

El nuevo código electoral y de participación ciudadana del estado de Jalisco y los motivos de la Reforma

The new electoral and citizen participation code of the State of Jalisco and the motivations for the Reform

Karla Fabiola Vega Ruiz*

RESUMEN: LA REFORMA ELECTORAL A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL GENERÓ MODIFICACIONES EN LA NORMATIVIDAD ELECTORAL DE LAS LEGISLACIONES ESTATALES; ANTE ELLO, EL H. CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO, EMITIÓ UN CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO. EN LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE DICHO CÓDIGO EL PODER LEGISLATIVO DE JALISCO DEJÓ POR SENTADO QUE LAS REFORMA ESTATAL OBEDECE, PARALELAMENTE A LA REFORMA ELECTORAL FEDERAL, COMO UN RECLAMO SOCIAL OBLIGADO, YA QUE ABORDA TEMAS DE INTERÉS PRIORITARIO, COMO SON: FECHA DE LAS ELECCIONES, PRECAMPAÑAS, CAMPAÑA ELECTORAL, CANDIDATURAS INDEPENDIENTES, RECUENTOS PARCIALES Y TOTALES DE LA VOTACIÓN, FIJACIÓN DE CAUSALES DE NULIDAD EN LAS DIVERSAS ELECCIONES, ASÍ COMO ESTABLECIMIENTO DE PLAZOS PARA SU DESAHOGO; MEDIOS DE COMUNICACIÓN Y EL ACCESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS A LOS MISMOS; INTERVENCIÓN EN LOS ASUNTOS INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NUEVA INTEGRACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO DE JALISCO; NUEVA INTEGRACIÓN DEL PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE JALISCO, ASÍ COMO LAS FECHAS DE INICIO EN EL EJERCICIO DE LOS PODERES LEGISLATIVO Y EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO ASÍ COMO DE SUS AYUNTAMIENTOS.

Abstract

The electoral reform to the Federal Constitution generated modifications in the electoral regulation of state legislations; when facing them, the Honorable Congress of the State of Jalisco, issued an Electoral and Citizen Participation Code of the State of Jalisco. When presenting the motivations for such code, the Legislative Branch of Jalisco established that the state reform obeys, in parallel form, to the federal electoral reform, as an obligated social claim, since it covers priority interest issues, such as: election dates, pre-campaigns, electoral campaign, independent candidacies, partial and total recounts of votes, statement of nullification causes in different elections, as well as stating the terms for their solution; media and access of the political parties to it; intervention on internal affairs of the political parties, new integration of the Electoral College and Citizens Participation of the State of Jalisco; new integration of the Legislative Branch of the State of Jalisco, as well as starting dates for the beginning of the exercise of the Legislative and Executive branches of the state of Jalisco and of its town halls.

El devenir político-electoral en México particularmente en los últimos dos años, ha motivado que se efectúen una serie de reformas legales en materia electoral; así, el 13 de noviembre de 2007 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el decreto que reformó diversos preceptos en materia electoral de nuestra Carta Magna; por supuesto que la reforma electoral a la Constitución Federal, tuvo sus implicaciones en las normas electorales contenidas en las legislaciones estatales, que debieron adoptar sus sistemas electorales locales a las nuevas reglas establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por ello, el pasado 5 de julio de 2008, fue publicado en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el decreto número 22228/LVIII/08 mediante el cual el H. Congreso del Estado, reformó los artículos 12, 13, 18, 20, 24, 35, 38, 42, 57, 70, 73 y 75, y adicionó el artículo 116 Bis, preceptos todos en materia electoral de la Constitución Política del Estado y que marcaron la pauta para las adecuaciones pertinentes a la legislación electoral secundaria en Jalisco. En consecuencia, el H. Congreso del Estado de Jalisco, mediante Decreto 22272/LVIII/08 aprobado el pasado 27 de julio de 2008, y publicado el 05 de agosto del mismo año, tuvo a bien emitir el CÓDIGO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL ESTADO

*Maestrante en Derecho por la Universidad de Guadalajara. Jefa del Departamento de Estadística y Jurisprudencia en el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco
kfvr15@hotmail.com
Pág. 37 a 44

Palabras clave
Código electoral, participación ciudadana, reforma electoral.

Key Words
Electoral Code, Citizen Participation, electoral reform.

