilícito y la colusión de intereses.

El uso de los recursos del gobierno para ayudar a los titulares o a cualquier candidato está prohibido.<sup>42</sup> Los empleados cubiertos por la Ley Hatch, la ley federal que prohíbe a los empleados federales participar en actividades de campaña y/o apoyar directamente a los candidatos, pueden postularse para un cargo en una elección no partidaria (por ejemplo, junta escolar). Otras ramas del gobierno, así como agencias federales y estados, han creado sus propias pautas para institucionalizar este principio de que los recursos gubernamentales no deberían ser utilizados con fines electorales. Otras prohibiciones también se aplican, como no tener actividad de campaña en edificios federales, solicitud de empleados federales o uso de equipo y suministros.

42 La Ley Hatch de 1939 es la ley federal que prohíbe a los empleados federales participar en actividades de campaña y/o apoyando directamente a los candidatos. Conforme a la Ley, los empleados pueden contribuir a la campaña, pero se les restringe el uso de la autoridad oficial para influir en una elección, incluida la solicitud o la recepción de contribuciones políticas y participación en actividades políticas, incluido el uso o exhibición de materiales de promoción política, mientras está de servicio. La Ley Hatch no es un estatuto penal; se considera una restricción administrativa en empleados del gobierno.

## Medios de comunicación

La Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos protege la libertad de prensa y de expresión.<sup>43</sup> El sistema legal de EE. UU., proporciona instrumentos para proteger la libertad de expresión en una elección. La Ley de Comunicaciones establece que las estaciones de radiodifusión deben dar acceso razonable a todos los candidatos legalmente elegibles para el cargo federal electivo.<sup>44</sup> La Comisión Federal de Comunicaciones puede revocar cualquier licencia de estación o permiso de construcción por intencionalidad o falla repetida para otorgar tiempo de uso razonable.<sup>45</sup>

Con respecto a la igualdad de oportunidades para los candidatos, las regulaciones actuales establecen que si alguna estación otorga tiempo aire a cualquier candidato, garantizará las mismas oportunidades a otros candidatos.<sup>46</sup> Sin embargo, hay excepciones a la igualdad de oportunidades de acceso tales como

43 U.S. Const. enmendar. I. El Congreso no hará ninguna ley que respete un establecimiento de religión o que prohíba ejercicio libre de eso; o restrinja la libertad de expresión o de prensa; o el derecho de las personas a reunirse pacíficamente y solicitar al gobierno una reparación de las quejas.

44 Sección 312 [47 U.S.C. §312] Sanciones administrativas. Ley de Comunicaciones de 1934. Y la Sección 73.1944 [47 CFR §73.1944] Acceso razonable.

45 Ídem.

46 Sección 315 [47 U.S.C. §315] Instalaciones para candidatos a cargos públicos. Ley de Comunicaciones de 1934. Y Sección 73.1941 [47 CFR §73.1941] Igualdad de oportunidades.



noticieros, entrevistas de noticias, documentales de noticias, si la apariencia del candidato es incidental a la presentación de la materia o temas cubiertos por el documental de noticias-, o cobertura en el lugar de eventos noticiosos.<sup>47</sup>

La Misión analizó la cobertura de los medios de la campaña. Los dos candidatos principales del partido recibieron una cobertura significativa por TV, radio y medios impresos. Un gran y feroz mercado de medios donde la competencia entre los principales grupos de medios entregó miles de horas de cobertura de las elecciones para audiencias diversas.

La Misión encontró que la cobertura fue en su mayor parte igual en tiempo para los dos candidatos principales y más orientadas a lo personal que impulsada por las políticas. Además, los medios de comunicación tradicionales intensificaron los esfuerzos para verificar los hechos y limitar el sesgo durante las elecciones, con los periodistas intentando informar los errores de los candidatos en tiempo real.

La MOE observó con preocupación un aumento en la retórica polarizadora y divisionista durante la campaña que singularizó a ciertos grupos en un contexto negativo. Además, las amenazas de tomar acción judicial contra los periodistas por expresar sus puntos de vista y restringir su acceso a los eventos de cobertura fueron inquietantes.

Los medios digitales, y en particular las redes sociales, desempeñaron un papel sin precedentes en las elecciones presi-

<sup>47</sup> Ídem.

denciales de 2016 en los EE. UU. Según una encuesta del Pew Research Center, “tres de cada diez estadounidenses recurrieron a los mensajes digitales de los candidatos presidenciales de 2016 para obtener noticias e información sobre la elección. Las publicaciones de los medios sociales de los candidatos superaron sus sitios web y correos electrónicos como fuentes de esta noticia.”<sup>48</sup>

Los proveedores de noticias falsas y desinformación encontraron un medio rápido y altamente efectivo para propagar información en los medios sociales, lo que provocó debates sobre si las plataformas deberían intervenir o no para filtrar dicha información. Por su parte, las plataformas pidieron que los consumidores utilizaran un ojo crítico para ayudar a eliminar las noticias falsas en lugar de hacer circular cebo e información confusa.

### **Participación Política de las Mujeres**

La igualdad de representación de mujeres y hombres en cargos electivos sigue siendo un desafío importante para el país, a pesar de las expectativas planteadas a nivel presidencial, donde por primera vez una mujer se postuló para la presidencia después de haber ganado las primarias presidenciales de un partido mayoritario. Un total de 104 mujeres prestaron servicios en el Congreso 115<sup>o</sup>, en enero de 2017, el mismo número que en el Congreso 114<sup>o</sup>, en esta elección no se avanzó respecto al número de mujeres en el Congreso.

<sup>48</sup> Pew Research Center, 10 Datos sobre el cambiante panorama de las noticias digitales (septiembre de 2016), disponible en: <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/14/facts-about-the-changing-digital-news-landscape/>



Para el Senado, se eligieron 6 mujeres, lo que elevó a 21 el número total de mujeres a servir en el Senado después de estas elecciones, una más que la cantidad que integró el anterior Congreso (20). Para la Cámara de Representantes de Estados Unidos, se eligieron 83 mujeres, una disminución de una respecto del número total (84).<sup>49</sup>

La Misión ha identificado varios obstáculos de índole institucional, política y cultural que ayudan a explicar la baja representación de las mujeres en las legislaturas y que afectan la competitividad en la elección desde una perspectiva de género. Entre las barreras institucionales, el sistema electoral de EE. UU., tiene algunas de las características que, sugiere la investigación comparada, tiende a favorecer a los hombres, es decir, un sistema mayoritario de distritos uninominales y la posibilidad de reelección. La falta de financiamiento público de campañas también puede desempeñar un papel para que haya menos mujeres candidatas. En este contexto, las PACs de mujeres, como Emily's List y Maggie's List, emergen como una estrategia crítica para reclutar y financiar mujeres candidatas para un cargo.

Del mismo modo, la falta de condiciones para la adopción de legislación que exija la igualdad de género en la política, pue-

de impactar negativamente el número de candidatas. En otros Estados miembros de la OEA, cambios en las reglas electorales que requieren la adopción de cuotas de género y paridad han generado un progreso significativo al tener más mujeres electas para las legislaturas. Con mujeres ocupando un promedio de sólo el 20% de los escaños en el Congreso, los EE. UU., ocupan el puesto noventa y nueve con respecto al porcentaje de mujeres en su legislatura nacional, que es significativamente inferior al promedio en el resto de América (27.8%) y en Europa (25.7%).<sup>50</sup>

Dadas las particularidades del sistema electoral y político de los EE. UU., mencionadas en este informe, la misión desea destacar el papel fundamental que los partidos políticos pueden desempeñar en el avance de una representación más equitativa de hombres y mujeres en la política. En este contexto, la Misión recomienda que los partidos políticos consideren la importancia de implementar estrategias proactivas para aumentar el número de candidatas. Estas estrategias podrían incluir: reclutamiento de mujeres candidatas; apoyo para el acceso al financiamiento y formación; y la designación de más mujeres para los roles de liderazgo partidista con el fin de hacer que la propia organización del partido sea una fuente de candidaturas femeninas.

49 Información publicada por el Centro para Mujeres y Política Estadounidenses en el Instituto de Política Eagleton (Universidad Rutgers).

50 Países de la OSCE, incluidos los países nórdicos. Los datos están disponibles en: <http://www.ipu.org/wmn-e/world.htm>



## Conclusiones y Agradecimientos

Las Misiones de Observación Electoral de la OEA son herramientas útiles para fortalecer las instituciones democráticas en todos los países del hemisferio. No solo apoyan a los países que enfrentan desafíos institucionales importantes, también proporcionan insumos para consolidarlo mediante la contribución al establecimiento de democracias que reconocen la necesidad de la mejora continua.

Esta Misión no dispuso de los recursos financieros necesarios y, por tanto, tuvo que llevar a cabo su trabajo en condiciones que plantean importantes desafíos administrativos y financieros para el Departamento de Cooperación y Observación Electoral y para la Misión misma. Este despliegue requirió el esfuerzo combinado de todas las áreas de la Secretaría General de la OEA, que apoyó al departamento con gran disposición y trabajó codo con codo con el equipo de miembros del DECO.

La Misión desea hacer un nuevo llamado a los Estados Miembros de la OEA y a los países observadores para que continúen apoyando financieramente el programa de observación electoral.

La Misión desea expresar su gratitud a la Asociación Nacional de Secretarios de los Estados, la Conferencia Nacional de Legisladores Estatales, la Asociación Nacional de Directores de Elecciones Estatales, la Comisión de Asistencia Electoral de los EE. UU., La Comisión Federal Electoral, el Gobierno Federal, Secretarios de Estado y Juntas Electorales Estatales, así como a todas las instituciones y personas que amablemente abrieron sus puertas a los miembros de la Misión.

La Misión elogia a los ciudadanos de los Estados Unidos que llevaron a cabo y participaron en un importante proceso electoral. Incluso en el contexto de una campaña intensa y controvertida, la Misión fue testigo de un proceso electoral durante el cual los ciudadanos pudieron expresar sus diferencias a través de mecanismos institucionales, de manera libre y respetuosa.

Finalmente, la MOE también desea agradecer a los donantes cuyo generoso apoyo hizo posible el despliegue de esta misión, incluidos: Bolivia, Chile, República Dominicana, México y Perú.



## INFORME ANTE EL CONSEJO PERMANENTE<sup>1</sup> Misión de Observación Electoral-Haití

### Elecciones Generales

Presentado por: Juan Raúl Ferreira

Embajador, José Luiz Machado e Costa,  
Presidente del Consejo Permanente

Embajador Leon Charles, Representante  
interino de Haití ante la OEA

Señor Luis Almagro, Secretario General

Señor Néstor Méndez, Secretario General  
Adjunto

Representantes de los Estados Miembros  
y Observadores Permanentes ante la OEA

#### Antecedentes

El 24 de marzo de 2015, el gobierno de la República de Haití cursó una invitación a la Organización de los Estados Americanos (OEA) para observar las elecciones legislativas, presidenciales, municipales y locales. Para encabezar los diversos despliegues de la Misión de Observación Electoral (MOE), el Secretario General designó al ex Canciller de Costa Rica Enrique del Castillo (elecciones legislativas llevadas a cabo el 9 de agosto de 2015), al ex Canciller y Ministro de Defensa de Brasil Celso Amorim (elecciones presidenciales y segunda vuelta legislativa del 25

<sup>1</sup> Presentado por el Embajador Juan Raul Ferreira, Jefe de Misión para las elecciones presidenciales, legislativas, municipales y locales del 20 de noviembre de 2016 y 29 de enero de 2017.





de octubre de 2015) y al Embajador Juan Raúl Ferreira del Uruguay (elecciones presidenciales, legislativas, municipales y locales del 20 de noviembre de 2016 y 29 de enero de 2017).

Este informe comprende las observaciones y recomendaciones que surgieron de cinco despliegues de la Misión de Observación Electoral así como de las visitas realizadas por los jefes de misión y por los miembros de la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia durante un periodo de 18 meses.

De acuerdo con la duración de los periodos legislativos, Haití debería haber tenido elecciones para renovar escaños en ambas cámaras en 2012 y 2014. A pesar de ello, no se llevaron a cabo hasta agosto de 2015. Las elecciones para cargos municipales y locales también fueron retrasadas. Al no haberse llevado a cabo estos procesos electorales, el 12 de enero de 2015 el Senado sólo contaba con 10 integrantes de 30 y la Cámara de Diputados con ninguno de sus 119 miembros. Por esta razón el Parlamento dejó de funcionar. En el caso de los municipios, una vez vencidos los plazos, los cargos fueron ocupados por agentes interinos designados por el Presidente de la República.

Luego de varios meses de negociaciones, el 11 de enero de 2015 Presidente de la República y los partidos de oposición, acordaron la formación de un go-



bierno de consenso, la creación de un nuevo Consejo Electoral Provisional (CEP)<sup>2</sup> integrado por representantes de sectores de la sociedad civil, y la adopción de la nueva normativa electoral con miras a la realización de elecciones en 2015<sup>3</sup>.

El 2 de marzo 2015, el presidente Joseph Martelly publicó el decreto electoral que estableció el marco jurídico para las elecciones siguientes. Diez días más tarde, el 12 de marzo, el CEP publicó el calendario electoral. Según ese calendario,<sup>4</sup> modificado posteriormente, las elecciones se realizarían de la siguiente forma:

- 9 de agosto de 2015: primera vuelta de elecciones legislativas (20 senadores y 119 miembros de la cámara de diputados);
- 25 de octubre de 2015: primera vuelta de elecciones presidenciales, segunda vuelta de elecciones legislativas y vuelta única de elecciones municipales y locales (5,527 puestos); y
- 27 de diciembre de 2015: segunda vuelta de elecciones presidenciales, en caso de ser necesario.

2 Composición del CEP : Ricardo Augustin : Conferencia Episcopal ; Vignon Demero : Cultos Reformados ; Yolette Mengual : Sector Mujeres; Jaccéus Joseph : Sector derechos humanos; Lucie Marie Carmelle Paul Austin : Sector Universitario; Pierre Manigat Jr : Sector Prensa; Lourdes Edith Joseph : Sector Sindical; Néhémie Joseph : Sector Agrícola/Vudú; Pierre-Louis Opont : Sector Patronal.

3 El 11 de enero de 2015 se suscribió el llamado *Acuerdo de Kinam*.

4 El calendario fue modificado posteriormente.

## **Elecciones legislativas (9 de agosto de 2015)**

La Misión estuvo compuesta por 28 observadores provenientes de 12 países de los cuales el 28% era mujer. Contó con el apoyo de expertos en género, en organización y tecnología electoral así como con presencia en todo el país a través de un grupo móvil de la MOE que pudo observar el periodo de la campaña electoral.

### **Etapa pre-electoral**

A partir del mes de marzo el CEP comenzó a implementar el calendario electoral con la asistencia técnica y logística de El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH), la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) y otros organismos internacionales.

