

Revista Mexicana de Derecho Electoral



IIDH
Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

Número 15-16
Enero-Diciembre de 2019

Universidad Nacional Autónoma de México
Instituto de Investigaciones Jurídicas
Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Director

Dr. Pedro Salazar Ugarte

Secretaria académica

Dra. Issa Luna Pla

Secretario técnico

Lic. Raúl Márquez Romero

Jefa del Departamento de Publicaciones

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

REVISTA MEXICANA DE DERECHO ELECTORAL, núm. 15-16 (enero-diciembre de 2019) es una publicación semestral, editada por la Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad de la Investigación en Humanidades, Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México, teléfono: 5556227474, correo electrónico: *revistaelectoral delaunam@gmail.com*. Editor responsable: César Astudillo. Certificado de Reserva de Derechos al uso Exclusivo núm. 04-2015-092910043200-203, ISSN (versión impresa): en trámite, ISSN (versión electrónica): 2448-7910, Certificado de Licitud de Título y Contenido: en trámite.

El contenido de los artículos es responsabilidad de los autores y no refleja necesariamente el punto de vista de los árbitros ni del editor. Se autoriza la reproducción de los artículos (no así de las imágenes) con la condición de citar la fuente y se respeten los derechos de autor.

Edición y formación en computadora: Isidro Saucedo

Revisión de originales: Miguel López Ruiz

Apoyo editorial: Oscar Martínez González

Diseño de interiores: Ricardo Hernández Montes de Oca

Asistente de la Revista: Pablo Alberto Arrocena Salgado

Revista Mexicana de Derecho Electoral

César Astudillo
Director

Consejo Editorial

María del Carmen Alanís Figueroa (México); Jorge Alcocer Villanueva (México); Manuel Barquín Álvarez (México); Paloma Biglino Campos (España); Paulo Bonavides (Brasil); Jaime F. Cárdenas Gracia (México); Alberto Ricardo Dalla Via (Argentina); Francisco José De Andrea Sánchez (México); Jorge Fernández Ruiz (México); Francisco Fernández Segado (España); Flavio Galván Rivera (México); Javier García Roca (España); Manuel González Oropeza (México); Pedro González Trevijano (España); María del Pilar Hernández Martínez (México); Jean-Pierre Kingsley (Canadá); José Alejandro Luna Ramos (México); Fernando Ojesto Martínez Porcayo (México); Mauricio Merino Huerta (México); Dieter Nohlen (Alemania); José Núñez Castañeda (México); Arturo Núñez Jiménez (México); Dong Nguyen (Vietnam); José de Jesús Orozco Henríquez (México); Néstor Iván Osuna Patiño (Colombia); Francisco José Paoli Bolio (México); Javier Patiño Camarena (México); Lucio Pegoraro (Italia); Pablo Santolaya Machetti (España); Susana Sottoli (Paraguay); Diego Valadés (México); Leonardo Valdés Zurita (México); Jorge Reinaldo Vanossi (Argentina); José Woldenberg Karakowsky (México); Daniel Zovatto (Argentina).

Consejo Asesor

John Mill Ackerman Rose; Raúl Ávila Ortiz; Ricardo Becerra Laguna; Miguel Carbonell; Oswaldo Chacón Rojas; Hugo A. Concha Cantú; Lorenzo Córdova Vianello; Roberto Duque Roquero; Imer Benjamín Flores Mendoza; Flavia Freidenberg; Armando I. Maitret Hernández; Ciro Murayama; Santiago Nieto Castillo; Pedro Salazar Ugarte; Julio A. Téllez Valdés; Lara Trucco (Italia); Igor Vivero Ávila.

Revista Mexicana de Derecho Electoral por Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, se distribuye bajo una *Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-Sin Derivados 4.0 Internacional* (CC BY-NC-ND 4.0).

Primera edición: 3 de junio de 2021
Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510, Ciudad de México
Impreso y hecho en México
ISSN (versión electrónica): 2448-7910

Contenido

Doctrina

- La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina 3
José de Jesús **Orozco Henríquez**
- Principios de democracia directa en una sociedad democrática 31
Roberto Heycher **Cardiel Soto**

Ensayos

- Participación política de las mujeres indígenas en las elecciones municipales de Cuetzalan del Progreso, estado de Puebla 57
María Teresa **Lozano O'Reilly**
- Las candidaturas comunes en las entidades federativas y la evasión de las restricciones de las coaliciones en México 75
Rodrigo Edmundo **Galán Martínez**
- Financiamiento público de partidos en México y su propuesta de reforma 105
Héctor **Díaz Santana**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: transformación institucional y social	137
José Ramón Narváez Hernández	

Gestión electoral

Procesos electorales y TIC en el ámbito español: ciberse- guridad y participación política	159
Tamara Álvarez Robles	

Estudios legislativos

El aporte de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la justicia electoral mexicana	189
Gabriela del Valle Pérez	
Apuntes sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en América Latina: tendencias históricas y estado ac- tual	205
Jorge Gerardo Flores Díaz	
La reelección en México, experiencia 2018	229
Jorge Sánchez Morales	

Coyuntura electoral

Afinando la gobernanza electoral: lecciones aprendidas para la nueva reforma mexicana	259
Hugo A. Concha Cantú	

Comentarios bibliográficos

- 100 Elecciones en el Mundo (2012-2019), diálogos entre expertos 277
Rina **Mussali Galante**
- Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de
sistemas normativos indígenas en Chiapas 281
Pedro Sergio **Becerra Toledo**

Entrevista

- La democracia amenazada: una conversación con Adam
Przeworski 289
Roberto A. **Cabrera y Rodríguez**
Jesús **Quintero**

Doctrina

La garantía jurisdiccional de la democracia interna de los partidos políticos en América Latina

The Jurisdictional Guarantee of the Internal Democracy from Political Parties in Latin America

José de Jesús Orozco Henríquez*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del registro respectivo.
- III. Nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos.
- IV. "Intervención judicial" para superar una profunda crisis institucional en un partido político.
- V. Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular.
- VI. Expulsión de afiliados y otras sanciones.
- VII. Transparencia y derecho de acceso a la información partidaria.
- VIII. Corolario.

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México; investigador nacional, nivel III; asimismo, fue presidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y magistrado de la primera integración de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 20 de marzo de 2019
Aceptado: 25 de marzo de 2019

Resumen:

El propósito de este trabajo es proporcionar un panorama sobre la naturaleza y el alcance de exigir la democracia interna en los partidos políticos prevista en la gran mayoría de los ordenamientos jurídicos de América Latina, así como la variedad de mecanismos de control jurisdiccional que en ellos se establecen para garantizarla, como parte del derecho de acceso a la justicia que se reconoce a las personas para defender su derecho político-electoral de asociación, dada la relevante función que los partidos políticos desempeñan en todo Estado constitucional democrático de derecho.

Abstract:

The purpose of this paper is to provide an overview of the nature and scope of the demand for internal democracy of political parties contemplated in the vast majority of legal systems in Latin America, as well as the variety of jurisdictional control mechanisms that they established to guarantee it, as part of the right of access to justice that is recognized for people to defend their political-electoral right of association, given the relevant role that political parties play in every democratic constitutional state of law.

Palabras clave: partidos políticos, democracia interna, América Latina, derechos político-electorales, control jurisdiccional.

Keywords: political parties, internal democracy, Latin America, political-electoral rights, jurisdictional control.

I. Introducción

La importante función que los partidos políticos están llamados a desempeñar en el Estado constitucional democrático de derecho ha propiciado, a partir principalmente de la finalización de la Segunda Guerra Mundial,¹ que en la mayoría de los ordenamientos constitucionales se les reconozca e, incluso, en varios de éstos se asegure que los partidos cuenten con un mínimo de elementos materiales de origen público para el cumplimiento de sus fines y se prevea que su estructura y funcionamiento interno deben apegarse al principio democrático.

La democracia de nuestro tiempo es una democracia de partidos políticos. Sin la existencia de partidos no puede haber democracia auténtica o, lo que es igual, democracia pluralista. Sin unos partidos estables, es decir, socialmente arraigados y con el grado suficiente de cohesión o disciplina interna, no cabe que la democracia sea una forma de organización política eficaz ni, mucho menos, perdurable. En palabras de Kelsen: “La democracia moderna descansa... sobre los partidos políticos, cuya significación crece con el fortalecimiento progresivo del principio democrático”.²

Aun cuando hay quien no considera pertinente que el correspondiente órgano de justicia electoral (OJE, esto es, los llamados tribunales, cortes o jurados electorales en América Latina encargados de resolver jurisdiccionalmente los medios de impugnación que se interpongan en contra de los actos o resoluciones electorales) ni, mucho menos, el órgano administrativo electoral (OAE, es decir, los consejos, juntas o institutos electorales encargados de organizar las elecciones en la región) se involucren en la vida interna de los partidos políticos, cabe señalar que hay

¹ Durante casi todo el siglo XIX se consideró que la actividad electoral interna de los partidos políticos no debía ser regulada por normas extrañas a las dictadas por los propios partidos, a los que generalmente se les atribuía un carácter privado. En el movimiento constitucional europeo posterior a la Primera Guerra Mundial fue ganando terreno la idea de regular legalmente los procesos electorales internos de los partidos políticos, si bien sólo la Constitución de la República de Checoslovaquia (1920) lo previó expresamente. Por su parte, la legislación y jurisprudencia de los Estados Unidos de América, esta última desde 1921, preveían la posibilidad de regular legalmente y controlar jurisdiccionalmente las correspondientes elecciones primarias de los partidos políticos para la selección de sus candidatos (*vid.*, Gros Espiell, Héctor, *La Corte Electoral del Uruguay*, San José, IIDH-CAPEL, 1990, pp. 41 y ss.).

² Kelsen, Hans, *Esencia y valor de la democracia*, trad. de Rafael Luengo Tapia y Luis Legaz Lacambra, México, Colofón, 1992, pp. 35 y 36; *vid.*, *idem*, “Los fundamentos de la democracia”, *Escritos sobre la democracia y el socialismo*, Madrid, Debate, 1988, p. 210.

varias razones que —bajo el modelo de Estado constitucional democrático de derecho— han conducido a que en varios países se contemple la tutela o protección jurisdiccional efectiva del derecho político-electoral de asociación de los afiliados a un partido político y a que éste cumpla con el mínimo democrático legalmente exigido.³ Entre tales razones, cabe destacar:

- La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en el mundo.
- Las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los ordenamientos constitucionales de los regímenes democráticos y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos.
- El relevante papel que los partidos desempeñan para la participación política y el desarrollo de la vida democrática.
- La naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países.
- La posición de predominio de los partidos políticos frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasimonopolio que en varios países se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- La tendencia que se observa en el derecho comparado con respecto a la protección de los derechos humanos también en el tráfico privado y no sólo con relación a los actos de autoridad, y
- El derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, que generalmente deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para

³ Freidenberg, Flavia, “Democracia interna de los partidos políticos”, en Nohlen, Dieter *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, IIDH/CAPEL, Universidad de Hidelberg, IDEA Internacional, TEPJF e IFE, 2007, pp. 627-678; Orozco Henríquez, J. Jesús, “La democracia interna de los partidos políticos en Iberoamérica y su garantía jurisdiccional”, *Reforma Judicial. Revista Mexicana de Justicia*, núm. 4, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas y Comisión Nacional de Tribunales Superiores de Justicia, julio-diciembre de 2004, pp. 219-245; Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2006, 967 pp.

la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

Sin duda, el incremento de la calidad de la democracia pasa por el fortalecimiento institucional de los partidos políticos y la ampliación y profundización de su democracia interna. Pese a las dificultades y a la casi irresistible tendencia oligárquica que se da en el seno de cualquier partido —recuérdese la llamada “ley de hierro de la oligarquía” a que se refería Michels desde principios del siglo pasado y sigue vigente, en cuanto a la contradicción consistente en que, si bien los partidos políticos son instituciones de la democracia, no son organizaciones democráticas en tanto prevalece el dominio de los dirigentes sobre el resto de los afiliados—,⁴ probablemente la salida de la crisis de legitimidad que hoy afecta a los partidos políticos dependa, en no escasa medida y como advierte Manuel Aragón, de la capacidad de éstos para dotarse de una razonable democracia interna.⁵ “La patología de los partidos —sostiene Diego Valadés— afecta el funcionamiento de los órganos del poder. Por esta razón la regulación de los partidos propende a incorporar normas que garanticen su democracia interna y su probidad pública”.⁶

En tal sentido, varios ordenamientos constitucionales y/o legales en el mundo, y específicamente en la región, prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (constitucionales, ordinarios, administrativos o electorales) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políticos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto del OAE que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

Al respecto, resulta oportuno tener presente lo sustentado por el Tribunal Constitucional de España en la STC 56/1995:

⁴ Michels, Robert, *Los partidos políticos. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, trad. de Enrique Molina de Vedia, t. 2, Buenos Aires, Amorroutu Editores, 1991.

⁵ Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1999, pp. 139-142.

⁶ Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, p. 65.

[E]l mandato constitucional conforme al cual la organización y el funcionamiento de los partidos debe responder a los principios democráticos constituye, en primer lugar, una *carga impuesta a los propios partidos con la que se pretende asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones que éstos tienen constitucional y legalmente encomendadas y, en último término, contribuir a garantizar el funcionamiento democrático del Estado*, [pues] difícilmente pueden los partidos ser cauces de manifestación de la voluntad popular e instrumentos de una participación en la gestión y control del Estado si sus estructuras y su funcionamiento son autocráticos, [de forma que] los actores privilegiados del juego democrático deben respetar en su vida interna unos principios estructurales y funcionales democráticos mínimos al objeto de que pueda “manifestarse la voluntad popular y materializarse la participación” en los órganos del Estado a los que esos partidos acceden (STC 75/1985).⁷

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier OJE al que le competa garantizarla, es lograr un equilibrio o armonización entre dos principios o valores involucrados, como es el derecho de los afiliados a la participación democrática en la formación de la voluntad partidaria y el derecho de los partidos políticos a su libre autoorganización, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar la existencia de un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autoorganización tiene un límite, consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.⁸

⁷ El énfasis es del autor de este trabajo. En cuanto al alcance de la exigencia de democracia interna de los partidos políticos, la propia STC 56/1995 del Tribunal Constitucional de España ofrece la aproximación a un concepto “mínimo” de democracia interna, en los términos siguientes: “[L]a democracia interna se plasma, pues, en la exigencia de que los partidos políticos rijan su organización y funcionamiento internos mediante reglas que permitan la participación de los afiliados en la gestión y control de los órganos de gobierno y, en suma, y esto es aquí relevante, mediante el reconocimiento de unos derechos y atribuciones a los afiliados en orden a conseguir esa participación en la formación de la voluntad del partido”.

⁸ Navarro Méndez, José Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición de modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio,

En México, por ejemplo, en la reforma constitucional de noviembre de 2007 se establece expresamente la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos que vulneren los derechos de sus afiliados, en el entendido de que en tales casos los interesados deberán haber agotado previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas.⁹ Al respecto, la Constitución prevé que las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la propia Constitución y la ley.

Por su parte, el artículo 30 de la Ley de Partidos, Agrupaciones y Movimientos Políticos de la República Dominicana, de 2018, establece, a fin de garantizar la democracia interna de los partidos políticos, el derecho de sus miembros a presentar el recurso de reclamación ante el Tribunal Superior Electoral, una vez se haya recurrido a los organismos internos y agotados los mecanismos previstos en los estatutos, cuando consideren haber sido vulnerados sus derechos o transgredidas las normas estatutarias o los reglamentos de su partido.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos cabe distinguir aquellos que tienen por objeto la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos antidemocráticos, la llamada “intervención judicial” para superar situaciones de profunda crisis institucional en algún partido político, o bien, previo agotamiento de las instancias internas para resolver controversias, la selección de dirigentes partidarios y de

Eduardo (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla-La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 312-315.

⁹ Cabe señalar que la procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en contra de actos de partidos políticos tuvo un origen jurisprudencial o pretoriano, tanto en México como en Costa Rica. Incluso, en México, quien esto escribe primero estuvo solo en la minoría cuando sostuvo ese criterio en la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero después éste logró la mayoría y se convirtió en jurisprudencia, en tanto que, por reforma constitucional de 2007, se estableció expresamente dicha procedencia (cfr. Orozco Henríquez, J. Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, UNAM, 2006, pp. 83-86; asimismo, Castillo González, Leonel, *Los derechos de la militancia partidista y la jurisdicción*, México, TEPJF, 222 pp. Orozco Henríquez, J. Jesús, y Vargas Baca, Carlos “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM e IDEA Internacional, 2006, pp. 579-639).

candidatos a cargos de elección popular, la expulsión de afiliados y otras sanciones impuestas por los partidos políticos, así como la transparencia y el derecho de acceso a la información partidaria.

II. Declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político y/o cancelación del registro respectivo

Siguiendo el sistema alemán¹⁰ y español,¹¹ los artículos 15 y 82, numeral 7o., de la Constitución Política de la República de Chile establecen la

¹⁰ De acuerdo con la Ley Fundamental de Alemania, corresponde al Tribunal Constitucional Federal conocer respecto de la inconstitucionalidad de “los partidos políticos que por sus fines o la actitud de sus adherentes tiendan a desvirtuar o destruir el régimen fundamental de libertad y democracia, o a poner en peligro la existencia de la República...”; esto último a instancia del Parlamento, del Consejo Federal, del gobierno federal o, si el partido en cuestión se limita al territorio de un *Länd*, a instancia del correspondiente gobierno local. En este sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional resolvió la inconstitucionalidad, en 1956, del Partido Comunista de Alemania y, en 1958, del Partido Socialista del *Reich*.

¹¹ Por lo que se refiere a España, el Tribunal Supremo en Sala Especial del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial —conformada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de sala, así como el magistrado más antiguo y el más reciente de cada una de ellas— tiene competencia para declarar ilegal un partido político “cuando su actividad vulnere los principios democráticos, particularmente cuando con la misma persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático”, conforme con lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/2002 de Partidos Políticos; asimismo, dicho órgano jurisdiccional es competente para acordar la disolución de un partido político no sólo cuando su actividad vulnere en forma reiterada y grave los principios mencionados con anterioridad, sino “cuando vulnere de forma continuada, reiterada y grave la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento democráticos”. Contra la sentencia del referido Tribunal Supremo en Sala Especial sólo procede el recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Al respecto, téngase presente la declaración de inconstitucionalidad de partidos políticos con posible vinculación al terrorismo decretada por el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional de España en 2003. En efecto, la aprobación de la LOPP condujo a su aplicación inmediata para obtener la ilegalización de «Batasuna» y de sus antecesores «Herri Batasuna» y «Euskal Herriarrok». La disolución fue decretada por el Tribunal Supremo en Sala Especial (sentencia de 27 de marzo de 2003) y avalada por el Tribunal Constitucional (sentencias 5/2004, «Batasuna», y 6/2004, «Herri Batasuna», de 16 de enero). Tanto «Batasuna» como «Herri Batasuna» presentaron una demanda ante el TEDH el 19 de julio de 2004, admitiéndose parcialmente las demandas el 11 de diciembre de 2007 y dictándose sentencia el 30 de junio de 2009, que devino definitiva el 6 de noviembre de 2009 al no aceptar el Tribunal el recurso presentado por los partidos ilegalizados para que conociera del asunto la Gran Sala.

competencia del Tribunal Constitucional para declarar la inconstitucionalidad de los partidos políticos, movimientos u otras formas de organización cuyos objetivos, actos o conductas no respeten los principios básicos del régimen democrático y constitucional.

Adicionalmente, como consecuencia de la inobservancia de ciertas exigencias democráticas, en Paraguay, son causas de extinción de los partidos políticos,¹² la constitución de organizaciones paramilitares, así como sus actuaciones atentatorias a los principios democráticos y republicanos consagrados en la Constitución, el Código Electoral, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los tratados internacionales sobre la materia suscritos y ratificados por ese país, además de la comprobada subordinación o dependencia respecto de organizaciones o gobiernos extranjeros; en el mismo sentido, en Bolivia, es causa de cancelación del registro de un partido político su participación en algún golpe de Estado o sedición.

En términos generales, además de por decisión de sus miembros, acordada por las causas y según los procedimientos previstos en sus estatutos, sólo procede la disolución o extinción de un partido político y, en su caso, la cancelación de su registro, inscripción o reconocimiento por decisión del órgano jurisdiccional competente en los supuestos taxativamente previstos en la Constitución y/o la ley, entre los cuales con frecuencia se incluye en los países bajo estudio el que deje de cumplir con los requisitos previstos para la obtención del registro, como podría ser el mínimo de afiliados exigido legalmente; incumplir de manera grave y sistemática sus obligaciones legales; abstenerse de participar o presentar candidaturas en algún proceso electoral general ordinario (México) o durante cierto periodo (República Dominicana, en dos elecciones generales sucesivas, o Argentina, en tres elecciones consecutivas); no obtener determinado porcentaje mínimo de votación en determinado proceso electoral general ordinario (por ejemplo, 1% en República Dominicana; 3% en el caso de Bolivia y México; 4% en Nicaragua, o 5% en Chile y Panamá) o no alcanzar representación en el Congreso (Colombia), así como abstenerse de realizar elecciones partidarias durante cierto periodo (*v. gr.*, cuatro años en Argentina) o de comunicar la lista actualizada de los titulares de los órganos partidarios nacionales por un determinado periodo.

¹² De manera similar, el Tribunal Constitucional de Portugal tiene facultad para extinguir los partidos políticos, entre otros supuestos, cuando sean calificados como partido armado, de tipo militar, militarizado, paramilitar, organización racista o de perfil de ideología fascista.

III. Nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos

Si bien varios ordenamientos constitucionales y/o legales prevén determinadas bases y pautas generales o exigencias democráticas a seguir por los partidos políticos, simultáneamente delegan en los órganos de los propios partidos, en ejercicio de su libertad organizativa, la facultad de establecer en sus estatutos las normas relativas a su estructura y funcionamiento democrático interno, en el entendido de que generalmente tales ordenamientos contemplan la obligación de esos institutos políticos de registrar sus estatutos, así como todas las modificaciones a los mismos ante la autoridad electoral competente (generalmente, OAE), oportunidad en la cual ésta generalmente revisa que los mismos se ajusten a las exigencias constitucionales y legales.

Cualquier controversia sobre la constitucionalidad o legalidad de los estatutos partidarios o sus respectivas modificaciones es competencia, por lo general, del correspondiente OJE, y en aquellos países donde las resoluciones de este último no son definitivas e inatacables, ulteriormente de la correspondiente corte suprema de justicia o tribunal constitucional.

Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de Bolivia consideró que la Corte Nacional Electoral tiene competencia para resolver, con plena jurisdicción, las controversias sobre modificaciones a los estatutos de un partido político en que se alegue que no se siguió el procedimiento previsto para el efecto.¹³ De manera similar, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica se ha considerado competente para conocer de la impugnación de los estatutos de los partidos políticos que se consideren contrarios a la Constitución.¹⁴

Resulta interesante citar también el caso en que la Corte Suprema de Justicia de Panamá resolvió que era inconstitucional determinado artículo de los estatutos de un partido político, por el cual se pretendía

¹³ Al respecto, en la Sentencia constitucional 37/2002, Sucre, 4 de abril de 2002, recaída en el recurso directo de nulidad bajo el expediente: 2002-04071-08-RDN, respecto de actos de la Corte Nacional Electoral, el Tribunal Constitucional de Bolivia sostuvo lo siguiente: "...vulnera el Estatuto Orgánico de CONDEPA-MP al haber sido convocado solamente con 11 miembros del Consejo Nacional Patriótico, vulnerando la democracia interna de ese partido porque no participó la mayoría del mencionado Consejo Nacional Patriótico, máxime si los artículos 19 y 23 de la citada Ley de Partidos Políticos claramente establecen que se debe garantizar y velar por el ejercicio de la democracia interna".

¹⁴ Costa Rica, Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia, materia: Constitucional, núm. de expediente 01-001414-0007-CO, 12/09/2001.

disminuir o restringir el periodo para el cual es elegido el legislador —cinco años—, al imponérsele que debe permitir que cada suplente ejerza el cargo por un periodo mínimo de un año; cuando es una realidad incuestionable que este aspecto escapa a la autonomía que tienen los partidos políticos, en cuanto a la reglamentación de su estructura interna, por tratarse de una materia de rango constitucional, no delegada ni al legislador ordinario ni mucho menos a las agrupaciones políticas partidistas.¹⁵

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México resolvió que eran ilegales diversos artículos de los estatutos de un partido político que, no obstante haber sido aprobados con anterioridad por el OAE, no se ajustaban a los requisitos de establecer “procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos” del partido, así como el derecho de los afiliados de “participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos”, razón por la cual concedió al respectivo partido político un plazo para modificar sus estatutos, y, una vez aprobados por la autoridad electoral en cuanto a su constitucionalidad y legalidad, proceder a renovar su dirección con base en la nueva normativa partidaria.¹⁶

IV. "Intervención judicial" para superar una profunda crisis institucional en un partido político

La jurisprudencia de la Cámara Nacional Electoral de Argentina prevé la posibilidad de una intervención judicial de un partido político, como un remedio excepcional y de *ultima ratio*, “como un desenlace justo para situaciones en las que los partidos atraviesan una profunda crisis institucional... con violación de las reglas que norman su funcionamiento”. Esta medida ha tenido el aval de la Corte Suprema de Justicia, “como

¹⁵ Panamá, Corte Suprema de Justicia, Pleno, 29/04/1998, nombre de las partes: licenciada Nohemí Spieguel de Méndez contra el artículo 139 de los Estatutos del Partido Papa Egoró, aprobado por el Tribunal Electoral en la Resolución núm. 87 de 22 de mayo de 1996.