DE JALISCO en cuya exposición de motivos, el Legislativo del Estado manifiesta que las reformas estatales se dan no sólo como implicación y consecuencia de la federal, sino por el convencimiento de la conveniencia y necesidad de la propuesta, pues la misma, es un reclamo vigente de la sociedad, que le obliga a dar este importante paso en la actualización normativa de la materia electoral.

En la exposición de motivos del decreto por el que se efectuaron las reformas que permitieron la emisión del Código citado, el Congreso del Estado enlista los grandes temas electorales en la reforma electoral, de impacto directo e indirecto en nuestra Entidad, y que son:

- Fecha de las elecciones: como hay coincidencia o empate de la fecha de realización de las elecciones estatales con la federal del primer domingo de julio del año electoral, en Jalisco no fue necesario hacer ajustes al respecto.
- Precampañas: fijación de las reglas para realizarlas; la duración de las mismas; los montos máximos de aportaciones de simpatizantes de los partidos políticos en las precampañas para cada tipo de elección (no podrá exceder 10 por ciento del tope autorizado de gastos de campaña de Gobernador); fijación de límites de las erogaciones de los partidos políticos en las precampañas en cada tipo de elección; establecimiento de un procedimiento para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos; y establecimiento de sanciones por incumplimiento de las normas en ese tema.
- Campaña electoral: duración de las campañas no podrá exceder de 90 días para Gobernador, y de 60 días para Diputados locales y Ayuntamientos; fijación de montos máximos de aportaciones de simpatizantes a las campañas de partidos políticos para cada tipo de elección (no podrá exceder 10 por ciento del monto autorizado para gastos de campaña de Gobernador); fijación de límites de las erogaciones de los partidos políticos en las campañas de Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos; establecimiento de un procedimiento para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos y de sanciones para el incumplimiento de las disposiciones anteriores.
- Candidaturas independientes: se reitera que sólo los partidos políticos tendrán la exclusividad de registrar candidatos a cargo de elección popular.
- Liquidación de bienes de los partidos políticos que pierdan su registro y destino de sus bienes remanentes: establecimiento de un procedimiento para la liquidación de los partidos políticos que pierdan su registro, así como el destino de sus bienes y remanentes (disposición aplicable a los partidos que reciben financiamiento público del Estado).
- Recuentos parciales y totales de la votación: establecimiento de los supuestos y las reglas para que la autoridad administrativa o jurisdiccional realice el recuento total o parcial de la votación.
- Fijación de causales de nulidad en las diversas elecciones (Gobernador, Diputados locales y Ayuntamientos) así como establecimiento de plazos para su desahogo: establecimiento de las causales de nulidad en las elecciones, tomando en cuenta el principio de definitividad. Además, de establecimiento de plazos convenientes para su desahogo (evitar *per saltum*), es decir, que se debe recurrir a la jurisdicción federal, ante el inminente plazo para que los actos impugnados sean definitivos e inatacables.

- Medios de comunicación (radio y televisión) y el acceso de los partidos políticos a los mismos: acceden a la radio y televisión conforme a las normas establecidas por el apartado B, de la Base III, del artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y será el IFE la autoridad responsable de garantizar éste derecho, conforme a la legislación aprobada para esos efectos, de tal manera que debe facultarse a las autoridades locales para establecer criterios de coordinación con la autoridad federal en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación señalados.
- Los puntos esenciales que deben ser de conocimiento general se refieren a que: el IFE administrará tiempos en radio y televisión (exclusivamente para fines electorales), los supuestos son: a) Procesos electorales locales coincidentes con federales: a), b) y c) del apartado A; b) Procesos locales no coincidentes: en términos de Ley; y c) Distribución de tiempos entre partidos políticos: criterios del apartado A, y legislación aplicable.
- El IFE: es la autoridad única para administrar tiempo en radio y televisión destinado a sus fines y al derecho de los institutos políticos del uso de los medios de comunicación social.
- Ni los partidos políticos ni ninguna otra persona física o moral pueden contratar o adquirir tiempos en radio y televisión para fines electorales. No se considera a la prensa escrita.
- Intervención en los asuntos internos de los partidos políticos: las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que expresamente señalen las leyes electorales y la constitución local.
- Coordinación con el Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización a los partidos políticos: se establecen bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. Además, el órgano técnico de fiscalización de las finanzas del IFE será el conducto para que las autoridades electorales locales puedan superar la limitación respecto del secreto bancario, fiduciario y fiscal a que están restringidas.
- Obligación de los entes públicos (Federación, Estados y Municipios) de aplicar recursos públicos sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. La propaganda que difundan respecto a dicha actividad, en ningún caso incluirá: nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público. Las leyes garantizarán tanto el estricto cumplimiento de las obligaciones anteriores, como el régimen de sanciones a que haya lugar, dado el caso.
- Respecto a este punto, se deberá realizar la adecuación en la legislación secundaria, en la que se establecerá además el sistema de sanciones para quien violente tales mandatos.
- Nueva integración del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco: esta propuesta (no eran obligatoria al Estado), pero se consideró reformar