Al cierre de la lista de electores el 11 de mayo de 2015, había 5,871,450 ciudadanos registrados. El CEP habilitó 1,508 centros de votación y 13,724 mesas electorales repartidas por todo el país. El ente electoral designó 41,172 miembros de mesas así como 5,256 agentes de seguridad electoral.<sup>5</sup>

En este proceso electoral participaron 125 agrupaciones políticas y la mitad de las candidaturas surgieron de los 10 partidos principales. El CEP inscribió 1,625 candidatos para disputarse 119 escaños

5 Información obtenida por la MOE durante reuniones con funcionarios del CEP.



en la Cámara de Diputados y 225 candidatos para 20 escaños del Senado. Granjero

La campaña electoral para la primera vuelta de las elecciones legislativas se desarrolló entre el 8 de julio y el 7 de agosto. Debido a la falta de recursos, solamente algunos de los partidos llevaron a cabo actividades proselitistas los primeros días de campaña. A solo una semana de los comicios, el CEP entregó el financiamiento público directo a todos los partidos inscritos.

La violencia y el temor a que se propagara el día de las elecciones, así como el uso impropio de recursos del Estado a favor de un partido, marcaron esta etapa del proceso. La Misión tomó nota de estos reclamos y preocupaciones en las reuniones que mantuvo con las diversas fuerzas políticas y miembros de la sociedad civil durante las visitas realizadas por la jefatura de Misión.

La Misión observó que las credenciales para los miembros de los partidos políticos que fiscalizarían el día de la elección no fueron entregadas en los tiempos establecidos por el calendario electoral. A fin de superar este problema el CEP autorizó, con carácter excepcional, que las acreditaciones fueran impresas directamente en las diferentes Oficinas Electorales Departamentales (BED) y allí entregadas a las fuerzas políticas. Esta solución de último momento permitió sortear una crisis pero abrió las puertas a numerosas acusacio-

nes de politización y falta de capacidad del CEP.

### El día de la elección

El día de la votación, la MOE/OEA desplegó 28 observadores y estuvo presente en los 10 departamentos del país a la hora de apertura de los centros de votación, programada para las 6:00 am y visitó 171 centros de votación. La MOE/OEA observó que un gran número de centros electorales abrió tarde, pero reconoció los esfuerzos del CEP para que, de todas maneras, la mayoría de los electores afectados pudiera votar.

A lo largo de la jornada, la MOE notó que las listas electorales se desplegaron públicamente en los centros de votación, una práctica que contribuye a garantizar mayor transparencia. No obstante, el despliegue anticipado de listas en los lugares públicos hubiera permitido que los ciudadanos identificaran más fácilmente su correspondiente centro electoral.

La MOE también pudo observar que los espacios seleccionados para ubicar al electorado y al personal electoral eran inadecuados para preservar el secreto del voto. También notó cierta confusión con respecto al procedimiento de votación, especialmente con relación a las elecciones senatoriales.

Según la información suministrada por la MINUSTAH, que aseguró junto con la policía nacional la seguridad del proceso, la votación del 9 de agosto fue interrumpida.



pidida por actos de violencia u otros problemas en 202 de 1,508 (13,4%) centros de votación a escala nacional. En 176 de 202 casos, la interrupción fue de tal magnitud que el CEP consideró que la votación no se había realizado.

La Misión lamentó la muerte de seis personas y tomó nota de 117 arrestos el día de las elecciones. Asimismo, observó que los actos no fueron generalizados y por tanto no afectaron el proceso en su conjunto dado que la mayoría de los centros de votación pudieron completar sus operaciones. Posteriormente, el CEP informó su decisión de excluir a 16 candidatos de 10 partidos por haber recurrido a la violencia o haber tratado de descarrilar el proceso, y difundió la lista de 17 partidos políticos que consideraba habían cometido actos de violencia.

Cabe resaltar que la noche de la elección el ente electoral no arrojó resultados electorales ya que no dispone de un mecanismo de transmisión rápida de resultados por lo que la MOE mantuvo presencia continua en el Centro de Tabulación de Votos (CTV) hasta que concluyó el periodo de tabulación el 19 de Agosto 2015.

### El período postelectoral

Los resultados preliminares no se dieron a conocer sino hasta el 21 de agosto, 12 días después de la elección y 3 días más tarde de lo establecido en el calendario electoral. Tras el anuncio de los resultados preliminares, varios partidos de oposición se manifestaron en

las calles y denunciaron al CEP de estar en connivencia con los partidos aliados al gobierno. Un número sin precedentes de impugnaciones presentadas en la Oficina del Contencioso Electoral Departamental (BCED)<sup>6</sup> y en la Oficina del Contencioso Electoral Nacional (BCEN)<sup>7</sup> así como problemas logísticos para cumplir con la entrega de resultados definitivos exacerbaron aún más las críticas en contra del CEP.

La noche del 27 al 28 de septiembre (18 días más tarde de lo estipulado en el calendario electoral) se hicieron públicos a través de Internet los resultados definitivos. Dos candidatos al Senado fueron declarados ganadores en la primera vuelta y seis candidatos a diputados fueron declarados ganadores. Debido a que en algunas circunscripciones no se llegó a recuperar el 70% de las actas y a las anulaciones emitidas por el BCEN, el CEP estableció que sería necesario repetir elecciones de diputados en 25 circunscripciones de 8 departamentos y de senadores en tres departamentos.<sup>8</sup> De acuerdo

6 Se presentaron un total de 204 impugnaciones en el BCED.

7 En la segunda instancia del contencioso, BCEN, se presentaron 120 impugnaciones.

8 Las 25 circunscripciones son las siguientes: Departamento de Artibonite: Saint Marc, Verrettes, Petite Rivière de l'Artibonite, Grande Saline y Desdunes; Departamento del Centro: Boucan Carré, Savanette/Quartier Baptiste; Departamento de Grand Anse: Jérémie, Roseaux y Pestel; Departamento del Norte: l'Acul du Norte, Grande Rivière du Norte/Bahon, Saint Raphael, Dondon, Port Margot y Plaisance; Departamento del Noroeste: Môle Saint-Nicolas; Departamento del Oeste: Port-au-Prince 1ère, Cité-Soleil, Gressier, Cornillon, Archaie y Cabaret; Departamento del Sud: Port-à-Piment; y Departamento del Sudeste: Marigot.



con información suministrada por el CEP, la tasa de participación fue de 18% a escala nacional.

Debido a los resultados anteriormente mencionados el 25 de octubre de 2015, junto con las elecciones presidenciales y municipales, se realizaron también elecciones legislativas.

Posterior a la entrega de los resultados preliminares, se abrieron las instancias de contestación e impugnación de los mismos. La Misión se mantuvo en el país para observar la estructura y composición del sistema de resolución de disputas electorales así como los procedimientos para el cumplimiento del debido proceso. Vale aclarar que las Misiones de Observación Electoral de la OEA no son una instancia de revisión de las decisiones tomadas por los organismos jurisdiccionales de los países anfitriones.

A pesar de lo dicho anteriormente, la Misión no puede dejar de mencionar que a través de un caso presentado ante las instancias contenciosas, se modificó el método de cálculo para la asignación de un escaño en particular. Es decir, todos los legisladores del país, menos uno, fueron electos en primera vuelta sólo si superaban en un 25% del total de los votos a quien obtuvo el segundo puesto. En el caso del Departamento del Oeste, el Senador Jean Renel Sénatus obtuvo su banca en primera vuelta habiendo recibido el 27,9% de los sufragios y quien salió en segundo puesto el 15,7%. En este caso en

particular, debido a la interpretación de la instancia jurisdiccional ante el caso interpuesto por el Senador Sénatus, se contabilizaron sólo los votos emitidos por los dos candidatos que obtuvieron la mayor votación y luego se calculó la diferencia del 25% entre ambos. Esta decisión fue confirmada por el BCEN.

En Artibonite, uno de los candidatos a senador, Youri Latortue, interpuso una demanda contra la anulación de la elección resuelta por el CEP en base a que no se había logrado recuperar el 70% de las actas en el Departamento. En su presentación el senador Latortue entregó al BCEN 87 actas de votación que no habían sido ni obtenidas ni contabilizadas por el CEP debido a supuestos errores en la recolección de actas. El BCED decidió contabilizar solamente los votos consignados a favor del demandante en las actas presentadas y no los votos correspondientes a los otros candidatos. De esa forma, el BCED resolvió que las elecciones senatoriales del departamento de Artibonite fueron válidas y que Youri Latortue ganó esa elección en primera vuelta. Esta decisión fue confirmada por el BCEN.

El CEP ordenó la repetición de elecciones para senador en tres Departamentos del país (Nord, Grand Anse et Centre). Sin embargo, en el Departamento del Oeste, donde se anularon las elecciones en 6 circunscripciones incluidas las más pobladas del país (Cité Soleil y Puerto Príncipe 1) no se repitieran las elecciones a nivel departamento.



Durante esta etapa, los partidos políticos criticaron duramente las decisiones administrativas del CEP, como ser el criterio utilizado para la anulación de elecciones en algunos departamentos. Asimismo, cuestionaron la decisión del BCEN de habilitar cuatro salas, en lugar de las tres que establece el decreto electoral. La Misión recibió reclamos por parte de las fuerzas políticas sobre la discrecionalidad de la autoridad electoral al momento de tomar decisiones.

El CEP anunció una serie de medidas con el fin de mejorar las condiciones para las elecciones del 25 de octubre. Dado el limitado espacio en los centros de votación y la cantidad de elecciones que debían realizarse, el CEP aplazó las elecciones locales (Consejos de Administración de Sección Comunal o CASEC, Asambleas de Sección Comunal o ASEC y delegados municipales) para el 27 diciembre. Con el objetivo de evitar la tensión ocasionada por entrega la tardía de credenciales a los partidos, anunció el comienzo de la distribución de acreditaciones a más tardar 15 días antes de la jornada electoral. Sumado a esto, y como consecuencia de una recomendación realizada por la MOE/OEA, decidió nombrar a un asesor o guía para cada centro de votación con el fin de orientar a los votantes y acelerar el proceso de votación.

## **Elecciones presidenciales y elecciones legislativas (25 de octubre de 2015)**

La Misión estuvo compuesta por 125 observadores provenientes de 27 países de los cuales el 38% era mujer. La Misión contó con el apoyo de expertos en organización y tecnología electoral así como en estadística.

### **Período pre-electoral**

El 25 de octubre de 2015, el CEP tuvo a su cargo cuatro elecciones (presidente, senadores, diputados y alcaldes y adjuntos<sup>9</sup>). Además de las dificultades relacionadas con la organización de varias elecciones al mismo tiempo, se sumó que la cantidad de elecciones varió de una circunscripción a otra. En este contexto, el CEP trabajó con 264 papeletas diferentes.

Los incidentes de violencia que afectaron las elecciones de agosto, tuvieron un impacto en esta etapa del proceso electoral. Durante la visita preliminar realizada al país por el jefe de la MOE/OEA, Embajador Celso Amorim, la Misión tomó nota de la preocupación de los partidos políticos, la sociedad civil y la comunidad internacional de cara a los comicios presidenciales.

Asimismo, recibió reclamos sobre la utilización de recursos del Estado para la campaña. Partidos de oposición cuestionaron el rol del entonces Presidente Joseph Martelly, quien en una actitud

9 1 Presidente, 18 Senadores, 111 diputados y 140 carteles municipales.



inédita para Haití hizo campaña junto al candidato de su preferencia.

En las últimas semanas antes de las elecciones, varios partidos salieron a la calle para exigir la anulación de las elecciones del 9 de agosto debido a los hechos de violencia que ocasionaron, entre otros daños, la pérdida de material electoral. Uno de los consejeros del CEP, Néhémie Joseph, presentó su renuncia por diferencias con sus colegas, evidenciando tensión al interior del órgano electoral. Sumado a esto, algunas figuras políticas trataron de promover el escenario de un gobierno de transición al mismo tiempo que se mantenían en campaña.

Sumado a esto el CEP fue criticado duramente por haber otorgado más de 7.000 acreditaciones a un organismo de observación nacional poco conocido (UNADA). Aunque estas acreditaciones fueron anuladas por el CEP el día antes de las elecciones debido a fraude y venta de tarjetas de acreditación estas nunca fueron devueltas a la autoridad electoral.

El derecho electoral haitiano establece que para presentar una candidatura a un puesto electivo, aquellos ciudadanos que hayan ejercido un cargo público tienen como requisito entregar un dictamen (décharge) en el cual se da fe de su buen manejo de los fondos del Estado. Este documento, que se elabora en base a información generada por la Contraloría General de la República (CSCCA por sus siglas en Francés) es emitido por el Parla-

mento en el caso de los ex-ministros, y por la misma Contraloría para el resto de los funcionarios públicos.

Para estas elecciones presidenciales, la MOE observó que, a pesar de que el Parlamento no funcionaba, el CEP decidió que en el caso de ex ministros solo podían inscribirse con una décharge emitida por el Parlamento. En términos prácticos, aquellos ciudadanos que habían cumplido funciones de ministro en administraciones anteriores no pudieron postularse. Nueve candidaturas a la presidencia fueron rechazadas por falta de una décharge, dado que no fueron presentadas por los candidatos ante el CEP porque nunca fueron emitidas.

Además, vale mencionar el caso del pre-candidato a la presidencia por del partido Verité, Jacky Lumarque. Después de ser aceptado por el CEP para participar en la contienda electoral, su candidatura fue impugnada ante el BCED. Sin embargo, ese cuestionamiento fue rechazado y su candidatura confirmada.

A pesar de esta decisión legal, el CEP lo descartó de la contienda presidencial. Para asegurarse que no necesitaba una décharge, el candidato Jacky Lumarque solicitó a la CSCCA una opinión sobre la necesidad o no de otorgarle una décharge cuando se desempeñó como Presidente del Comité Nacional de la Ruta del Esclavo. La Corte Superior de Cuentas notificó al candidato que no necesitaba la décharge pues el mismo no había estado a cargo



de fondos públicos, y posteriormente decidió otorgarle una *décharge*.

Informado sobre este nuevo elemento el CEP decidió rechazar la candidatura del candidato Lumarque, a pesar de que el BCED ya había resuelto sobre esa candidatura. El CEP basó su decisión en el entendimiento de que la CSCCA le otorgó una *décharge* a Lumarque porque el candidato necesitaba una<sup>10</sup> y este no la había presentado originalmente al momento de su inscripción como candidato. El CEP, invocó el artículo 95 del decreto electoral que le otorga la facultad de anular toda candidatura en cualquier momento si estima que un candidato haya realizado una falsa declaración. Esta situación demuestra que el diseño legal e institucional del sistema electoral haitiano no otorga seguridad jurídica a quienes desean postularse a un cargo de elección popular.

#### **El día de la elección**

El día de los comicios, la MOE/OEA visitó 487 centros de votación. Los observadores constataron que las mesas en las que estuvieron presentes durante la apertura abrieron en promedio a las 6:56 A.M. y que en todos los casos los materiales electorales estaban disponibles. Sin embargo, la tinta indeleble no siempre cumplió el propósito para el que fue diseñada.

Cabe destacar el gran número de representantes de partidos políticos, denominados *mandataires*, presentes en los centros de votación. La Misión constató

una gran pluralidad de partidos políticos en los centros de votación y recibió información del CEP que había acreditado a más de 900,000 *mandataires* para fiscalizar la jornada. La modalidad de acreditación, tarjetas en blanco entregadas a cada partido por mesa de votación, fue ampliamente cuestionada e incluso denunciada<sup>11</sup> dado que no otorgaba la seguridad de que la persona acreditada fuera quien decía ser. A cada partido con candidato a la elección presidencial se le otorgó el equivalente a una credencial por mesa de votación, es decir, 13,725 sin importar el tamaño de la agrupación política. La MOE también notó que varios representantes desconocían el partido al cual representaban o al ser consultados daban el nombre de un partido diferente del que constaba en su acreditación.