¹⁶ Véase sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-021/2002. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de México, desde la sentencia recaída en el expediente SUP-JDC-781/2002, estableció la siguiente tesis relevante: “ESTATUTOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONTENER PARA CONSIDERARSE DEMOCRÁTICOS”.

consecuencia de las irreductibles pretensiones de las partes enfrentadas”, y donde la agrupación carece de autoridades “capaces de substraerla del estado de aguda controversia en que se encuentra”, en el entendido de que una medida tan extrema “debe necesariamente tener en miras el interés de la entidad y procurar el justo equilibrio entre sus distintos componentes, preservando a la agrupación de toda injerencia que exceda aquellos supuestos para los cuales fue dispuesta”.¹⁷

Así, por ejemplo, la Cámara Nacional Electoral confirmó en 2014 la intervención del Partido Liberal del distrito de Corrientes que había decretado un juez federal con competencia electoral, con cesación de todos los mandatos partidarios y nombrando un interventor como “delegado normalizador”, con el cometido de “depurar el padrón electoral y convocar a elecciones internas” en el plazo de 180 días y su deber de informar al juez de su actuación y su sentido de ponderación y ecuanimidad ante las diversas corrientes que compiten en el seno del partido, ante el nivel de controversia alcanzado entre las partes y por considerar dicha intervención el “único mecanismo apto para asegurar la continuidad del Partido Liberal y así garantizar la participación política de sus afiliados”.¹⁸

En cambio, en agosto de 2018, la Cámara Nacional Electoral revocó la sentencia de la señora jueza federal con competencia electoral en la Capital Federal, disponiendo dejar sin efecto la intervención por ella decretada al Partido Justicialista-Orden Nacional, por estimar que adolecía “de severos defectos en los presupuestos de fundamentación”, en la medida en que se basaba en argumentos “en su totalidad... de carácter político y no jurídico, lo que evidentemente condujo a... una intromisión injustificada en la vida interna partidaria”. Al destacar la prudencia con que se debe actuar para no lesionar el funcionamiento orgánico de la agrupación ni la representatividad de sus dirigentes y sin perjuicio de disponer que la jueza de primera instancia investigara y verificara las circunstancias vinculadas a las denuncias que habían dado lugar a la intervención del Partido Justicialista, con particular atención a las garantías que deberían regir en las próximas elecciones internas partidarias, la Cámara hizo predominar, en su sentencia revocatoria de la intervención, el *status libertatis* que la

¹⁷ Penco, Wilfredo, “Judicialización de los conflictos de los partidos políticos”, ponencia presentada en el Primer Congreso Internacional de Justicia Electoral y Valores Democráticos, organizado por el Tribunal Superior Electoral de República Dominicana y celebrado en Santo Domingo, República Dominicana, del 16 al 18 de octubre de 2018, 22 pp.

¹⁸ Cámara Nacional Electoral, Partido Liberal distrito Corrientes, Expediente 5430/13 CNE.

Constitución Nacional reserva, en su artículo 38, al régimen autónomo de los partidos políticos.¹⁹

V. Selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular

Si bien, con frecuencia, se deja a los partidos políticos, en ejercicio de su derecho de autorganización, la regulación de los respectivos procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes o candidatos a cargos electivos, varias veces también se establecen legalmente algunas bases generales a las cuales se deben ajustar aquéllos en sus correspondientes estatutos y actos concretos de aplicación. Incluso, entre las bases generales previstas legalmente, en ocasiones y según se explicará, se contempla alguna intervención del OAE en la organización de los procedimientos partidarios internos de selección de dirigentes o candidatos, o bien sólo se prevé la posibilidad de impugnar ante el OJE competente los actos y decisiones respectivos.

Así, por ejemplo, en cuanto a los órganos directivos, con frecuencia el legislador enuncia aquellos con los que, por lo menos, debe contar cada partido político (*v. gr.*, Chile) o la necesidad de que haya algunos a nivel nacional, estatal (o departamental) y, en su caso, municipal (como en Brasil, Nicaragua y México), si bien excepcionalmente prescribe cómo deben integrarse algunos de esos órganos (así ocurre en Guatemala);²⁰ el periodo del mandato (no mayor de tres años, en Chile; de dos años, en Ecuador y Guatemala; no mayor a los periodos previstos constitucionalmente para los cargos de elección popular, en República Dominicana), así como los límites a la reelección (un solo periodo más y, en lo sucesivo, transcurrido un periodo, por otro periodo de dos años, en Ecuador, en tanto que en Paraguay se delega en los estatutos la reelección en los cargos partidarios, asegurando la alternancia en los mismos); la obligación de registrar sus órganos directivos ante autoridad electoral (Argentina, Brasil, México, Nicaragua y República Dominicana), así como de prever en los estatutos causas y procedimientos de revocatoria de mandatos

¹⁹ Cámara Nacional Electoral, Partido Justicialista Orden Nacional, Expediente CNE 2763/2018/2/CA1, Capital Federal.

²⁰ Donde se prevé que la Asamblea Nacional es el órgano de mayor jerarquía del partido y se integra por dos delegados con voz y voto de cada uno de los municipios del país, los cuales serán electos por la Asamblea Municipal respectiva (véanse los artículos 24, 25 y 31 de la Ley Electoral y de Partidos Políticos).

(Bolivia, El Salvador y Nicaragua) o de control democrático de dirigentes (España).

Por lo que se refiere propiamente a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas [Bolivia, Costa Rica, Nicaragua y Venezuela, así como Argentina, Panamá y Uruguay (si bien en el caso de estos tres últimos sí se precisa que debe ser a través de elecciones internas o primarias la postulación de candidatos para determinados cargos de elección popular)], o bien estableciendo que sea a través del sufragio libre y secreto (España, sólo por lo que hace a los órganos directivos partidarios) e, incluso, del voto directo, libre, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de dirigencias partidarias y sus candidatos (Honduras y Paraguay, así como Panamá sólo en cuanto al candidato a la Presidencia de la República) y, todavía más, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio [Argentina (respecto de candidatos a presidente y vicepresidente de la República, así como a senadores y diputados nacionales) y Uruguay (por lo que hace a la elección del candidato a presidente de la República y de los 500 integrantes del órgano deliberativo nacional, que es la máxima autoridad del partido)].

Asimismo, algunas leyes ponen énfasis en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres para acceder a los órganos partidarios y las candidaturas a cargos electivos, proscribiendo cualquier discriminación e, incluso, con el fin de reducir las desigualdades de hecho, establecen la paridad de género en las postulaciones partidistas (Costa Rica, Ecuador y México), alguna cuota para las mujeres en todos los niveles de dirección partidaria y en las candidaturas a cargos representativos (no menor al 30% en Bolivia y al 20% en Paraguay), o bien cuota sólo respecto de las candidaturas a cargos de elección popular [no menor al 40% en República Dominicana (en tanto que allí se reserva también un 10% para jóvenes, hombres o mujeres, menores de 35 años) y al 30%, de mujeres en Panamá].

De la mayor relevancia es la consecuencia prevista para los casos en que no se cumpla con la paridad de género o la cuota de mujeres en las postulaciones partidistas para cargos de elección popular, toda vez que de ello depende en gran medida su eficacia. Ciertamente, si la consecuencia sólo es alguna sanción económica, podría tener por efecto que los partidos políticos pretendan optar por pagar esta última y abstenerse

de cumplir de manera efectiva en la práctica con lo previsto legalmente.²¹ De ahí que sea importante establecer el rechazo o la negativa de registro o inscripción de las candidaturas correspondientes por el OAE y/o el OJE cuando el partido postulante no cumpla con la paridad o cuota de género.

Por otra parte, resulta interesante que tanto en Honduras como en Paraguay también se contempla la adopción del sistema de representación proporcional previsto legalmente para la distribución de escaños a fin de garantizar la participación de las corrientes o minorías internas en el gobierno partidario y las candidaturas a cargos electivos.

En cuanto a la mencionada intervención del OAE en los procedimientos de selección de dirigentes partidarios y candidatos a cargos de elección popular, cabe señalar que en Colombia se prevé legalmente que la organización electoral colaborará tanto en la escogencia de las directivas nacionales de los partidos y movimientos políticos, cuando ésta se realice con la participación directa de sus afiliados, como en la de candidatos a la Presidencia de la República, gobernaciones departamentales y alcaldías distritales y municipales; asimismo, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral emite la convocatoria a elecciones internas y designa un representante ante la comisión nacional electoral de cada partido político, encargada de la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de autoridades partidarias y candidatos a cargos

²¹ Para apreciar la relatividad de la eficacia de las sanciones económicas atendiendo al contexto, cabe mencionar, por ejemplo, lo ocurrido en Francia con motivo de una disposición sobre las cuotas de género en la “Ley de Paridad” del año 2000. De acuerdo con ésta, a los partidos políticos que no postularan a un determinado porcentaje de mujeres se les sancionaría con una reducción en el financiamiento público a su partido. Algunos partidos que consideraban que la multa era pequeña y no estaban interesados en cumplir con el respectivo porcentaje, optaron por no postular suficientes mujeres, por lo que fueron multados. La misma legislación se aplicó en los departamentos franceses en el exterior, entre ellos Nueva Caledonia. Los partidos políticos en esa isla, que es más pobre que la región continental, consideraron que esas mismas multas eran altas y las vieron como un elemento disuasivo, por lo que se aseguraron de cumplir con la legislación. Como resultado de las elecciones, la asamblea legislativa quedó conformada por hombres y mujeres casi en partes iguales (en 2006, el nivel de representación femenina en el Parlamento neocaledonio fue de 44.4%, mientras que en Francia era de 18.9% en febrero de 2010). Como se observa, lo que es proporcional y efectivo en un lugar no necesariamente lo es en otro, por lo que la resulta relativa la eficacia de las sanciones económicas, y cabría en consecuencia ponderar que se establezca como repercusión legal del incumplimiento de la paridad o cuota de género el rechazo o la negativa del registro de las candidaturas correspondientes (cfr. Orozco Henríquez, Jesús *et al.*, *Justicia electoral. El manual de IDEA Internacional*, México, IDEA Internacional, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 53).

de elección popular; por su parte, en la República Dominicana, la Junta Central Electoral tiene facultades para fiscalizar, cuando lo estime necesario o conveniente, por propia iniciativa o previa solicitud, las asambleas y convenciones que celebren los partidos para elegir sus autoridades o candidatos a cargos electivos a fin de verificar que se ajusten a la ley, los reglamentos y los estatutos, sin lo cual serán nulas; en Chile, la elección interna del candidato a presidente de la República (o la necesaria ratificación por los afiliados de la postulación que haga el Consejo General del respectivo partido político), se hará en presencia de un fedatario público designado por el Servicio Electoral;²² asimismo, en Argentina, la justicia federal nombra veedores de actos electorales partidarios a pedido de parte interesada.

Mención especial merece el caso de Uruguay, donde la Corte Electoral, según reforma de 1998, es la que conoce de todo lo relacionado con los actos y procedimientos electorales referentes a las elecciones internas de los partidos políticos para candidato a presidente de la República e integrantes de su respectivo órgano deliberativo nacional, que se celebran en forma simultánea el mismo día en todo el país, siendo su participación como organizadora de tales comicios, dictando las reglamentaciones necesarias para su realización y, más aún, como juez de todas las reclamaciones y apelaciones que contra los actos electorales y partidarios se interpongan, cuyas resoluciones tienen carácter inatacable.

En general, el respectivo OAE y/u OJE de los países de la región es competente para registrar las postulaciones de cada partido político a cargos de elección popular, oportunidad en la cual frecuentemente aquél revisa la satisfacción de los requisitos de elegibilidad del candidato y si el mismo fue elegido en conformidad con el procedimiento legal y/o estatutariamente establecido.

Asimismo, en caso de controversia sobre los procedimientos de elecciones internas o primarias de los partidos políticos para dirigentes o candidatos electivos, cabe acudir, generalmente, al OJE para combatir el respectivo acto del OAE que, en su caso, convalide, se base o haga efec-

²² Cabe advertir, sin embargo, que el Tribunal Calificador de Elecciones de Chile ha sostenido —con el voto en contra o prevención del magistrado presidente Patricio Valdés—, que carece de competencia para revisar la legalidad de las decisiones de los tribunales supremos u otros órganos de partidos políticos relacionadas con la selección de dirigentes partidarios o candidatos a cargos de elección popular (*vid.*, Sentencia del Tribunal Calificador de Elecciones, Rol 47/2016, Elección del Comité Central del Partido Socialista, así como *idem*, Rol 602/2017, diputado Rincón, miembro del Partido Demócrata Cristiano).

tivo determinado acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, o bien, con frecuencia, una vez agotados los medios de defensa partidarios internos, directamente ante el OJE en contra del acto firme y definitivo del partido político.

Así, por ejemplo, en Argentina se prevé que corresponde a la justicia federal con competencia electoral ser el contralor, entre otros aspectos, de la vigencia efectiva de los derechos, atributos, poderes, garantías y obligaciones, así como registros de las autoridades partidarias, sus candidatos y afiliados; asimismo, es competencia de los jueces electorales, en primera instancia y con apelación ante la Cámara Nacional Electoral, conocer de la elección, escrutinio y proclamación de las autoridades partidarias de su distrito. En este sentido, “Los afiliados y autoridades partidarias pueden acudir a la justicia electoral, con la condición de encontrarse agotada la vía partidaria, ya sea por vía de acción como regla general, ya sea por vía de recurso en el caso de tratarse de una elección interna”.²³

Asimismo, en Costa Rica se prevé que el Tribunal Supremo de Elecciones tiene como función vigilar, conforme con el ordenamiento jurídico y los estatutos respectivos, los procesos internos de los partidos políticos para la designación de candidatos a puestos de elección popular.²⁴ De manera similar, en Colombia, cualquier ciudadano puede impugnar ante el Consejo Nacional Electoral la designación de directivas de los partidos políticos por violación grave de los estatutos del respectivo partido, en tanto que en Nicaragua se contempla como atribución exclusiva del Consejo Supremo Electoral vigilar y resolver los conflictos sobre la legitimidad de los representantes y directivos de los partidos políticos.

²³ González Roura, Felipe, “Sistema de justicia electoral en la Argentina”, *Sistemas de justicia electoral. Evaluación y perspectivas*, México, IFE, PNUD, IJJ/UNAM, IFES, IDEA, TEPJE, 2001, p. 265. El juez federal con competencia electoral resuelve, de manera inatacable, las resoluciones de la junta electoral acerca del desarrollo del proceso electoral interno, en tanto que el fallo de ésta sobre el escrutinio definitivo será recurrible ante el juez federal y el de éste, a su vez, será apelable ante la Cámara Nacional Electoral. Al respecto, cabe tener presente el caso en que una jueza federal anuló las elecciones internas del Partido Justicialista de 2003 para candidato a la Presidencia de la República, lo que propició que los diversos contendientes internos se postularan como candidatos a la Presidencia por separado y sin arrogarse tal carácter partidario.

²⁴ En ejercicio de dicha facultad, por ejemplo, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica resolvió en una ocasión revocar la resolución del Tribunal de Elecciones Internas del Partido Liberación Nacional por la cual se postulaba a determinada persona como precandidata a síndico (Resolución 1329-E-2001, del 26 de junio de 2001, en el expediente 1135-F-2001).

Por su parte, en Honduras, el Tribunal Supremo Electoral interviene en la organización, dirección y supervisión de las elecciones internas de los partidos, no sólo de candidatos, sino de dirigentes, cuyos resultados, una vez agotados los recursos internos de cada partido, son apelables ante el Tribunal Supremo Electoral, y, si éste no resuelve en el término legal, se podrá acudir en amparo ante la Corte Suprema de Justicia. De manera similar, en Paraguay, es atribución del Tribunal Superior de Justicia Electoral juzgar las cuestiones y litigios internos de carácter nacional de los partidos políticos, previo agotamiento de las vías estatutarias internas. Igualmente, en la República Dominicana, cuando los partidos políticos decidan realizar elecciones primarias, se establece que deberán celebrarse en forma simultánea, y será atribución de la Junta Central Electoral (OAE) reglamentar, organizar, administrar, supervisar y arbitrar las elecciones primarias para seleccionar los candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular.

En México, los afiliados de determinado partido político, a través del denominado juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, tienen legitimación para acudir al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tanto para impugnar los actos del OAE a través de los cuales se registra a los dirigentes o a los candidatos a cierto cargo de elección popular por parte de dicho partido, o bien, según se haya indicado, y una vez agotados los medios de defensa internos previstos estatutariamente, para combatir directamente el respectivo acto partidario que se estime violatorio de las disposiciones constitucionales, legales o estatutarias, habiéndose llegado en la práctica a revocar, atendiendo a los méritos de cada caso, actos o resoluciones del OAE y/o de los órganos partidarios relacionados tanto con la selección de dirigentes partidarios como de candidaturas electivas. Cabe señalar que el artículo 41, fracción IV, apartado B, inciso b), numeral 7, constitucional, también prevé que, a petición de los partidos políticos y con cargo a sus prerrogativas sobre el financiamiento público, el Instituto Nacional Electoral podrá organizar las elecciones de sus dirigentes, en los términos establecidos en la ley.²⁵

²⁵ Por lo que se refiere a Portugal, es competencia del Tribunal Constitucional juzgar los acuerdos de impugnación de elecciones y deliberaciones de los órganos de los partidos políticos en términos de la ley.

VI. Expulsión de afiliados y otras sanciones

Con frecuencia se prevé, en términos generales, que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (o bien, en Guatemala, a través de la jurisdicción de amparo ante la Corte de Apelaciones y ulteriormente la Corte de Constitucionalidad) los actos y decisiones internos del propio partido que fueran considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoció algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa internas (como se prevé expresamente en Argentina, Bolivia, Colombia, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay y República Dominicana),²⁶ en el entendido de que en varios de estos países y en algunos otros de la región legalmente se exige que las decisiones partidarias internas sobre el particular respeten el respectivo derecho de defensa y debido proceso (legal o estatutario) del afiliado.

Aun cuando se encuentra escasamente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos, se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal —garantizando un debido procedimiento estatutario—, en tanto que, en su caso, debe ser más limitado en el ámbito material o sustantivo.

Es conveniente advertir que la facultad disciplinaria con que cuentan los partidos políticos respecto de sus miembros o afiliados forma parte de su derecho de autorganización y, en tal sentido, de su derecho fundamental político-electoral de asociación, con base en el cual cada partido regula en sus estatutos las causas por las cuales cabe sancionar a un socio con la expulsión, así como el procedimiento que ha de seguirse al efecto, cuyo objetivo central es evitar interferencias de los órganos del poder público, sin que ello implique que las decisiones partidarias correspondientes sean ajenas a todo control jurisdiccional.²⁷

En todo caso, debe tenerse presente que, particularmente en este tipo de asuntos que involucran la exclusión de algún miembro del seno de una

²⁶ En España, es competencia de la jurisdicción civil ordinaria cuya sentencia se puede recurrir en amparo ante el Tribunal Constitucional, en tanto que en Portugal lo es directamente el Tribunal Constitucional.

²⁷ En tal sentido, por ejemplo, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido que “la potestad de organización que comprende el derecho de asociación se extiende con toda evidencia a regular en los Estatutos las causas y procedimientos de la expulsión de socios” (STC 218/88).

asociación, el derecho fundamental político-electoral de asociación también está integrado por el derecho del miembro o socio a permanecer en la misma mientras no incurra en causa o motivo (legal o estatutariamente) justificado alguno para su expulsión, lo cual también es susceptible de tutela por los órganos jurisdiccionales competentes a fin de no hacer nugatorio o menoscabar el ejercicio de algún derecho fundamental del afiliado, máxime que los partidos políticos constitucionalmente tienen asignada una función preponderante como instrumentos fundamentales para la participación política de los ciudadanos y el desarrollo de la vida democrática.²⁸

En cuanto a los aspectos procedimentales, habida cuenta del carácter sancionador de la expulsión, y con la finalidad de impedir la indefensión del afiliado afectado, los OJE competentes —una vez comprobado que los respectivos estatutos partidarios se ajustan al marco constitucional y legal— deben verificar si aquella decisión ha sido adoptada por el órgano competente y si la misma ha seguido el procedimiento establecido en los estatutos y, además, si dicho procedimiento se ha llevado a cabo observando las garantías suficientes, como el derecho a ser informado de los cargos que se le imputan, el derecho de defensa (como el de ser oído y aportar pruebas, además de la presunción de inocencia) y, en general, el derecho a un debido proceso legal y/o estatutario. El procedimiento disciplinario seguido sin las debidas garantías supondría la indefensión del afiliado, en virtud de la vulneración de su derecho a no ser expulsado del partido, salvo por la concurrencia de una causa legal y estatutariamente prevista y a través de un procedimiento con todas las garantías.

Por lo que se refiere a los aspectos sustantivos, en virtud de la libertad autorganizativa que corresponde a los partidos políticos, pareciera que el OJE habría de limitarse a contrastar si verdaderamente se han producido los hechos en que se fundamenta el acuerdo de expulsión de los órganos de gobierno del partido y si dicha decisión no carece de razonabilidad —incluyendo, en su caso, la proporcionalidad y la ausencia de arbitrariedad— a la vista de lo dispuesto en los estatutos y en las leyes. No obstante, esta restricción al conocimiento judicial podría tener excepciones;

²⁸ Navarro Méndez, Ignacio, “La aportación de la justicia constitucional a la definición del modelo de partido en España”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, Valencia, Cortes de Castilla La Mancha y Tirant lo Blanch, 2000, pp. 289-329, y Vidal Marín, Tomás, “El derecho fundamental de asociación y el control judicial de la actividad interna de las asociaciones”, en Espín Templado, Eduardo y Díaz Revorio, F. Javier (coords.), *La justicia constitucional en el Estado democrático*, cit., pp. 261-278.

en concreto, dada la posición preponderante de los partidos políticos, en aquellos supuestos en que la decisión de expulsión conlleve, por ejemplo, un perjuicio relevante y significativo o la vulneración de algún derecho fundamental del afiliado (por ejemplo, el derecho de acceder a los cargos públicos en condiciones de igualdad o, incluso, algún otro que no tuviera carácter político-electoral, por ejemplo, el derecho al honor o alguno de contenido económico), en cuyo caso, quizá, los OJE podrían llevar a cabo una interpretación y valoración de los hechos independiente de la realizada por los órganos partidarios.

En México, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha llegado a revocar sanciones impuestas por algún partido político a sus afiliados sin haberse observado el debido procedimiento estatutario, carezca de proporcionalidad con relación a la infracción cometida, o se haya impuesto en violación de otros derechos fundamentales como la libertad de expresión.²⁹

VII. Transparencia y derecho de acceso a la información partidaria

Paulatinamente, se ha venido consolidando en la región la tendencia a reconocer que las obligaciones de transparencia y del derecho de acceder a la información pública no sólo operan con relación a los órganos y autoridades del poder público, sino también con respecto a los partidos políticos. En este sentido, en diversos países de la región se ha venido identificando, de manera explícita, a los partidos políticos como sujetos obligados por la respectiva ley de transparencia y acceso a la información pública, imponiéndoles también a éstos la obligación de transparentar y poner a disposición del público unos mínimos de información a través de sus sitios *web* oficiales e, incluso, garantizando que cualquier persona pueda conocer sobre la existencia y acceder a la información pública que se encuentre en posesión o bajo el control de partidos políticos.

Un dilema que se ha enfrentado en tales países es si la autoridad encargada de garantizar el cumplimiento de la ley respectiva debe de ser el correspondiente OAE (con la posibilidad de impugnar su decisión ante el correspondiente OJE), o bien la autoridad encargada (especializada o no) encargada de aplicar dicha ley a los órganos y autoridades del poder

²⁹ Carbonell, Miguel, *La libertad de expresión en materia electoral*, México, TEPJE, 2008, 71 pp. Madrazo Lajous, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, TEPJE, 2008, 294 pp. Orozco y Villa, Alejandro, *Los límites a la libertad de expresión*, México, Porrúa, 2005, 116 pp.

público (con la consecuente posibilidad de impugnar su decisión ante los tribunales ordinarios o constitucionales competentes).

Uno de los casos pioneros fue el resuelto en 2002 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en México, por el cual se estableció que los registros a cargo del entonces Instituto Federal Electoral relativos a los documentos básicos y cuadros dirigentes de los partidos políticos, así como a los procedimientos que sustenten su designación o elección, tienen el carácter de públicos, por lo que el acceso a los mismos debía estar abierto a los ciudadanos peticionarios (en general y no sólo a los afiliados del respectivo partido), en virtud de que la información anotada está relacionada con entidades de interés público, y el registro lo lleva un organismo público autónomo, sin que legalmente se prevea que la información correspondiente tenga carácter confidencial. Ello debe ser así —sostuvo la Sala— no sólo para garantizar el derecho constitucional del ciudadano a acceder a la información pública, sino para que éste se encuentre en aptitud de ejercer libre y cabalmente su derecho político-electoral de asociación en su vertiente de afiliación.³⁰

Fue así como en México y en ese entonces, se consideró a los partidos políticos como sujetos obligados indirectos de transparencia y acceso ciudadano a su información pública, cuyo cumplimiento se ejercía a través del entonces Instituto Federal Electoral (y, en caso de negativa de la información, a través de su impugnación ante el referido Tribunal Electoral), incluyendo la información relativa al origen y destino de los recursos de los partidos políticos, en particular los provenientes del erario, recabada con motivo de los procedimientos de fiscalización a cargo del OAE, como era el caso de los sueldos de los dirigentes partidarios, todo lo cual se corroboró con la reforma constitucional de 2007 y la correspondiente legal. Sin embargo, por reforma constitucional de 2014 y la consecuente legal, que establecieron la autonomía y atribuciones del Instituto Nacional de Acceso a la Información (INAI), como órgano especializado encargado de aplicar la normativa en materia de transparencia y acceso a la información pública, así como el carácter de sujetos obligados directos de los partidos políticos, se le encomendó al propio INAI (en lugar del recién creado Instituto Nacional Electoral, en su carácter de

³⁰ Es importante resaltar que el citado criterio garante del derecho de acceso a la información partidaria se estableció por el referido Tribunal Electoral antes de que se expidiera la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Gubernamental, en aplicación directa del artículo 6o. constitucional, que sólo preveía que “El derecho a la información será garantizado por el Estado”.