para aprovechar este momento e implementar un sistema similar al Federal, en el cual el Congreso del Estado determina la elección del Presidente del Instituto y adiciona un sistema escalonado de elección de los Consejeros Electorales, mismos que se proponen en siete incluyendo al Consejero Presidente; además, se adopta la figura de la Unidad de Fiscalización y la Contraloría del Instituto, cuyos titulares serán electos por el Congreso del Estado de Jalisco.

- Nueva integración del Poder Legislativo del Estado de Jalisco: se consideró necesario avanzar, aunque sea parcialmente en este tema, pues se debe en primer lugar superar el número par, considerado en nuestra Constitución Política, de esta forma se propone disminuido de 40 a 39 diputados, siendo disminuido un diputado de representación proporcional, prevaleciendo así la representación de mayoría relativa, sobre la representación proporcional.
- Fechas de inicio en el ejercicio de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Jalisco así como de sus Ayuntamientos: se propone la disminución del plazo para la toma de posesión de los cargos de elección popular, pues se considera excesivo el tiempo que transcurre entre la elección y la entrada al ejercicio de éstos cargos.

En este orden, el Congreso del Estado de Jalisco, con las bases generales que se han citado en los párrafos anteriores, expuso los motivos y fundamentos de la reforma electoral estatal en los siguientes puntos y términos:

La Promulgación del Código Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco (fusión de las dos anteriores legislaciones: ley electoral y la ley de participación ciudadana), responde a la necesidad de: a).- Realizar las adecuaciones al marco regulador de la organización de los comicios, la renovación de los Poderes Públicos y los procesos de participación ciudadana, a que obliga la reforma Constitucional aprobada por unanimidad de los integrantes del Congreso del Estado el pasado 31 de mayo del presente y ratificada por la mayoría de los ayuntamientos de la entidad durante el mes de junio; y b).- Optimizar los procedimientos técnicos y jurídicos que fortalezcan a la institución responsable de llevarlos a cabo, haciéndola más eficiente en términos sociales para que pueda ofrecer mejores resultados a los ciudadanos jaliscienses.

Creación del Código Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Jalisco:

El nuevo código contempla la creación del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco (IEyPCEJ), con mayores atribuciones y capacidades institucionales como la creación del órgano técnico de fiscalización de los partidos; la contraloría interna; la creación del Consejo General que reemplaza al Pleno; la designación del Presidente por dos terceras partes del Congreso y ya no por mayoría de los consejeros electorales; fortalecimiento de atribuciones y responsabilidades técnicas operativas como la fiscalización de precampañas, referéndum, plebiscito e iniciativa popular; creación de consejos distritales y municipales en lugar de comisiones.

Renovación del IEyPCEJ

El Consejero Presidente durará en su cargo 3 años y podrá participar por una ocasión más en el procedimiento de selección de consejero presidente que estipule el Congreso del estado, en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes. Los Consejeros Electorales durarán

en su cargo 3 años y podrá participar por una ocasión más en el procedimiento de selección de consejero presidente que estipule el Congreso del Estado, en igualdad de condiciones que el resto de los aspirantes.

La renovación del Consejero Presidente y los Consejeros electorales será escalonada, siendo designados por única ocasión tres de los consejeros para un período que culminará en 2010, mientras que el presidente y tres consejeros serán designados para un período que culmina en 2011. A partir de entonces, todos los nombramientos subsecuentes serán por tres años, para garantizar la presencia continua de personas con experiencia.