La distribución de las mesas de votación en los centros no respondía a un orden lógico, particularmente en los de mayor tamaño, y los electores tenían dificultades para localizar su mesa. La figura del guía dentro del centro de votación, una recomendación de la MOE/OEA tras las elecciones de agosto, facilitó la orientación de los ciudadanos. Sumado a esto, la MOE observó que las mesas electorales estaban abarrotadas de personas y que

<sup>11</sup>Análogamente, el candidato a la presidencia Steven Benoît denunció públicamente el tráfico y la venta de tarjetas de acreditación de representantes, llegando a acusar al director de su propio partido (*Konviksyon*) de haberse entregado a ese comercio ilícito.

<sup>10</sup> Entrevista realizada por la MOE con Pierre Louis Opont, Presidente del CEP.



esta situación sumada al diseño de las mamparas (de cartón, sin estabilidad) y su ubicación en las mesas hizo difícil garantizar el secreto del voto.

Asimismo, se obtuvieron indicios de compra de votos y sustitución de votantes, y se constató presencia excesiva de representantes de los partidos políticos que estaban autorizados a votar en centros de votación distintos a los de su registro. Esta irregularidad dificultó el control sobre la cantidad de veces que los representantes de partidos emitieron su voto. La MOE no pudo determinar cuántos de los 900.000 mandataires acudieron a votar, cuántos efectivamente votaron y en dónde. El CEP tenía los elementos para haber verificado esta información.

Entre las deficiencias de organización electoral observadas, la Misión identificó también falta de capacitación de los miembros de mesa para seguir los procedimientos establecidos en la normativa electoral así identificadas. Particularmente observó confusión por parte de los miembros de mesa al completar las actas de escrutinio.

Cabe destacar que los comicios del 25 de octubre se desarrollaron en un clima sereno en general y que gracias a un dispositivo policial reforzado los actos de violencia fueron aislados<sup>12</sup>. En esta oportunidad, la policía efectuó 278 arrestos en el curso de la jornada y solo seis centros de

votación no pudieron abrir debido a disturbios. La Misión tomó nota de la mejora considerable en la situación de seguridad, en especial si se la compara con la de las elecciones del 9 de agosto.

Al igual que en la elección anterior, la noche de la votación el CEP tampoco emitió resultados preliminares. Es decir, la ciudadanía no tuvo claridad sobre quien podría ser su próximo presidente.

### **El período postelectoral**

Como parte de las tareas de la MOE, los miembros del equipo de observadores de la OEA se organizaron en turnos permanentes de 8 horas durante diez días, cubriendo las 24 horas del día, para observar las actividades del Centro de Tabulación y Verificación (CTV). La observación continua brindó a la MOE una visión integral de la calidad de las actas e identificó áreas específicas que requerían atención especial.

Durante este período, la MOE se reunió con partidos políticos, candidatos y miembros de la sociedad civil que habían solicitado reuniones con la MOE. Esta fase permitió a la MOE reunir información sustancial con el fin de elaborar una serie de recomendaciones al CEP para mejorar los procesos conducentes a la segunda vuelta de las elecciones presidenciales.

El CEP anunció los resultados preliminares de la elección presidencial el 5 de noviembre de 2015. Horas antes de la difusión de los datos, la MOE transmitió al Gobierno de Haití, al CEP y a los actores

<sup>12</sup> Particularmente en Borgne en el Norte, Côte de Fer en el Sur y Belladère en el Centro.



del proceso electoral, los resultados de la muestra estadística que había realizado el día de la elección. Cabe mencionar que los resultados de la muestra estadística de la MOE eran coincidentes con los publicados por el CEP. Posteriormente, la Misión realizó tres comparaciones estadísticas adicionales, tomando en consideración los informes oficiales y los informes de incidentes de sus observadores, eliminando también las discrepancias entre los datos de la Misión y los resultados oficiales. En las cuatro comparaciones estadísticas realizadas por la Misión, el orden de los primeros 4 lugares se mantuvo sin cambios.

Los resultados de la elección presidencial no fueron aceptados por Jude Celestin, ni por otros 7 candidatos presidenciales, que se unieron en una coalición llamada G8, y que nuevamente solicitaron la instalación de una Comisión de Evaluación Electoral Independiente. Después de varias semanas, el 16 de diciembre, el Presidente Martelly decidió crear una comisión, que se instaló el día 22. Un día antes de su instalación, el CEP anunció la postergación de las elecciones sin anunciar una fecha alternativa.

La Misión recibió reiteradas invitaciones para formar parte activa de esta Comisión Independiente. Bajo el principio de no sustitución de actores nacionales, y con el fin de mantener la imparcialidad y neutralidad de la MOE, se decidió únicamente observar los trabajos de dicha Comisión. A pesar de que esta Comisión Independiente

tuvo poco tiempo para realizar su trabajo y que sus integrantes carecían de un perfil técnico electoral, constató irregularidades en el proceso y recomendó la implementación inmediata de una serie de medidas de cara a la segunda vuelta electoral.

El Presidente anunció que las elecciones se celebrarían el 17 de enero. Sin embargo, tres días más tarde, el CEP informó que técnicamente no sería posible organizar las elecciones para esa fecha. Teniendo en cuenta lo anterior, el 6 de enero el Presidente de la República publicó un decreto invitando a la población a los comicios el 24. El Presidente anunció también que se separarían las elecciones presidenciales de las locales, recomendación que había hecho la MOE.

Pese a las concesiones obtenidas de creación de una comisión independiente, cambio de fecha y separación de las elecciones, y algunas medidas tomadas por el CEP para mejorar el proceso, el candidato Jude Celestin volvió a condicionar su participación en la segunda vuelta. Demandó la renuncia de los miembros del CEP, 30 días adicionales de campaña, y finalmente que la elección no se llevara a cabo mientras el Presidente Martelly estuviera en funciones. Si bien realizó declaraciones públicas afirmando que no se presentaría en la segunda ronda, en ningún momento presentó su renuncia formal a la candidatura.



El 11 de enero tomaron posesión de sus respectivos cargos los senadores y diputados, del gobierno y la oposición, todos ellos electos en los comicios celebrados el 9 de agosto y el 25 de octubre, respectivamente.

Este nuevo Senado votó una resolución no vinculante en la que pidió al CEP posponer las elecciones e investigar las irregularidades detectadas por la Comisión Independiente. A esta posición, se fueron sumando organizaciones de la sociedad civil, la Iglesia Católica, la Iglesia Protestante, grupos de observación electoral nacionales y asociaciones de derechos humanos. En tanto, el CEP siguió adelante con los preparativos a pesar de la renuncia de dos de sus miembros y de que otros dos se negaban a trabajar en la organización del proceso electoral sin haber presentado su renuncia formalmente.

El CEP, originalmente conformado por 9 miembros, quedó integrado por 5 miembros activos<sup>13</sup>. Esta situación, sumada a las acusaciones de corrupción, parcialidad e incompetencia, afectó la credibilidad del CEP como árbitro electoral.

El día 18 de enero, Jude Celestin confirmó a través de un mensaje televisivo que no participaría en la segunda vuelta. En ese contexto, la MOE instó a los actores políticos a involucrarse en un diálogo como mecanismo para encontrar una

solución al impasse político. Asimismo, recaló la importancia de contar con mejores condiciones para llevar a cabo un proceso competitivo teniendo en cuenta que el artículo 3 de la Carta Democrática Interamericana establece que el acceso al poder debe estar sujeto al estado de derecho y a la celebración de elecciones, periódicas, libres y justas basadas en el voto secreto y el sufragio universal.

Como consecuencia de la escalada de violencia, el 22 de enero el CEP anunció que no podía garantizar la celebración de las elecciones y solicitó al presidente posponer los comicios. Lamentablemente, la Misión de la OEA también fue víctima de la violencia. En el transcurso de dos días, 6 de nuestros observadores sufrieron ataques que pusieron en riesgo su seguridad e integridad física, y causaron daños materiales significativos a los vehículos en los que se trasladaban. La MOE agradeció especialmente a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) por su rápida respuesta ante estos hechos y por la seguridad que le brindaron.

El 27 de enero de 2016, se convocó una sesión extraordinaria del Consejo Permanente de la OEA, a solicitud del entonces Presidente de Haití, Michel Martelly, quien pidió al Secretario General Luis Almagro enviar una Misión Especial al país. Esta Misión se solicitó dentro del marco de las disposiciones suscritas en la Carta Democrática Interamericana

13 Los miembros activos del CEP eran: Pierre Louis Opont, Yolette Mengual, Lourdes Edith Joiseph, Marie Carmel Paul Austin, Carline Viergelin.



(Art.17) y fue aprobada por el Consejo Permanente de la OEA. Su mandato fue "evaluar la situación en Haití, entablando un diálogo con todas las partes pertinentes" a fin de informar al Consejo Permanente. La Misión, encabezada por el Embajador Ronald Sanders, Representante Permanente de Antigua y Barbuda ante la OEA<sup>14</sup>, contribuyó a la salida de la crisis.

El 5 de febrero el Presidente Martelly suscribió un acuerdo con los presidentes del Senado y la Cámara de Diputados, Jocelerme Privert y Chozler Chancy respectivamente, para iniciar un periodo de transición. La Misión Especial de la OEA tuvo el honor de haber sido invitada a presenciar las negociaciones finales y la firma oficial del acuerdo en el Palacio Presidencial el día 5 de febrero. El 14 de febrero de 2016, Jocelerme Privert prestó juramento en calidad de Presidente provisional de la República de Haití por un periodo de 120 días que concluiría el 13 de junio.

Tras numerosas dificultades con la designación del primer ministro, el candidato inicial, Fritz Alphonse, no obtuvo los votos

14 La Misión estuvo encabezada por el Embajador Ronald Sanders, Representante Permanente de Antigua y Barbuda ante la OEA. También estuvo integrada por Gabriel Bidegain, Asesor Político del Secretario General; la Embajadora Sonia Johnny, Ex-Representante Permanente de Santa Lucía ante la OEA; Steven Griner, Director Interino de Departamento de Sustentabilidad Democrática y Misiones Especiales; Frederic Bolduc, Representante Especial del Secretario General en Haití; y Paul Spencer, Asesor Especial en la Secretaría para el Fortalecimiento de la Democracia.

necesarios en el Parlamento y, el 24 de marzo, Enex Jean Charles fue elegido por la Asamblea Nacional para que desempeñara las funciones de Primer Ministro de Haití, con su gabinete. Al mismo tiempo, el Presidente provisional, con el apoyo de representantes de la sociedad civil, trabajó en el establecimiento de un nuevo CEP, cuyos nuevos integrantes prestaron juramento el 30 de marzo de 2016<sup>15</sup>.

Frente a la inestabilidad política general creada por la suspensión de la segunda vuelta de las elecciones presidenciales y el establecimiento de una presidencia provisional, se decidió crear una nueva comisión independiente encargada de analizar y verificar los resultados del proceso electoral del 25 de octubre de 2015. El Secretario General de la OEA, Luis Almagro, visitó el país en el mes de abril y respaldó la conformación de dicha Comisión lo que ayudó a conferir una mayor certeza al proceso electoral en curso.

#### **Comisión Independiente de Evaluación y Verificación (CIEVE)**

El 28 de abril de 2016, mediante decreto presidencial<sup>16</sup> se creó la Comisión Independiente de Evaluación y Verificación (CIEVE), encargada de evaluar, verificar y depurar los procedimientos técnicos

15 La composición del CEP era la siguiente: Leopold Berlangier Presidente; Carlos Hercule Vice-Presidente; Marie Frantz Joachim Secretaria General; Frinel Joseph Tesorero; Kenson Polynice Consejero; Marie Herolle Michel Consejera; Josette Jean Dorcely Consejera; Lucien Jean Bernard Consejero.  
16 El decreto presidencial fue publicado en el Moniteur No. 77.

efectuados en la primera vuelta de las elecciones presidenciales el 25 de octubre de 2015. En el decreto se especificaban sus términos de referencia y su funcionamiento, así como su mandato (un mes a partir de la fecha de inicio de sus actividades). La CIEVE estuvo integrada por cinco miembros designados por el Presidente de la República<sup>17</sup>.

La CIEVE asumió su mandato con los cuatro objetivos siguientes:

1. Evaluar el proceso de votación mediante un análisis de las listas de votantes, las listas de electores inscritos en cada mesa electoral, las hojas de recuento, las actas de votación de las elecciones, el registro de representantes de partidos políticos y de observadores, y los documentos relativos a los incidentes y las quejas presentadas;
2. Evaluar todas las decisiones de los órganos contenciosos del Consejo Electoral Provisional que fuesen objeto de denuncias y quejas documentadas de forma regular y determinar si tales decisiones deben ser objeto de una revisión;
3. Verificar la conformidad del proceso electoral y del recuento de los votos con las disposiciones del decreto electoral de marzo de 2015; y
4. Recomendar al poder ejecutivo y al CEP medidas correctivas para res-

<sup>17</sup> Su presidente François Benoît, el portavoz Gédéon Jean, el estadístico Erick Gaillard y los miembros Marc Donald Jean y Pierre Wilfried Sanon.

tablecer la confianza en el proceso electoral y garantizar la fiabilidad de los resultados.

Un equipo de la OEA integrado por cuatro expertos en procesos electorales del Departamento para la Cooperación y Observación Electoral (DECO/OEA) observó los trabajos de la Comisión.

La CIEVE trabajó con una muestra estadística de 3.235 actas de votación, que representaba el 25% del total de las actas de votación utilizadas durante la elección presidencial del 25 de octubre. La muestra fue seleccionada de manera aleatoria por los miembros de la CIEVE en presencia de representantes de partidos políticos y observadores internacionales.

El 30 de mayo de 2016, una vez concluido el análisis técnico y jurídico centrado en la verificación de la muestra estadística antedicha, la CIEVE presentó su informe final, en el cual recomendó la reanudación del proceso electoral presidencial, con una nueva primera vuelta y una eventual segunda vuelta. A su vez, sugirió que se tomaran medidas para garantizar el derecho de voto de los haitianos y perfeccionar el proceso electoral. Aunque no se mencionó explícitamente, la misión entiende que esta decisión implicaba la anulación formal de las elecciones presidenciales del 25 de octubre pasado y no una continuación del proceso. La MOE subrayó que los resultados de las otras elecciones realizadas en el curso de la misma jornada no fueron anulados, a pesar de que presentaban las mismas deficiencias.



### **Elecciones presidenciales y legislativas (20 de noviembre de 2016)**

Con la conclusión de la CIEVE el CEP publicó un nuevo calendario electoral en el cual estableció la fecha del 9 de Octubre 2016 para las elecciones presidenciales y legislativas. Como consecuencia de los daños provocados por el huracán Matthew, que cruzó la punta oeste de Haití la primera semana de octubre, las elecciones fueron aplazadas para el 20 de noviembre 2016. Cuando se aplazó la elección la Misión ya estaba presente en Haití con 25 expertos y coordinadores regionales. El equipo de la Misión se desplegó en distintas zonas afectadas para conocer los daños y los hallazgos fueron compartidos con el CEP.