OAE) la competencia de garantizar el ejercicio de ese derecho cuando los partidos políticos se abstuvieran de transparentar en sus sitios *web* o negaran la información pública que les hubieran solicitado directamente, a través del recurso de revisión, cuya resolución podía y puede ser impugnada a través del juicio de amparo ante los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

De manera similar a lo que ocurría en México antes de la reforma de 2014, en Costa Rica, de acuerdo con el artículo 18 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, el Tribunal Supremo de Elecciones, como órgano fiscalizador de los partidos políticos, deberá mantener a disposición de los interesados los documentos que presenten los partidos políticos, así como las auditorías y verificaciones que ordene, al concluir el procedimiento de fiscalización respectivo.

En Chile, se prevé un modelo de transparencia activa de los partidos políticos, según el cual éstos deben publicar de manera permanente cierta información, sin mediar requerimiento ciudadano, así como el derecho de los afiliados a recibir cierta información del partido en el que militan. Asimismo, el Servicio Electoral (OAE, con el carácter de órgano constitucional autónomo) tiene atribuciones para imponer sanciones cuando algún partido no cumple con sus obligaciones de transparencia activa, así como de conocer de impugnaciones contra las decisiones del tribunal supremo del partido que niegue el acceso a información pública partidaria.

De manera parecida a lo que ocurre en México a partir de la reforma de 2014, en Argentina, de acuerdo con la Ley sobre el Derecho de Acceso a la Información Pública, que entró en vigor en 2017, entre los sujetos obligados a responder los pedidos de información se encuentran los partidos políticos, encomendándose a la Agencia de Acceso a la Información Pública velar por su cumplimiento.

Por su parte, en Colombia, según los términos de la Ley 1712 de 2014, los partidos políticos tienen la obligación de producir y capturar información pública con respecto a su estructura y las funciones que desarrollan, así como de divulgar proactivamente la información bajo su control a través de sus sitios *web* oficiales y de dar respuesta de forma adecuada a las solicitudes de información que les sean dirigidas por parte de los ciudadanos, en el entendido de que si la información solicitada se encuentra en poder de otra institución —por ejemplo, el Consejo Nacional Electoral o la Registraduría General de la Nación—, el requerimiento deberá ser trasladado a la entidad competente con el fin de darle el trámite correspondiente. Asimismo, el Ministerio Público, en cabeza de la

Procuraduría General de la Nación, es el ente encargado de garantizar el adecuado cumplimiento de la invocada Ley.³¹

Dado que el acceso a la información pública ha sido consagrado en la normativa colombiana como un derecho fundamental, su garantía puede hacerse exigible a través de tres tipos de recursos interpuestos por los solicitantes de información: *a)* el recurso de reposición procede en aquellos casos en que la respuesta a solicitudes de información no satisface los requisitos legales o cuando el sujeto obligado invoque la reserva de información por motivo de seguridad y defensa nacional, o relaciones internacionales; *b)* la acción de tutela puede ser interpuesta por el solicitante de información una vez agotado el recurso de reposición, con el fin de proteger su derecho de acceso a la información pública, y *c)* el recurso de insistencia puede ser presentado ante un tribunal administrativo cuando se haya negado el recurso de reposición ante la reserva de información que invoque la seguridad y defensa nacional o las relaciones internacionales.

VIII. Corolario

La exigencia de democracia interna de los partidos políticos tiene por objeto impedir que un eventual déficit democrático o funcionamiento oligárquico de estas organizaciones se traduzca en una consecuente merma en el mecanismo de la representación política y ponga en peligro el correcto funcionamiento del Estado democrático.

La evolución histórica de la protección jurisdiccional de los derechos político-electorales de los ciudadanos en los países de América Latina, así como las exigencias teóricas y jurídicas del modelo de Estado constitucional democrático de derecho que consagran los respectivos ordenamientos constitucionales y diversos instrumentos internacionales de derechos humanos, contemplan la tutela judicial del derecho político-

³¹ Al respecto, el conocimiento de las respectivas denuncias y la imposición de sanciones a los partidos políticos son definidas por este ente de control con base en el régimen disciplinario establecido para tal fin en las leyes 130 de 1994 y 1475 de 2011. En materia de gestión de archivos, el concepto del Consejo de Estado número 2209 del 29 de enero de 2015, estableció que los partidos políticos, como sujetos obligados por la Ley 1712 de 2014, están sometidos a las potestades de inspección, vigilancia y control del Archivo General de la Nación, consagradas en los artículos 32 y 35 de la Ley 594 de 2000. Finalmente, las denuncias penales contra miembros de organizaciones políticas por ocultamiento, destrucción o alteración deliberada total o parcial de información pública son competencia de la Fiscalía General de la Nación.

electoral de asociación de los ciudadanos de tales países, incluido el derecho del afiliado a que el partido político al que pertenece cumpla con lo dispuesto en sus estatutos, que deben establecer, entre otros aspectos, procedimientos democráticos para la selección de sus dirigentes y la postulación de sus candidatos, así como medios y procedimientos de defensa internos para los afiliados a quienes se les hubiera aplicado una sanción como la de expulsión.

A pesar de que el derecho de autorganización de los partidos políticos y la libertad que involucra integran el contenido esencial del derecho fundamental de asociación político-electoral, en congruencia con el relevante papel que los partidos desempeñan en un Estado constitucional democrático de derecho como instrumentos para la participación política y el desarrollo de la vida democrática, la naturaleza de entidades de interés público que se les reconoce en diversos países y su posición de predominio frente a los ciudadanos, cuya eventual inmunidad al control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de sus actos podría hacer nugatorio el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, máxime el monopolio o cuasimonopolio que en los países de la región se les ha conferido para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, la propia Constitución y la ley electoral y/o de partidos políticos en los países latinoamericanos, imponen que su estructura interna y funcionamiento sean democráticos, lo cual es susceptible de protección jurisdiccional, razón por la cual podría hablarse de un *derecho a una tutela judicial completa y efectiva de los derechos fundamentales de los afiliados de los partidos políticos*, como parte del propio derecho político-electoral de asociación y el derecho a la impartición de justicia.

Entre los mecanismos jurisdiccionales previstos en la región para garantizar la democracia interna de los partidos políticos se encuentran la declaración de inconstitucionalidad o ilegalidad de un partido político, la cancelación del respectivo registro, la nulidad o rechazo de estatutos partidarios antidemocráticos, la “intervención judicial” para superar una profunda crisis institucional en un partido político, así como —una vez agotadas las instancias internas para resolver controversias— la selección de dirigentes partidarios y de candidatos a cargos de elección popular, la expulsión de afiliados o aplicación de otras sanciones, así como la transparencia y el derecho de acceso a la información partidaria.

La totalidad de los ordenamientos constitucionales y/o legales de los países latinoamericanos analizados prevén, en forma explícita o implícita, que los tribunales (electorales y/o, en su caso, constitucionales u ordinarios) conozcan de impugnaciones respecto de actos de partidos políti-

cos relacionados con su democracia interna, por la presunta violación del derecho político-electoral de sus afiliados, ya sea en forma directa, donde se combata determinado acto interno partidario, y/o indirecta, a través del acto de autoridad administrativa electoral que se base, convalide u otorgue eficacia al respectivo acto partidario.

En términos generales, el reto para todo ordenamiento (constitucional o legal) que pretenda regular la democracia interna de los partidos políticos y, de manera especial, de cualquier órgano jurisdiccional al que le compete garantizarla, es lograr un equilibrio entre dos principios aparentemente contrapuestos, como son el *derecho de participación democrática* de los afiliados y el *derecho de autorganización* de los partidos políticos, como parte del contenido esencial del respectivo derecho fundamental político-electoral de asociación, en cuyo respeto se debe preservar un ámbito *libre* de interferencias de los órganos del poder público en la organización y el funcionamiento interno de los partidos, en el entendido de que, a diferencia de lo que ocurre con otros tipos de asociación, en el caso de los partidos políticos ese derecho de autorganización tiene un límite, consistente en el derecho de los propios afiliados a la participación democrática en su organización y funcionamiento.

Por lo que se refiere a los procedimientos de selección de dirigentes y órganos partidarios, así como de sus candidatos a cargos de elección popular, varias leyes prevén que se realice mediante “elecciones” periódicas, según los principios democráticos, pero sin precisar que sean directas o indirectas, o bien establecen que sea a través del sufragio libre, directo, igual y secreto de sus afiliados, mediante las llamadas elecciones internas o primarias de autoridades partidarias y sus candidatos e, incluso, del sufragio universal (elecciones abiertas), libre, directo, secreto y no obligatorio, previéndose con frecuencia la posibilidad de un control jurisdiccional sobre tales procedimientos e, incluso, en ocasiones, una participación activa de la autoridad electoral en su organización y/o fiscalización.

Con frecuencia se prevé en los ordenamientos de la región que todo afiliado o miembro de un partido político puede impugnar, ante el correspondiente tribunal electoral (en su caso, ordinario o constitucional), los actos y decisiones internos del propio partido que fueran considerados ilegales o a través de las cuales se les desconoce algún derecho, particularmente el de asociación político-electoral en su vertiente de afiliación, con motivo de su expulsión, una vez agotadas las instancias de defensa intrapartidarias. Al respecto, si bien no se encuentra suficientemente explorado por la doctrina científica y la práctica forense el alcance del control jurisdiccional de los actos disciplinarios de los partidos políticos,

se estima que el mismo deber ser amplio o extenso en el ámbito procedimental o formal (en cuanto a que en la decisión se hayan observado las garantías de defensa y debido proceso), mientras que, en su caso, deber ser más limitado en el ámbito material o sustantivo (a fin de asegurar sólo, por ejemplo, la razonabilidad de la misma), además de que se debe avanzar en garantizar el acceso efectivo a la información pública partidaria.

Principios de democracia directa en una sociedad democrática

Principles of Direct Democracy in a Democratic Society

Roberto Heycher Cardiel Soto*

Sumario:

- I. Presentación.
- II. Democracia representativa, democracia directa, gobernabilidad y gobernanza.
- III. Principios de democracia directa.
- IV. Reflexión final.
- V. Fuentes documentales.

* Director ejecutivo de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral; candidato a doctor en Planeación Estratégica y Dirección de Tecnología del Área de Ingeniería en la Universidad Popular Autónoma del Estado de Puebla, y abogado por la Universidad Juárez del Estado de Durango. Cuenta con estudios de maestría en materia electoral por la Universidad España, en logística integral por la Universidad Autónoma de Barcelona y en instituciones y procedimientos electorales por el Instituto Nacional Electoral.

Recibido: 30 de mayo de 2019
Aceptado: 30 de mayo de 2020

Resumen:

El planteamiento principal afirma que una sociedad democrática exige la confluencia de mecanismos de democracia representativa y democracia directa, pues éstos refieren a dos elementos sustanciales para la viabilidad de cualquier régimen de gobierno: gobernabilidad y gobernanza. La democracia es el único régimen político que puede aspirar a conjugar el mayor grado de gobernabilidad con la más extensiva gobernanza para contribuir a la progresividad de los indicadores de extensión, igualdad, protección y mutua vinculación. Desde esta perspectiva, no es posible entender la democracia directa sin la democracia representativa. Por tanto, los mecanismos de democracia directa están sustentados en referendos ciudadanos, pero éstos no son condición suficiente. El texto propone siete principios para reconocer mecanismos de democracia directa orientados a la consolidación de nuestras sociedades democráticas modernas.

Abstract:

The main approach affirms that a democratic society demands the confluence of mechanisms of representative democracy and of direct democracy, since these refer to two substantial elements for the viability of any regime of government: governability and governance. Democracy is the only political regime that can aspire to combine the highest degree of governability with the most extensive governance to contribute to the escalation of the indicators of breadth, equality, protection and mutually binding consultation. From this perspective, it is not possible to understand direct democracy without representative democracy. Therefore, the mechanisms of direct democracy are supported by citizen referenda, but these are not sufficient conditions. The text proposes seven principles to recognise mechanisms of direct democracy aimed at the consolidation of our modern democratic societies.

Palabras clave: democracia, democracia directa, democracia representativa, gobernanza, gobernabilidad.

Keywords: democracy, direct democracy, representative democracy, governance, governability.

I. Presentación

Los mecanismos de la democracia directa (MDD) han coexistido con los procedimientos de la democracia representativa (MDR) desde la consolidación de los gobiernos representativos modernos en el siglo XIX;¹ baste recordar que la Constitución Federal de Suiza fue sancionada mediante plebiscito en 1848, que incorporó los MDD que hasta la actualidad caracterizan la democracia de esa nación.²

La polarización entre MDD y MDR tiene como origen la tensión inherente a cualquier régimen democrático entre libertad e igualdad,³ evidenciada por la confrontación entre los proyectos liberal, aristocrático y socialista del siglo XIX en Europa.⁴ Así, los MDD eran considerados la forma de consultar al pueblo sin intermediación, asumida como la forma más pura de la democracia, mientras quienes defendían a los MDR enfatizaban que la representación era la manera racional de tomar decisiones de gobierno, pues de otra manera la irracionalidad y las pasiones nacionalistas propiciarían el resurgimiento de los regímenes autoritarios. La democracia moderna es, al final de cuentas, el producto de la confrontación entre estas corrientes de pensamiento que remodelaron el restrictivo gobierno representativo del siglo XIX para asumir el reto democrático con la ampliación del sufragio universal.

La aspiración democrática moderna resurge en las sociedades de la Europa occidental del siglo XVIII para anteponerse al poder absoluto y arbitrario de los monarcas. Se concibió una forma de gobierno donde no se concentrara en una o pocas personas las principales funciones del Estado: establecer las leyes, ejecutarlas y sancionarlas.⁵ Además, asumir que

¹ Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

² Müller, Beat, *Base de datos y motor de búsqueda para la democracia directa*. Creative Commons, 2005.

³ Rosanvallon, Pierre, *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2011; Talmon, Jacob Leib, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar, 1956; Tocqueville, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

⁴ Bergeron, Louis et al., *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*, México, Siglo XXI (Historia Universal Siglo XXI, 26) 1984; Talmon, Jacob Leib, *Mesianismo político. La etapa romántica*, México, Aguilar, 1969; Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998; Palmade, Guy (comp.), *La época de la burguesía*, México, Siglo XXI Editores, 1986.

⁵ Wood, Gordon S., *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, A. A. Knopf, 1992; Palmer, Robert Roswell, *The Age of the Democratic Revolution. A Political*

todas las personas son libres por naturaleza deriva en concebir la sociedad como la confluencia de todas las voluntades, lo cual otorga igualdad en derechos. Siendo iguales, todas las personas tienen derecho de participar en el gobierno. En una sociedad de iguales y libres, ¿cuál es la razón por la cual las personas deben someterse a una autoridad? Sólo me obliga lo que voluntariamente ha sido acordado; así, la autoridad debe ser obedecida por todos por igual (gobernados y gobernantes), pues aquí, otro supuesto fundamental, todas las personas han participado en la elaboración de las leyes, sea por sí mismas o por medio de sus representantes. Así, los principios democráticos enarbolan la división de poderes, el principio de igualdad en derechos de todas las personas otorgado por el ejercicio de la libertad para vivir en sociedad por voluntad propia, el principio de legalidad sustentando en su obligatoriedad en tanto que surge de la participación de todos, sea por sí mismos o mediante sus representantes.

La legalidad del gobierno democrático para constituirse en autoridad está plenamente argumentada; la parte débil se ubica en la legitimidad requerida para obtener de manera pronta y expedita la obediencia de los gobernados.⁶

Los gobiernos representativos del siglo XIX eludían ser considerados democráticos, pues asumían que la representación de la población en los órganos legislativos eran condición suficiente para garantizar la participación de los gobernados en la elaboración de las leyes. Era la disyuntiva entre el número y la razón, asumiendo que la representación estaba orientada a la obtención del bien común mediante el trabajo legislativo y una adecuada rendición de cuentas a través de elecciones periódicas para ratificar o modificar la representación. La ley en sí misma era la representación de la voluntad de los gobernados expresada en la elección de sus representantes. La ampliación del sufragio y la capacidad de organización de la población trabajadora derivó en que esas elecciones fueran la expresión de un número cada vez mayor de la población gobernada. Con ello, el problema de la legitimidad parecía ser producto de la legalidad, expresada en la definición clásica de democracia establecida por Schumpeter: “sistema institucional, para llegar a las decisiones políticas,

History of Europe and America, 1760-1800, Princeton, Princeton University Press, 2014 .

⁶ Meaney, Thomas *et al.*, “What was Democracy”, *The Nation*, núm. 2. Washington, D. C., The Nation, 2 de junio de 2014

en el que los individuos adquieren el poder de decidir por medio de una lucha de competencia por el voto del pueblo”.⁷

Desde la segunda mitad del siglo XX, la democracia representativa fue puesta en entredicho ante el aspecto oligárquico de la representación y la desatención a los intereses de la población mayoritaria, especialmente la de menos recursos económicos. Esta crítica también era preocupación entre las democracias consolidadas de occidente. Las aportaciones a la teoría de la democracia, especialmente desde la década de los setenta, abordan especialmente esos aspectos críticos: calidad de la representación, participación activa de los gobernados no sólo en la elección de los gobernantes, sino incluso en la definición, ejecución, supervisión y evaluación de los actos de gobierno, la transparencia del ejercicio gubernamental y la rendición de cuentas, que no se limitaran a la ratificación en las elecciones, sino también a la judicialización de los actos indebidos de funcionarios y servidores públicos.⁸

De esta manera, a finales del siglo XX se habla ya de *gobernanza*, originalmente como un término que refiere al ejercicio del gobierno democrático sustentada en el reconocimiento automático y no coercitivo que otorga la ciudadanía en la medida en que ella participa, vigila y sanciona los actos de gobierno, más allá de la designación de los cargos públicos sometidos a elección popular. En los últimos años se habla ya de *gobernanza* también en el sentido de capacidad colaborativa entre gobierno y ciudadanía para realizar las acciones orientadas a la satisfacción de sus intereses y al incremento de su bienestar.⁹

⁷ Schumpeter, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, 2 ts.

⁸ Elster, Jon, “La deliberación y los procesos de creación constitucional”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001; Lipset, Seymour Martin, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, núm. 59, 1994; O’Donnell, Guillermo, “Acerca del Estado en América Latina”, en PNUD, *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Argentina, PNUD, 2004; Cohen, Josua, “Democracia y libertad”, en Elster, Jon (comp.), *La democracia deliberativa, cit.*; Dahl, Robert Alan, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971; Schmitter, Philippe C. et al., “Qué es... y qué no es la democracia”, en Diamond, Larry et al., *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.

⁹ Pascual Esteve, J. M., *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos. Elementos de innovación y estrategia*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2013; Uvalle Berrones, R., “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, núm. 19; OCDE, *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir, aspectos clave*, Washington, D. C., OCDE, 2016.

De esta manera, en esta reflexión hablamos de gobernabilidad democrática como la capacidad del Estado para establecer legalmente su autoridad y obtener el reconocimiento ciudadano de legitimidad para ejercerlo. Por otra parte, asumimos como gobernanza la capacidad de la sociedad para considerarse un agente activo en el diseño, ejecución, supervisión y evaluación de las acciones de gobierno mediante procedimientos estatuidos en ley para la participación, colaboración, transparencia, rendición de cuentas y sanción de los actos de gobierno por parte las organizaciones de la sociedad civil, colectivos de personas o individuos en lo particular.

En esta tensión de origen entre la legalidad y la legitimidad de los gobiernos se ubica la expresión de argumentos de la democracia directa como alternativa a democracia representativa. Considero necesario que reflexionemos sobre lo que entendemos por democracia directa, pues de no hacerlo, podríamos desechar importantes aportaciones para la consolidación de nuestra democracia, o bien adoptar procedimientos que atentan contra la democracia misma.

No se puede hablar de democracia directa fuera de un régimen democrático representativo; la democracia directa deja de serlo en el momento en que atenta contra la democracia representativa. Aún más, propongo que es artificial la contraposición de MDD y MDR, pues en realidad son graduaciones del nivel de participación popular y de intervención de la sociedad en la toma de decisiones que pueden ser expresadas en términos de gobernabilidad (más apegados a los MDR) y gobernanza (más proclives a los MDD).

Esta exposición explora conceptos de *democracia directa* y *democracia representativa*, así como de los términos de *gobernanza* y *gobernabilidad*. Establecido lo anterior, propongo siete principios que deben atender los MDD en los regímenes democráticos, desde la experiencia reciente, para coadyuvar a incrementar los niveles de democratización de nuestras sociedades en atención a los indicadores de extensión, igualdad, protección y vinculación mutua.¹⁰

II. Democracia representativa, democracia directa, gobernabilidad y gobernanza

Se ha hablado de la democracia directa como una forma de gobierno donde “el pueblo participa de manera continua en el ejercicio directo del

¹⁰ Tilly, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.

poder” (Sartori, 1987: 241). Esta definición asume la universalidad de las nociones de “pueblo”, “participación”, “continuidad” y “directo”, pero estamos lejos de que todas las personas entendamos lo mismo en cada caso. No obstante, esta descripción permite ver que “democracia directa” es una forma peculiar de la democracia moderna, forma genérica asociada a la “democracia representativa”, especialmente desde la última década del siglo XX.¹¹

La democracia moderna es enunciada como una forma de gobierno donde las principales funciones de autoridad no pueden estar concentradas (emitir, ejecutar y sancionar el marco normativo en un territorio determinado) y son asignadas por un tiempo predeterminado a personas elegidas mediante el sufragio de la ciudadanía en procesos electorales periódicos, en atención a los principios de elecciones periódicas, igualdad del voto (cada persona un voto), libertad de sufragio, independencia de la representación, deliberación, legalidad, así como libertad de expresión y opinión, aspectos basales de la rendición de cuentas de quienes ejercen el gobierno, pues esto produciría los efectos más preciados de la democracia: remplazo de quienes gobiernan, alternancia pacífica de la ostentación del poder y capacidad ciudadana para apelar ante el abuso de autoridad.¹² Además, al inicio de este siglo, la democracia fue considerada la única forma de gobierno donde era posible la vigencia del ejercicio pleno de los derechos humanos, según lo indica la Carta Democrática Interamericana¹³ y el compromiso adquirido por todos los Estados que integran la Organización de las Naciones Unidas a través de la Declaración del Milenio.¹⁴

¹¹ Morales Noble, Víctor, *Las representaciones sociales de la democracia en los libros de texto gratuitos mexicanos (1960-2018)*, tesis para obtener el título de doctor en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2019.

¹² Manin, *op. cit.*; PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004; PNUD *et al.*, *Nuestra democracia*, México, OEA, PNUD, FCE, IFE, CIDA-ACDI y AECID, 2010.

¹³ Apartado II, artículo 7o., OEA, Carta Democrática Interamericana, Asamblea General de la OEA. Primera sesión plenaria de la OEA, Washington, D. C., Organización de los Estados Americanos, 11 de septiembre de 2001.

¹⁴ ONU, “Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas”, Asamblea General, 55o. periodo de sesiones, Nueva York, ONU, 27 de noviembre del 2000 (A/RES/55/43).

Los gobiernos representativos del siglo XIX adquirieron su connotación democrática conforme fue ampliado el cuerpo electoral y los procedimientos para el sufragio fueron objeto de regulación estatal. Después de la Segunda Guerra Mundial, la Declaración Universal de Derechos Humanos estableció que la expresión de la voluntad popular se ejerce a través de “elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto”.¹⁵

Sin embargo, los años recientes muestran que ha descendido de manera importante, a nivel mundial, la predilección por un régimen democrático, pues se le acusa de propiciar gobiernos oligárquicos ajenos a los intereses de la mayoría de la población (precisamente la de menores ingresos) donde prevalece la impunidad de los actos de corrupción de la clase política dirigente: la democracia representativa no es suficiente para garantizar un gobierno justo garante de los derechos humanos ni del bienestar del pueblo ni los intereses de la nación.¹⁶ Un balance de 88 países donde se instauró la democracia durante el periodo de 1974 a 2012 muestra que las democracias colapsaron en 31 países, estaban erosionadas en dos casos más y en otros 28 casos hubo estancamiento de la ampliación de libertades; esto representa más de las dos terceras partes del total. En contraste, sólo cuatro países muestran altos niveles de democratización, y otros 23 (donde fue ubicado México) mostraron avances.¹⁷

Esta situación ya era visible desde la década de los noventa del siglo pasado,¹⁸ evidenciando la necesidad de vigorizar los procedimientos de participación ciudadana en los regímenes democráticos,¹⁹ así como pro-

¹⁵ Resolución 217 A (III). Artículo 21, §3, Declaración Universal de Derechos Humanos. Asamblea General de la ONU, 183a. sesión plenaria, París, Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948.

¹⁶ IDEA, *The Global State of Democracy. Exploring Democracy's Resilience*, Stocckholm, IDEA, 2018; Inglehart, Ronald F. *et al.*, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”, *H.K.S. Faculty Research Working Paper Series*, núm. RWP16-026, agosto de 2016; Lagos, Marta, *El fin de la tercera ola de democracias*. Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2018; Plattner, Marc F., “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, enero de 2019; Stefan Foa, Roberto, “Modernization and Authoritarianism” *op. cit.*, vol. 29, núm. 3, julio de 2018.

¹⁷ Mainwaring, Scott *et al.*, *The Fates of Third-Wave Democracies*, *op. cit.*, vol. 30, núm. 1, enero de 2019.