Para fortalecer las capacidades institucionales del IEyPCEJ se crea la unidad de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, con autonomía de gestión. Director general designado por el Consejo General, con experiencia de tres años en tareas de fiscalización, para un periodo de tres años con posibilidad de participar una ocasión más en el proceso de designación.

Se crea la contraloría interna del IEyPCEJ, con autonomía de gestión, cuyo titular será designado por las dos terceras partes de los integrantes del Congreso y durará en su cargo tres años, con posibilidad de participar una ocasión más en el proceso de designación. Transparencia y reglas para los casos de procedencia de apertura de paquetes electorales en cualquiera de las elecciones: de Municipales, Diputados y de Gobernador

Fortalecimiento del acceso a la información pública en materia de financiamiento y fiscalización a los institutos políticos

Además de cumplir con las nuevas reglas que el marco constitucional mexicano fija para los procedimientos e instituciones electorales, clarifica y fortalece el acceso a la información pública en virtud de que en materia de financiamiento y fiscalización las medidas que se proponen tienden a la transparencia, eliminan el secreto bancario, fiduciario y fiscal.

Derecho a la información y transparencia

La información de los partidos políticos con las nuevas reglas deberá estar al alcance y ser de fácil acceso para todos los ciudadanos, es de resaltar que la iniciativa cumple con varios aspectos fundamentales de las nuevas reglas de convivencia social como son: satisfacer el derecho a la información de todo ciudadano en lo relativo al instituto electoral y a los partidos políticos, la transparencia de la información y elementos considerados para la toma de decisiones así como la protección de datos personales de todos los actores políticos.

Se establece —por primera vez— un apartado especial de obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia que define la información pública que debe hacer del conocimiento de los ciudadanos, tal como sus documentos básicos, facultades de órganos de dirección, reglamentos, acuerdos y disposiciones generales que regulen su vida interna, directorio de órganos estatales y municipales, padrón de afiliados, tabulador de remuneraciones, plataforma electoral y programa de gobierno, convenios de frentes, coaliciones y fusiones, convocatorias para elección de dirigentes o candidatos, financiamiento público durante los últimos cinco años, descuentos por sanciones, informes anuales y parciales de ingresos y gastos, situación patrimonial, inventario de bienes inmuebles, donantes y montos, resoluciones de órganos disciplinarios, nombres de representantes ante IE, fundaciones, centros o institutos de investigación, dictamen de informes financiero. De la misma forma, determina que la información personal relativa a los funcionarios e integrantes de los partidos políticos no deberá ser publicada sin el consentimiento de las personas.

Prerrogativas de acceso a los medios de comunicación (radio y televisión)

La prerrogativa de acceso a los medios de radio y televisión es en forma proporcional y equitativa ya que atiende a las reglas de 30 por ciento en forma igualitaria para todos los institutos políticos y 70 por ciento de acuerdo al resultado de la última elección de diputados de mayoría relativa.

Se contempla también un apartado de acceso a radio y televisión de los partidos políticos con registro o acreditados ante el IEyPCEJ, en el cual ni los partidos ni los candidatos o precandidatos podrán contratar por sí o por terceros, tiempos en radio o televisión. Así mismo, están incluidos en esta restricción los dirigentes, afiliados o ciudadanos para su promoción personal con fines electorales.

El Instituto Electoral aprobará la propuesta de pautas para la difusión de mensajes a que tengan derecho los partidos políticos durante los procesos electorales locales, siendo distribuidos en 30 por ciento de forma igualitaria y 70 por ciento con base en el porcentaje de votación de la última elección de diputados locales. Para este propósito se crea la figura del Comité de Radio y Televisión del IEyPC que será el órgano técnico responsable de gestionar ante la autoridad federal los tiempos y pautas que correspondan por ley a cada partido.

Con el objetivo de fortalecer la vida democrática de la entidad, fundada en la deliberación pública de las ideas y las diferentes visiones y proyectos de estado, se establece la obligación de que el IEyPCEJ realice dos debates de candidatos en la campaña de gobernador, en la primera semana de mayo y a más tardar segunda semana de junio.

Reglas de precampañas y campañas

Se fijan reglas claras en cuanto a la participación de los ciudadanos, precandidatos, candidatos, militantes y dirigentes de los partidos políticos en cada una de las etapas de la lucha por el acceso al poder, podemos resaltar, entre otras, las reglas que deben emitir los partidos para las precampañas, los órganos de justicia partidista, plazos y términos así como los medios de impugnación administrativos y jurisdiccionales.