A principios de noviembre, la OEA comenzó a desplegar 130 expertos y observadores de 24 países, de los cuales el 38% era mujer. En este proceso electoral, la Misión contó con expertos que realizaron un análisis detallado de temas como organización y tecnología electoral, registro de votantes, género y estadística.

#### **El período preelectoral**

El día 20 de noviembre 2016, los ciudadanos podían elegir:

- Un Presidente
- Un tercio de los miembros del Senado
- En los departamentos del Norte, del Centro y de Grande Anse: segunda vuelta de las elecciones senatoriales
- En 25 comunas, un representante para la Cámara de Diputados

- En las colectividades de Oeste 1 y de Cabaret, segunda vuelta de las elecciones para diputados
- En Côte-deFer, tres cargos municipales

Del listado anterior se desprende la complejidad de estas elecciones. Por ejemplo, en algunas regiones los electores tenían que votar para elegir el presidente, tres senadores y un diputado, mientras que en otras los electores tenían que votar solamente por el Presidente y un senador. Esto sembró confusión entre los ciudadanos en el momento de votar debido a la falta de información orientada específicamente a cada región.

Con la actualización del padrón electoral efectuada en 2016, el número de electores aumentó de 5,871,450 en 2015, a 6,189,253 en 2016. La decisión del CEP de reabrir las listas de votantes para este ciclo electoral se tradujo en un aumento de aproximadamente 318.000 electores, lo que representó un reto a las capacidades limitadas de la Oficina Nacional de Identificación (ONI) para entregar a tiempo las tarjetas de identificación a los nuevos electores. Este desafío se vio agravado por las consecuencias del huracán Matthew.

En todo el país, el número de mesas electorales pasó de 13,724 (2015) a 11,993 (2016). Esta disminución estuvo acompañada por un aumento del número de electores inscritos en cada una de las mesas (de 450 a 550) y por un aumento



del número de centros de votación. Estas medidas buscaron reducir la cantidad de personas en los centros de votación así como acercar el voto a la gente. Asimismo, el CEP resolvió no permitir el voto de personas que no figuraran en la lista de votantes, tal como se había hecho en las elecciones de 2015.

Otra de las novedades de este proceso electoral fue la reglamentación de la inscripción de los representantes de partidos políticos. En esta ocasión, el CEP adoptó un reglamento que reducía el número de representantes por mesa electoral (de 10 a 5) e implementó un sistema de inscripción en línea para representantes de partidos políticos y observadores. La Misión observó que, estas innovaciones sumadas a que hubo un menor número de candidatos a nivel nacional, contribuyeron a que el registro se realizara de manera más organizada y controlada.

Además, la MOE observó que el CEP tomó medidas para evitar que se inscribiera como representantes de partidos políticos a miembros del personal temporario del CEP (i.e. miembros de mesa, orientadores, agentes de seguridad).

### **El día de las elecciones**

El día de los comicios, la MOE/OEA desplegó un equipo de 130 expertos y observadores de 24 nacionalidades que observó el proceso electoral en los diez departamentos del país desde la apertura de las mesas y hasta el conteo de los votos, visitando 474 centros de votación.

La MOE/OEA observó que la hora promedio de apertura de todas las mesas de

votación donde estuvo presente fue 6:50 a.m. y que todas estas tenían el material electoral necesario. Observó también que, cuando se abrieron los centros de votación, los electores podían encontrar su mesa con facilidad. La asistencia de personal temporario y el uso de afiches con indicaciones sobre cómo votar ayudaron a orientar mejor a la ciudadanía.

La MOE observó ciertas mejoras en relación a la utilización de un nuevo diseño de mamparas que reforzó considerablemente el secreto del voto. La MOE observó también como un aspecto positivo del proceso la decisión de las autoridades de utilizar un tipo nuevo de tinta indeleble. Además de ser más visible, la tinta era más duradera que la que contenía el aplicador utilizado en 2015. Sin embargo, notó que no siempre se verificaba si los electores tenían tinta en los dedos antes de permitirles que votaran ni se aplicaba sistemáticamente.

La Misión también observó que los esfuerzos hechos para regular la acreditación se tradujeron en una mayor orden y fluidez en el proceso de votación. La MOE/OEA observó menor presencia de observadores nacionales en las mesas electorales, en comparación con octubre de 2015. La Misión cree firmemente en el aporte de los observadores nacionales a los procesos electorales.

La MOE/OEA reconoce los esfuerzos hechos para facilitar el voto de algunos de los actores involucrados en



la organización de la elección a través de listas complementarias. La implementación de esta iniciativa, sin embargo, encontró algunos obstáculos, incluidas la consolidación, impresión y entrega tardía de estas listas.

Asimismo, la Misión observó algunos casos de discrepancias entre las listas electorales parciales exhibidas fuera de las aulas de votación y la lista de votantes utilizada por los miembros de mesa.

Al finalizar la votación, la misión tomó nota de la falta de coordinación para el repliegue de materiales. Las actas de votación no llegaron al Centro de Tabulación de Votos la noche de los comicios, donde esperaban cientos de operadores. Recién a las 8:15 horas de la mañana siguiente se entregaron los primeros documentos. Esta situación, que creó desconcierto, se debió a que las instituciones involucradas decidieron transportar el material electoral únicamente durante las horas de día.

Vale resaltar que la jornada electoral transcurrió con menos tensiones e incidentes violentos que en octubre de 2015 así como menos interrupciones del proceso de votación en general. La Misión elogia los esfuerzos de la Policía Nacional de Haití (PNH) y de la Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH) para garantizar un ambiente de votación por lo general ordenado y seguro.

### **El período postelectoral**

La MOE/OEA mantuvo presencia continua durante la tabulación de los votos de las elecciones presidenciales de 2016. Los resultados preliminares fueron anunciados el 28 de noviembre y los resultados

finales fueron presentados el 3 de enero 2017. Jovenel Moïse (PHTK) obtuvo el 55,60% de los votos seguido por Jude Célestin (Lapeh) quien obtuvo el 19,57% de los votos<sup>18</sup>, por lo tanto la elección presidencial se resolvió en primera vuelta. Cabe resaltar que los resultados coinciden con la muestra estadística realizada por la MOE. La tasa de participación calculada sobre la base de los votos válidos fue del 21,06%, menor a la del 25 de octubre 2015 (28,63%). Desafortunadamente sigue siendo una tasa de participación muy baja, y preocupa la Misión que Haití posea la menor tasa de participación en el hemisferio en el caso de elecciones presidenciales.

Vale mencionar los cuestionamientos a los resultados electorales. Al día siguiente de los comicios presidenciales, tres de las candidaturas (Jean-Charles Moïse de Pitit Dessalines<sup>19</sup>, Jude Célestin de LAPEH<sup>20</sup>,

18 Les siguieron Jean-Charles Moïse (Pitit Dessalines) y Maryse Narcisse (Lavalas) con 11,04% y 9,01% de los votos respectivamente. El BCEN confirmaría la posición de los candidatos después que concluyeran los procedimientos en las instancias contenciosas.

19 Para respaldar su petición, afirmó que el CEP había inscrito a los representantes de su partido en diferentes circunscripciones sin haberles informado con antelación. A su vez, sostenía que según los cálculos basados en las actas de votación publicadas en el sitio del CEP, Jovenel Moïse había obtenido solo 33,56% de los votos y Jean-Charles Moïse 24,43%. de modo que pedía un recuento completo, una retabulación de las actas de votación y, en general, una verificación sobre el respeto de las disposiciones del decreto electoral relativo a las modalidades de voto y a la validación de las actas.

20 Para respaldar su petición, invocó un conjunto de irregularidades y fraude masivo por lo que pedía una verificación minuciosa de las hojas de recuento y de las listas de votantes correspondientes a las actas de votación contabilizadas en el centro de tabulación.



y Maryse Narcisse dr Fanmi Lavalas<sup>21</sup>) interpusieron ante el BCED del Oeste demandas de nulidad sobre la elección presidencial alegando irregularidades y fraude masivo.

La BCED decidió que estas peticiones eran inadmisibles porque requerían una verificación de los archivos, en particular de las actas de votación enviadas al Centro de Tabulación de Votos, y solo la BCEN es competente para atender tales pedidos de verificación. Por tanto estas tres causas fueron elevadas al BCEN.

De conformidad con las disposiciones aplicables, se realizó un sorteo para seleccionar a los integrantes de la BCEN - cinco jueces en total (pero sin que se anunciara ni el número ni el nombre de los candidatos para ocupar esas posiciones)<sup>22</sup>. Una vez efectuado el sorteo, el vicepresidente del CEP anunció la composición de la BCEN en una sola sala, lo cual provocó la reacción de las partes demandantes, dado que esto no se condice con lo establecido en el decreto electoral<sup>23</sup>.

21 Para respaldar su petición, adujo la irregularidad de las actas de votación frente a lo dispuesto en el artículo 158.1 del decreto electoral (inscripción del número de elector, firma o impresión dactilar en la lista de votantes) y que según sus cálculos el 22% de las actas de votación presentaban señales de fraudes flagrantes por lo que pedía a que las actas fraudulentas no se tomaran en cuenta sin confrontarlas con la lista de votantes y la hoja de recuento.

22 Eso se repitió en la audiencia del martes 16 de febrero de 2017 convocada para que la BCEN se pronunciara en los casos C. Clérie c/ R.Toussaint, T. Saintilius c/ R. Fethière, F. C. Lebon c/ P.F. Sildor y A. Descollines c/ R. Celestin.

23 El artículo 18 del decreto electoral establece que: "El BCEN tiene su sede en el Consejo Electoral Provisional. Se compone en tres (3) salas."

Si bien las partes recusaron a los miembros del CEP que conformaban el BCEN, esta recusación fue rechazada<sup>24</sup>. Posteriormente, los demandantes solicitaron una verificación minuciosa (78%) de las actas de votación. Atendiendo a la solicitud, el BCEN decidió ordenar la verificación del 12% de las actas de votación de las elecciones presidenciales (es decir, un total de 1.560) que debían ser extraídas al azar.

Finalmente, el 3 de enero de 2017 el BCEN falló y estableció que "no encontró fraude masivo sino irregularidades que no pueden afectar el proceso electoral"<sup>25</sup>. De esta forma concluyeron los procedimientos contenciosos de las elecciones presidenciales.

### **Segunda vuelta elecciones legislativas y elecciones locales (29 de enero de 2017)**

El 29 de enero de 2017 hubo elecciones para elegir senadores en 8 departamentos. En el resto del país hubo elecciones locales y, según la zona de residencia de cada elector, se eligieron delegados municipales (zonas urbanas) o miembros de ASEC o CASEC (zonas rurales). En Roseaux y en Grande Anse, se realizó una contienda adicional para la diputación porque no se había podido enviar el material electo-

24 <http://www.haitilibre.com/article-19554-haiti-flash-officiel-le-cep-rejette-les-demandes-de-recusation-de-tous-les-plaignants.html>

25 <http://www.haitilibre.com/article-19690-haiti-flash-le-bcen-rend-sa-decision-finale.html>



ral a tiempo para las elecciones del 20 de noviembre de 2016 debido a las condiciones meteorológicas desfavorables.

Con estas elecciones concluyó la renovación de todos los puestos electivos por medio de elecciones directas. Esta jornada marcó el fin del ciclo electoral de Haití iniciado en agosto de 2015 y en esta última ocasión la Misión desplegó 77 observadores provenientes de 21 países que visitaron los centros de votación, las mesas electorales departamentales y comunales y las distintas direcciones del CEP.

#### **El período preelectoral**

La MOE observó poca claridad e inequidad en la delimitación de las circunscripciones relativas a las elecciones locales. Dado que no existe un censo poblacional, el CEP no tiene las herramientas para establecer claramente el peso demográfico de cada distrito electoral. Asimismo, en algunas zonas, la Misión tomó nota de que las elecciones fueron organizadas en base a mapas administrativos desactualizados que no reflejan las divisiones territoriales que existían al momento de celebrarse las elecciones en el país, sobre todo en zonas urbanas en el departamento del Oeste.

Según los datos del CEP, se rechazaron 50 candidaturas cuando se inscribieron las listas electorales para los CASEC. Esas candidaturas fueron rechazadas debido a la baja edad de los candidatos por un lado y por no cumplimiento de la cuota de género, por el otro. Se rechazó un número similar de candidaturas en el momento de la inscripción

para las ASEC. No se pudieron formalizar 21 candidaturas para delegados municipales.

En relación con la capacitación de los miembros de mesa, que en su mayoría ya habían ocupado esa posición, el CEP realizó una formación muy básica semana antes de las elecciones. La MOE observó que esta actividad no fue didáctica. El manual para miembros de mesas electorales, que debería ser una herramienta de trabajo importante, no se usó en las escuelas visitadas por la MOE los días de entrenamiento. No obstante, los supervisores de varias comunidades, a iniciativa propia, convocaron al personal para una jornada de repaso el día antes de los comicios.

La campaña de comunicación del CEP relativa a las elecciones fue limitada. La ciudadanía tenía muy poca información sobre los diferentes escaños a ser elegidos y a las funciones que los electos desempeñarían una vez en sus puestos. A su vez, los partidos políticos llevaron a cabo una campaña limitada. El elector no contó con información suficiente para tomar una decisión informada el día de los comicios.

#### **El día de las elecciones**

La MOE/OEA desplegó 77 (48% fueron mujeres) observadores y expertos de 21 nacionalidades, que visitaron 285 centros de votación de los 10 departamentos del país. Todas las mesas electorales observadas abrieron puntualmente y habían recibido el material necesario. Los observadores notaron la presencia de fuerzas policiales, así como de agentes de seguridad electoral (ASE), supervisores de



los centros de votación y asesores, todos claramente identificados.

Durante la jornada, la Misión observó la consolidación de los logros conseguidos durante las elecciones del 20 de noviembre, además de las mejoras añadidas. Sin embargo, consideró que las autoridades deben mantenerse vigilantes ya que la MOE/OEA observó, una vez más, algunos casos de compra de votos, proselitismo, violencia electoral, además de discrepancias entre las listas electorales expuestas fuera de las mesas de votación y las listas utilizadas por los miembros de mesa.

La complejidad de este proceso electoral, con más de 31.000 candidatos y 1.200 tipos de papeletas, se vio profundizada por los problemas de distritación que se hicieron visibles el día de la votación. Durante la jornada electoral la Misión observó gran confusión entre los miembros de mesa y la ciudadanía porque con el correr de las horas se agregó la posibilidad de votar por puestos de ASEC y CASEC por los que sólo deben votar las personas que habitan en zonas rurales. Posteriormente, el CEP no contabilizó los votos emitidos para los ASEC y CASEC en las zonas urbanas. Esta situación se vio socavada por una sensibilización y educación electoral insuficientes.

En las elecciones del 29 de enero de 2017, los partidos políticos tuvieron la posibilidad de inscribir a 150.028 representantes, pero inscribieron solamente 75.725, menos de la mitad. De los grupos y partidos inscritos para la contienda electoral, solo 69 inscribieron representantes.

La presencia de representantes no solo fue menos nutrida, sino que también parece haber sido menos asidua: 13% por ciento de las mesas electorales iniciaron las operaciones sin la presencia de representantes de partidos políticos.

### **El período poselector**

La MOE observó, con un equipo de 7 personas, que se tomaron medidas tanto para acelerar la llegada de las actas al CTV como para el procesamiento de la información. En ese sentido, se inauguró un centro de recepción complementario en el departamento del Oeste y se adoptó un sistema de logística de transporte más eficaz, con una mejor vigilancia del material.