¹⁸ Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997; Manin, *op. cit.*; Rosanvallon, *op. cit.*

¹⁹ PNUD *et al.*, *op. cit.*

fundizar sus aspectos deliberativos,²⁰ o bien implementar nuevos mecanismos de consulta e incidencia ciudadana en las decisiones de gobierno. De esta manera, los MDR son instituciones normativas orientadas a establecer los procedimientos para la selección de representantes y gobernantes en las instancias de gobierno, al menos de los poderes más relevantes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); en cambio, los MDD son las instituciones reconocidas públicamente por las cuales la ciudadanía es convocada o convoca a decidir o emitir una opinión —a través del sufragio universal, igual, libre y secreto— sobre el ejercicio de gobierno, políticas públicas o propuestas legislativas en procesos electorales auténticos contemplados por la ley realizados de manera extraordinaria.²¹

Se aceptan, en términos generales, tres tipos fundamentales de MDD: referendos constitucionales (el gobierno pone a consideración de la ciudadanía las leyes aprobadas por la representación), referendos *ad hoc* o sobre políticas públicas (el gobierno pone a consideración de la ciudadanía políticas públicas a ejecutar o que deberían ser consideradas) y, finalmente, las iniciativas ciudadanas (la ciudadanía convoca a la sociedad para pronunciarse sobre la pertinencia de determinada legislación o política pública).²² Cada uno de esos referendos puede tener carácter vinculante o consultivo, es decir, que el Estado se vea obligado o no a conducirse en atención a la resolución del voto de la ciudadanía.

Existen otros dos aspectos que debemos valorar a la luz de lo que expondremos a continuación: la primera consiste en que la ley los contemple previamente; la segunda, si están orientados a alterar o ratificar el *statu quo*.²³ Estas dos características señaladas por Altman no necesariamente forman parte de los MDD en un régimen democrático, desde mi punto de vista. Como veremos a continuación, un MDD no tiene por intención suplantarse los MDR, sino dar dirección social a la voluntad general en un régimen democrático, por lo que se asume que los referendos están contemplados en la ley (la democracia es un régimen de Estado de derecho); de no ser así, al implicar la expansión de libertades, procedería la modificación del marco legal. Por otra parte, en tanto que la

²⁰ Elster, *op. cit.*

²¹ Altman, David, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011; Qvortrup, *op. cit.*

²² Altman, *op. cit.*; Prud'homme, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2012; Qvortrup, *op. cit.*

²³ Altman, *op. cit.*

democracia es un régimen que se caracteriza por reglamentar su propia transformación, no procede la noción de *statu quo*: cualquier opción seleccionada cambia las condiciones previas, sea la ratificación o anulación de una determinada ley o política.

Se ha considerado que los referendos convocados por gobiernos autoritarios constituyen MDD. Ciertamente, el resultado de los plebiscitos convocados por gobiernos dictatoriales propició el advenimiento de regímenes democráticos (Uruguay en 1980 y Chile en 1988); sin embargo, debemos recordar que ambos instrumentos fueron convocados para avalar un orden constitucional dictatorial, eran procedimientos no contemplados previamente en la ley y, por último, los resultados tenían implicaciones de *desdemocratización* o de limitación de libertades fundamentales.²⁴ También es cierto que en regímenes democráticos se han convocado referendos para solicitar poderes extraordinarios o la concentración de poderes, como ha ocurrido en Bolivia, Hungría o Ucrania; pero en estos casos hablamos de democracias que han dejado de serlo como resultado de esos referendos. Una vez más, no puede ser considerado MDD aquel cuya resolución podría implicar la reducción de libertades o la *desdemocratización* de la sociedad.

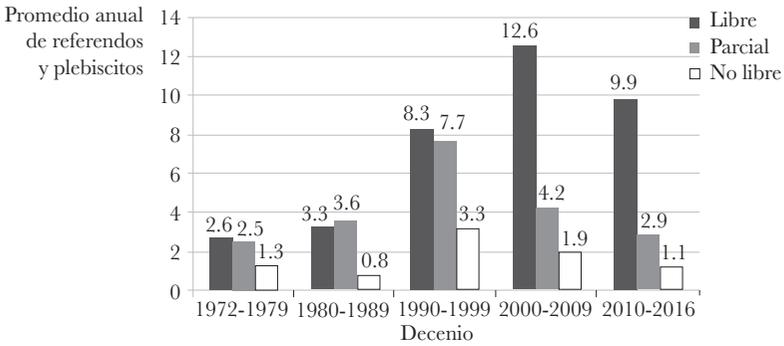
Esta confusión ha propiciado que los MDD sean considerados recursos de grupos de poder o de gobiernos autoritarios contra la democracia misma.²⁵ En la figura 1 podemos observar el promedio de ocasiones que han recurrido a referendos los gobiernos democráticos (libre) y no democráticos (no libre). En efecto, en regímenes autoritarios se ha recurrido de manera importante a convocar a la ciudadanía, especialmente en la década de los noventa;²⁶ sin embargo, los países democráticos han incrementado de manera importante la instrumentación de MDD en los últimos decenios: la tercera ola de la democratización (1990-2008) coincide con el más alto promedio de convocatoria a referendos y, curiosamente, la tercera contraola democrática (2008 a la fecha) ha significado recesión.

²⁴ Müller, *op. cit.*

²⁵ Puddington, Arch *et al.*, “The Dual Threat of Populists and Autocrats”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 2, abril de 2017; Topaloff, Liubomir, *op. cit.*, “The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?”, núm. 3, julio de 2017.

²⁶ Qvortrup, *op. cit.*

FIGURA 1
NÚMERO PROMEDIO ANUAL DE REFERENDOS Y PLEBISCITOS
EN PAÍSES LIBRES Y NO LIBRES, 1972-2016*

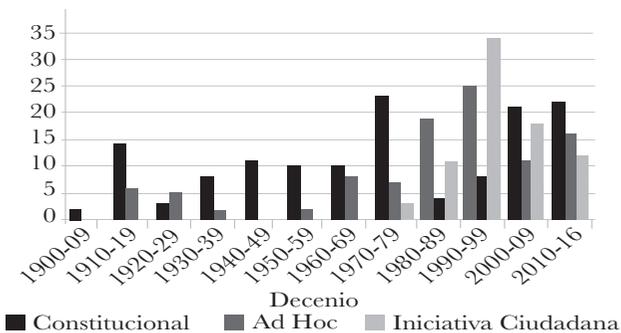


* La figura no incluye datos de Suiza.

FUENTE: Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

En el caso de los regímenes democráticos, como podemos ver en la figura 2, desde 1990 los referendos constitucionales se han estabilizado en un alto número de recurrencias, pero llama la atención que las iniciativas ciudadanas hayan cedido espacio a los referendos *ad hoc*, esto es, a los procedimientos para validar políticas públicas. Esto implica que se han fortalecido los MDD provenientes de los gobiernos hacia la sociedad, mientras que se han limitado las acciones de la ciudadanía al gobierno.

FIGURA 2
REFERENDOS EN PAÍSES DEMOCRÁTICOS: CONSTITUCIONALES,
AD HOC E INICIATIVA CIUDADANA 1900-2016*



* La figura no incluye datos de Suiza.

FUENTE: Qvortrup, Matt, “The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, julio de 2018.

Esto nos pone ante una hipótesis que merece una investigación más detallada: ¿se puede atribuir la crisis de las democracias modernas a que su componente de MDD se ha debilitado en los últimos decenios para intervenir en las decisiones de gobierno, especialmente en lo que concierne a las iniciativas ciudadanas? Esta pregunta tendría otras implicaciones, pues podemos establecer que, en una democracia, los MDR son *procedimientos de gobernabilidad* y los MDD son *procedimientos de gobernanza*.

La gobernabilidad se refiere a la capacidad estatal para cumplir y hacer cumplir el Estado de derecho en una sociedad democrática. Consiste, por lo tanto, en el ejercicio legítimo de la autoridad para ejercer el dominio en un territorio determinado; en una sociedad democrática, este dominio procede del mandato transferido por la ciudadanía mediante los procedimientos de gobernabilidad, es decir, los MDR. Esta atribución es un elemento común a cualquier régimen de gobierno, pues significa el procedimiento por el cual se transfiere de manera legal la autoridad a determinadas personas. En el caso de la democracia, ésta se ha establecido como un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo; por lo tanto, exige no sólo la delegación del poder en representantes, sino que sea reconocida la cualidad policéntrica del poder de la sociedad, de manera que la acción de gobierno no se limita al ejercicio del dominio, sino también a la definición de la dirección social en atención a la interacción entre los agentes del Estado y las personas que integran la sociedad: esto es lo que entendemos por *gobernanza*.²⁷ Por ello, se puede hablar de los MDD como *procedimientos de gobernanza* en la medida en que reconocen la policentralidad del poder (lo cual implica erradicar la tiranía de la mayoría ya advertida por James Madison) y procuren otorgar dirección social para asumir o procesar determinadas acciones de gobierno.

Las democracias modernas —ante los retos actuales provenientes del terrorismo, del crimen organizado, de la xenofobia, de los nacionalismos exacerbados, de los fundamentalismos y de la creciente desigualdad social— se preocuparon por fortalecer los MDR en demérito de los MDD; además, fue priorizada la implementación de MDD de arriba hacia abajo,

²⁷ Aguilar, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, octubre de 2007; Biondo, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Revista Persona y Derecho*, núm. 67, Navarra, 2012; Koolman, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, Sage Publications, 2003; Ruggie, John Gerard, “Global Governance and «New Governance Theory»: Lessons from Business and Human Rights”, *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014.

es decir, los referendos constitucionales y los *ad hoc*. Desde esta perspectiva, la crisis de las democracias actuales podría ubicarse, precisamente, en el desequilibrio entre *governabilidad* y *governanza* propiciado por el uso de determinados instrumentos de MDD en detrimento de otros, lo cual acentuó el carácter oligárquico de la democracia, debilitando la intervención ciudadana en la toma de decisiones y, por lo tanto, eludiendo las definiciones requeridas de dirección social.

III. Principios de democracia directa

La consolidación de nuestra democracia no sólo requiere la adecuación de los MDR para atender la dinámica de las sociedades modernas (alta migración, desplazamiento de poblaciones, globalización, envejecimiento, desarrollo tecnológico, multiculturalidad e incremento de las brechas de desigualdad), sino también consolidar la incorporación de MDD para conformar una dirección social de gobierno acorde al sentido más amplio posible de voluntad general, entendida ésta de acuerdo con el planteamiento rousseauiano original: el interés común de todos los individuos reunidos que deliberan, de manera libre y “debidamente informados”, lo mejor para el bienestar general (Rousseau, 1755: libro II, capítulo III). En resumen, se necesita establecer un equilibrio virtuoso entre gobernanza y gobernabilidad. Para ello debemos establecer principios de MDD que incrementen los niveles de democratización de nuestra sociedad en atención a los cuatro indicadores desarrollados por Tilly: expansión, igualdad, protección y mutua vinculación.²⁸

Por *expansión* se entiende la proporción de la población que ejerce efectivamente derechos; tanto los MDR como los MDD tienen como base el sufragio universal. De esta manera, debe ser convocada el mismo espectro poblacional en ambos procedimientos. No fue el caso, por ejemplo, del plebiscito convocado por el ejército francés en 1863 para legitimar el gobierno de Maximiliano de Habsburgo. En un primer momento, Napoleón III ordenó que dicha consulta debía hacerse conforme a las leyes mexicanas. Sin embargo, una vez ocupada la ciudad de México, se formó un triunvirato, que convocó a una asamblea de notables, quienes finalmente se pronunciaron por instaurar el Segundo Imperio Mexicano (eso sí, de manera unánime). En este caso, fue cambiado el sustrato de la voluntad general, de una población masculina de 21 años o más que elegía electores, a una junta de 215 personas, todas ellas discrecionalmente

²⁸ Tilly, *op. cit.*

designadas y congregadas en una sala del Palacio Nacional para emitir el sufragio directo.²⁹

La *igualdad* refiere a la capacidad de cada individuo para el ejercicio de derechos respecto al resto de los individuos, de manera que su capacidad efectiva de ejercer y hacer valer sus derechos sea la misma que cualquier otra; en materia electoral se traduce como una persona siempre es un voto en un entorno donde todos los individuos tienen la misma oportunidad de sufragar. De esta manera, un referendo que establece procedimientos y requisitos distintos a los establecidos en los MDR podría implicar que determinados sectores de la población fueran excluidos o sobrerrepresentados en el ejercicio. De esta manera, por ejemplo, un ejercicio que no considerare el requisito de contar con credencial electoral vigente y estableciera mesas de votación de difícil acceso, significaría que un sector de la población podría tener restricciones inexistentes cuando fueron elegidas las autoridades.

La *protección* refiere al resguardo de la seguridad personal o colectiva en bienes e integridad tanto física como mental sin importar las preferencias de las personas; de esta forma, deben prevalecer garantías para la expresión libre de la voluntad y no ser susceptible, por ello, a sanciones o restricción de derechos. Días después de hacer públicos los resultados del plebiscito convocado por Santa Anna en diciembre de 1853 (ampliación del mandato por el cual se le otorgaban poderes extraordinarios), las personas que se manifestaron en contra fueron encarceladas, pues recordemos que el sufragio era expresado públicamente ante los funcionarios electorales en los centros de votación.³⁰ Así, la protección implica la salvaguarda de los derechos de las minorías.

Por último, la *mutua vinculación* se entiende como corresponsabilidad, donde tanto las autoridades como la ciudadanía respetan las reglas previamente establecidas legalmente y reconocen las consecuencias de los resultados, asumiendo el cumplimiento de las obligaciones contraídas. Esto implica que el referendo parte del respeto irrestricto a la ley, y tiene un cometido preciso sancionable. La convocatoria a elecciones realizada por el presidente Juárez en agosto de 1867 fue adicionada con el llamado a un plebiscito para decidir por cambios a la Constitución de 1857; este plebiscito fue impedido por las legislaturas de los estados, pues el orden constitucional estaba vigente en tanto la norma misma había

²⁹ Vigil, José María, *La reforma. México a través de los siglos*, vol. X, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, 1889, pp. 119-123.

³⁰ Olivarría y Ferrari de, Enrique, *México independiente, cit.*, vol. VIII, 1888, p. 416.

contemplado la situación de emergencia que vivió la República durante la intervención francesa, por lo que sí era válido llamar a la elección de representantes, pero no podía ser modificado el texto constitucional por un procedimiento ajeno a lo mandado en la norma superior.³¹

Dado que la democracia es reconocida como la forma de gobierno más propicia para el ejercicio y salvaguarda de los derechos humanos, los MDD deben atender a las principales características de éstos: universalidad, progresividad, interdependencia, indivisibilidad, inalienabilidad, igualdad y no discriminatorios. Asimismo, ningún derecho humano consagrado en el sistema internacional de derechos humanos es susceptible de ser limitado o erradicado por ningún ordenamiento legal, por lo que la resolución de un MDD no puede conferir derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona para suprimir los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos.³² De esto se deriva que la resolución de un referendo no puede pretender el incremento del bienestar de un sector de la población a costa del decremento del bienestar de otro.

En atención a las consideraciones anteriores, entendidas como orientaciones para determinar la dirección axiológica general de los MDD en un régimen democrático, propongo considerar los siguientes siete principios como indicadores para evaluar si los procedimientos de convocatoria a la ciudadanía a referendos pueden ser considerados MDD.

1. Sustrato de representatividad

Los principios del gobierno representativo moderno son condiciones necesarias de cualquier democracia. En una sociedad democrática, tanto los MDR como los MDD se sustentan en que todas las personas en edad ciudadana tienen derecho a votar y ser votadas para asumir cargos de responsabilidad en el gobierno de su país mediante elecciones periódicas y auténticas que garanticen la emisión del sufragio universal, igual, libre y secreto. Así, los requisitos y procedimientos para emitir, captar y contabilizar los votos son los mismos para MDR y MDD. Este es el punto de partida, pues implica la integración de la capacidad estatal para elaborar la ley y ejecutarla: los procedimientos para nombrar a sus integrantes deben ser iguales a los implementados para sancionar su labor. Una vez

³¹ Tena Ramírez, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992, pp. 681 y 682.

³² Artículo 30, ONU, *op. cit.*

aprobada una ley, lo ideal sería someterla a aprobación de la población. El problema consiste en el quórum: si participan más de la mitad de las personas en la integración de los cuerpos Legislativo y Ejecutivo, entonces el *referendum* de ley debería exigir el mismo nivel de participación. Esto entraparía la situación y atentaría contra la gobernabilidad democrática. Sin embargo, como ocurre ahora, excluir cualquier capacidad de enmendar la elaboración de leyes ha derivado en bajos niveles de confianza en el Poder Legislativo: deberíamos pensar que todo cambio constitucional requiera la sanción popular.

2. Exclusión autoritaria

La democracia directa sólo adquiere legitimidad como expresión de la voluntad general en regímenes democráticos representativos. Los referendos en regímenes no democráticos no pueden ser considerados MDD, pues no existe garantía de protección. En estos casos, además, no existe garantía de mutua vinculación. El caso uruguayo en 1980 y el chileno en 1988, no garantizaban que, primero, fueran reconocidos los resultados por el gobierno; segundo, en caso de ganar la propuesta del gobierno, no existía garantía de que fueran respetados los derechos políticos y civiles de los opositores; además, ambas consultas establecieron apoyar la propuesta del gobierno o rechazarla (mantener el estado de excepción). El resultado fue la pérdida total de legitimidad de ambos regímenes, que pudieron decantarse por una situación aún más violenta para los ciudadanos, lo cual no sucedió ante la expectativa internacional, que propició una transición pactada para la liberalización de régimen. Aun en este caso, la democratización nunca fue garantizada: fue producto del ejercicio democrático del poder durante lustros.

3. Progresividad democrática

La expresión de la voluntad popular no puede considerar la disolución del régimen democrático vigente o la reducción de los principios de la democracia representativa. Esta situación resulta evidente en tanto que la democratización implica los mayores niveles de extensión, igualdad, protección y mutua vinculación en términos de progresividad, por lo que los MDD tienen como función primordial la ampliación del ejercicio de derechos, pues responden a criterios de *gobernanza*. Los procesos de consulta para solicitar atribuciones extraordinarias a un Poder Ejecutivo de una persona o un conjunto de personas (eufemismo para solicitar la

derogación del orden democrático) siempre ha derivado en medidas que posibiliten la exclusión de algún sector de la población o la limitación de sus derechos políticos y civiles, como han sido los casos de la Alemania nazi o la Italia de entreguerras. No debemos confundir con la solicitud de transformar el orden constitucional, pero en estos casos se debe cuidar que los principios de la democracia representativa prevalezcan, así como el ejercicio pleno de los derechos humanos.

4. Previsión constitucional

En tanto que los MDD sustentan su legitimidad en procesos electorales auténticos mediante el sufragio universal, igual, libre y secreto, para elegir a las autoridades que deberán cumplir y hacer cumplir la Constitución, los procedimientos para la realización de los referendos y el carácter vinculante o no del resultado deberán estar previamente establecidos en la legislación correspondiente en atención a los criterios establecidos constitucionalmente según el ámbito de gobierno que corresponda (federal, estatal y municipal o equivalente). Esto deriva del sustento por el cual se transmite legitimidad a la autoridad legislativa o ejecutiva: si ha sido electa de acuerdo con unos principios legales previamente establecidos que garanticen la autenticidad de las elecciones, se debe esperar que sean válidos esos mismos parámetros para los actos sometidos a consulta, pues se está sancionando la labor de los personeros electos. Hablamos de los aspectos más controvertidos en los MDD: admisión, quórum de participación, quórum de aprobación, atribuciones pertinentes y requerimientos de vinculación, contemplados ya en los MDR.

5. Control de constitucionalidad

La democracia directa, por definición, no puede asumir resoluciones contrarias a la voluntad general. La democracia es el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, que se expresa en un ordenamiento constitucional por los cuales delimita el mandato de los gobernantes y salvaguarda los derechos de la ciudadanía: las Constituciones son las aspiraciones de la voluntad general para su beneficio y establecer la forma de gobierno. De ahí que un procedimiento derivado de la Constitución, por jerarquía, no pueda contradecirla. De esta forma, un referendo puede producir la abolición de una ley (si se establece previamente la vinculación), pero no puede aspirar a contrariar o suplantar la ley vigente, pues implica la suplantación del Poder Legislativo; tampoco puede resolver la

restricción de derechos humanos de ninguna persona o grupo ni pretender incrementar el bienestar de muchos a costa del bienestar de pocos, pues el orden constitucional es abstracto, impersonal y tiene por finalidad que prevalezca la justicia.

6. No concurrencia

Derivado de lo anterior, la convocatoria a la voluntad general para la elección de representantes de gobierno, materia de los MDR, en tanto tienen fines de *governabilidad*, no debe contaminar los MDD, que tienen fines de *governanza*. La convocatoria a MDD, al menos los vinculantes, no debe coincidir con la de MDR, pues la dirección social a las decisiones de gobierno estaría influenciada por la competencia partidaria en detrimento de la decisión individual y debidamente informada de las personas; además, resulta restrictivo para las autoridades electas en los MDR imponerles instrumentos normativos no contemplados en el marco constitucional vigente cuando se postularon. En suma, los MDD son instrumentos de participación política de la persona en atención a la *governanza*, a diferencia de los MDR que son instrumentos de participación colectiva para la *governabilidad*. Debemos recordar, además, que los referendos exigen la libre concurrencia con la debida información sobre el tema en cuestión; la concurrencia de ambos mecanismos impide cumplir cabalmente con dicho propósito. Esta tentación ha sido evidente, por ejemplo, en el caso de partidos políticos que en tiempo electoral hablan de aprobar una ley a favor de la pena de muerte: no obstante de ser evidentemente anticonstitucional y contrario a los tratados que ha firmado nuestro gobierno en materia de derechos humanos, es evidente que mantener en tiempos distintos consultas de diferente carácter permite que sea el trabajo legislativo el que permita una ponderación de las acciones de gobierno adecuadas al interés general antes que al interés partidario.

7. Quórum vinculatorio

El cumplimiento de las anteriores características determina el carácter vinculatorio o consultivo del resultado. Existen fuertes indicios de que en los MDD las propuestas de cambio tienen pocas probabilidades de éxito, a menos que exista una participación superior a la obtenida en los MDR; al mismo tiempo, las propuestas contrarias al cambio tienden a incentivar el abstencionismo para tener mayores probabilidades de éxito (Aguiar-Conraria-Magalhães, 2010). Al mismo tiempo, la dirección de

gobierno (la *gobernanza*) no puede ser impuesta por un quórum menor al del cuerpo electoral que designó a las autoridades responsables de la *governabilidad*, pues la minoría estaría en capacidad de imponer contenido de gobierno a la mayoría. De esta manera, el primer criterio pertinente consiste en que el carácter vinculante procede únicamente cuando la participación sea igual o superior al ejercicio inmediato anterior de MDR equivalente (federal, estatal o municipal). Así, en referendos constitucionales y de iniciativa ciudadana, correspondería pedir al menos la participación en la elección inmediata anterior de representantes del Poder Legislativo; en caso de ser una política *ad hoc*, la participación de referencia correspondería a la elección de titulares de poderes ejecutivos. La determinación de la opción ganadora corresponderá al porcentaje de votos en concordancia con el principio establecido en los MDR correspondientes (mayoría relativa o calificada).

IV. Reflexión final

Los siete principios enunciados son propuestas metodológicas para el examen de los MDD existentes en los regímenes democráticos. El caso mexicano, por ejemplo, contempla la consulta popular en determinados rubros. Los temas susceptibles de ser consultados pasan a segundo lugar cuando se constata que se hace coincidir la convocatoria de la consulta con alguna elección federal. De acuerdo con lo señalado arriba, esto no podría ser considerado un MDD (no concurrencia). Además, el quórum vinculante se determina en 40% del listado nominal de electores por principio de mayoría relativa. Así, las elecciones presidenciales su ubican con una participación promedio de 65% y de 45% en las intermedias: en ambos casos, el quórum solicitado está por debajo de la participación en los MDR. Por último, resultan ser mecanismos de arriba hacia abajo, pues en el caso de que se logre el requisito de cumplir con el porcentaje de firmas para que la consulta sea solicitada por la ciudadanía, en realidad está sujeta a la aprobación de la mayoría simple en las dos cámaras del Congreso de la Unión. Así, resulta ser un referendo que no se consolida como MDD.

El requisito solicitado para que los ciudadanos puedan tramitar una consulta popular (2% del listado nominal) contrasta con el requisito de 0.13% del listado nominal para tramitar una iniciativa ciudadana. La disparidad del criterio resulta arbitraria y estanca su procedencia en el mismo cuello de botella: la determinación de la mayoría en las cámaras del Congreso de la Unión. Al establecer criterios discrecionales (que

implican abuso) y al no ampliar los derechos políticos de participación al imponer el patronato legislativo, no permiten hablar de MDD en el marco constitucional vigente.

La iniciativa ciudadana es restringida al procedimiento parlamentario, por lo que se asimila más a una forma sofisticada de petición ciudadana, pero no de participación efectiva: no existe garantía de que la iniciativa, una vez aceptada para trámite en comisiones, sea analizada y valorada en el pleno. En realidad, el tema de la iniciativa ciudadana en México requiere un debate profundo para establecer criterios con la intención de que la ciudadanía tenga capacidad real de iniciar o crear instrumentos normativos.

Otro tema para considerar estriba en la revocación o revalidación del mandato. De acuerdo con los principios propuestos, no puede ser considerado un MDD, sino un instrumento desdemocratizador. La remoción del gobernante procede cuando atenta contra la voluntad general, algo que por principio no puede suceder en un régimen democrático, a menos que se incurra en la comisión de un delito, lo cual es materia de un procedimiento de destitución ya contemplado en la ley. La democracia estipula en sus leyes de manera abstracta la duración del mandato de cada cargo sujeto a elección; la revocación del mandato altera ese principio de democracia representativa y, además, resulta un criterio de *gobernanza* que interfiere en la *governabilidad*: es una injerencia que limita la responsabilidad de gobierno al ponerla al arbitrio de la percepción de las personas. Como establecía Rousseau, la voluntad de todos no debe ser confundida con la voluntad general: para proceder a la alteración de ésta (manifestada originariamente para asignar el cargo) se requiere que la totalidad de las personas, de manera individual y con la información pertinente, se pronuncien de manera unívoca por esa determinación. Es decir, que la totalidad del electorado acuerde la remoción. Por último, la revocación del mandato opera sobre asuntos materia de MDR. Si se pretende que no existan periodos tan amplios en el mandato presidencial, entonces lo que procede es ajustar el periodo presidencial a cuatro años, como consignaba nuestra Constitución antes de 1934: la elección de autoridades en democracia es el mecanismo por antonomasia de los MDR, pues tiene como fin, precisamente, ratificar o revocar el mandato.