Duración de precampañas, campañas, determinación de los topes de cada una de las anteriores, fuentes de financiamiento, etapas de fiscalización, órganos fiscalizadores y sanciones.

Temporalidad y topes para cada una de las etapas de los procesos electorales considerando, precampañas, campañas, publicidad en radio y televisión, otros medios, prohibición de publicidad gubernamental en y durante los procesos electorales, obligación de informar tanto en forma oportuna como en general y con transparencia de los partidos políticos y del instituto electoral.

Reglas para el financiamiento a partidos políticos:

Se modifica el esquema de financiamiento para los partidos políticos, privilegiando el financiamiento público, como una medida orientada a favorecer la equidad de la contienda política y a inhibir conductas inapropiadas en términos de recaudación, origen y destino de los recursos.

- El financiamiento público destinado a las actividades ordinarias de los partidos políticos, se calculará con base en el número de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral correspondiente a la Entidad, con corte al último mes del año anterior al de la elección, cantidad que se multiplicará por el 65% del salario mínimo vigente en el Estado.
- La forma en que este financiamiento ordinario habrá de distribuirse contempla que 30 por ciento de esta cantidad sea en forma igualitaria para todos los partidos con registro y 70 por ciento a partir del porcentaje de votación de la última elección de diputados, obligando a los partidos a que se destine 2 por ciento del total recibido por este concepto a la capacitación, promoción y desarrollo de liderazgo de las mujeres en la Entidad.
- El financiamiento público que los partidos políticos recibirán para el desarrollo de campañas electorales en año de elección de gobernador representará 60 por ciento del monto del financiamiento ordinario para ese mismo año, mientras que en año de elección intermedia sólo será del 40 por ciento del financiamiento ordinario de ese año.
- El financiamiento por concepto de actividades específicas relativas a la formación, capacitación, investigación y tareas editoriales de los partidos políticos se determinará anualmente con 3 por ciento del financiamiento ordinario de ese año, entregado en 30 por ciento en forma igualitaria para todos los partidos registrados o acreditados ante el IEyPCEJ y 70 por ciento con base en el porcentaje de votación de la elección de diputados locales.
- De la misma forma, para acentuar la prevalencia del financiamiento público por encima del financiamiento privado a los partidos políticos, el monto máximo que éstos podrán recabar será de 10 por ciento del monto total del tope de gasto de campaña de la última elección de gobernador.
- Para promover la equidad en el sistema de partidos y para que los partidos registrados posteriormente a la elección, puedan obtener recursos para cumplir sus objetivos y programas, se les destinará 2 por ciento del financiamiento total ordinario que corresponda a los partidos para ese año. Durante las campañas electorales y por actividades específicas sólo la parte del financiamiento que se distribuye igualitariamente.
- Con la intención de que los ciudadanos tengan certeza de que los recursos públicos que reciben los partidos políticos son bien administrados y pueden recuperarse cuando los partidos dejan de existir, se establece la obligación de que los partidos políticos que se encuentran en este supuesto devuelvan al Estado los bienes y recursos públicos que les hayan sido asignados y que adquirieron mediante financiamiento público.

Coaliciones electorales

Equidad y certeza en cuanto a la voluntad del elector con las nuevas reglas de participación de los partidos políticos coaligados atendiendo el criterio del máximo órgano jurisdiccional de la República: se contempla la obligación de celebrar convenios, así como la necesidad de acreditar la coalición en, al menos, 14 distritos uninominales y con una lista común de candidatos a diputados de representación proporcional.

En el caso de que la coalición se establezca para la elección de gobernador, se obliga a los partidos integrantes de la coalición a que se establezca en todos los distritos y municipios del estado con candidatos comunes. Cada coalición electoral será considerada para efectos de tope de gasto de campaña y tiempo en radio y televisión como si se tratara de un solo partido y en la boleta electoral los partidos de la coalición aparecen por su propia cuenta para que se registre la votación que cada uno de ellos obtuvo, en función del registro y financiamiento público.

El Código ya contempla la adecuación determinada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación del 3 de julio del presente año que se prohíbe la cesión de votos de un partido a otro para que el de menor porcentaje supere el umbral mínimo de votación necesaria para el mantenimiento del registro.