Pocas horas después del cierre de las urnas comenzaron a llegar las primeras actas de votación en el centro de tabulación de votos. El procesamiento de los datos fue más rápido debido a un incremento en el número de trabajadores en el Centro de Tabulación (CTV) y la introducción de nuevos elementos de seguridad.

El 3 de febrero de 2017 se publicaron los resultados preliminares de las elecciones senatoriales. Los candidatos tuvieron un plazo de 72 horas después de la publicación de los resultados para acudir a los tribunales (la Oficina Contenciosa Electoral Departamental o BCED y la Oficina del Contencioso Nacional Electoral o BCEN) para impugnar los resultados. Se presentaron cuatro impugnaciones en total: tres en relación con las elecciones senatoriales (departamentos del Norte, Centro y Sur) y una en relación con las elecciones adicionales en Roseaux). El BCEN rechazó las impugnaciones y confirmó los resultados



preliminares. La BCEN del departamento del Centro fue objeto de recusación y, por ende, tuvo que reconstituirse con miembros nuevos.

El CEP anunció los resultados preliminares y finales con antelación a las fechas que había adoptado en el calendario electoral, lo cual puso de manifiesto mejoras en el funcionamiento en el Centro de Tabulación de Votos. La Misión observó que, para las elecciones del 29 enero, se hicieron esfuerzos considerables y continuos a fin de reforzar la capacitación de los miembros de las mesas electorales y mejorar la forma en que llegaron las actas de votación al centro de tabulación de votos.

En esta ocasión hubo una mejoría también en la tasa de participación que alcanzó 27,44%. No es habitual que las elecciones locales obtengan una mayor tasa de participación que las elecciones presidenciales. Teniendo en cuenta lo anterior, la MOE considera oportuno reforzar estas instancias de representatividad fortaleciendo así la democracia desde el nivel local hacia el nivel nacional.

#### **Observaciones, y recomendaciones**

En el curso de los dos últimos años, y a través de la información recopilada por los 504 expertos y observadores desplegados en el terreno, la MOE observó que varios componentes clave de la organización electoral fueron mejorando gradualmente, lo cual puede atribuirse a la institucionalización del CEP. Asimismo, la Misión reconoce el compromiso de los haitianos con la realización de mejores elecciones y la apropiación progresiva de

cada uno de los procesos llevados a cabo. La Misión invita a los actores nacionales a seguir esta línea y a efectuar reformas sustanciales, entre ellas la depuración del padrón electoral y la revisión del marco legislativo relacionado con las elecciones.

Con el espíritu constructivo que caracteriza a las Misiones de Observaciones Electorales, a continuación se presentan una serie de observaciones y recomendaciones, basadas en la información recopilada durante los dos años de trabajo en el país.

#### **Estructura Institucional**

Desde 1987, la legislación haitiana ha considerado al Consejo Electoral Provisional (CEP) como un órgano administrativo y jurisdiccional temporal. Esto significa que para cada proceso electoral, su mandato debe ser definido, sus miembros designados y sus operaciones planificadas teniendo en cuenta las restricciones presupuestarias. Asimismo, el funcionamiento de la Oficina Nacional del Contencioso Electoral (BCEN) y el nombramiento de sus miembros recaen en las autoridades del Consejo Electoral Provisional (CEP). Esto implica que el organismo electoral tiene dos responsabilidades: organizar elecciones y resolver disputas.

La Misión recomienda la creación de dos órganos electorales permanentes que diferencien de manera clara las funciones de organización electoral y de juzgamiento de las elecciones. Esto permitiría encaminar la consolidación de procesos como el registro de votantes, el registro de organizaciones y candidatos políticos, la logística electoral, el acto de votación, conteo y anuncio de resultados, educación



electoral, el monitoreo de financiamiento de campañas y el contencioso electoral.

Asimismo, posibilitará profesionalizar el área jurisdiccional minimizando el número de cuestionamientos a sus resoluciones y sentencias. La MOE recomienda que se lleve a cabo un programa de formación profesional especializado en asuntos electorales para los abogados que componen este nuevo órgano, con el fin de que puedan fundamentar jurídicamente sus decisiones con mayor precisión y minimizar así el número de cuestionamientos a su contra.

La MOE recomienda también que se considere un mecanismo permanente para el diálogo entre los partidos políticos y las autoridades electorales, a fin de promover el entendimiento entre las partes y mejorar la confianza en el proceso electoral en su conjunto.

### Listas electorales

La Misión observó que desde el 2005 el registro electoral no ha sido debidamente actualizado debido a que, entre otras razones, las defunciones de ciudadanos no se registran adecuadamente porque no se cuenta con un proceso sistemático para hacerlo. Este registro se elabora en base a la lista de ciudadanos preparada por la Oficina Nacional de Identificación (ONI) que a su vez es la encargada de proporcionar a la ciudadanía el documento necesario para votar, la tarjeta de identificación nacional (CIN).

Teniendo en cuenta la necesidad de contar con un padrón depurado y que las tarjetas de identidad expiran en 2017, la MOE recomienda que las tarjetas de iden-

tidad sean sustituidas por nuevas. Esta renovación se traducirá directamente en una actualización del registro civil y por tanto del registro electoral. Esto asegurará que la información contenida en la Lista Electoral General (LEG) o en el registro electoral del CEP esté actualizada para futuras elecciones, conduciendo a una mayor participación en las elecciones y, por lo tanto, otorgando una mayor legitimidad a los futuros procesos electorales.

### Organización electoral

Dadas las dificultades observadas durante el desarrollo de las distintas jornadas electorales, la MOE recomienda mejorar la capacitación de los miembros de mesa incluyendo material didáctico que contenga gráficos y pictogramas relacionados con los procedimientos específicos. Los manuales elaborados debieran ser también objeto de amplia difusión entre los representantes de los partidos políticos. En cuanto a los ejes temáticos, es importante que la capacitación incluya temas como accesibilidad y voto asistido.

Durante el conteo de votos, los funcionarios del Centro de Tabulación y Verificación de resultados (CTV) apartan del conteo aquellas actas que contienen inconsistencias o errores administrativos. La Misión observó falta de claridad en los criterios utilizados para tomar esas decisiones. Asimismo, salvo que algún representante de un partido político haga un reclamo durante el período contencioso, esas actas no se contabilizan en el conteo final. La Misión recomienda que se establezcan procedimientos claros para la



revisión de actas tanto en el centro de tabulación como en la etapa jurisdiccional.

A su vez, la MOE observó que los resultados de todas las elecciones tardaron semanas en anunciarse. Esa situación generó dudas sobre el proceso e incertidumbre en las etapas post electorales. La MOE recomienda que se desarrolle un mecanismo de resultados preliminares confiable y transparente a través del cual el CEP pueda notificar a la población de los resultados en un tiempo razonable.

#### **Distritos electorales**

La MOE observó durante la elección del 29 de enero de 2017 poca claridad en la delimitación de las circunscripciones relativas a las elecciones locales lo que provocó que personas que habitan en zonas urbanas votaran por posiciones que corresponden a las zonas rurales, aunque finalmente no fueron contabilizados por el CEP. Por este motivo, recomienda que las autoridades competentes revisen las delimitaciones de los distritos electorales teniendo en cuenta criterios objetivos y la evolución de los niveles de urbanización de las distintas zonas del país.

#### **Inscripción de candidaturas**

Los candidatos a un puesto electivo en Haití necesitan presentar una “descarga” — décharge, documento atestigua, si fuera el caso, un buen manejo de dineros públicos en el desempeño de funciones previas. Este documento es expedido por dos instituciones, el Parlamento (para los ciudadanos que fueron Ministros) y la Corte Superior de Cuentas y Contencioso Administrativo —CSCCA- (para los funcionarios públicos). Vale aclarar que

en la norma no existe un límite de tiempo para tramitar estas “descargas” y por tanto muchas veces se vencen los plazos de inscripción sin que los candidatos hayan obtenido la documentación. Asimismo, no existe claridad en la aplicación del decreto electoral sobre este tema.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Misión recomienda revisar los requisitos, racionalizar los procesos y establecer marcos temporales para que la “descarga” no sea utilizada políticamente con el objetivo de descartar oponentes y de esa forma asegurar los derechos políticos de los candidatos para que puedan participar plenamente en las contiendas políticas.

#### **Estrategia de comunicación del CEP**

La Misión desea resaltar los esfuerzos realizados por el CEP para informar a la ciudadanía sobre los datos básicos de las elecciones. Sin embargo, la información difundida fue muy limitada y distribuida pocos días antes de la elección. La Misión recomienda que el CEP continúe trabajando en el diseño y elaboración de estrategias de comunicaciones electorales integrales que especifiquen tipo de elección, las modalidades de votación y las funciones a desempeñar por las autoridades que serán elegidas.

#### **La participación de las mujeres**

Tras las elecciones, la presencia efectiva de mujeres en las tres ramas del gobierno nacional de Haití sigue siendo muy baja. Si bien representan más de la mitad de las personas registradas en el padrón electoral (50.24%) solo una mujer fue elegida para el Senado y tres para la Cámara de Diputados. Esto evidencia que la cuota del



30%<sup>26</sup> no es respetada, y que el incentivo de un descuento de 40% en los gastos de inscripción no es efectivo. Vale mencionar que en el caso de las elecciones presidenciales, solamente 11,1% de las candidaturas estuvieron ocupadas por mujeres. Asimismo, para las elecciones legislativas las mujeres representaron 8,6% de las candidaturas al Senado, 7,9% a Diputados.

Para las elecciones locales del 29 de enero del 2017 la proporción de mujeres en las mesas de votación a nivel nacional fue la siguiente: presidentas de mesa, 31,9%; vicepresidentas de mesa, 43,6% y secretarías de mesa, 42,5%. No se encontraron diferencias substantivas en las cifras con respecto a las elecciones de los años anteriores.

La Misión destaca la plataforma de inscripción en línea establecida por el CEP para las candidaturas de las elecciones municipales y locales. Este sistema permitió reducir considerablemente las demoras en la inscripción y evitó las inscripciones repetidas que se habían visto en los procesos anteriores. Asimismo, facilitó el cumplimiento del cupo de 30% dado que una de las condiciones para la validación de un formulario de preinscripción en línea era la presencia obligatoria de por lo menos una mujer en la lista de candidatos.

Es importante destacar que más del 40% de mujeres se presentaron como candidatas en las elecciones locales. Las cifras indican que tras las elecciones, los gobiernos municipales de Haití están in-

tegrados por un 34% de mujeres. Sumado a esto, las mujeres ocupan el 40,89% de los puestos en delegaciones municipales, 34,1% en los consejos de administración de la sección comunal (CASEC) y 41,30% en las asambleas de la sección comunal (ASEC).

La MOE/OEA recomienda que se establezca en las normas un régimen de sanción para que sólo se inscriban aquellas listas que cumplen con la cuota del 30%. Para cumplir con esto, la Misión sugiere que las autoridades haitianas utilicen el sistema de inscripción en línea que fue implementado de manera efectiva en las elecciones locales para las futuras elecciones legislativas.

#### **Conclusiones y agradecimientos**

La Misión reitera la necesidad de llevar a cabo una reforma integral de las normas que regulan el sistema electoral haitiano. La formación de una nueva legislatura en el parlamento de Haití representa una oportunidad para aprobar una nueva ley electoral que reemplazaría al actual decreto, la cual proporcionará mayor seguridad jurídica a futuros procesos electorales.

Finalmente, la MOE agradece la colaboración de las autoridades y funcionarios electorales, así como del pueblo haitiano, que permitió el adecuado desarrollo de sus actividades. Asimismo, agradece las contribuciones de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, China, Corea, España, Estados Unidos, Filipinas, Francia, Italia, Kazajistán, México, Perú y Suiza, así como el PNUD y la Minustah por todo su apoyo.

26 Artículo 17.1 Constitución de la República de Haití.



**QUID IURIS**



# Charla



# caso Venezuela

Entrevista con Ana Covarrubias



## **QI: Revista Quid Iuris**

**AC: Ana Covarrubias**

**QI:** Por su actualidad, complejidad y por la situación interna de México, la política hacia Venezuela es, quizá después del caso cubano, la que más ha generado crítica, sobre todo interna: ¿por qué debe México “meterse” en Venezuela?

**AC:** En efecto, la crítica a la política mexicana se centra mucho en la palabra “meterse” en los asuntos de Venezuela, lo cual es comprensible por la tradición no intervencionista de México tan importante durante el siglo XX. Sin embargo, debe decirse que esta tradición se debilitó mucho hacia el final del siglo e inicios del siglo XXI. Uno puede o no estar de acuerdo con la revisión del principio de no intervención (definido flexiblemente, por ejemplo) pero lo cierto es que la política exterior mexicana ha cambiado respecto de la idea de “intervenir” o no en asuntos internacionales. Desde el año 2000, los distintos gobiernos mexicanos, independientemente de su signo ideológico, han insistido en hacer de México un “jugador internacional”, para lo cual México presentó su candidatura —y ganó— al Consejo de Seguridad de la ONU en dos ocasiones. De la misma manera, los gobiernos mexicanos han tomado posiciones políticas importantes en asuntos internacionales que, a primera vista, no son necesariamente asuntos de interés nacional. ¿Cómo justifica el gobierno ac-

tual su posición ante Venezuela? A partir del mismo supuesto de que México debe ser “actor con responsabilidad global”. Así pues, el gobierno mexicano se ve a sí mismo con el deber y la legitimidad para actuar en asuntos internacionales, más aún cuando sostiene —respaldado por el octavo principio constitucional de política exterior— su defensa por la democracia y la protección de los derechos humanos. Paradójicamente, para el gobierno mexicano es útil internamente defender la democracia y los derechos humanos en el exterior, precisamente por la crítica que se hace a su récord en materia de violación de derechos humanos y a la fragilidad de la democracia mexicana. Además, el caso venezolano da a México la oportunidad de volver a tener un papel destacado en asuntos regionales. No olvidemos que el inicio del siglo XXI fue una época de relaciones muy difíciles con algunos países de América Latina, Venezuela incluida, lo que le valió una fuerte crítica interna y por parte de muchos actores externos. En breve, el caso venezolano actualmente es “la oportunidad de oro” del gobierno mexicano para: sobresalir como jugador internacional, tener influencia regional y subrayar su naturaleza democrática.

La crítica a esta posición, sin embargo, es muy válida: no intervenir en Venezuela evitaría muchas críticas al gobierno mexicano. Además, la actuación de México puede no modificar en nada el escenario político en ese país. ¿Hay una posición



“correcta”? Es difícil decirlo: si en efecto México quiere destacar como jugador internacional importante debe por lo menos, tomar una posición. Si lo mejor es tomar distancia de los conflictos regionales, entonces deberá optar por una definición muy rígida de la no intervención.

**QI:** ¿Desde qué posición el gobierno mexicano debería pronunciarse sobre la democracia y las violaciones de derechos humanos en ese país?