V. Fuentes documentales

- AGUIAR-CONRARIA, Luis *et al.*, “How Quorum Rules Distort Referendum Outcomes: Evidence from a pivotal voter model”, *European Journal of Political Economy*, vol. 26, núm. 4, Elsevier B. V., 2010.
- AGUILAR, Luis F., “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”, *Reforma y Democracia*, núm. 39, Caracas, CLAD, octubre de 2007.
- ALTMAN, David, *Direct Democracy Worldwide*, Nueva York, Cambridge University Press, 2011.
- BERGERON, Louis *et al.*, *La época de las revoluciones europeas, 1780-1848*. México, Siglo XXI, 1984.
- BIONDO, Francesco, “El sueño roto de la ciudadanía europea y el lado oscuro de la gobernanza”, *Revista Persona y Derecho*, núm. 67, Navarra, Universidad de Navarra, 2012.
- COHEN, Josua, “Democracia y libertad”, en ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- DAHL, Robert Alan, *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.
- OLIVARRÍA Y FERRARI, Enrique de, *México independiente. México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, vol. VIII, 1888.
- ELSTER, Jon, “La deliberación y los procesos de creación constitucional”, ELSTER, Jon (comp.), *La democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 2001.
- HUNTINGTON, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, Barcelona, Paidós, 1997.
- IDEA, *The Global State of Democracy, Exploring Democracy’s Resilience*. Stockholm, IDEA, 2018.
- INGLEHART, Ronald F. *et al.*, “Trump, Brexit, and the Rise of Populism: Economic Have-Nots and Cultural Backlash”, en *HKS Faculty Research Working Paper Series*, núm. RWP16-026, Harvard Kennedy School, agosto de 2016.
- KOOLMAN, Jan, *Governing as Governance*, Rotterdam, Erasmus University, SAGE Publications.
- LAGOS, Marta, *El fin de la tercera ola de democracias*, Santiago de Chile, Latinobarómetro, 2018.
- LIPSET, Seymour Martin, “The Social Requisites of Democracy Revisited”, *American Sociological Review*, núm. 59.

- MAINWARING, Scott *et al.*, “The Fates of Third-Wave Democracies”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, Johns Hopkins University Press, enero de 2019.
- MANIN, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998.
- MEANEY, Thomas *et al.*, “What was Democracy”, *The Nation*, núm. 2, Washington, D. C., The Nation, 2 de junio de 2014. Disponible en: <http://www.thenation.com/article/179851/what-was-democracy?page=0,7>.
- MORALES NOBLE, Víctor, *Las representaciones sociales de la democracia en los libros de texto gratuitos mexicanos (1960-2018)*, tesis para obtener el título de doctor en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales, 2019.
- MÜLLER, Beat, *Base de datos y motor de búsqueda para la democracia directa*. Creative Commons, 2019, Disponible en: <https://www.sudd.ch>.
- O'DONNELL, Guillermo, *Acerca del Estado en América Latina*, PNUD. *La democracia en América Latina. Contribuciones para el debate*, Buenos Aires, PNUD, 2004.
- OCDE, *Gobierno abierto. Contexto mundial y el camino a seguir, aspectos clave*, Washington, D. C., OCDE, 2004.
- ONU, *Apoyo del sistema de las Naciones Unidas a los esfuerzos de los gobiernos para la promoción y consolidación de las democracias nuevas o restauradas*, Asamblea General, 55o. periodo de sesiones, Nueva York, ONU, 27 de noviembre del 2000 (A/RES/55/43). Disponible en: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/562/00/PDF/N0056200.pdf?OpenElement>.
- PALMADE, Guy (comp.), *La época de la burguesía*, México, Siglo XXI Editores, 1986.
- PALMER, Robert Roswell, *The Age of the Democratic Revolution. A Political History of Europe and America, 1760-1800*, Princenton, Princenton University Press, 2014.
- PASCUAL ESTEVE, J. M., *Los ayuntamientos ante la crisis: estrategia y nueva gobernanza para hacer más y mejor con menos. Elementos de innovación y estrategia*, Barcelona, Diputación de Barcelona, 2013.
- PLATTNER, Marc F., “Illiberal Democracy and the Struggle on the Right”, *Journal of Democracy*, vol. 30, núm. 1, Johns Hopkins University Press, enero de 2019.
- PNUD, *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, 2a. ed., Nueva York, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004.

- PNUD *et al.*, *Nuestra democracia*, México, OEA, PNUD, FCE, IFE, CI-DA-ACDI y AECID, 2010.
- PRUD'HOMME, Jean-François, *Consulta popular y democracia directa*, México, Instituto Federal Electoral, 2012.
- PUDDINGTON, Arch *et al.*, "The Dual Threat of Populists and Autocrats", *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 2, John Hopkins University Press, abril de 2017.
- QVORTRUP, Matt, "The Rise of Referendums: Demystifying Direct Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2018.
- ROSANVALLON, Pierre, *La sociedad de los iguales*, Barcelona, RBA, 2013.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques, "Del contrato social o principios del derecho político", en ARMIÑO, Mauro (ed.), *Del contrato social. Discurso sobre las ciencias y las artes. Discurso sobre el origen y los fundamentos de la desigualdad entre los hombres*, Madrid, Alianza Editorial, 1990.
- RUGGIE, John Gerard, "Global Governance and «New Governance Theory», Lessons from Business and Human Rights", *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations*, vol. 20, núm. 1, enero-marzo de 2014.
- SARTORI, Giovanni, *Teoría de la democracia*, vol. 1, *El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Editorial, 2001.
- SCHMITTER, Philippe C. *et al.*, "Qué es... y qué no es la democracia", en DIAMOND, Larry *et al.*, *El resurgimiento global de la democracia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Sociales, 1996.
- SCHUMPETER, Joseph A., *Capitalismo, socialismo y democracia*, 2a. ed., Barcelona, Ediciones Orbis, 1983, 2 ts.
- STEFAN FOA, Roberto, "Modernization and Authoritarianism", *Journal of Democracy*, vol. 29, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2018.
- TALMON, Jacob Leib, *Los orígenes de la democracia totalitaria*, Madrid, Aguilar, 1956.
- TALMON, Jacob Leib, *Mesianismo político. La etapa romántica*, México, Aguilar, 1969.
- TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes fundamentales de México 1808-1992*, 17a. ed., México, Porrúa, 1992.
- TILLY, Charles, *Democracy*, Nueva York, Cambridge University Press, 2007.
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *La democracia en América*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

- TOPALOFF, Liubomir, “The Rise of Referendums: Elite Strategy or Populist Weapon?”, *Journal of Democracy*, vol. 28, núm. 3, Johns Hopkins University Press, julio de 2017.
- UVALLE BERRONES, R., “La administración pública en los imperativos de la gobernanza democrática”, *Revista de Ciencias Sociales*, vol. 60, núm. 19.
- VIGIL, José María, *La Reforma. México a través de los siglos*, 17a. ed., México, Editorial Cumbre, vol. X, 1889.
- WOOD, Gordon S., *The Radicalism of the American Revolution*, Nueva York, A. A. Knopf, 1992. Disponible en: <http://pbidi.unam.mx:8080/login?url=http://search.ebscohost.com/login.aspx?direct=true&db=cat02025a&AN=lib.MX001000995351&lang=es&site=eds-live>.

Ensayos

Participación política de las mujeres indígenas en las elecciones municipales de Cuetzalan del Progreso, estado de Puebla

Political Participation of Indigenous Women in the Municipal Elections of Cuetzalan del Progreso, State of Puebla

María Teresa **Lozano O'Reilly***

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Importancia de la participación política de las mujeres.
- III. Avances formales, necesidad de materializarse.
- IV. Reacción a los avances en materia de igualdad.
- V. Un ejemplo de participación política de las mujeres indígenas.
- VI. Reflexión final.
- VII. Bibliografía.

* Candidata a doctora por el Instituto de investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 13 de noviembre 2019
Aceptado: 11 de diciembre de 2019

Resumen:

El presente ensayo pretende exponer un ejemplo exitoso de la participación política de las mujeres indígenas. Por ello, en primer lugar, se resalta la importancia de que las mujeres participen y ejerzan sus derechos político-electorales, se analizan los avances que han ido materializándose, y se subrayan los obstáculos que impiden una participación sustantiva de las mujeres en general, y de las mujeres indígenas en particular. A continuación, y derivado de un proceso de observación electoral que se está llevando a cabo en el municipio de Cuetzalan del Progreso, en el estado de Puebla, se exponen las posibles causas que están contribuyendo a un cambio cultural que se refleja en el aumento de la participación de las mujeres indígenas en la vida pública del municipio.

Abstract:

This essay aims to present a successful example of the political participation of indigenous women. For this reason, in the first place, is highlighted the importance of women participating and exercising their political-electoral rights, it's analyzed the progress that has been made and emphasized the obstacles that prevent a substantive participation of women in general, and of indigenous women in particular. Next and derived from an electoral observation process that is being carried out in the county of Cuetzalan del Progreso, in the State of Puebla, is presented the possible causes that are contributing to a cultural change that are reflected in the increase of the participation of indigenous women in the public life of the county.

Palabras clave: derechos político-electorales, igualdad sustantiva, principio de paridad, mujeres indígenas, violencia política de género.

Keywords: political-electoral rights, substantive equality, principle of parity, indigenous women, political gender violence.

I. Introducción

El presente ensayo se desprende de la observación electoral llevada a cabo durante el proceso electoral de 2018, en el municipio de Cuetzalan del Progreso, en el estado de Puebla, con el interés de reflexionar acerca de la participación política de las mujeres indígenas.¹ El objetivo del trabajo es hacer visible un ejemplo exitoso en que se promueve la participación de las mujeres indígenas en su comunidad, y que de manera paulatina y desde el interior está logrando un cambio cultural orientado hacia el reconocimiento y respeto de los derechos político-electorales de las mujeres.

El respeto a los derechos humanos en general y a los derechos político-electorales en particular; la atención de las necesidades de las mujeres y a su desarrollo en los diferentes ámbitos, así como la necesidad imperiosa de tomar en cuenta su trabajo y aportaciones a la humanidad, constituyen algunos factores para visibilizar la importancia de la participación política de las mujeres.

Se vislumbran avances significativos, tanto a nivel internacional —mediante la firma y ratificación de instrumentos internacionales que obligan a nuestro país, entre otros, a reconocer y garantizar los derechos de las mujeres— como al interior —mediante reformas constitucionales, promulgación y armonización de leyes— así como la generación de políticas públicas tendentes a lograr la igualdad sustantiva de derechos entre mujeres y hombres. Sin embargo, aún persiste cierta resistencia por parte de diferentes actores, lo que se manifiesta en el rechazo a materializar los avances mencionados.

El reconocer y aceptar la participación de las mujeres en la vida pública implica un cambio cultural que posiblemente rompa con tradiciones y costumbres arraigadas, de ahí que resulta compleja la imposición por parte del Estado de normativas y políticas públicas, aparentemente ajenas a la comunidad.

Lograr conjugar el respeto a los derechos humanos de las mujeres con las costumbres y tradiciones, que no deben considerarse absolutas e inamovibles, se puede hacer mediante cambios paulatinos generados dentro de la misma comunidad, como se observa en el municipio de Cuetzalan.

¹ El tema se está desarrollando dentro del proyecto de investigación como parte de una tesis de doctorado por investigación dentro del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

II. Importancia de la participación política de las mujeres

Hay cuando menos cuatro razones de peso que se antojan para explicar la necesidad apremiante de la participación efectiva de las mujeres en la vida política: 1) el respeto a los derechos humanos; 2) la atención a las necesidades diferenciadas; 3) la contribución al adelanto de las mujeres, lo que incluye su desarrollo en los diferentes espacios de la vida, y 4) la contribución tanto al desarrollo de los países como a la democracia.

Como parte del género humano, las mujeres, cuando menos de manera formal, son titulares de derechos humanos en igualdad de condiciones que los hombres, dentro de los que se encuentra el derecho a la participación en la vida política electoral del país. El artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM)² reconoce la igualdad de derechos entre mujeres y hombres, además que, de manera específica, en 1953 se reformó el artículo 34³ del citado ordenamiento, que reconoce la ciudadanía a las mujeres, y con ello el derecho a votar y ser votadas. Adicionalmente, México ha ratificado diversos instrumentos internacionales mediante los cuales se obliga a garantizar la participación política de las mujeres en igualdad de condiciones que los hombres.

Atendiendo a la importancia de la participación política de las mujeres, cabe destacar que hombres y mujeres no somos iguales. En cuanto al sexo,⁴ tenemos necesidades diferenciadas que, como menciona Luigi Ferrajoli, constituyen hechos que se necesitan tomar en cuenta para ser atendidos y garantizados como derechos fundamentales.⁵ Si no contamos con voz y voto para expresarnos, nuestras necesidades e intereses difícilmente serán visibilizados, no únicamente por falta de interés por parte de los hombres, sino también por desconocimiento. Es necesario poner en la mesa de debate las diferencias de hecho y de trato que históricamente han mantenido a las mujeres en un plano de desigualdad

² Mediante reforma del 27 de diciembre de 1974 se elevó a rango constitucional la igualdad de derechos entre mujeres y hombres

³ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 17 de octubre de 1953.

⁴ Facio, Alda, "Feminismo, género y patriarcado", lectura de apoyo, Costa Rica, Centro de Investigación en Estudios de la Mujer, Universidad de Costa Rica, 2005. El concepto "sexo" se refiere a las características físicas, biológicas, fisiológicas exclusivas de mujeres o de hombres con las que nacemos, y que por lo tanto permanecen en el tiempo y en el espacio.

⁵ Ferrajoli, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., trad. de Andrés Ibáñez y Andrea Gueppi, Madrid, Trotta, 2004, p. 38.

frente a los hombres, a manera de proyectar un cambio hacia una sociedad igualitaria.

Históricamente esas diferencias han servido de cimiento para construir sociedades no igualitarias que colocan a las mujeres en una posición de desventaja frente a los hombres, quienes por lo general gozan ampliamente de derechos, libertades y oportunidades, a diferencia de aquéllas, quienes encuentran obstáculos sistemáticos para su acceso. Ante esta situación, la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), de la que México forma parte, reconoce que "... para lograr la plena igualdad entre el hombre y la mujer es necesario modificar el papel tradicional tanto del hombre como de la mujer en la sociedad y en la familia".⁶ El acceso real de las mujeres a sus derechos políticos, al igual que a otros espacios de la vida, como el económico, cultural, social, contribuye a su adelanto así como a revalorar su posición dentro de la sociedad.

La misma Convención señala que la "...participación de la mujer, en igualdad de condiciones con el hombre, es indispensable para el desarrollo pleno y completo de un país, el bienestar del mundo y la causa de la paz". Si las mujeres no son tomadas en cuenta debido a la falta de oportunidades y descalificaciones, se desperdician talentos y capacidades, y con ello se aleja la posibilidad de que el país logre un desarrollo acorde con el potencial de su población. Por último, atendiendo a Luigi Ferrajoli,⁷ la democracia en un sentido amplio incluye no únicamente las reglas para acceder al poder, lo que Ferrajoli denomina "democracia formal", sino también la "democracia sustancial", conformada por las garantías para proteger y materializar los derechos fundamentales. De ahí que sin la participación política real y efectiva de las mujeres no se puede hablar de un Estado democrático.

Al respecto, la Recomendación General 23 del Comité de la CEDAW establece que "no puede llamarse democracia una sociedad en la que la mujer esté excluida de la vida pública y del proceso de adopción de decisiones";⁸ es decir, no existe una sociedad democrática cuando se obs-

⁶ Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1979 y suscrita por México en 1980, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

⁷ Ferrajoli, Luigi, *op. cit.*, p. 23

⁸ Recomendación General del Comité de la CEDAW 23, del 16o. periodo de sesiones, 1997, relativa a la vida política y pública, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm> (consultada el 26 de septiembre de 2018).

taculiza por cualquier medio la participación de la mitad de la sociedad en la toma de decisiones, ya sea de manera directa o a través de representantes.

III. Avances formales, necesidad de materializarse

En los últimos años podemos apreciar avances importantes en materia de igualdad formal entre mujeres y hombres. Concretamente, en cuanto al acceso a los derechos político-electorales, en 2014 se elevó a nivel constitucional el principio de “paridad entre los géneros”⁹ no sin antes haber transitado por varias reformas a la legislación electoral, en que de manera pausada se fueron estableciendo cuotas de género obligatorias a los partidos políticos.

Mediante el “principio de paridad”, los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la participación igualitaria entre mujeres y hombres en candidaturas a legislaturas federales y locales. De ahí que la igualdad formal está dada. Sin embargo, ¿qué pasa en la realidad? ¿Podemos hablar de una participación efectiva de las mujeres en la esfera política? ¿Todas las mujeres están realmente representadas en los espacios de toma de decisiones? ¿El principio de paridad ha contribuido a un cambio cultural hacia una igualdad real en la participación política?

Respecto a dichas interrogantes, se observan tres aspectos principales:

- Si bien, como resultado del principio de paridad, la participación de las mujeres va en aumento en los distintos espacios de la vida pública, su presencia no es todavía relevante, ya que, aunque estén presentes difícilmente son escuchadas. Sus propuestas son todavía escasas, y en muchas ocasiones descalificadas, además de que los espacios de toma de decisiones en su mayoría siguen ocupados por hombres.¹⁰
- En segundo lugar, observamos que las mujeres menos favorecidas, quienes sufren discriminación no únicamente por ser mujeres, sino también por otras características, como su origen étnico, idioma, situación económica, analfabetismo, constituyen grupos o colectivos con menores posibilidades de acceder a sus derechos, concretamente a votar y ser votadas.

⁹ Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014.

¹⁰ Esta parte precisa de un análisis profundo sobre los resultados obtenidos del trabajo legislativo, lo que se abordará en otra oportunidad.

- Finalmente, como tercer aspecto, nos topamos con una fuerte reacción frente a los avances en la materia y a los esfuerzos por implementar y garantizar el “principio de paridad”. Esta reacción obedece a la resistencia por parte de la sociedad, tanto de hombres como de mujeres, hacia un cambio cultural que modifique las relaciones entre ambos sexos. Dicha reacción se refleja por un lado en la violencia política de género,¹¹ en la resistencia de la sociedad a la implementación de cuotas de género o del principio de paridad, y en la implementación por parte de los partidos políticos de las llamadas “válvulas de escape”.¹²

Para un acercamiento a un posible ejemplo de cambio ideal hacia la igualdad real o sustantiva, nos centraremos en el segundo y tercer aspectos descritos.

1. *Obligación de alentar la participación política de las mujeres indígenas*¹³

El desconocimiento, la falta de educación en derechos, pero sobre todo la cultura y las costumbres, tradicionalmente han mantenido a las mujeres en general y a las mujeres indígenas en particular, desempeñando roles dentro de la esfera privada, alejadas de los espacios públicos de toma de decisiones, en donde difícilmente tienen cabida, lo que les ha impedido participar y ser escuchadas. Lograr un cambio cultural hacia una igualdad real de oportunidades y derechos se antoja difícil, y con mayor

¹¹ El Protocolo para atender la Violencia Política contra las Mujeres editado en 2016 por el Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, en conjunto con otras instituciones en la materia, señala que ésta comprende todas aquellas acciones y omisiones —incluida la tolerancia— que, basadas en elementos de género y dadas en el marco del ejercicio de derechos político-electorales, tengan por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos políticos o de las prerrogativas inherentes a un cargo público, disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf (consultado el 26 de septiembre de 2018).

¹² Consiste en la manera de encontrar una salida para cumplir sólo en apariencia con aquello que proscribe la ley. Concepto vertido en el foro llevado a cabo en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM “Generación de Conocimiento para la Construcción de una Democracia Paritaria”, en el marco del 64 aniversario del reconocimiento al voto femenino, el 16 de octubre de 2017.

¹³ Se utiliza el concepto “indígenas” derivado de entrevistas a mujeres del municipio de Cuetzalan en el estado de Puebla, que se asumen como tales, se sienten orgullosas de ser indígenas y no consideran que el término sea discriminatorio.

razón en aquellos espacios regulados por usos y costumbres arraigados, en donde las mujeres indígenas que logran destacar en la vida pública son señaladas y rechazadas aun por sus propias familias y comunidades.

Durante las visitas llevadas a cabo al municipio de Cuetzalan con motivo de la observación electoral, se constató que todavía persiste una clara división de los roles que desempeñan las mujeres y los hombres: la mayoría de los cargos, tanto del municipio como al interior de las juntas auxiliares,¹⁴ ya sean civiles o tradicionales (presidencias auxiliares, regidurías, mayordomías, fiscalías), siguen siendo ocupados por hombres, aunque hay que reconocer el aumento en la participación de las mujeres en los últimos años. En cuanto a la esfera privada, vemos que las mujeres, entre otras actividades, son quienes de manera exclusiva cuidan a los hijos e hijas; preparan la comida para llevarla a sus esposos o parejas al “rancho” donde trabajan la tierra, fabrican artesanías y atienden a las personas ancianas. Adicionalmente, es de tomar en consideración que muchas de las mujeres del municipio siguen siendo monolingües,¹⁵ y analfabetas,¹⁶ lo que las coloca en una posición de desventaja frente a los hombres.

La desigualdad también se refleja en su manera de vestir, mientras que la mayoría de las mujeres utilizan todavía sus ropas tradicionales, muy pocos hombres, sobre todo los más ancianos, son quienes aún visten calzón, sombrero y camisa de manta. Cabe destacar que muchas de las mujeres no utilizan zapatos, mientras que los hombres calzan huaraches; una diferencia sutil que ilustra las diferencias que todavía imperan en esa comunidad.

Esta situación de desigualdad en el acceso a los derechos humanos ha alertado a la comunidad internacional. Durante la Cuarta Conferen-

¹⁴ El municipio de Cuetzalan está dividido en ocho juntas auxiliares, que cuentan con autoridades comunitarias civiles y representantes religiosos, quienes se eligen o se designan de manera distinta, dependiendo de la junta auxiliar de que se trate.

¹⁵ De acuerdo con las cédulas de información básica de los pueblos indígenas de México de 2010, que publica la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en el municipio de Cuetzalan había 3,358 mujeres monolingües, mientras que hombres solamente 1,506. Disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2010/PUEB/21043-10.pdf> (consultado el 17 de agosto de 2018).

¹⁶ La Comisión señala que en 2010 en el municipio de Cuetzalan había más del doble de mujeres (3,869) que de hombres (1,787) analfabetas, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/cedulas/2010/PUEB/21043-10.pdf> (consultado el 26 de septiembre de 2018).

cia Mundial sobre la Mujer celebrada en Beijing en 1995,¹⁷ se redactó la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, una agenda mundial encaminada a implementar acciones concretas en materia de igualdad de género, de la cual México forma parte. Entre otros temas que atender, resalta la necesidad de lograr la paridad tanto en la representación política como en el acceso al voto. De manera relevante, nuestro país adquirió la obligación de alentar una mayor participación de la mujer indígena en la adopción de decisiones a todos los niveles.¹⁸

Como parte del compromiso adquirido por México, el artículo 2o., apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce y garantiza el derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas, siempre y cuando se respeten los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.¹⁹ El mismo inciso, en su fracción III, reconoce específicamente el derecho de las mujeres indígenas a votar y ser votadas en condiciones de igualdad con los hombres.²⁰

El compromiso por parte de nuestro país existe. El derecho a la participación política de las mujeres indígenas está reconocido de manera especial a nivel constitucional. Sin embargo, ¿podemos hablar de que efectivamente está garantizado? Casos emblemáticos como el de Eufrosina Cruz Mendoza, quien no pudo tomar posesión como presidenta municipal a pesar de haber ganado las elecciones,²¹ o el de San Bartolo Coyotepec, Oaxaca, en donde se prohibió la postulación de mujeres a cargos municipales,²² por mencionar algunos de los que se ha tenido noticia, nos confirman que aún persisten obstáculos, que impiden el acceso de las mujeres indígenas a sus derechos, hace falta ir más allá y propiciar

¹⁷ Organizada por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer de la Organización de las Naciones Unidas en 1995.

¹⁸ Obligación que forma parte del objetivo estratégico G1 “Adoptar medidas para garantizar a la mujer igualdad de acceso y la plena participación en las estructuras de poder y en la adopción de decisiones”, disponible en: http://beijing20.unwomen.org/~media/headquarters/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf#page=143 (consultado el 26 de septiembre de 2018).

¹⁹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 2o., fracción II. Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de agosto de 2001.

²⁰ Reforma publicada el 10 de febrero de 2014.

²¹ En 2007 contendió por la presidencia municipal de Santa María Quiegolani, Oaxaca, sin embargo, las autoridades comunitarias alegaron que no era un puesto para ser ocupado por mujeres, y desconocieron su triunfo.

²² Se argumentó que, conforme al sistema normativo interno vigente, en la comunidad no se permitía la postulación de mujeres a esos cargos (SUP-REC-16/2014 Y SUP-REC-896/2014).

un cambio cultural en aquellos aspectos que impiden la materialización de los derechos de las mujeres.

Al respecto, la feminista crítica del derecho, Andrea Dworkin, señala que “En tanto se mantenga el estatus de inferioridad de la mujer frente al hombre, ninguna reforma será suficiente para dar una auténtica protección a la mujer”.²³ La ley, por sí sola, sin acciones sensibles, concretas y analizadas, encaminadas a lograr un cambio cultural progresivo, se constituye en letra muerta, y más que ayudar, propicia inconformidades y rechazo.