**AC:** Sin duda, desde el reconocimiento de que la democracia en México es frágil e imperfecta, y de que hay en México una muy mala situación en materia de derechos humanos. Sólo así podrá el gobierno mexicano tener cierta legitimidad en sus posiciones en el exterior. La justificación oficial es que México acepta la observación internacional en temas de derechos humanos, así como resoluciones de distintas organizaciones e instituciones. Pero lo cierto es que, aun cuando hay apertura en este sentido, sabemos que las relaciones con algunos grupos y relatores no han sido buenas ni productivas. El problema de fondo, sin embargo, no concierne a la política exterior, sino a la política interna. Desde que los gobiernos mexicanos decidieron optar por una política abierta a favor de la democracia y los derechos humanos en el ámbito internacional, lo que ha faltado es un acompañante, que es la política interna. La política exterior ha cumplido en el sentido de que se firmaron tratados internacionales sobre

derechos humanos, se retiraron reservas, se adoptó una política de invitaciones a observadores, etc. Pero no hubo la correspondiente reforma interna en policías, procuradurías,

**QI:** ¿Cuáles han sido las gestiones mexicanas ante organismos internacionales para lograr una resolución para Venezuela?

**AC:** México estuvo particularmente activo en la Organización de Estados Americanos (OEA) desde principios de 2017, cuando el Tribunal Superior de Justicia de Venezuela intentó asumir competencias de la Asamblea Nacional y cuando el gobierno de ese país convocó a elecciones para una Asamblea Constituyente. En la OEA, México fue uno de los principales promotores para adoptar una declaración especial sobre Venezuela que invitara a las partes en conflicto a dialogar. De igual manera, uno de los objetivos más importantes del gobierno mexicano para la 47 Asamblea General que tuvo lugar en Cancún fue justamente lograr una declaración sobre Venezuela, lo que fue imposible al no tener el número de votos suficientes. México ha continuado promoviendo el diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición, al tiempo que denuncia los hechos anti-democráticos en ese país en el Grupo de Lima. Mediante distintas declaraciones, el Grupo de Lima no reconoció las elecciones de los integrantes de la Asamblea Constituyente, la asunción de competencias de la Asamblea Nacional y,



más recientemente, el retiro del fuero del primer vicepresidente de la Asamblea Nacional.

**QI:** ¿El gobierno de México, suscribió la Declaración de Lima que, entre otras cosas, señala que Venezuela no es una democracia y que son ilegítimos los actos emanados de la Asamblea Constituyente, esto es conveniente para nuestro país?

**AC:** Puede discutirse, como se mencionó antes, si el proceder del gobierno mexicano responde realmente a algún “interés nacional” del país. Las posiciones son encontradas: el argumento en contra indicaría que, mediante estas acciones, el gobierno mexicano se hace más vulnerable a la crítica sobre la fragilidad de su propia democracia. ¿Quién es México para juzgar el estado de la democracia en otro país? El argumento a favor sostendría que la situación en México y en Venezuela es muy distinta: por frágil que sea la democracia en México, hay división de poderes, elecciones observadas internacionalmente, partidos políticos que actúan sin prohibiciones, etc. Además, como lo argumenta la Cancillería, el hecho de que en México haya problemas serios de democracia y derechos humanos, esto no debe impedir a la diplomacia mexicana tomar posiciones en el exterior. De hecho, esta apertura mexicana en estos temas puede resultar positivo en México en tanto se hacen visibles problemas que requieren una solución inmediata.

La respuesta a esta pregunta está quizá en el medio de los dos argumentos: en efecto, México podría no hacer nada respecto de Venezuela y evita críticas internacionales. Pero ciertamente el hecho de que México adopte estas posiciones internacionales también promueve una crítica interna que exige más de las autoridades. Esto podría tener, en el mediano y largo plazos, resultados positivos para el país. Además, hace visible a México en una región en la que es muy importante tener presencia.

**QI:** ¿Por qué decidió México emprender esa política hacia Venezuela a sabiendas de su vulnerabilidad?

**AC:** Creo que la respuesta a esta pregunta tiene que entenderse a partir de la racionalidad de la política exterior desde inicios del siglo XXI: los gobiernos mexicanos han querido hacer de México



un jugador o actor internacional importante. Además, los conflictos con algunos países de América Latina durante el gobierno de Vicente Fox han obligado a los gobiernos de Calderón y Peña Nieto a buscar recuperar un espacio en América Latina. Así pues, creo que la respuesta es doble: ser un actor reconocido en el ámbito internacional y reiterar una posición democrática y a favor de los derechos humanos para contrarrestar la crítica interna y exterior.

**QI:** ¿Es congruente y legítima?

**AC:** Es difícil aseverarlo, pero hay elementos que indicarían que sí, sin ser una congruencia y una legitimidad absolutas. Como dije antes, la situación en México no es igual que en Venezuela: por muchas deficiencias que tenga la democracia mexicana, no es comparable con un país en donde se anula la Asamblea Nacional y se posponen elecciones. En materia de derechos políticos, México está mucho mejor que Venezuela. De esta manera, hay una cierta congruencia. Y es a partir de esta congruencia que puede decirse que la política es legítima; o parcialmente legítima si se quiere.

**QI:** ¿La política exterior mexicana de nuestros días, corresponde a nuestra tradición diplomática, específicamente por lo que hace a Venezuela?

**AC:** Sí y no. A pesar de que la crítica recuerda las posiciones no intervencionistas de México, lo cierto es que cuando el interés político así lo dictaba, México violó el principio de no intervención: Chile en 1973, Nicaragua en 1979, etc. Por lo mismo, hablar de una tradición diplomática es difícil, más aún si se recuerdan los cambios muy importantes de política exterior a partir de finales del siglo XX. Además, en un contexto internacional e interno tan distinto de que vivió México en la Guerra Fría, es difícil que una "tradición diplomática" pueda responder a los intereses del país. Más que hablar de una tradición diplomática, creo que lo que hay que hacer es definir la mejor estrategia de política exterior de un México con enormes dificultades económicas,



políticas y sociales, en un mundo incierto y complejo.

**QI:** ¿Qué puede hacer México para abonar al dialogo constructivo en esta compleja realidad?

**AC:** Considero que lo que puede hacerse es ser más propositivo en términos de promover el diálogo entre el gobierno venezolano y la oposición sin condenas fuertes ni actos que se entiendan como más intervencionistas. El gobierno mexicano ha promovido este diálogo y creo que es lo que debe seguir haciendo sin iniciativas que el gobierno venezolano reciba como injerencistas y lo lleven a cerrarse al diálogo y la mediación internacional.

**QI:** ¿México, debería retirar a sus representantes diplomáticos de Venezuela, ¿qué consecuencia tendría?

**AC:** No, creo que lo mejor para tener un papel constructivo en Venezuela es mantener a nuestros representantes diplomáticos: uno, para saber de primera mano qué es lo que está sucediendo allá, y dos, como un gesto de “normalidad” diplomática ante el conflicto.

**QI:** ¿Qué sigue frente a la situación en Venezuela?

**AC:** Es difícil decirlo pues por meses la situación ha sido crítica pero no se ve todavía un punto de quiebre total. La posición de México, creo, debe seguir siendo la de la promoción del diálogo y ofrecimiento de ayuda para que éste pueda darse en un ambiente seguro y que pueda tener resultados positivos.



# Santo y seña



tirant  
lo blanch

TRATADOS



tirant  
lo blanch

TRATADOS



tirant  
lo blanch

TRATADOS

CONSTITUCIÓN  
POLÍTICA DE LOS  
ESTADOS UNIDOS  
MEXICANOS  
COMENTADA

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
(Coordinador)

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
(Coordinador)

JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ  
(Coordinador)

# CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS COMENTADA

MINISTRO JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ (Coordinador)  
TIRANT LO BLANCH, CIUDAD DE MÉXICO, 2017, 2327 P.

Christian Yaneth Zamarripa Gómez



El ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, José Ramón Cossío Díaz, fue el encargado de coordinar los trabajos para recopilar los comentarios de más de 150 autores y coautores, que con sus aportaciones abarcaron en los 136 artículos que integran la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más de 590 temas.

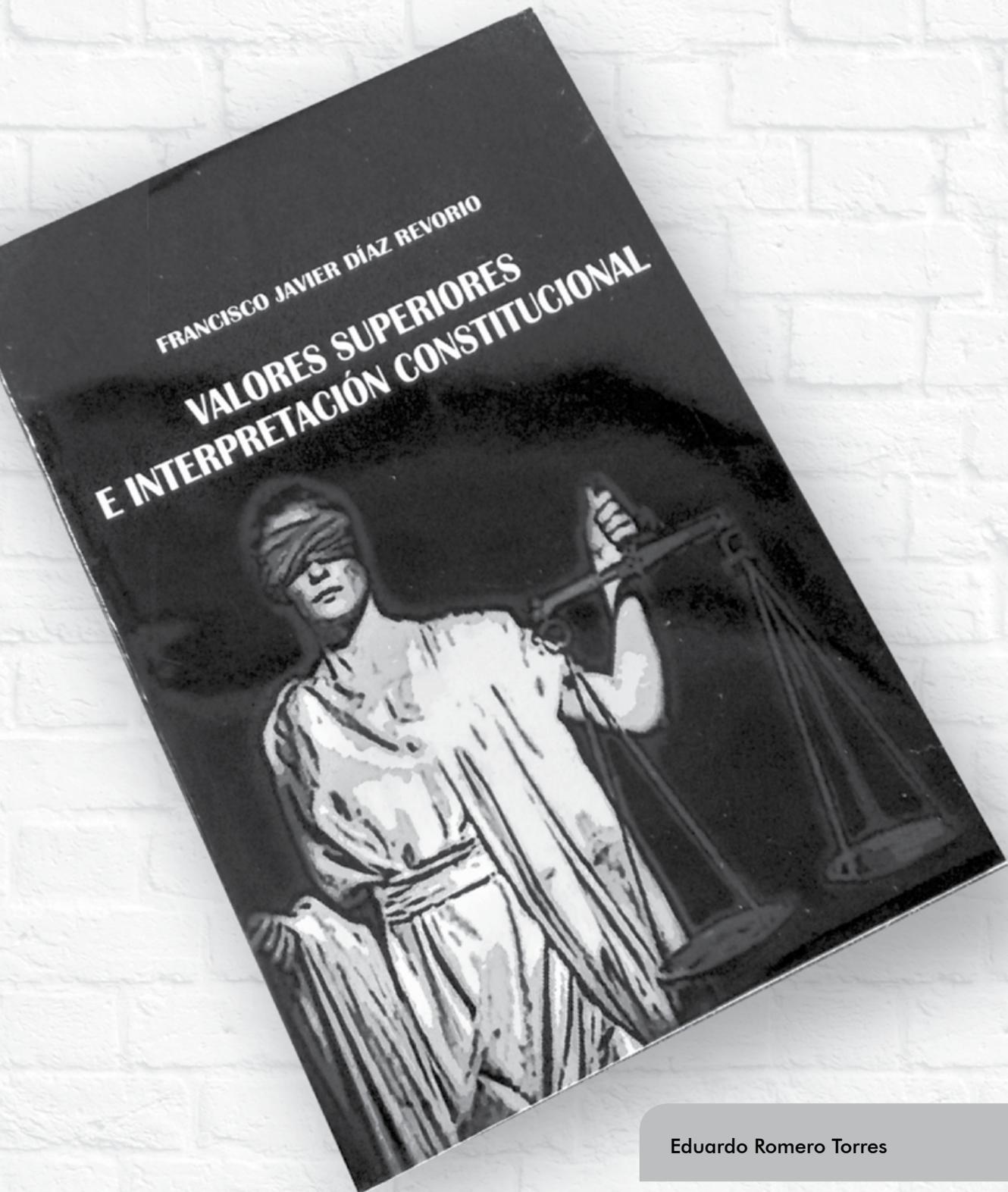
Esta obra se integra de 3 tomos: en el tomo I se comentan de los artículos 1 al 38, en el II del 39 al 99 y en el III del 100 al 136; cuenta con un índice por artículo, párrafo y tema, que permite al lector realizar una búsqueda más rápida y práctica, así como un índice temático y una lista de autores y coautores.

El ministro Cossío Díaz, no solo realizó una recopilación de opiniones de autores y coautores, sino que se dio a la gran tarea de incluir entre éstos, a ministros y ex ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; consejeros y ex consejeros del Consejo de la Judicatura Federal; magistrados y ex magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consejeros del Instituto Nacional Electoral, magistrados de circuito de Tribunales Colegiados, e incluso un juez del Tribunal Internacional de Derecho del Mar y un comisionado ex presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, entre muchos otros autores, operadores jurídicos, que a decir del coordinador han estado en contacto con una Constitución viva y operante.

Así mismo, resulta interesante el estudio por temas que se realiza en cada artículo, de acuerdo a su contenido, que permite un análisis pertinente de lo regulado, incluyendo jurisprudencia y criterios emitidos por diversos órganos jurisdiccionales nacionales e internacionales, que fundamentan, enriquecen y facilitan su estudio.

Conforme a lo anterior, del artículo 1 se realiza un estudio en cada uno de los 5 párrafos que lo integran, comentando así el bloque de constitucionalidad; interpretación conforme; obligación de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones a Derechos Humanos; esclavitud, y discriminación y categorías sospechosas. El artículo 3, se divide en 12 temas, el 16 en 18, el 41 en 6 y el 123 en 44, solo por mencionar algunos.

Sin duda esta obra, será de gran beneficio para los estudiosos del derecho, así como para toda persona que tenga interés en conocer y tratar de entender el contenido de nuestra Carta Magna.



Eduardo Romero Torres



El doctor Francisco Javier Díaz Revorio es Catedrático de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla – La Mancha en España. Vicedecano de Enseñanzas Jurídicas de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de Toledo (2004-2009). Vocal de la Junta Electoral de Castilla- La Mancha (2011), Consejero del Consejo Consultivo de Castilla- La Mancha desde 2012. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación (2012). Miembro de la Cofradía Internacional de Investigadores de Toledo. Premio Nacional “Nicolás Pérez Serrano” a la mejor tesis doctoral en materia de Ciencia Política y Derecho Constitucional (1996), entre otros premios relacionados con aspectos jurídicos. Doctor Honoris Causa y Profesor honorario en diversas universidades iberoamericanas, así como abogado honorario en distintos colegios. Autor de mas de cien publicaciones científicas en materia de Derecho Constitucional, y mas de 700 artículos en prensa. Ha realizado estancias de investigación en diversas universidades e instituciones europeas y americanas, entre otras las de Bolonia y Pisa, y ha participado y dirigido muy diversos proyectos de investigación. Ha realizado labores asesoramiento, estudio o cooperación para varias instituciones españolas e iberoamericanas, destacando la Asamblea Constituyente de Venezuela, el Tribunal Constitucional de Perú o el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en México, igualmente ha impartido docencia en nivel de

grado y de postgrado en varias decenas de Universidades en Europa y América , así como numerosas conferencias y cursos. Miembro de diversos Comités académicos de publicaciones científicas.

Esta obra se compone por dos partes, la primera parte habla sobre el concepto y significado jurídico de los valores superiores dicha parte se compone por tres capítulos donde aborda los valores superiores en la constitución española, realizando una aproximación de los criterios tradicionales de interpretación, además de dar una interesante síntesis de los antecedentes de los valores y de observarlos desde el punto de vista del derecho comparado y textos internacionales, no sin antes definir de manera muy clara cuales son dichos valores superiores y los principios constitucionales; después de una manera directa señala las características y ventajas de la libertad, justicia , igualdad y el pluralismo político; reforzando lo anterior con la explicación de cómo según la jurisdicción constitucional se adecuan los valores a la realidad social. En el segundo capítulo desarrolla la naturaleza de los valores superiores, desde su eficacia dentro de la doctrina, su vinculación tanto con los poderes públicos como con los ciudadanos así como desde la perspectiva de la constitución italiana y española.