IV. Reacción a los avances en materia de igualdad

Las políticas de género en materia de derechos político-electorales, que se derivan tanto de los compromisos internacionales como de los principios constitucionales y legales, que han sido impuestas desde arriba y de manera vertical, generan una reacción fuerte en contra de la igualdad entre hombres y mujeres. Observamos, en primer lugar, que se están presentado casos de violencia política de género con la intención de evitar que las mujeres lleguen a ocupar cargos de representación, en segundo lugar, y debido a la falta de información y sensibilización, aún persiste desconfianza por parte de hombres y mujeres ante la imposición de candidaturas de mujeres a puestos de elección, y por último, la resistencia de los partidos políticos a cumplir con el principio de paridad, lo que genera que evadan sus obligaciones. Respecto a las mencionadas “válvulas de escape”, Flavia Freidenberg reflexiona acerca de los comportamientos políticos frente a las leyes que regulan los derechos políticos de las mujeres, y señala que “Cuando parecía que las reglas estaban claras, los partidos han insistido en todo tipo de resistencias, malas prácticas e interpretaciones minimalistas para no cumplir con lo que decían las normas”.²⁴

El reciente caso derivado del pasado proceso electoral, denominado “Manuelitas”, en el estado de Chiapas, muestra por un lado un claro ejemplo de violencia política de género y, por otro, la implementación de

²³ Cit. por Robles Vázquez, Jorge y Tovar Silva, Yvonne G., *Teoría jurídica crítica norteamericana. Una introducción a los critical legal studies*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 144.

²⁴ Freidenberg, Flavia, “El laboratorio de 2018: reglas (y resistencias) de los partidos hacia las mujeres”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9 de noviembre de 2017, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/32-el-laboratorio-de-2018-reglas-y-resistencias-de-los-partidos-hacia-las-mujeres (consultado el 25 de septiembre de 2018).

válvulas de escape por parte de diferentes partidos políticos, que aparentemente cumplieron con el principio de paridad; sin embargo, una vez que obtuvieron el triunfo, obligaron a 51 mujeres a renunciar para ceder sus cargos a hombres.²⁵ Lo más alarmante es que muchas de las mujeres involucradas manifestaron haberse comprometido previamente a ceder sus puestos y no sentirse utilizadas ni violentadas. De ahí que se aprecia una falta grave de sensibilización en materia de género, tanto por parte de los hombres como de las mujeres.

Otros ejemplos recientes los encontramos, por un lado, en resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de revocar la constancia de mayoría otorgada a los candidatos a diputados federales de la coalición “Todos por México”, por el 11 Distrito Electoral en Las Margaritas, Chiapas, por no haber cumplido con el principio de paridad de género dentro del bloque de candidaturas indígenas,²⁶ y en la multa impuesta por el mismo tribunal y consecuente resolución del Instituto Nacional Electoral (INE), que obligó a un periodista a retirar de sus redes sociales información considerada por el Instituto como violencia política de género en contra de una candidata a senadora, con la intención de desalentar el apoyo político a su candidatura.²⁷

Asimismo, la utilización de programas sociales o entrega de dádivas por parte de los partidos o candidatos aprovechando el grado de vulnerabilidad y necesidad de las personas, concretamente de las mujeres, también se considera violencia política. Al respecto, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE ordenó a un partido político suspender la entrega de papel para envolver tortillas con leyendas publicitarias a favor de su

²⁵ Nota publicada en la sección Nacional del periódico *Reforma* el 13 de septiembre de 2018 “Atrae el INE caso de ‘Manuelitas’”.

²⁶ TEPJF anula elecciones de “Diputaciones federales en Chiapas”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/756-tepjf-multa-a-periodista-por-publicaciones-con-violencia-politica-por-razon-de-genero (consultado el 26 de septiembre de 2018).

²⁷ “TEPJF multa a periodista por publicaciones con violencia política por razón de género” y “Comisión de Quejas y Denuncias ordena a periodista retirar de Facebook y página Web publicaciones que constituyen violencia política de género”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/756-tepjf-multa-a-periodista-por-publicaciones-con-violencia-politica-por-razon-de-genero (consultado el 26 de septiembre de 2018).

candidato,²⁸ acción claramente dirigida a cooptar el voto de las personas más vulnerables, quienes además se sienten comprometidas a devolver el favor. “La gente es muy noble, si les llega a regalar algo, sienten el compromiso de retribuir el gesto mediante el voto. Difícilmente entienden que están siendo utilizadas y manipuladas”.²⁹

Por otro lado, derivado de entrevistas llevadas a cabo a diferentes actores de Cuetzalan, se obtuvo que dentro de las comunidades existe una percepción en sentido negativo acerca de la obligación de los partidos políticos de postular igual número de mujeres que de hombres, y con ello un rechazo. Hay mucha desconfianza ante la falta de información y sensibilización respecto a la finalidad e importancia que conlleva la introducción del principio de paridad en nuestra Constitución como un medio de garantizar la representación política de las mujeres.

Entre otros, la desconfianza, falta de información, usos y costumbres arraigados y el papel tradicional de las mujeres, indican que aún persiste, de manera relevante en las comunidades indígenas, una clara resistencia de la sociedad en aceptar la plena participación política de las mujeres en todos los espacios de la vida pública.

El cambio no puede venir sólo de arriba hacia abajo como la imposición de un principio constitucional, de una ley o de una política pública o acción afirmativa. Al respecto, Flavia Freidenberg señala que “las reglas solas no alcanzan”,³⁰ de ahí que se requiere que el cambio se gesté desde abajo y entre pares, que las propias mujeres lo demanden, que lo hagan suyo. Para su aceptación y puesta en práctica, la transformación hacia una sociedad igualitaria debe surgir a partir de su cosmovisión; es decir, de su propia manera de ver e interpretar el mundo,³¹ del interior de comunidad informada y sensibilizada sobre sus derechos, y a partir de ahí será más fácil, tranquilo y sin violencia.

²⁸ “INE ordena al PAN suspender entrega de papel para tortillas”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/944-ine-ordena-al-pan-suspender-entrega-de-papel-para-tortillas (consultado el 26 de septiembre de 2018).

²⁹ Entrevista con Sarai Rivadeneira en Cuetzalan, Puebla, 12 de abril de 2018.

³⁰ Freidenberg, Flavia, *op. cit.*

³¹ Bustillo Marín, Rosalva y García Sánchez, Enrique Inti, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, p. 237.

V. Un ejemplo de participación política de las mujeres indígenas

El municipio de Cuetzalan está dividido en la cabecera municipal y ocho juntas auxiliares. A pesar de ser un municipio con mayoría de población indígena, que tiene como lengua materna el náhuatl, su ayuntamiento se elige con fundamento en la legislación electoral y con la participación de los institutos electorales. Sin embargo, para su administración y celebraciones religiosas cada junta auxiliar cuenta con autoridades comunitarias civiles y representantes religiosos, quienes se eligen o designan de manera distinta, dependiendo de la junta auxiliar de que se trate. De unos años a la fecha, se observa que los cargos dentro de las juntas auxiliares, que tradicionalmente han sido desempeñados por hombres, comienzan a ser ocupados también por mujeres, lo que nos lleva a inferir que el cambio hacia la igualdad entre los sexos no está peleado con los usos y costumbres, ya que se puede dar desde dentro de manera paulatina, pacífica y sin necesidad de atender por fuerza las políticas impuestas desde el exterior.

De lo observado en el municipio de Cuetzalan como parte del proceso electoral y en contra de lo esperado al inicio de la investigación, se pudo constatar una alta participación de las mujeres indígenas, tanto en el voto activo como en el pasivo.

Durante la jornada electoral, se presencié el desarrollo de la votación en casillas de dos comunidades indígenas del municipio: Zacatipan y San Miguel Tzinacapan. En ambas, la participación de las mujeres fue mayor que la de los hombres.³² Acudieron a votar desde muy temprano, mujeres de todas las edades. Las ancianas en su mayoría, vestidas con sus trajes blancos de fiesta, así como algunas jóvenes y niñas. Muchas de ellas llegaban a la casilla desde comunidades lejanas, caminando descalzas y cargando a sus hijos e hijas, o bien acompañando y auxiliando solidariamente a las ancianas.

En cuanto al voto pasivo, únicamente en una ocasión, de manera aislada, se había presentado una mujer como candidata a presidenta municipal. Sin embargo, en las pasadas elecciones contendieron seis mujeres y tres hombres, cifra que marcó una nueva etapa en la historia de la

³² En Zacatipan, de la apertura de la casilla (contigua 1) a las 12:30 emitieron su voto 122 mujeres y 69 hombres, mientras que, en San Miguel, de las 4:00 al cierre votaron 52 mujeres y 38 hombres en la casilla (contigua 3). Adicionalmente, al salir del centro de votación en Zacatipan se observó que en la fila permanecían más mujeres que hombres.

participación política de las mujeres en el municipio. Las dos candidatas que obtuvieron más votos, Rufina Villa (Morena) y Silvia Guerrero (independiente), se consideran orgullosamente mujeres indígenas; ambas son reconocidas por dedicar su vida a trabajar en favor de la comunidad. Rufina, desde hace muchos años ha encabezado luchas por la defensa al medio ambiente, además de ser socia fundadora del hotel *Taselotzin*, y Silvia, integrante de la Unión de Cooperativas Tosepan, han defendido los intereses de mujeres productoras y artesanas.

Contra los pronósticos de las personas entrevistadas, quienes auguraban un posible triunfo de Morena, Rufina y Silvia quedaron en un lejano tercer y cuarto lugar, respectivamente, situación que nos revela, por un lado, la resistencia cultural que aún persiste a que una mujer ocupe el cargo más alto del ayuntamiento, y por otro, la manipulación mediante dádivas y condicionamiento de programas sociales por parte de los dos partidos con mayores recursos económicos y políticos. A pesar de lo anterior, es motivo de celebrar el aumento en la participación política de las mujeres, tanto en el ejercicio del voto activo como en el pasivo.

Para poder hablar de un ejemplo exitoso de participación política de mujeres indígenas, consideramos importante tomar en cuenta las causas que pensamos dieron lugar al aumento en la participación de las mujeres. En principio, a pesar de la resistencia que aún se manifiesta de diferentes formas a cumplir con el principio de paridad, es de considerarse el aumento en la postulación de mujeres a cargos de elección, lo que de alguna manera empieza a generar que se visibilicen en espacios de la vida pública en donde tradicionalmente aquélla no tenía cabida.

En segunda instancia, las principales beneficiarias de los programas sociales son las mujeres. Es cierto que para los partidos en el gobierno constituye una manera de manipularlas y comprometer su voto; sin embargo, esa situación les despeja el camino para ejercer su derecho a participar, situación que anteriormente no hacían. Ser beneficiarias, por otro lado, “las empodera”,³³ las eleva a una posición de reconocimiento y respeto social, al dotarlas de recursos para beneficiar a sus propias familias. Se vuelven administradoras, y con ello con aptitud de tomar decisiones.

Por otro lado, la precaria situación que impera en muchas comunidades ha orillado a un número considerable de hombres a emigrar del municipio en busca de mejores oportunidades,³⁴ situación que a su vez

³³ Entrevista con Aurelia Mora, Casa de la Mujer Indígena, 12 de abril de 2018.

³⁴ Una probable razón por la cual el doble de mujeres que de hombres acudió a emitir su voto el pasado primero de julio. La información se obtuvo a partir de entrevistas

ha dejado a las mujeres frente a sus familias, e igual que en el caso anterior, se han visto en la necesidad de tomar sus propias decisiones, lo que constituye un adelanto en su posición social.

Por último, derivado de entrevistas realizadas afuera de las casillas y al día siguiente de la elección en la plaza principal, se aprecia entre las mujeres un mayor conocimiento de sus derechos, de la necesidad de ejercerlos y de poner el ejemplo a las nuevas generaciones, con el objetivo de lograr una sociedad más igualitaria.

Si bien el adelanto de las mujeres indígenas de Cuetzalan se debe en parte a la influencia de principios, políticas y programas impuestos desde afuera, así como de otros factores, como la emigración o los programas sociales que las comprometen a ejercer su derecho al voto, estas acciones se han complementado con el trabajo que organizaciones de mujeres indígenas han llevado a cabo desde dentro y entre pares. Se han detectado por lo menos cuatro organizaciones del municipio que llevan muchos años trabajando en el adelanto de las mujeres indígenas en diferentes ámbitos de la vida.

Bajo el liderazgo de doña Rufina Villa,³⁵ ante la falta de trabajo en la comunidad y la consecuente necesidad de los hombres de emigrar en busca de mejores oportunidades, un grupo de mujeres indígenas, con mucha visión y asesoría, se asociaron para construir el hotel *Taselotzin*, con los objetivos de generar fuentes de trabajo para ellas y sus familias, promover su cultura mediante la fabricación y venta de productos artesanales, medicinales y herbolarios, así como de conservar y promover una visión ecológica de la comunidad. El hotel funciona desde 1997, y hoy en día la organización cuenta con 55 socias, que benefician igual número de familias.

La Casa de la Mujer Indígena, manejada por Aurelia Mora, ofrece atención multidisciplinaria a mujeres víctimas de violencia. La CAMI es atendida por mujeres indígenas que se han especializado en las diferentes áreas; entre ellas se cuenta con una sicóloga y una abogada, además de con otras mujeres con experiencia en el tema. Adicionalmente a la atención que brindan, promueven, mediante cursos y pláticas, en diferentes espacios de la comunidad, el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia.

a mujeres fuera de la casilla y al día siguiente de la votación en la plaza principal de la cabecera municipal.

³⁵ Quien figuró como la candidata de Morena a ocupar la presidencia municipal.

Ofelia Pastrana coordina y maneja la Red de Mujeres Indígenas del Centro de Asesoría y Desarrollo entre Mujeres, CADEM, que abarca a todas las comunidades del municipio. La Red organiza periódicamente reuniones de trabajo y sensibilización con mujeres, mediante talleres y demás actividades, que invitan a reflexionar y a cuestionar los roles que tradicionalmente han desempeñado hombres y mujeres para pertenecer a la comunidad, así como a proyectar mejores formas de convivencia entre mujeres y hombres.

Por último, la Unión de Cooperativas *Tosepan* representa una instancia que surgió principalmente con la idea de defender los intereses de mujeres productoras y artesanas ante la explotación por parte de comerciantes intermediarios. Hoy en día cuenta, entre otros, con escuela, centro cultural, tienda de artesanías y productos herbolarios tradicionales, auditorio, banco, restaurante y un hotel que promueve el ecoturismo.

Las cuatro organizaciones descritas han logrado abrir una ventana hacia otras formas de relaciones entre mujeres y hombres, que no contravienen usos y costumbres, y que abonan el camino hacia sociedades más igualitarias basadas en el respeto a los derechos humanos.

VI. Reflexión final

Las distintas comunidades del municipio de Cuetzalan, al igual que lo estamos viviendo en las ciudades, están en vías de lograr un cambio cultural tendente a la igualdad en la participación política entre mujeres y hombres. A pesar de ello, todavía se aprecia mucha resistencia, principalmente por parte de las personas ancianas, a que las mujeres se involucren en la vida pública de sus comunidades, lo que se refleja, entre otros hechos, con manifestaciones de violencia de género, rechazo a que las mujeres ocupen cargos de elección y división sexual del trabajo entre hombres y mujeres. Sin embargo, las nuevas generaciones están entendiendo la importancia de que se presente un cambio cultural en la relación entre hombres y mujeres, en donde cada persona participe y explote al máximo sus capacidades.

El cambio no atenta contra la identidad de los pueblos ni de sus usos y costumbres ancestrales, ya que se presenta ante la necesidad de preservar la dignidad de las personas y de lograr mayores beneficios en favor de la comunidad. No pretende romper con sus tradiciones; muy por el contrario, es más factible que se halle la manera de preservarlas si se toma en cuenta a la totalidad de la población.

La transformación cultural, para ser entendida y aceptada, es indispensable que se socialice desde dentro, que sean personas indígenas oriundas y reconocidas por trabajar en favor de la comunidad, quienes se den a la tarea de sensibilizar y mostrar otras posibilidades de convivencia en que se promueva el respeto, la inclusión, la vida sin violencia y la participación de manera igualitaria.

Con un escenario como el observado en el municipio de Cuetzalan, es posible, de manera paulatina, conjugar los principios, leyes y políticas impuesto desde el estado, para garantizar la participación política de las mujeres, con las costumbres y tradiciones de los pueblos indígenas, y de esta manera, evitar el rechazo que se manifiesta, por un lado, en violencia política de género y, por otro, en la implementación de “válvulas de escape” para evadir la ley.

VII. Bibliografía

- BUSTILLO MARÍN, Rosalva y GARCÍA SÁNCHEZ, Enrique Inti, *El derecho a la participación política de las mujeres indígenas. Acceso, ejercicio y protección*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014.
- FACIO, Alda, “Feminismo, género y patriarcado”, lectura de apoyo, Costa Rica, Centro de Investigación en Estudios de la Mujer, Universidad de Costa Rica, 2005.
- FERRAJOLI, Luigi, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, 4a. ed., trad. de Andrés Ibáñez y Andrea Gueppi, Madrid, Trotta, 2004
- ROBLES VÁZQUEZ, Jorge y TOVAR SILVA, Yvonne G., *Teoría jurídica crítica norteamericana. Una introducción a los critical legal studies*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Otras fuentes consultadas

Protocolo para atender la Violencia Política contra las Mujeres, México, 3a. ed., Tribunal Electoral del Poder Judicial Federal, Instituto Nacional Electoral, Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, Subsecretaría de Derechos Humanos de la Secretaría de Gobernación, Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas, Comisión Nacional para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres, Instituto Nacional de las Mujeres y Trata de Personas, 2017, disponible en: http://sitios.te.gob.mx/protocolo_mujeres/media/files/7db6bf44797e749.pdf.

- Página de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, disponible en: <http://www.cdi.gob.mx/>.
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) adoptada en 1979 y suscrita por México en 1980, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/text/sconvention.htm>.
- Recomendación General del Comité de la CEDAW núm. 23 del 16o. período de sesiones, 1997, disponible en: <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.
- Plataforma de Acción de Beijing. Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, 1995, disponible en: http://beijing20.unwomen.org/~media/headers/attachments/sections/csw/bpa_s_final_web.pdf#page=143.
- FREIDENBERG, Flavia, “El laboratorio de 2018: reglas (y resistencias) de los partidos hacia las mujeres”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 9 de noviembre de 2017, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/32-el-laboratorio-de-2018-reglas-y-resistencias-de-los-partidos-hacia-las-mujeres.
- “TEPJF anula elecciones de diputaciones federales en Chiapas”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/756-tepjf-multa-a-periodista-por-publicaciones-con-violencia-politica-por-razon-de-genero.
- “TEPJF multa a periodista por publicaciones con violencia política por razón de género” y “Comisión de Quejas y Denuncias ordena a periodista retirar de Facebook y página Web publicaciones que constituyen violencia política de género”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/756-tepjf-multa-a-periodista-por-publicaciones-con-violencia-politica-por-razon-de-genero.
- “INE ordena al PAN suspender entrega de papel para tortillas”, *Crónica de las elecciones federales 2018*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, disponible en: https://cronicaelectoral.juridicas.unam.mx/posts/post_index/944-ine-ordena-al-pan-suspender-entrega-de-papel-para-tortillas.
- Entrevista con Saraí Rivadeneira, Radio Tzinaca, San Miguel Tzinacapan, Cuetzalan, Puebla, 12 de abril de 2018.
- Entrevista con Aurelia Mora, Casa de la Mujer Indígena, Cuetzalan, 12 de abril de 2018.

Las candidaturas comunes en las entidades federativas y la evasión de las restricciones de las coaliciones en México

Common Candidates and Evasion of Restrictions for Coalitions

Rodrigo Edmundo Galán Martínez*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Finalidades de las alianzas electorales.
- III. Conceptualización de las candidaturas comunes.
- IV. Características generales de las candidaturas comunes en los estados.
- V. La elusión de la uniformidad.
- VI. Presentación de las candidaturas comunes.
- VII. Distribución de votos.
- VIII. Consecuencias de la distribución de votos mediante convenio.
- IX. Demostración a partir de un caso.
- X. Conclusión.
- XI. Bibliografía.

* Doctor en derecho público por la Universidad Veracruzana y secretario de estudio y cuenta en el Tribunal Electoral de la Ciudad de México. Contacto: rodrigo.galanmtz1@gmail.com. Twitter: @RoGalanM.

Recibido: 1 de junio de 2019
Aceptado: 6 de febrero de 2020

Resumen:

En este trabajo se analiza el modelo de alianza electoral denominado “candidaturas comunes”, a partir de sus características generales en la normativa electoral de todas las entidades federativas del país. A partir de ello, se muestra cómo es que ciertos tipos de candidaturas comunes permiten evadir algunas restricciones establecidas para las coaliciones, como la obligación de uniformidad y la prohibición de transferencia de votos, lo cual ha sido validado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Al respecto, se intenta argumentar que esto puede tener algunas consecuencias negativas, como la falta de certeza respecto a las opciones políticas y la creación artificial de fuerza electoral hacia algunos partidos políticos para acceder a los cargos de representación proporcional y a las prerrogativas.

Abstract:

This document analyzes the electoral alliance model called common candidates based on their general characteristics in the electoral regulations of the States of the country. It shows that some types of common candidates allow evading certain restrictions established for coalitions, such as the obligation of uniformity and the prohibition of transfer of votes, which has been validated by the Supreme Court of Justice of the Nation. It is tried to argue that this can have some negative consequences like the lack of certainty on the political options and the artificial creation of electoral force to some political parties to accede to the positions of proportional representation and prerogatives.

Palabras clave: candidatura común, coaliciones, transferencia de votos, principio de uniformidad.

Keywords: common candidates, coalitions, transfer of votes, principle of uniformity.

I. Introducción

Diversas entidades federativas han introducido en su legislación electoral las candidaturas comunes como alternativa para que los partidos políticos participen, de manera conjunta, durante los procesos electorales, sin necesidad de realizar una coalición.

La definición y regulación de las candidaturas comunes generalmente parte de la premisa de que, a diferencia de las coaliciones, los partidos que integran esa alianza mantienen su individualidad respecto a las prerrogativas y la postulación de sus propias plataformas electorales.

Esta circunstancia, y el hecho de que la competencia para legislar respecto a candidaturas comunes le corresponde al legislador local, ha generado que se creen distintos tipos y requisitos para conformarlas. No obstante, esto también ha provocado que en algunas entidades federativas se distinga a las candidaturas comunes de las coaliciones en cuanto a las restricciones que se imponen a estas últimas.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado la validez de esas disposiciones bajo los argumentos de libertad de configuración, individualidad de los integrantes de las candidaturas comunes y conocimiento del elector; pero se intentará exponer que estas razones no justifican que no se apliquen las restricciones de las coaliciones a las candidaturas comunes.

A partir de ello, el problema que se pretende mostrar en este trabajo es que algunas de las restricciones impuestas a las coaliciones (uniformidad y prohibición de transferencia de votos) son de índole constitucional, por lo que también deberían ser aplicables a las candidaturas comunes, debido a que son alianzas electorales que participan en los comicios de forma similar y como efecto de dicha normativa.

En tal sentido, la hipótesis que se pretende comprobar —o al menos acercarse a ella— es que la legislación en materia de candidaturas comunes se traduce en eludir las restricciones que se imponen a las coaliciones.

Para ello, se analizan la normativa electoral de todas las entidades federativas de país con el fin de encontrar las características comunes de este tipo de alianzas, así como diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II. Finalidades de las alianzas electorales

Las alianzas electorales entre partidos políticos¹ son mecanismos de diálogo dentro de los distintos procesos políticos,² con el fin de que dichos actores obtengan las mayorías necesarias para lograr distintos objetivos,³ como obtener más triunfos electorales, o bien establecer una agenda de gobierno conjunta.

Los partidos políticos realizan esas alianzas debido a que el ejercicio del poder político y la representación política dependen, primordialmente, de quién tiene el mayor número de votos. La titularidad de los cargos de representación popular y la integración de los órganos legislativos están condicionadas por la votación que obtienen las fuerzas políticas. En este sentido, juegan un papel fundamental en la formación del gobierno y del Poder Legislativo.

Es decir, los partidos forman alianzas para obtener el triunfo electoral, construir coaliciones de gobierno (en regímenes parlamentarios o presidencialistas), o bien cuando no se asocian para esos fines, pueden hacerlo con el fin de constituirse como oposición política.⁴

¹ En la literatura estadounidense se denominan “coaliciones preelectorales” al conjunto de partidos políticos que no compiten independientemente en una elección, ya sea porque públicamente realizan campaña juntos, postulan los mismos candidatos o gobiernan de manera conjunta después de las elecciones. Al respecto, consúltese a Golder, Sona, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, Ohio, Ohio State University, 2006, p. 12.

² Robles Egea, Antonio, “Coaliciones políticas y sistema democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 105, julio-septiembre de 1999, p. 286.

³ Debe distinguirse que existen distintos tipos de coaliciones (en sentido amplio), pues hay electorales, parlamentarias y de gobierno. Las alianzas no se circunscriben a una contienda electoral, sino que son útiles incluso para evitar la inmovilización de las decisiones políticas trascendentes en una sociedad. Véase Paoli Bolio, Francisco, “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México”, *IUS*, año VI, núm. 30, julio-diciembre de 2012, p. 138.

⁴ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2001, pp. 29 y 30. Este autor explica que las coaliciones son útiles tanto en el régimen parlamentario como en el presidencialista. En el primero, porque es el Parlamento el que elige al gobierno. Mientras que en el presidencialista, el presidente requiere de la mayoría en el órgano legislativo. En cuando a los partidos que optan por coaligarse, pero no como gobierno, señala que tienen la capacidad de ejercer un nivel significativo de presión. De hecho, mientras la fuerza mayoritaria forma una coalición de gobierno, es probable que la segunda fuerza electoral conforme una coalición de oposición. Véase también Márquez Cruz, Guillermo, “Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España”, *Política y Sociedad*, vol.