Dentro el tercer capítulo se interna en la no fácil ordenación de la jerarquización y superioridad de los valores superiores pasando desde la doctrina Scheler hasta au-



tores como Ortega y Gasset y Schmitt los cuales sostienen criterios y teorías totalmente diferentes una a la otra. Los valores superiores desde el punto de vista del Tribunal Constitucional Federal Alemán, la jurisprudencia italiana, la jurisprudencia norteamericana, la constitución española son análisis que podemos encontrar en este capítulo así como la superioridad de dichos valores al resto de la Constitución. Me gustaría resaltar la explicación magistral sobre las diversas sentencias en este capítulo.

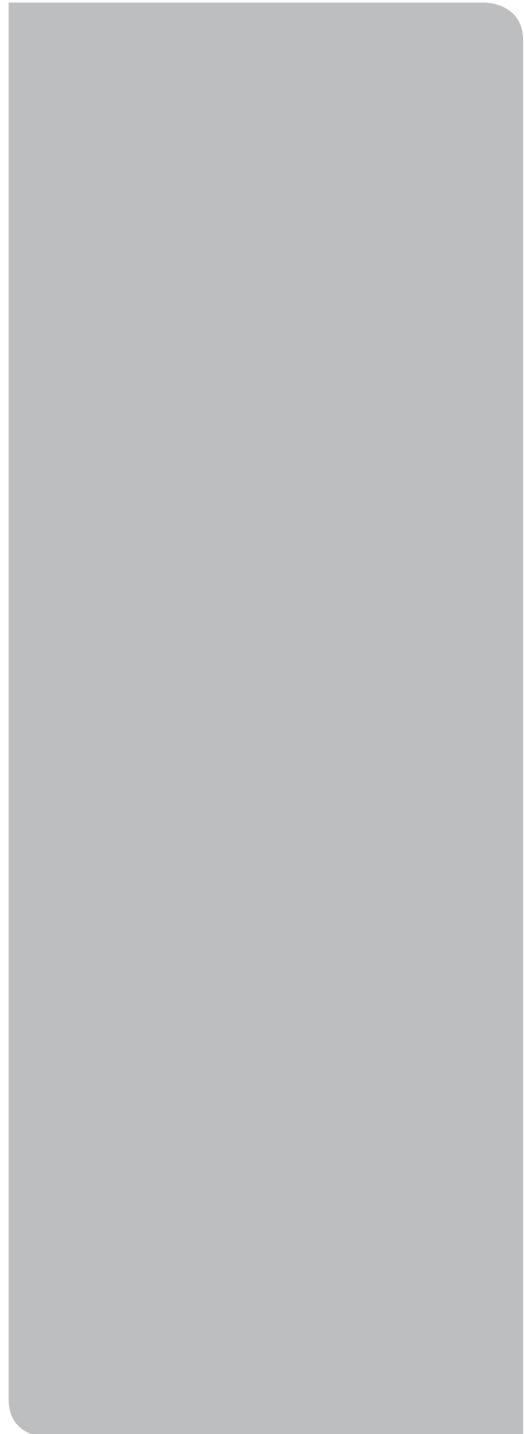
Dentro de la segunda parte de la presente obra titulada “El Papel de los Valores en la Interpretación Constitucional”, la cual consta también de tres capítulos donde se desarrollan tanto los valores superiores como la interpretación que se les da dentro de la constitución, para muestra se señala en el capítulo 4 donde se plantean diferentes métodos de interpretación así como se lleva a cabo un recorrido por los distintos métodos de interpretación, sistemático, científico-espiritual, la influencia que tienen los valores en el activismo judicial además de desarrollar los conceptos encontrados entre García de Enterría y Dworkin y del propio Tribunal Constitucional.

En el capítulo 5 un poco más ejemplificado se realiza un avistamiento sobre determinados temas en sistemas jurídicos tan variados como el alemán, el norteamericano, el italiano, el francés además del español, siempre resaltando y analizando la aplicación de los valores



superiores y su interpretación en sus cortes, jurisprudencias, tribunales o poderes judiciales.

Capítulo 6 titulado “Una manifestación concreta del papel de los valores en la interpretación: la creación de derechos fundamentales” toma en consideración una serie de conclusiones dentro de sistemas jurídicos diversos relativos a los valores y a los derechos fundamentales, recaba doctrina, jurisprudencia, criterios, doctrinas y teorías.





**QUID IURIS**



# A golpes de malletete



**JDC-09/2017 y su acumulado JDC-10/2017**

Medio de impugnación:	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Parte actora:	Francisco Bonilla Holguín
Autoridad responsable:	Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional
Resolutivos:	PRIMERO. Se desecha de plano la demanda correspondiente al juicio ciudadano identificado con la clave JDC-10/2017. SEGUNDO. Es inexistente la omisión de la Comisión de Justicia del Consejo Nacional del Partido Acción Nacional aducida por Francisco Bonilla Holguín.

**JDC-11/2017**

Medio de Impugnación:	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Parte actora:	Gerardo Cortinas Murra
Autoridad responsable:	H. Congreso del Estado de Chihuahua
Resolutivos:	ÚNICO. Se desecha por notoriamente improcedente la demanda del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano, promovido por Gerardo Cortinas Murra.

**RAP-12/2017**

Medio de Impugnación:	Recurso de apelación
Parte actora:	Partido Revolucionario Institucional
Autoridad responsable:	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
Resolutivos:	ÚNICO.- Se CONFIRMA, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo emitido por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, identificado con la clave IEE/CE34/2017.



JDC-13/2017	
Medio de Impugnación:	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Parte actora:	Diego Iván Molina Herrera
Autoridad responsable:	Congreso del Estado de Chihuahua, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua y Secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua
Resolutivos:	ÚNICO. Se desecha de plano el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido por Diego Iván Molina Herrera, toda vez que el Tribunal Estatal Electoral no es competente para resolver sobre la constitucionalidad de normas generales, en los términos de esta sentencia.

JDC-14/2017	
Medio de Impugnación:	Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano
Parte actora:	Jorge Alfredo Lozoya Santillan
Autoridad responsable:	Congreso del Estado de Chihuahua, Gobernador Constitucional del Estado de Chihuahua y Secretario General de Gobierno del Estado de Chihuahua
Resolutivos:	ÚNICO. Se desecha de plano el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido Jorge Alfredo Lozoya Santillán, toda vez que el Tribunal Estatal Electoral no es competente para resolver sobre la constitucionalidad de normas generales, en los términos de esta sentencia.

# “A golpes de malletete” Julio- Septiembre



**QUID IURIS**

**D**or cierto



**D**

# IÁLOGOS CONSTITUCIONALES

Julio César Merino Enríquez



El Tribunal Electoral del Estado de Chihuahua, ha suscrito Convenios de Colaboración Interinstitucional con diferentes Universidades en el estado de Chihuahua, entre sus compromisos está promover el desarrollo educativo y social de la comunidad, participando y proponiendo proyectos que generen un impacto positivo y sostenible.

Por lo que, en el marco del Centenario de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y dada su trascendencia en el ámbito jurisdiccional electoral para el fortalecimiento del Estado democrático de Derecho, se realizaron “Diálogos Constitucionales”, en las Universidades, con la finalidad de dar a conocer a los estudiantes de derecho y criminología de manera didáctica y reflexiva los antecedentes históricos de la Constitución Política y de la justicia electoral en México, de las reglas generales aplicables al derecho procesal electoral, así como una explicación específica por cada uno de los juicios y recursos que lo integran, a partir de lo establecido en la legislación aplicable, la jurisprudencia emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la doctrina.

Del mismo modo, se habló de las reformas constitucionales en materia electoral de 2007 y 2014 que comprendieron entre otros, los siguientes aspectos:

- La salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución.
- Un ciudadano puede acudir al Tribunal Electoral, por presuntas violaciones a sus derechos.
- La configuración de una autoridad nacional electoral.
- Se estableció un sistema de distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral y Tribunal Electoral de Poder Judicial de la Federación a través de una nueva Sala Especializada, para conocer de los procedimientos especiales sancionadores (PES).
- En órganos jurisdiccionales locales en materia electoral la designación de magistrados es facultad del Senado de la República.



De ahí que, el objetivo de estos diálogos fue ahondar en el conocimiento, provocar la reflexión, y el debate de lo que es y ha significado nuestra Constitución Política a lo largo de sus distintas etapas en estos cien años de existencia: aproximarse a lo que es deseable para el país, la tarea futura, así como afrontar con responsabilidad los asuntos pendientes que son fundamentales.

La Constitución Política de 1917 es sin duda una de las más reformadas en el mundo con más de 700 modificaciones, entre las que destacan las hechas en materia de derechos sociales, humanos y políticos, en los rubros electoral, religioso, de distribución de la tierra, de acceso a la justicia y las modificaciones al sistema político.

Por otra parte, las reflexiones que se compartieron en estas Conferencias arrojaron elementos para entender los antecedentes, el estado actual y sobre todo los desafíos de nuestro marco constitucional vigente.

Asimismo se logró conocer las ideas y opiniones de los estudiantes, e intercambiara puntos de vista con ellos, lo que permitió la discusión y la interacción; este reto exigió una actitud crítica y de compromiso por parte de mis compañeros magistrados y del suscrito, respecto a los análisis formulados en las diferentes universidades que han sido naturalmente de índole jurídico, lo que fue productivo y sugerente.

La Constitución Política ha sentado las bases para consolidar a México como un país democrático y libre, con innovaciones tan trascendentales como constantes que han servido de referencia a otros países, pero que también impactan el orden constitucional.

Sería muy amplio dar cuenta de los debates que tuvieron lugar en estos diálogos, por ello, me permito compartir solo algunos de los temas principales y reflexiones discutidas: entre ellas que la Constitución Política es obsoleta y que se debe convocar a la redacción de una nueva Carta Magna, la reforma política-electoral 2014 en donde se establece la figura de la candidatura independiente y la reelección, asimismo que la impartición de justicia en materia electoral es la única que cumple con el principio constitucional de ser pronta y expedita en el sentido de que los tiempos son cortos y definitivos en materia electoral.

A lo largo de estas discusiones en torno a la Constitución Política y la democracia, se apreció la extraordinaria complejidad política, económica, social y cultural que rebasa por mucho todo esquema de análisis.

Sin embargo, la Constitución Política que hoy conmemoramos, fue en esencia un gran acuerdo, sin duda el más importante de nuestra historia, pues es la columna vertebral del México de hoy.



### Conclusión

Los “Diálogos Constitucionales” son plurales y diversos en sus posiciones, nutridos en sus reflexiones, profundos y ricos en los diferentes enfoques compartidos. Lo que conlleva el centenario de nuestra Constitución, es el desafío de seguir respetando el marco constitucional que nos rige y al mismo tiempo seguir identificando los temas y los procesos que nos ayuden a seguir actualizándola para reflejar las demandas de la población mexicana. Todo a la luz de las reflexiones de una juventud universitaria cada vez más informada, crítica y propositiva.



**LINEAMIENTOS EDITORIALES**

Contienen las reglas generales que deberán cumplir los trabajos que sean propuestos para ser publicados en la revista Quid Iuris, órgano de difusión del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

**CONTENIDO**

**Formato**

**Citas bibliográficas**

- A. Cuando se refiere a libros.
- B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro.
- C. Cuando se refiere a libros electrónicos.
- D. Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico.
- E. Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.
- F. Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

**Citas hemerográficas**

- A. Cuando se refiere a revista impresa.
- B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa.
- C. Cuando se refiere a revistas electrónicas.
- D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica.
- E. Cuando se refiere a un periódico.
- F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de un periódico.

**Citas de legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones judiciales**

- A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico.
- B. Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes.
- C. Cuando se refiere a una resolución judicial.

**Aclaraciones finales**

**Abreviaturas**

## QUID IURIS

El Tribunal Estatal Electoral del Estado de Chihuahua, publica desde el año 2005 la revista *Quid Iuris*, con el objetivo de fomentar la investigación y la cultura democrática, además de contribuir al análisis jurídico.

*Quid Iuris* está dirigida a estudiantes, profesionales e investigadores y en general, a toda persona o institución interesada en el desarrollo de temas relacionados con la democracia y el Derecho Público. Desde su creación, la revista ha publicado artículos relacionados con el derecho político, electoral, constitucional, entre otras ramas del derecho público, distribuyéndose gratuitamente tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, ha contado con la participación de investigadores locales, nacionales e internacionales de reconocido prestigio y sólida trayectoria en el ámbito académico.

*Quid Iuris* es una revista trimestral con recepción permanente de artículos, los cuales deben ajustarse a los siguientes:

### LINEAMIENTOS EDITORIALES

- **RECEPCIÓN DE DOCUMENTOS.** Toda colaboración deberá ser enviada en formato electrónico al Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, sito en Calle 33», Núm. 1510, Col. Santo Niño, C.P. 31320, Chihuahua, Chih. o bien, enviarse al correo electrónico **quidiuris@techihuahua.org.mx**
- **DATOS Y AFILIACIÓN DE AUTORES.** Toda colaboración deberá ir precedida de una hoja en la que aparezcan además del título del trabajo: el nombre del autor, una breve reseña biográfica, así como su afiliación institucional y su dirección postal.
- **RESUMEN DEL DOCUMENTO.** Se solicita además acompañar un resumen (de 150 palabras) en que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo (abstract). Los artículos deberán ser originales e inéditos.
- **ORIGINALIDAD.** El contenido de los artículos es responsabilidad exclusiva de los autores así como garantizar el carácter inédito del artículo y que han obtenido los permisos del titular o titulares del material que no les es propio. El Consejo Editorial de la revista se reserva el derecho de aceptar y publicar excepcionalmente trabajos no inéditos, por lo cual el autor deberá manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.
- **PONENCIAS DE EVENTOS ACADÉMICOS.** En el caso de ponencias presentadas en eventos académicos, deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo.



Los autores de los artículos publicados recibirán un mínimo de cinco ejemplares de cortesía de la Revista.

#### Formato

Los trabajos originales deben ser entregados en formato electrónico en el procesador de texto *Word*. Deben ser escritos en hoja tamaño carta, con márgenes superior e inferior de 2.5 centímetros e izquierdo y derecho de 3 centímetros, 1.5 de interlínea y letra arial de 12 puntos, con una extensión de entre 15 y 30 cuartillas.

Las notas deberán presentarse a pie de página, escritas con 1.5 de interlínea, en letra arial de doce puntos. Los distintos elementos que las conforman deberán ir separados sólo por coma. Los pies de página deberán ir numerados secuencialmente.

#### Citas bibliográficas

A continuación se precisan los datos que deben contener las citas bibliográficas, cabe mencionar que **la bibliografía será igual**, a excepción de la referencia a la página consultada.

#### Documentos impresos y electrónicos

##### A. Cuando se refiere a libros

El orden en que deberán aparecer los distintos elementos que integran las notas si es que los hay todos, es el siguiente:

1. Autor.
2. Título de la publicación (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Edición (la primera no debe indicarse).
4. Lugar de publicación.