Específicamente, las alianzas electorales son el resultado de estrategias para que los partidos políticos amplíen su oferta ante el electorado y obtengan su voto. Así, su objetivo es alcanzar un mejor resultado electoral y más cargos de representación popular.⁵

Las alianzas pueden ser homogéneas o heterogéneas. El primer caso se da cuando la ideología de las fuerzas políticas que la integran es compatible. Son heterogéneas cuando no exista esa concordancia y se trata de una unión para obtener el mayor número de votos posibles.⁶

Su finalidad es lograr una *coordinación estratégica*, porque con ellas se pretende evitar la dispersión de las preferencias electorales y sumar los votos de distintas fuerzas políticas a un candidato en común.⁷ De tal modo que en los planes y expectativas de los partidos, su unión electoral les brindará mejores resultados que si contendieran de manera separada, porque al sumar sus votos en torno a una misma candidatura aumentan las posibilidades de triunfo en las elecciones.⁸

40, núm. 2, p. 159, quien engloba las finalidades de las alianzas entre partidos políticos en: a) obtener la recompensa de formar parte del gobierno, y b) influenciar la acción gubernamental del gobierno.

⁵ Clerici, Paula, “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”, *Revista Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, vol. 9, núm. 2, noviembre de 2015, p. 313. Sobre este aspecto, la autora menciona que las alianzas electorales son producto de cálculos estratégicos, para maximizar los votos, cargos, afiliados, financiamiento y para lograr la supervivencia política de las organizaciones. También puede consultarse a Roig I. Berenger, Rosa Mari, *Los efectos del sistema electoral europeo en España: los partidos políticos en el ámbito no estatal*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005, pp. 26 y 27.

⁶ *Ibidem*, pp. 40 y 44.

⁷ Reynoso, Diego, “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1998-2006”, *Política y Gobierno*, México, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2011, p. 4. El autor explica que la coordinación estratégica se puede presentar cuando los partidos políticos deciden ir juntos en alianzas electorales o candidaturas comunes; en este sentido, cuando los partidos logran ponerse de acuerdo en cuanto al candidato que apoyarán y logran coaligarse para tener un mejor resultado, existirá una coordinación estratégica exitosa a nivel de la élite. Explica que esto es importante porque si fracasan en la coordinación de apoyar a un candidato en común, los electores pueden abandonar a los partidos con menos probabilidades y votar por quien tenga verdaderas probabilidades de ganar (voto estratégico). También puede consultarse a Bandyopadhyay, Siddhartha *et al.*, *Pre-Election Coalitions and Post-Election Bargaining*, New Jersey, Rutgers University, 2009, p. 2, en la que los autores explican que si diversos partidos de una oferta electoral similar contienen de manera separada, el resultado será que dividirán el voto.

⁸ Sobre este tema puede consultarse a Golder, Sona, “Pre-Election Coalition Formation in Parliamentary Democracies”, *British Journal of Political Science*, núm. 36,

Esto es lógico si se parte de la premisa de que la postulación de un mismo candidato por varios partidos reduce la fragmentación de las preferencias electorales que, en teoría, al conjuntar al electorado que simpatiza con cada partido.⁹ Así, al reducir las candidaturas, existen menos posibilidades de que los votantes se dispersen.¹⁰ De tal modo, hipotéticamente, quienes son afines a los partidos que participan en alianza también lo harán por el candidato que postulen mediante la alianza. Al respecto, Pasquino ha señalado que en este supuesto los actores políticos tienden a incluir en su oferta una multiplicidad de preferencias e integrar nuevas para mejorar su atractivo.¹¹

Entonces, las alianzas se forman con el fin de que los partidos que la integran realicen un intercambio de beneficios. Por eso es que éstas tienden a ser del tamaño mínimo, únicamente con los partidos que resulten necesarios para alcanzar sus propósitos.¹²

III. Conceptualización de las candidaturas comunes

Las candidaturas comunes son una alternativa para que los partidos políticos participen unidos en los procesos electorales, sin mediar una coalición, con el fin de postular a los mismos candidatos (en planilla, fórmula o de manera individual).¹³

2006, pp. 196 y 197, quien sostiene que la clave para que los partidos formen alianzas electorales reside en el cálculo que realicen sobre obtener o no la victoria de forma individual o en conjunto. En este sentido, sostiene que existe evidencia empírica de que las alianzas electorales proporcionan ventajas para obtener más votos que si los partidos contendieran individualmente en cierto tipo de distritos, pero que existe una posible pérdida de utilidad cuando las alianzas ocurren entre partidos con ideología opuesta.

⁹ Sartori, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2005, p. 159.

¹⁰ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, 2008, p. 64. Al respecto, el autor sostiene que cuando compiten más partidos, es más alejado el grado de proporcionalidad entre votos y escaños, y que el número de éstos para el partido más fuerte depende, justamente, del grado de fragmentación del sistema de partidos en conjunto con el sistema electoral.

¹¹ Pasquino, Gianfraco, "Accountability", *Postdata*, núm. 13, agosto de 2008, p. 16.

¹² Clerici, Paula, "Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría", *Ciencia Política*, núm. 16, julio-diciembre de 2013, p. 19.

¹³ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y acumulados. También véase a Olvera Acevedo, Alejandro, "El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal", *Quid Iuris*, México, año 3, vol. 7, diciembre 2015-febrero de 2016, p. 87, quien explica que el origen de las candidaturas comunes se remonta a la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos

Su fundamento actual se encuentra en el artículo 41 constitucional, que prevé que los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, y que la ley regulará las formas específicas de su intervención en los procesos electorales.

En la reforma constitucional de 2014,¹⁴ se estableció que el Congreso de la Unión debía emitir una Ley General de Partidos que regulara la participación de partidos políticos a través de las coaliciones y, a su vez, en dicha Ley se dispuso que las entidades federativas tienen la atribución de establecer formas distintas de participación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos (artículo 85.5).

Así que mientras la regulación de las coaliciones le corresponde al Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados pueden crear y regular otras formas de participación. Esto ha sido confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹⁵ que ha determinado que las entidades federativas pueden establecer mecanismos de participación distintos a las coaliciones, de acuerdo con sus propias necesidades,¹⁶ siempre y cuando éstas sean razonables.¹⁷

Asimismo, la Corte ha señalado que las candidaturas comunes, al igual que las coaliciones, comparten la característica de que los partidos políticos postulan a los mismos candidatos para maximizar las posibilidades de triunfo. Sin embargo, difieren en que, en las coaliciones los partidos políticos participan como si fueran uno solo, mientras que en las candidaturas comunes, esto no es así, porque cada integrante mantiene su individualidad, lo cual influye en el uso y ejercicio de sus prerrogativas.¹⁸

En otra ocasión, la Corte declaró la invalidez de una disposición electoral de Tamaulipas que exigía a los partidos políticos la aprobación de una plataforma electoral para poder integrar una candidatura común. Al

Electoral de 1977 y al Código Federal Electoral de 1987, que establecían la posibilidad de que diversos partidos políticos postularan a un mismo candidato, sin que mediara coalición.

¹⁴ “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral”, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

¹⁵ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 60/2009 y acumulada.

¹⁶ Ley General de Partidos Políticos, artículo 85, párrafo 1.

¹⁷ Sentencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 36/2014 y acumuladas.

¹⁸ Sentencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 17/2014; 103/2015; y 48/2017.

respecto, razonó que la existencia de tal plataforma es lo que distingue a las coaliciones de las candidaturas comunes, por lo que al exigirse ese requisito se desvanecía tal distinción, lo cual implicaba que el Congreso local invadiera la competencia del Congreso de la Unión en materia de coaliciones.¹⁹

Lo anterior nos permite acercarnos a una delimitación del concepto de candidaturas comunes como un tipo de alianza electoral, que permite a los partidos políticos la postulación de los mismos candidatos, quienes mantienen su individualidad para el ejercicio de sus prerrogativas y defender una plataforma electoral distinta.

IV. Características generales de las candidaturas comunes en los estados

Para lograr un mayor entendimiento de las candidaturas comunes, se realizó un análisis de las Constituciones y leyes electorales de las entidades federativas del país, con el fin de encontrar los rasgos de este tipo de alianzas. De lo anterior, se identificó que 24 entidades federativas²⁰ han regulado la

¹⁹ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 45/2015 y sus acumuladas.

²⁰ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 57; Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 174; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 298; Código Electoral de Colima, artículo 72; Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, artículo 61; Ley Electoral del Estado de Chihuahua, artículo 63; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, artículo 32 bis; Código Electoral del Estado de México, artículo 74; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, artículo 165; Código Electoral del Estado de Hidalgo, artículo 38 bis; Código Electoral de Michoacán, artículo 152; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, artículo 60; Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, artículo 81 bis; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículo 300; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla, artículo 58 bis; Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 140; Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, artículo 49; Ley Electoral de San Luis Potosí, artículo 191, pero en esta entidad se les denomina alianzas electorales; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, artículo 61; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora, artículo 99 bis; Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, artículo 92; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, artículo 89; Ley de Partidos Políticos de Tlaxcala, artículo 136; y Ley de Partidos Políticos de Yucatán, artículo 79. Respecto a la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León, debe precisarse que en la acción de inconstitucionalidad 83/2017, la Corte invalidó los artículos que regulaban las candidaturas comunes por considerar que vulneraban el principio de reserva de fuente, ya que en la Ley General de Partidos se estableció que la regulación sobre las formas de participación de los partidos políticos debía ser establecida en las Constituciones locales.

participación de las candidaturas comunes dentro de sus procesos electorales, con las características similares que a continuación se muestran.

1. *Obligación de celebrar un convenio*

La primera característica que se puede advertir es que para conformar una candidatura común es necesario que los partidos políticos presenten un convenio o acuerdo.²¹ Destaca el caso de Querétaro, en el cual los partidos que conformen la alianza deben presentar una carta de intención.²²

2. *Distribución de votos*

En este rubro podemos distinguir dos grupos. En uno, se encuentran las entidades federativas que autorizan pactar la distribución de votos en el convenio de candidatura común entre sus integrantes. En este conjunto, podemos encontrar a ocho entidades federativas.²³

En el otro grupo, se ubican 15 entidades federativas que prohíben expresamente la transferencia de votos mediante candidaturas comunes o establecen que los votos se suman de manera individual a cada partido político.²⁴ Dentro de este grupo, en cuatro entidades federativas los ins-

²¹ En el caso de Quintana Roo, el artículo quinto transitorio del Decreto 100 por el que se hicieron reformas a la Constitución del estado, publicado en el *Periódico Oficial* de la entidad el 21 de septiembre de 2017, se estableció que la figura de las candidaturas comunes sería aplicable para el proceso electoral de 2019. Debido a que el Congreso local no legisló sobre la materia, el Instituto Electoral de Quintana Roo emitió los lineamientos IEQROO/CG/A-061/19, mediante los cuales reguló la participación de las candidaturas comunes en el proceso electoral de ese año. Ahí estableció la obligación de presentar un convenio.

²² Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 141.

²³ Ley Electoral de Baja California Sur, artículos 174 y 176; Código Electoral de Colima, artículos 74 y 78; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, artículo 32 bis; Código Electoral del Estado de México, artículos 77 y 81; Ley Electoral de San Luis Potosí, artículo 191; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora, artículo 99 bis; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, artículo 89; y Ley de Partidos Políticos de Tlaxcala, artículo 137.

²⁴ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 57 C; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 298; Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, artículo 61, párrafo 5 y 230, fracción III; Ley Electoral del Estado de Chihuahua, artículo 42, fracción II; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, artículo 165 octavo; Código Electoral del Estado de Hidalgo, artículo 38 bis; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, artículo 60, inciso h); Ley de Instituciones

titutos electorales locales han tenido que reglamentar sobre el tema de candidaturas comunes,²⁵ debido a que no existen disposiciones legales que las regulen o existe falta de claridad en la ley.

3. *Presentación en boletas electorales*

La presentación de las candidaturas comunes en las boletas electorales se refiere a si la legislación permite que los partidos políticos que la integran aparezcan de manera conjunta en la papeleta, o bien si deben aparecer de manera separada.

Generalmente, cuando las legislaciones permiten que exista distribución de votos, establecen que los partidos aparezcan unidos en la boleta. En este sentido, los mismos estados que establecen la repartición de votos disponen esta forma de diseño de la papelería electoral.²⁶

De igual modo, las entidades que no permiten que se pacte la distribución de votos ordenan que cada partido que haya conformado una candidatura común aparezca de manera separada en la boleta.²⁷

y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículo 300; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla, artículo 292 bis; Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 140, párrafo 1; y Ley de Partidos Políticos de Yucatán, artículos 79 y 79 bis.

²⁵ Acuerdo CG-68/2017 emitido por el Instituto Electoral de Michoacán; el Acuerdo IEQROO/CG/A-061/19, en el cual el Instituto Electoral de Quintana Roo tuvo que regular todo el tema de candidaturas comunes debido a la omisión legislativa del Congreso de la entidad; los Lineamientos que deberán acatar los partidos políticos para la postulación de candidaturas comunes en el proceso electoral 2017-2018 en Sinaloa, emitidos por el Instituto Electoral de dicha entidad, y el Acuerdo CE/2017/025 del Instituto Electoral de Tabasco.

²⁶ Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 124; Código Electoral de Colima, artículo 78; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, artículos 32 bis y 32 quater; Código Electoral del Estado de México, artículo 81; Ley Electoral de San Luis Potosí, artículo 193; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora, artículo 99 bis 2; Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, artículo 89, y Ley de Partidos Políticos de Tlaxcala, artículo 138.

²⁷ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 57 C; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México, artículo 386; Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, artículo 61 fracción IX; Ley Electoral del Estado de Chihuahua, artículo 45, apartado 4; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, artículo 308; Código Electoral del Estado de Hidalgo, artículos 38 bis y 140; Acuerdo CG-68/2017 emitido por el Instituto Electoral de Michoacán; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Morelos, artículo 60, inciso g); Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículos 162 y 300; Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Puebla, artículo 58 bis; Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 141; Acuerdo

4. Límite de distritos o municipios

En algunas entidades federativas se han establecido límites al número de ayuntamientos y distritos que pueden ser incluidos en las candidaturas comunes. Por ejemplo, en el Estado de México, Guerrero, Hidalgo y Tamaulipas, sólo se pueden postular mediante este tipo de alianzas hasta 33% de los municipios y distritos. En Aguascalientes sólo se puede realizar esta unión respecto al 10% de los cargos referidos, y en Oaxaca, hasta el 25%.²⁸ Por otro lado, en Baja California Sur se requiere un mínimo de tres ayuntamientos para postular candidaturas comunes.²⁹

5. Uniformidad

En cuanto a las reglas de uniformidad, entendidas éstas en el sentido de prohibir la celebración de coaliciones en los procesos en los que se hayan postulado candidaturas comunes, encontramos el caso de cinco entidades federativas en esta situación.³⁰ En Michoacán y Morelos es a la inversa debido a que sólo pueden participar en candidaturas comunes los partidos políticos que no hayan formado una coalición en la demarcación.³¹

En algunas entidades, la uniformidad se refiere a los partidos que pueden integrar las candidaturas comunes en los procesos electorales de la entidad. En este caso, en Chiapas, Sinaloa y Sonora los partidos políticos

IEQROO/CG/A-061/19 del Instituto Electoral de Quintana Roo; Lineamientos que deberán acatar los partidos políticos para la postulación de candidaturas comunes en el proceso electoral 2017-2018 en Sinaloa, emitidos por el Instituto Electoral de dicha entidad; Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, artículo 216; y Ley de Partidos Políticos de Yucatán, artículo 79 bis.

²⁸ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 57 C; Código Electoral del Estado de México, artículo 75, fracción II; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero, artículo 165; Código Electoral de Hidalgo, artículo 38 bis; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Oaxaca, artículo 300, y Ley Electoral del Estado de Tamaulipas, artículo 89.

²⁹ Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 174, párrafo 3.

³⁰ Código Electoral del Estado de Aguascalientes, artículo 57 B, Código Electoral de Colima, artículo 78, párrafo 4; Código Electoral del Estado de México, artículo 81; Código Electoral de Hidalgo, artículo 38 bis, y Ley Electoral de Tamaulipas, artículo 89.

³¹ Código Electoral de Michoacán, artículo 152, fracción II y Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de Morelos, artículo 60, inciso a).

que conformen una candidatura común no pueden integrar otra alianza del mismo tipo con partidos distintos.³²

Por otro lado, en Baja California Sur y Durango se establece la obligación de postular candidaturas comunes en todos los ayuntamientos cuando exista esta alianza respecto a la elección de gobernador.³³

En otras entidades no se prohíbe que de manera simultánea los partidos que conforman una coalición también lo hagan en candidaturas comunes. En el caso de Querétaro, se establece expresamente que es válido que los partidos se postulen en coaliciones y candidaturas comunes.³⁴

A partir de este acercamiento a los modelos y características de las candidaturas comunes en las entidades federativas, se intentará evidenciar algunos aspectos en los que este tipo de alianzas constituyen una forma de eludir las restricciones que impone la Ley General de Partidos Políticos a las coaliciones, a partir del análisis de algunos efectos de su participación en los procesos electorales locales, principalmente aquellos casos en los que se permite la participación de coaliciones y candidaturas comunes de manera simultánea, integradas por partidos que forman parte de ambas en distintos distritos o municipios y en los que se permite pactar la distribución de votos.

V. La elusión de la uniformidad

La Ley General de Partidos establece que las coaliciones deben ser uniformes, y precisa que los partidos políticos no pueden participar en más de una coalición, ni sus integrantes pueden ser diferentes por el tipo de elección.³⁵

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido que el principio de uniformidad de las coaliciones se refiere a diversas dimensiones. En tal sentido, ha señalado que este

³² Código de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, artículo 61, párrafo 1; Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sinaloa, artículo 61, párrafo 2, y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Sonora, artículo 99 bis, párrafo 2.

³³ Ley Electoral de Baja California Sur, artículo 174 y Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, artículo 32 bis.

³⁴ Ley Electoral del Estado de Querétaro, artículo 140, fracción I.

³⁵ Ley General de Partidos Políticos, artículo 87, párrafo 15, el cual textualmente establece: “15. Las coaliciones deberán ser uniformes. Ningún partido político podrá participar en más de una coalición y éstas no podrán ser diferentes, en lo que hace a los partidos que las integran, por tipo de elección”.

principio se traduce en la necesidad de que exista coincidencia entre sus integrantes y en la postulación de candidatos.³⁶

En otra ocasión, la Sala Superior sostuvo que el principio de uniformidad se traduce en que los partidos políticos están impedidos a celebrar una coalición por cada nivel de cargo que se elige. Dicho de otra manera, no sería válido que los partidos políticos celebraran coaliciones distintas para gobernador, diputados y ayuntamientos.³⁷

Asimismo, estableció que era válido que en un convenio de coalición se establecieran diversas combinaciones de los partidos que la integran para postular candidatos, porque lo relevante del principio de uniformidad era defender una misma plataforma.³⁸ Es decir, según la Sala Superior, el principio de uniformidad permite que varíen las combinaciones de partidos políticos que postulan las diversas candidaturas que incluye una coalición (dinámicas), con la limitante de que no se puede introducir a otros partidos políticos que no formaran parte de esa alianza.

Por ello, consideró que el principio de uniformidad se cumple cuando: a) se conforma una coalición total; b) los partidos políticos participen en distintas combinaciones para los casos de diputados y ayuntamientos, y c) no pueden adicionarse partidos externos a la coalición.³⁹

En el caso de las candidaturas comunes, la Suprema Corte ha establecido que no es necesario que sea uniforme.⁴⁰ Por su parte, la Sala Superior ha señalado que es válido que en un mismo proceso electoral coexistan convenios de coalición y de candidatura común, pero que esto no debe darse de manera arbitraria.⁴¹

En dicho sentido, la Sala estableció que cuando dos o más partidos políticos decidan postular candidaturas comunes a todos los cargos de diputados locales o ayuntamientos, deben hacerlo mediante una coalición, porque así se disminuye la posibilidad de que se eludan las restricciones con las que cuentan estas alianzas. Además, razonó que la postulación de todos los candidatos a diputados revela identidad de postulados, bases

³⁶ Sentencias de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-JRC-457/2014 y SUP-JRC-106/2016.

³⁷ Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-49/2017.

³⁸ *Idem.*

³⁹ *Idem.*

⁴⁰ Sentencia de la acción de inconstitucionalidad 103/2015.

⁴¹ Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-24/2018.

y principios, por lo que no podría plantearse que cuentan con una plataforma distinta.⁴²

En otro asunto, la Sala Superior precisó que cuando se postule el 25% de candidaturas a diputaciones y ayuntamientos en candidatura común, se deberá considerar que existe una coalición y, por tanto, le es aplicable el principio de uniformidad.⁴³

En esa misma línea jurisprudencial ha señalado que es necesario vigilar la conformación de las candidaturas comunes, con el fin de evitar que artificialmente se pretenda evadir el régimen de coaliciones.⁴⁴

Las sentencias de la Sala Superior que se han citado evidencian que en ocasiones la suscripción de convenios de candidatura común ha tenido como fin evadir las restricciones que existen para las coaliciones. De hecho, anteriormente no existió algún pronunciamiento respecto al límite de candidatos que era válido postular en candidatura común en coexistencia con una coalición, con la consecuente afectación a la equidad. Esto es debido a que, como ya se anotó, los partidos políticos que integran una candidatura común ejercen sus prerrogativas de manera individual, mientras que en una coalición todos los partidos son considerados uno solo.

Una muestra de lo anterior es que, previamente, la Sala Superior se vio en la necesidad de determinar que las candidaturas comunes totales debían ser consideradas un solo partido político para efecto de la distribución del tiempo en radio y televisión que de manera igualitaria le corresponde a cada organización política, porque si a cada integrante de la alianza se le considerara de manera individual, se afectaría la equidad, debido a que a sus candidatos se les otorgaría mayor tiempo que a los que contienen por un único partido político o en coalición.⁴⁵

A pesar de que la Sala Superior estableció el porcentaje de postulaciones que puede realizarse en candidatura común en coexistencia con una coalición (menos de 25%), cuando se conformen por partidos políticos que participan en ambas, se trata de la elusión al principio de uniformidad.

⁴² *Idem.*

⁴³ Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-68/2018.

⁴⁴ Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-40/2018.

⁴⁵ Sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-109/2009.

Debe recordarse que el principio de uniformidad de las coaliciones está previsto en la Constitución federal,⁴⁶ y que la Sala Superior ha establecido que una de sus finalidades es evitar la confusión y la falta de certeza en la emisión del voto, pues sería difícil distinguir qué partidos participan en una u otra alianza si se integran con algunos de los mismos partidos políticos.⁴⁷

Se considera así porque el principio prohíbe que los partidos que conformaron una coalición no participen en otra dentro del mismo proceso electoral, por lo que al menos en el porcentaje indicado, las organizaciones políticas pueden participar en otro tipo de alianza.

VI. Presentación de las candidaturas comunes

Los partidos que integran una candidatura común pueden presentarse al electorado de manera separada o conjunta en las boletas electorales. Esto es relevante porque con ello se define la forma en cómo deben ser contabilizados los votos para cada partido político al final de la elección. Si aparecen separados, es posible conocer cuál es la verdadera fuerza electoral de cada partido político.

Sin embargo, si se presentan bajo un mismo emblema, la distribución de votos que obtiene una candidatura común está sujeta a una negociación, la cual se plasma en el convenio correspondiente.⁴⁸ Esto, porque si los partidos participan de manera conjunta en la boleta, no existe la posibilidad de que el elector manifieste su voluntad concreta por alguno de ellos, ni de que esto se determine con certeza. Por ello es que en distintas legislaciones se prevé como mecanismo para distribuir los votos las reglas que se dan en el convenio que da origen a la candidatura común.

Bajo esta modalidad se beneficia a los partidos con menor fuerza electoral con la votación de los partidos con mayor fuerza y estructura. En cambio, al aparecer separados en la boleta, se les obliga, a todos los par-

⁴⁶ *Diario Oficial de la Federación* del 10 de febrero del 2014, que contiene el “Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político electoral”, en cuyo artículo segundo transitorio se establece que en la Ley de Partidos se regularía un sistema uniforme de coaliciones.

⁴⁷ Sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-66/2018.

⁴⁸ Méndez de Hoyos, Irma, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, *Política y Gobierno*, vol. XIX, núm. 2, segundo semestre de 2012, pp. 160 y 161.

tidos, a buscar el sustento electoral de manera individual, para mantener el registro o tener derecho a otras prerrogativas.

Desde 2009, al menos en las elecciones federales, se introdujo una reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales sobre la presentación en las boletas electorales de los partidos que contendieran en coalición. La reforma ordenó que todos los partidos, aun cuando contendieran coaligados, debían aparecer por separado en la boleta electoral. La finalidad de esta reforma fue que se pudieran contabilizar los votos para cada partido.⁴⁹

Esta disposición fue retomada en la actual Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prohíbe que los emblemas de los partidos políticos coaligados aparezcan en un mismo recuadro.⁵⁰

Sin embargo, en la legislación de algunas entidades federativas se permite que se presenten de manera conjunta en la boleta, lo cual ha generado que, a pesar de que ambas figuras se trata de alianzas electorales, se regulen de manera disímil.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado la validez de legislaciones estatales que permiten a los partidos aliados aparecer, de manera conjunta, en la boleta electoral, debido a que las reglas sobre candidaturas comunes se encuentran dentro de la libertad de configuración, además de que se respeta la decisión del elector, quien puede optar por apoyar a una candidatura común.⁵¹

Pese a tales argumentos, debe recordarse que para considerar que el elector ejerce realmente el sufragio, debe existir la posibilidad de elegir entre las distintas alternativas de manera libre, pues como lo expresa No-

⁴⁹ Cisneros Yescas, Gerardo, “Gobernanza electoral y ¿voto nulo escolarizado? El efecto de la coalición parcial y de la boleta electoral en la elección federal de 2012 en México”, *Estudios Políticos*, núm. 37, enero-abril de 2016, p. 145. El autor sostiene que la finalidad de esta reforma fue que los partidos pequeños obtuvieran una votación mayor por estar coaligados. En este artículo se analiza que el cambio de la boleta electoral y el hecho de que una coalición sólo contendiera en algunos distritos electorales, generó el incremento del número de votos nulos en la elección federal de 2012, debido a que, por confusión, en los lugares en los que no existió coalición, los votantes marcaron en la boleta a varios de los partidos que integraban la coalición en otros distritos. Según el autor, esto también se ve influenciado por el grado de estudios, pues a mayor educación los electores cometen menos errores en las boletas (p. 159).