5. Editorial.

6. Colección (si es el caso)

7. Volumen o tomo (si es el caso)

6. Año de publicación.

7. Página.

#### Ejemplo Un autor:

GÓMEZ Lara, Cipriano. *“Teoría General del Proceso”*. 10a. ed. México, Oxford University Press, 2004. p. 54

#### Dos autores:

HERNÁNDEZ Estévez, Sandra Luz y LÓPEZ Durán, Rosalío. *“Técnicas de investigación jurídica”*. 2ª ed. México, Oxford University Press, 1998. p. 54

#### Notas:

1) Cuando se cite por segunda o posterior ocasión una obra, deberá utilizarse *op. cit.*, acompañado del número de nota en donde apareció por primera vez la referencia, siempre y cuando dicha referencia no sea la inmediata anterior;

2) Si tenemos necesidad de referir la misma obra, pero distinta página en la nota posterior inmediata, usaremos *ibid.* y el número de página;

3) Si se trata de la misma obra e incluso la misma página, entonces usaremos el vocablo *idem* (sin más indicación).

#### B. Cuando se refiere a un capítulo de un libro

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del capítulo.

2. Título del capítulo (entrecomillado y en letras itálicas).

3.En: subrayado y seguido de dos puntos, nombre del autor del libro, cuando éste difiere del autor del capítulo, seguido del título del libro.

4.En su: subrayado y seguido de dos puntos, cuando el autor del capítulo es el mismo autor del libro.

5.Lugar de publicación.

6.Editorial.

7.Año de publicación.

8.Página.

#### **Ejemplo:**

DE LA PEZA, José Luis. “Notas sobre la justicia electoral en México”. En: OROZCO Henríquez, Jesús J. (Comp.) Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Tomo III, México: Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1999, pp. 827-863.

#### **C. Cuando se refiere a libros electrónicos**

**Fecha de consulta.** Debido a que los documentos electrónicos son constantemente actualizados, deberá incluir en la referencia la fecha en que el documento fue revisado, entre corchetes, precedida por la palabra “ fecha de consulta “, por último, deberá contemplar día, mes y año.

#### **Ejemplo:**

[fecha de consulta: 18 Octubre 2005].

**Disponibilidad y acceso.** Para los recursos en línea se deberá proveer información que identifique y localice el documento consultado. Esta información deberá estar identificada por las palabras “Disponibile en “. La información de la ubicación de documentos en línea en una red computacional como Internet, deberá estar referida al documento que fue consultado,

incluyendo el método de acceso a él (por ejemplo: ftp, <http://...>, etc.) así como la dirección en la red para su localización. Dicha dirección deberá transcribirse tal cual, es decir, respetando las mayúsculas y minúsculas y con la misma puntuación.

#### **Ejemplo:**

Disponible en: <http://www.fao.org/DO-CREP/003/V8490S/v8490s07.htm>

La cita se construye con los siguientes datos:

- 1.Autor(es), ya sea institucional o personal.
- 2.Nombre del documento (entrecorchetado y en letras itálicas)
- 3.Tipo de medio [entre corchetes].
- 4.Edición o versión.
- 5.Lugar de publicación.
- 6.Editor.
- 7.Fecha de publicación.
- 8.Editor.
- 9.Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
- 10.Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

#### **Ejemplo:**

ESTRADA Michel, Rafael. “El Caso Juárez y la Jurisdicción en el Estado Constitucional Democrático: La Resolución SUP-JRC-196/200” [en línea]. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, [fecha de consulta: 12 de marzo de 2008] Disponible en: <http://www.trife.org.mx/todo2.asp?menu=15>



**D.** Cuando se refiere a un capítulo de un libro electrónico

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es), ya sea institucional o personal.
2. Título del documento (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Tipo de medio [entre corchetes].
4. Edición.
5. Lugar de publicación.
6. Editor.
7. Fecha de publicación.
8. Fecha de revisión/actualización.
9. Fecha de consulta [requerido para documentos en línea; entre corchetes].
10. Capítulo o designación equivalente de la parte.
11. Título de la parte.
12. Ubicación del material original.
13. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).

**Ejemplo:**

Ezquiaga Ganuzas, Francisco Javier. "La interpretación argumentativa en la justicia electoral mexicana" [en línea]. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2006 [fecha de consulta: 12 de marzo de 2008]. Capítulo VII. Una propuesta de interpretación de las disposiciones sobre la interpretación, especialmente en materia electoral.

Disponible en: <http://www.trife.org.mx/todo2.asp?menu=15>

**E.** Cuando se refiere a un diccionario o enciclopedia como un todo.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.)
2. Título (entrecomillado y en letras itálicas)
3. Edición (excepto la primera).
4. Lugar de publicación.
5. Editorial.
6. Año.
7. Páginas

**Ejemplo:**

NOHLEN, Dieter. "Diccionario de Ciencia Política". México: Porrúa-El Colegio de Veracruz, 2006. 785 p.

**F.** Cuando se refiere a una voz de un diccionario o enciclopedia.

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Voz.
2. En:
3. Editor (ed.), compilador (comp.), director (dir.).
4. Edición (excepto la primera).
5. Lugar de edición.
6. Editorial.
7. Año.
8. Página específica del término.

**Ejemplo:**

COMUNITARISMO. En: NOHLEN, Dieter. Diccionario de Ciencia Política. México: Porrúa- El Colegio de Veracruz, 2006. p. 238

### Citas hemerográficas

#### A. Cuando se refiere a revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título de la revista
2. Lugar de publicación
3. Volumen
4. Número (anotar entre paréntesis)
5. Fecha (indicar mes y año)

#### Ejemplo:

ÁGORA, Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. México, (32), Mayo-Julio 2008.

B. Cuando se refiere a un artículo de una revista impresa

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor (es) del artículo.
2. Título del artículo (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista (en letra cursiva o subrayada).
4. Volumen (cuando la revista lo incluye).
5. Número (anotar entre paréntesis).
6. Paginación (precedida de dos puntos).
7. Fecha (indicar mes y año).

#### Ejemplo:

GONZÁLEZ Oropeza, Manuel. *“La nueva justicia electoral”*. Ágora, Órgano de difusión del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo. (32):19-23, Mayo-Julio 2008.

C. Cuando se refiere a revistas electrónicas

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Título (letra mayúscula)
2. Tipo de medio [entre corchetes].
3. Edición.
4. Lugar de edición.
5. Editorial.
6. Fecha de publicación.
7. Fecha de consulta (requerida para documentos en línea; entre corchetes).
8. Serie (opcional).
9. Notas (opcional).
10. Disponibilidad y acceso (requerido para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

#### Ejemplo:

ELEMENTOS DE JUICIO. Revista de Temas Constitucionales [en línea]: Colombia, Publicaciones y Medios EUA, (5): Abril-Junio 2007, [fecha de consulta: 12 de marzo 2008].

Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=5> ISSN 1900-8376

D. Cuando se refiere a un artículo de una revista electrónica

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor(es) del artículo o contribución, ya sea institución o persona.
2. Título del artículo o contribución (entrecomillado y en letras itálicas).
3. Título de la revista o serie electrónica (en letra cursiva o subrayado).



4. Tipo de medio [entre corchetes].
5. Volumen.
6. Número.
7. Día, mes y año.
8. Fecha de consulta [requerida para documentos en línea; entre corchetes].
9. Ubicación dentro del documento original.
10. Disponibilidad y acceso (requerida para documentos en línea).
11. Número internacional normalizado (ISSN).

**Ejemplo:**

HERNÁNDEZ Galindo, José Gregorio. "Anverso y reverso sobre la protección constitucional de los derechos". Elementos de juicio. Revista de Temas Constitucionales [en línea]: (5): Abril-Junio 2007, [fecha de consulta: 12 de marzo 2008].

Disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/indice.htm?r=juicio&n=5> ISSN 1900-8376

**E. Cuando se refiere a un periódico.**

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor
2. Título del artículo (entre comillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).

6. Paginación.

7. Columna.

**Ejemplo:**

HERNÁNDEZ López, Julio. "Mullen: la contrainsurgencia". La Jornada, México, 12 de marzo de 2009, p.5, col. Astillero.

**F. Cuando se refiere a un artículo de una sección de periódico**

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Autor.
2. Título del artículo (entre comillado y en letras itálicas).
3. Título del diario (en letra cursiva o subrayada).
4. Lugar de publicación.
5. Fecha (indicar día, mes y año).
6. Página.
7. Columna.
8. Nombre de la sección del diario entre paréntesis y precedido de En sección:

**Ejemplo:**

GUERRA Cabrera, Ángel. "La democracia en América Latina". La Jornada; México, 12 de marzo de 2008, p. 45, (En sección: Mundo).

**Citas (Legislación, jurisprudencia, tesis relevantes y resoluciones)**

**A. Cuando se refiere a un ordenamiento jurídico**

La cita se construye con los siguientes elementos:

1. Número de la ley y/o denominación oficial si la tiene.

2. Título de la publicación en que aparece oficialmente.
3. Lugar de publicación.
4. Fecha (indicar día, mes y año).

**Ejemplo:**

Ley Electoral del Estado de Chihuahua. Periódico Oficial del Estado, 28 de diciembre de 1994.

Ley N° 19.366. Diario Oficial de la República de Chile, Santiago, Chile, 26 de Enero de 1996.

**B.**Cuando se refiere a tesis de jurisprudencia o relevantes

1.Si en el trabajo ya se ha citado el número de tesis y el rubro, únicamente se especificará:

Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

2.Si en el trabajo no se ha citado el número de tesis y el rubro, se especificará:

Sala Superior, tesis S3ELJ 01/2005. APELACIÓN. CASO EN QUE LA PUEDEN INTERPONER LOS CIUDADANOS (Legislación de Michoacán). Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, páginas 28-29.

**C.**Cuando se refiere a una resolución judicial

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, recaída al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, identificado con la clave SUP-JDC-69/2009 y acumulados, de fecha 11 de marzo de 2009.

**ACLARACIONES FINALES**

- Si son dos o tres autores, se unen los nombres con la conjunción 'y', y si son más de tres se ingresará sólo el primer autor, seguido de la abreviatura "et al." entre corchetes

- El primer apellido de los autores va siempre con mayúsculas

- El orden en que se escriben los nombres de los autores corresponde al orden en que aparecen en la portada del libro.

- Cuando la obra es una compilación de varios artículos y el nombre del editor o compilador es nombrado en el documento, su nombre se pondrá en el lugar del autor, acompañado con la abreviación "ed" o "comp." según corresponda.

- En el caso de obras anónimas, el primer elemento de referencia será el título.

- Si el lugar de publicación es incierto, podrá asignar el lugar probable entre corchetes.

- Cuando no aparezca el lugar de publicación, deberá colocar la abreviatura "s.l." entre corchetes.

**Ejemplo:**

[S.l.]: Fondo de Cultura Económica, 1999 –

- Se citará la editorial, tal como figura en el documento, no es obligatorio incluir las expresiones "Editorial" o "Ediciones".

- Cuando la editorial no aparezca mencionada, se podrá colocar la imprenta, si no presenta ninguno de estos datos se deberá colocar la abreviatura s.n. (sine nomine) entre corchetes.



**Ejemplo:**

Bueno Aires: [s.n.], 2004.

- Se debe mencionar el número de la edición y no la de reimpresión. La diferencia entre edición y reimpresión radica en que en el primer caso hubo cambios en el libro, que pueden haber sido muy importantes o no, mientras que en la reimpresión, el libro volvió a imprimirse sin ningún cambio o modificación.

- Si no aparece ninguna fecha de publicación, distribución, etc. puede mencionar una fecha aproximada.

**Ejemplos:**

Fecha probable [2004?]

Década segura [199-]

Década probable [197-?]

Siglo seguro [19--]

Siglo probable [19--?]

# Abreviaturas

Abreviatura	Significado
Cfr.	Confróntese, confrontar
Comp.:	Compilador. Persona que reúne en una sola obra partes o textos de otros libros.
Coord.	Coordinador
et al.	Abreviatura del término latino et allis que quiere decir y otros. Se utiliza para señalar que hay más de tres autores en la creación de la obra.
ed. eds.	Editorial, editoriales.
Ibid.	Abreviatura del término latino "ibidem" que significa en el mismo lugar, lo mismo. Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior. Cuando la referencia es exactamente la misma a la que precede, se usará solamente la abreviatura Ibid. En cambio, si el número de páginas es diferente, se utilizará Ibid. y a continuación el número de páginas.
Ídem	Se utiliza para evitar la repetición de la cita anterior, si se trata de una referencia a la misma obra e incluso la misma página.
in fine	Al final
loc. cit.	Abreviatura del término latino locus citatum, que significa lugar citado. Se utiliza para evitar la repetición de la cita de un trabajo ya mencionado, con referencias intermedias y cuando corresponde a las mismas páginas.
op. cit.	Abreviatura del término latino "opus citatum", que significa obra citada. Se utiliza cuando se desea volver a referirse a una cita ya mencionada, pero no consecutiva y cuando corresponda a diferentes páginas del trabajo. Se debe repetir el apellido del autor y poner a continuación: Op. Cit., y el número de páginas.
Passim	En varias partes.
s. a.	Sin año de publicación.
s. e.	Sin editorial.
f.	Sin fecha de edición.
s.l.	Abreviatura del término latino sine locus. Quiere decir que se desconoce la ciudad o el lugar de la edición, ya que no se consignó dentro de la obra.
s.n.:	Abreviatura del término latino sine nomine. Quiere decir que se desconoce el nombre de la editorial, editor o distribuidor de la obra.
ss.	Siguientes.
Trad.	Traductor.
ts.	Tomo, tomos
Vid.	Ver
Vol. o V. Vols. o Vv.	Vol. Volumen dado de una obra en varios volúmenes Vols. Volúmenes. Se refiere al número de volúmenes que consta la obra.



# Colaboradores

**Pedro Salazar Ugarte**

Licenciado en Derecho por el ITAM. Doctor en Filosofía Política por la Universidad de Turín. Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

**Carlos González Herrera**

Doctor en Antropología Social por la Universidad Nacional Autónoma de México. Profesor investigador de la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez.

**Rodrigo Moreno Trujillo**

Licenciado en Derecho, Master en Derecho Electoral y Doctor en Derecho. Magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

**Jorge Sánchez Morales**

Licenciado en Derecho, Magistrado de la Sala Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con sede en Guadalajara, Jal.

**Francisco Guerrero Aguirre**

Licenciado en Derecho. Consejero del Instituto Federal Electoral 2008-2013. Columnista Excelsior e IMER. Secretario de Fortalecimiento de Democracia de la Organización de los Estados Americanos.

**Julio César Merino Enríquez**

Licenciado y Máster en Derecho. Magistrado del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua.

**Christian Yaneth Zamarripa Gómez**

Maestra en Derecho. Secretaria de Estudio y Cuenta del TEE Chihuahua.

**Nancy Lizeth Flores Bernés**

Licenciada en Derecho. Secretaria Auxiliar del TEE Chihuahua.

**Audén Rodolfo Acosta Royval**

Licenciado en Derecho. Secretario de Estudio y Cuenta del TEE Chihuahua.

**Eduardo Romero Torres**

Maestro en Derecho. Coordinador de Procesos del TEE Chihuahua.



# DIÁLOGOS CONSTITUCIONALES





**ELECCIONES  
RELEVANTES**



**2017**

**2018**