⁵⁰ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 266, párrafo 6.

⁵¹ Acciones de inconstitucionalidad 59/2014, así como 17/2015 y su acumulada.

hlen, sólo quien tiene la opción entre dos alternativas puede ejercer verdaderamente el sufragio.⁵²

Ahora, es cierto, como lo sostiene la Corte, que cuando el elector otorga el voto a una candidatura común, manifiesta la voluntad a favor de una opción política, pero esto sólo puede referirse al candidato que fue postulado bajo esa modalidad. Cuestión distinta ocurre respecto a los partidos políticos que la integran, porque cuando éstos aparecen unidos en la boleta, se le impide al elector manifestarse con libertad respecto a qué partido desea otorgar su apoyo.

VII. Distribución de votos

El total de votos de cada partido no sólo se ve afectado por el hecho de que los partidos que postulan una misma candidatura aparezcan de manera conjunta en las boletas electorales, sino que también repercute la forma en cómo se regula la distribución de votos en el convenio que da origen a la alianza.

En el caso de las coaliciones, la Ley General de Partidos exige que se celebre un convenio; sin embargo, se prohíbe que en sus cláusulas se establezca la distribución o transferencia de votos entre los integrantes de la alianza.⁵³

La transferencia de votos consiste en que los partidos que realizan una alianza electoral pueden convenir el porcentaje de votos que les corresponde respecto de los que obtienen, en total, las candidaturas que postulen. En este procedimiento, la fuerza política de cada partido político no es determinada por los votos que individualmente obtengan, sino por el porcentaje que se determine en el convenio correspondiente.

Antes, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales permitía que existiera transferencia de votos entre los integrantes de una coalición, porque era válido que los partidos integrantes de una coalición que no alcanzaran el porcentaje de votos para mantener el registro recibieran los sufragios necesarios del partido con más votos.⁵⁴

⁵² Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 10 y 11.

⁵³ Ley General de Partidos Políticos, artículo 87, apartado 10, que establece que los partidos políticos no pueden distribuir o transferirse los votos mediante el convenio de coalición.

⁵⁴ Sobre este tema, puede consultarse a Ramos Mega, Ernesto, “Índice para evaluar normas sobre alianzas partidistas en México”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 8, 2011, pp. 212 y 213, quien expone que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electro-

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional la transferencia de votos prevista en el convenio de coalición,⁵⁵ por las siguientes razones:

- a) Con ello se vulneraba el principio de igualdad, porque mientras los partidos que contendieran individualmente debían obtener por sí mismos la votación necesaria para conservar el registro, los partidos coaligados podían alcanzar el porcentaje necesario mediante una transferencia de votos. En el primer caso, los partidos que no participan en la alianza pueden perder el registro si no obtienen dichos sufragios, pero los partidos coaligados no lo perderían, porque se verían beneficiados por la transferencia.
- b) Se vulnera la voluntad del elector y el principio constitucional de autenticidad de las elecciones, porque con la transferencia se creó una fuerza electoral artificial de los partidos políticos a través de la manipulación del voto.

Con ese criterio, la Corte dejó claro que no era válido transferir votos entre los partidos políticos que contendieran en coalición. De este modo, los partidos políticos, a pesar de contender en alianza, estaban obligados a demostrar su fuerza política individual para mantener el registro. La forma como podían demostrarla dependía de dos elementos: *a)* que sus emblemas aparecieran de manera separada en las boletas electorales, para que el elector pudiera seleccionar a cuál de ellos apoyaba, y *b)* la determinación de la Corte de que la distribución o transferencia de votos no era contraria a la Constitución.

En las entidades federativas ocurrió algo distinto; por ejemplo, en el Estado de México se permitió que los partidos coaligados se distribuyeran los votos y que aparecieran en un mismo emblema en la boleta electoral, lo cual fue validado por el Tribunal Electoral,⁵⁶ bajo el argu-

rales establecía un límite para la transferencia de votos, porque los partidos sólo podían recibir la votación que les hiciera falta para mantener el registro.

⁵⁵ Sentencia de las acciones de inconstitucionalidad 62/2018 y acumuladas.

⁵⁶ Villareal Martínez, Juan Carlos, "Efectos colaterales de la concurrencia de las legislaciones federal y local en 2012. El fenómeno de la votación nula", *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 11, 2013, pp. 277 y 278. Sobre el tema, el autor señala que el criterio de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podría ser contradictoria con el de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad 62/2018 y acumuladas, pues la Sala Regional sostuvo que debido a que los partidos coaligados aparecían en un solo emblema en la boleta electoral, la forma

mento de que la Corte se pronunció sobre la transferencia de votos para conservar el registro y no para otras prerrogativas. Cabe señalar que la existencia de este tipo de normas estatales respondía a que la competencia para regular a las coaliciones era de las entidades federativas; pero con la reforma constitucional en materia electoral de 2014 se determinó que la regulación de las coaliciones corresponde al Congreso de la Unión.

Sin embargo, el camino que ha seguido la regulación de las candidaturas comunes ha sido distinto que el de las coaliciones, a pesar de que también se trata de una alianza electoral entre partidos políticos. En esta modalidad sí se permite que los partidos distribuyan la votación que obtengan los candidatos que postularon de conformidad con las cláusulas del convenio que da origen a la alianza.

Al respecto, la propia Corte ha declarado válidas las normas de las entidades federativas en las que se establece que en el convenio de las candidaturas comunes se determine la forma de distribuir los votos entre los partidos que la integran.⁵⁷

Lo anterior, sobre la base de que *a)* se trata del ejercicio de la libertad de configuración del legislador; *b)* dentro de ella es posible que los convenios contengan reglas sobre distribución de votos entre partidos; *c)* con ello se respeta la voluntad del elector, quien, en su caso, vota por un conjunto de partidos que postularon una candidatura común, y *d)* porque es conocida por ellos la forma en la que se distribuirán los votos a partir de lo previsto en tal convenio.

Esto, a pesar de que propia Corte ya se había pronunciado respecto a que la transferencia de votos mediante convenio de coalición es inconstitucional, al crear desigualdad de oportunidades entre los partidos políticos y manipular la voluntad ciudadana. Si bien es cierto que esas razones fueron pronunciadas respecto a las coaliciones, son totalmente aplicables a las candidaturas comunes, porque también se trata de alianzas, y este tipo de distribución propicia un trato distinto a los partidos que contienden de manera individual y la composición de una fuerza electoral ficticia.

de dotar de mayor certeza a la distribución de votos era atender al convenio de coalición, mientras que la Corte señaló que era inconstitucional que los votos se distribuyeran conforme al convenio de coalición.

⁵⁷ Sentencias de las acciones de inconstitucionalidad 59/2014, así como 17/2015 y su acumulada.

VIII. Consecuencias de la distribución de votos mediante convenio

La distribución de votos mediante convenio refleja que éstos se asignan mediante una negociación y no conforme a la voluntad de los electores,⁵⁸ lo cual genera que la fuerza electoral de los partidos sea distorsionada.

Además, cuando se permite que los emblemas de los partidos aparezcan unidos en la boleta electoral se impide conocer la voluntad de los electores respecto a qué partido político se desea apoyar con el voto, porque no se permite distinguir con claridad la voluntad del elector.

Esta distribución de votos también propicia que partidos políticos sin representatividad suficiente alcancen escaños de representación proporcional, a pesar de que la finalidad del sistema electoral es que la elección de los órganos de representación política dependa de la voluntad de la ciudadanía, de modo que sean los ciudadanos quienes decidan qué partidos deben tener escaños en los órganos de representación popular.⁵⁹

A continuación, se muestran los derechos y prerrogativas que dependen directamente de la fuerza electoral de los partidos políticos:

- a) Financiamiento público. Para que los partidos políticos tengan derecho a recibir financiamiento público es necesario que alcancen un porcentaje de la votación.⁶⁰
- b) Derecho a mantener el registro. Como ya se indicó, para que los partidos políticos conserven el registro, también es indispensable que obtengan determinado porcentaje de votación.⁶¹
- c) Asignación de cargos de representación proporcional. La Corte ha establecido: para que los partidos políticos puedan participar en la asignación de diputaciones locales de representación proporcional, deben alcanzar determinado porcentaje de votación.⁶²

⁵⁸ Méndez de Hoyos, Irma, “Coaliciones preelectorales...”, *cit.*, p. 161.

⁵⁹ Valdés, Leonardo, *Sistemas electorales...*, *cit.*, p. 43.

⁶⁰ Ley General de Partidos Políticos, artículo 52, el cual dispone que para que un partido político nacional tenga derecho a obtener recursos públicos locales, es necesario que haya obtenido el 3% de la votación válida emitida en el proceso electoral local anterior en la entidad federativa de que se trate.

⁶¹ Ley General de Partidos, artículo 94, el cual prevé que los partidos políticos perderán el registro cuando no obtengan, al menos, el 3% de la votación válida emitida, en alguna de las elecciones en las que participen.

⁶² Véase la jurisprudencia P./J. 69/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro “MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL”.

- d) Asignación de tiempo de radio y televisión. Para la asignación de esta prerrogativa a los partidos políticos, durante los procesos electorales locales, también se utiliza como base el porcentaje de votación que obtengan.⁶³

Lo anterior muestra que tales derechos y prerrogativas están vinculados de manera directa al porcentaje de votos que obtengan los partidos políticos. Es decir, los partidos acceden a tales derechos en proporción a su fuerza electoral individual.

Se ha sostenido que las alianzas electorales tienen finalidades distintas. En el caso de México, cuando se forman entre partidos fuertes con los de bajo apoyo electoral, los primeros buscan obtener un margen mayor de votos respecto a sus competidores, mientras que los partidos minoritarios pretenden mantener el registro. Cuando la alianza se da entre dos partidos con un historial de votación considerable, su fin es derrotar al partido en el gobierno.⁶⁴ Sin embargo, esto muestra que existe un incentivo distinto en el caso de las candidaturas comunes, que es transferir votos entre los integrantes de la alianza con el fin de mantener el registro, tener derecho a financiamiento y a las demás prerrogativas e, incluso, alcanzar curules de representación proporcional.

De tal modo, el proceso de coordinación estratégica, mediante el cual los actores políticos procuran convencer a los votantes y limitar las opciones políticas para evitar la dispersión del voto, no se limita a la obtención del triunfo electoral ni a la conservación del registro como partido, sino a ingresar a los órganos de representación popular y a acceder a las demás prerrogativas.⁶⁵

⁶³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 167, apartado 4, el cual prevé que, en las elecciones locales, el 60% del tiempo asignado a los partidos políticos será el porcentaje de votación obtenido por cada uno de ellos en la elección de diputados locales inmediata anterior.

⁶⁴ Devoto, Lisandro y Olmeda, Juan, “Juntos, pero no revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017, p. 68.

⁶⁵ Lago Peñas, Ignacio, “El voto estratégico en las elecciones autonómicas de Andalucía de 1996”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 109, enero-marzo de 2005, p. 156, en la que el autor explica que mediante la coordinación electoral el partido y votantes coordinan sus acciones para ganar más escaños, y cuando los partidos o candidatos representan una oferta similar, la consecución de votos necesarios para sus fines requiere limitar el número de competidores efectivos, ya sea al presentar las listas conjuntas o con la fusión de candidaturas.

Este asunto no es menor porque los partidos minoritarios, en diversas ocasiones, llegan a tener un papel definitorio dentro de los órganos de representación política, específicamente en las alianzas legislativas para tomar decisiones.⁶⁶ Ante escenarios en los que ningún partido cuenta con la mayoría suficiente para realizar reformas o crear leyes, los partidos minoritarios se vuelven indispensables para alcanzar el número de votos necesarios al interior del órgano.⁶⁷

Debe recordarse que en un régimen democrático, la capacidad de los partidos políticos de formar parte de las decisiones públicas, por ejemplo, al interior de un órgano legislativo, depende de su legitimidad, que obtienen de su capacidad de representar a la ciudadanía.⁶⁸ Por eso, cuando los partidos que no cuentan con suficiente representatividad obtienen escaños, se atenta contra el propio sistema democrático.

Los órganos legislativos deben ser un reflejo del electorado, en el que los grupos deben participar y ser representados en proporción a su real representatividad sin adulteraciones.⁶⁹ Los sistemas electorales tienen por objeto llevar a tales órganos a las mayorías y corrientes de opinión con

⁶⁶ Sobre este tema, puede consultarse a Kellam, Marisa, “Why Pre-electoral Coalitions in Presidential Systems?”, *British Journal of Political Science*, núm. 47, 2015, p. 393, quien sostiene que los partidos minoritarios participan en los procesos electorales para incidir en las negociaciones posteriores a las elecciones y, en realidad, no tienen la expectativa de ganar. Por su parte, en Debus, Marc, “Pre-electoral Commitments and Government Formation”, *Public Choice*, núm. 138, 2009, p. 47, en la que el autor argumenta que para las formaciones de las alianzas electorales son decisivos el número de partidos que la conforman, porque esto repercute en las negociaciones posteriores, como las posiciones dentro del gobierno o la injerencia en la toma de decisiones.

⁶⁷ González Madrid, Miguel y Solís Nieves, Víctor Hugo, “Los partidos minoritarios: precursores de nuevas alianzas”, *Polis*, vol. 6, núm. 2, pp. 215 y 216, en la que el autor sostiene que debido a la competitividad política, los partidos minoritarios pueden convertirse en factores de éxito, por lo que su relevancia no está dada en función del tamaño del grupo, sino en el papel que pueden jugar para inclinar la balanza dentro de los órganos de representación popular. Véase también a Arellano Ríos, Alberto, “Los partidos minoritarios en el sistema político jalisciense”, *Polis*, vol. 9, núm. 1, 2013, pp. 51 y 52.

⁶⁸ Mair, Peter, *Representative Versus Responsible Government*, Cologne, Max Plank Institute for Study of Societies, p. 10. Al respecto el autor sostiene que cuando los partidos no cuentan con representación de la ciudadanía, tampoco tienen legitimidad para oponerse al gobierno.

⁶⁹ Flores, Imer, “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en Concha Cantú, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, pp. 217 y 218.

la menor distorsión posible.⁷⁰ Los órganos electos deben ser una muestra adecuada de los intereses de la sociedad, por lo que debe existir una relación proporcional entre las fuerzas políticas, sus votos y los escaños que obtengan, pues mientras más se alejen estos elementos, la representatividad del sistema será menor.⁷¹

Todo esto en un escenario en el que la transferencia de votos no está justificada por la libertad de configuración de los legisladores locales, porque el límite al libre desarrollo de las normas sobre participación de los partidos políticos es que sean razonables, lo cual se incumple al impedir que las prerrogativas se asignen conforme a la verdadera su fuerza electoral.⁷²

También se incumple con la voluntad del electorado, porque las normas citadas que regulan la distribución de derechos y prerrogativas de los partidos políticos establecen que éstos deben ser otorgados en función de la fuerza electoral de los partidos y no a partir de un acuerdo de voluntades entre ellos.

Votar por una candidatura común no autoriza a que mediante un convenio se disponga de la voluntad del electorado, respecto a la manera de

⁷⁰ Ramírez González, Victoriano y López Carmona, Adolfo, “Sistemas electorales basados en la representación proporcional”, *Extoikos*, núm. 6, 2012, p. 30.

⁷¹ Ortega, Carmen y Morata, Belén, “Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina”, *Politeia*, núm. 29, julio-diciembre de 2002, p. 85

⁷² Al respecto, véase a Samuels, David, “Presidentialized Parties. The Separation of Powers and Party Organization an Behavior”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, mayo de 2002, pp. 465, 469 y 470. En este estudio el autor sostiene que el incentivo de los partidos minoritarios para participar en alianzas (a pesar de saber que no ganarán) es poder obtener el control de puestos o influir en la aprobación de políticas sin incurrir en el costo de obtener el voto. El éxito de estos partidos depende de obtener escaños, porque a través de ellos aumenta su capacidad de negociación al interior del órgano. El hecho de contar con representación al interior de esos órganos se convierte en poder político. Por su parte, en Bertholini, Frederico y Pereira, Carlos, “The Price of Governing: Coalition Management Costs in Brazil’s Presidential System”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 51, núm. 4, julio-agosto de 2017, pp. 545 y 546, se sostiene que a pesar de que al momento de acordar las alianzas, los partidos mayoritarios procuran evitar que las negociaciones con los demás integrantes sean menos costosas después de las elecciones, si los minoritarios ocupan algún escaño, cuentan con capacidad de negociar y resulta ser más costoso para el gobierno; más aun, cuando se trata de partidos con posiciones ideológicas distintas. También puede consultarse a Fortunato, David, “The Electoral Implications of Coalition Policy Making”, *British Journal of Political Science*, 2017, p. 3, en el que se sostiene que es inevitable hacer compromisos al momento de fraguar alianzas electorales, lo cual repercute al momento de tomar decisiones cuando se gana una elección.

repartir los votos, porque una de sus características es ser intransferible,⁷³ lo cual obliga a que cada partido demuestre su fuerza electoral.

Por ello, para que se conozca el sustento electoral de cada partido político es necesario que los partidos aparezcan de manera individual en la boleta electoral y prohibir que en cualquier alianza electoral se pacte la distribución de los votos.

IX. Demostración a partir de un caso

En la última elección local en Tlaxcala, cuatro partidos políticos pactaron postular candidaturas en común a las diputaciones. Convinieron distribuir su votación en distintos porcentajes. También acordaron que en caso de que esta distribución no alcanzara para mantener el registro a alguno de ellos, la acreditación o el financiamiento público, se cederían entre ellos la votación necesaria.

Al hacer el cómputo estatal de la elección y la distribución de votos, se advirtió que uno de los partidos no tenía derecho a conservar la acreditación ni a recibir financiamiento público. Por ello, el Instituto local asignó a cada partido la votación suficiente para ello y distribuyó el resto de manera igualitaria.

Esta distribución de votos también repercutió en la forma como se asignaron las diputaciones por el principio de representación proporcional,⁷⁴ pues el partido que en principio no había alcanzado el porcentaje de votación necesario para participar en dicho procedimiento, lo obtuvo después de que se interpretó el convenio, además de que se le asignaron diputaciones de representación proporcional.

Desde mi punto de vista, ésta es una muestra de que la distribución de votos mediante un convenio permite que los partidos políticos accedan a los derechos y prerrogativas correspondientes sin demostrar cuál es su verdadera fuerza electoral. Esto, a su vez, impide que tales prerrogativas se asignen de manera proporcional a su votación.

Incluso, afecta a la esencia de la representación proporcional, porque sus bases se sustentan en que los partidos estén representados en los Congresos de acuerdo a su votación. Entonces, la repartición de votos mediante convenio también impide que la verdadera capacidad electoral de los partidos se vea reflejada en los órganos legislativos.

⁷³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 7o., apartado 2.

⁷⁴ Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitida en el expediente SUP-REC-1021/2018 y acumulados, en la que confirmó la asignación de diputados de representación proporcional realizada por el Instituto Electoral de Tlaxcala.

X. Conclusiones

Las candidaturas comunes han sido presentadas como mecanismos de participación distintos a las coaliciones, en las que los partidos políticos mantienen cierta individualidad para ejercer sus prerrogativas e independencia para postular su propia plataforma electoral.

Generalmente, se regulan de manera distinta a las coaliciones porque mientras éstas están sujetas a las disposiciones de las leyes generales de Partidos Políticos y de Instituciones y Procedimientos Generales, las candidaturas comunes se rigen por las leyes de cada entidad federativa.

Sin embargo, las leyes de algunas entidades federativas han propiciado que la participación de los partidos políticos mediante candidaturas comunes se traduzca en una forma de incumplir las restricciones impuestas a las coaliciones.

Como se evidenció, las coaliciones deben cumplir con el principio de uniformidad. Por ello, no pueden realizar alianzas con partidos políticos distintos a aquellos con los que se hayan coaligado en los distintos procesos de una misma entidad federativa. No obstante, debido a que este principio no es aplicable a las candidaturas comunes, los partidos políticos pueden realizar candidaturas comunes de manera simultánea a una coalición en menos del 25% de municipios y distritos, con variaciones en sus integrantes.

Esto, al menos, transgrede una de las finalidades del principio de uniformidad, que consiste en dar certeza al electorado respecto a las opciones políticas contendientes, por lo que si los partidos políticos participan al mismo tiempo en una coalición y en una candidatura común, con distintos integrantes se puede causar confusión en el electorado. Desde mi punto de vista, esta misma circunstancia puede ocurrir con las coaliciones dinámicas,⁷⁵ en las que algunos de los partidos que conforman una coalición no postulan a los mismos candidatos en diversos distritos o municipios.

Otra restricción impuesta a las coaliciones que es evadida por la legislación de algunas entidades federativas es la prohibición de transferir votos. En efecto, la Suprema Corte ha declarado la validez de las disposiciones de algunas entidades federativas que permiten que los partidos

⁷⁵ Como se ha dicho, en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-49/2017, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación validó las coaliciones dinámicas.

políticos pacten la forma como se distribuirán los votos en los convenios de candidatura común.

Sin embargo, esto impide que se conozca cuál es la verdadera votación de cada partido, pues ellos mismos pueden decidir qué porcentaje de sufragios les corresponde de los obtenidos por la candidatura común.

Con ello se incumple con la obligación de que los derechos y prerrogativas citados se distribuyan en proporción al porcentaje de votación real de cada partido político, porque en el convenio se puede influir en la distribución de tales prerrogativas, al pactar los porcentajes que sirven de base para calcularlas.

Además, la distribución de votos pactada permite que partidos con poca representatividad pueden alcanzar el porcentaje de votación necesario para mantener el registro, obtener financiamiento público e incluso, participar en la asignación de representación proporcional, a pesar de que, individualmente, no tienen suficiente apoyo de la ciudadanía. Es decir, es viable que accedan a derechos que no les corresponden en la proporción adecuada.

Ante ese escenario, desde mi perspectiva, lo más grave es que el convenio puede influir en la integración de los órganos legislativos, y así, que diputados provenientes de partidos que no son una opción política viable para la ciudadanía actúen en su representación; en suma, se genera una distorsión al voto.

Considero que existen tres alternativas para impedir que las legislaciones locales permitan la transferencia de votos entre los partidos políticos integrantes de las candidaturas comunes, pues como se ha evidenciado, esto les atribuye una fuerza electoral que no es real y que puede producir representación ficticia en los congresos locales (o incluso en ayuntamientos), la conservación del registro local y la asignación de prerrogativas, sin cumplir con la fuerza electoral necesaria o de manera desproporcionada a su verdadera representatividad. Una alternativa es que en el futuro la Corte replantee su criterio respecto a que es válida la distribución de votos mediante los convenios de candidatura común, porque esto corresponde a la configuración legal de los congresos de las entidades federativas, pues esto trastoca algunos principios constitucionales. El principio de representación proporcional es uno de ellos, porque éste exige, además de otros criterios o reglas, que la asignación de curules se realice en proporción a la votación que obtengan los partidos políticos. Esto necesariamente debe ocurrir a través de la verdadera fuerza política de los entes políticos. Otra muestra la encontramos en el artículo 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución federal, el cual exige que los partidos po-

líticos locales alcancen el 3% del total de la votación válida emitida en cualquiera de las elecciones para renovar al gobernador o al Congreso local para conservar el registro. Parece evidente que la finalidad constitucional es que la preservación del registro de los partidos políticos locales sea producto de una verdadera fuerza ante el electorado.

Pese a que considero que esas normas constitucionales prohíben la transferencia de votos entre partidos políticos en cualquier modalidad de alianza, debido a que exigen la demostración de la fuerza electoral de los partidos políticos para la asignación de escaños por el principio de representación proporcional y la conservación del registro, por el criterio citado de la Corte, la solución podría ser una reforma constitucional que prohíba expresamente la transferencia de votos en cualquier alianza electoral para evitar la distinción entre coaliciones y candidaturas comunes y con ello limitar la evasión de las limitantes que les deben ser comunes. Otra alternativa es que sean los congresos locales los que la prohíban, al tratarse de una cuestión de configuración legal para el caso de las candidaturas independientes. Sin embargo, si tomamos en cuenta que cualquier alianza electoral se da en la medida necesaria para obtener el triunfo, esto implica que los partidos minoritarios son incluidos con el fin de aportar los votos indispensables para ese fin, de ahí que puede predecirse preliminarmente que no existen incentivos para que esto ocurra.

XI. Bibliografía

- ARELLANO RÍOS, Alberto, “Los partidos minoritarios en el sistema político jalisciense”, *Polis*, vol. 9, núm. 1, 2013.
- BANDYOPADHYAY, Siddhartha *et al.*, *Preelectoral Coalitions and Post-election Bargaining*, New Jersey, Rutgers University, 2009.
- BERTHOLINI, Frederico y PEREIRA, Carlos, “The Price of Governing: Coalition Management Costs in Brazil’s Presidential System”, *Brazilian Journal of Public Administration*, vol. 51, núm. 4, julio-agosto de 2017.
- CISNESOS YESCAS, Gerardo, “Gobernanza electoral y ¿voto nulo escolarizado? El efecto de la coalición parcial y de la boleta electoral en la elección federal de 2012 en México”, *Estudios Políticos*, núm. 37, enero-abril de 2016.
- CLERICI, Paula, “Alianzas cruzadas en Argentina. Una aproximación causal desde la teoría”, *Ciencia Política*, núm. 16, julio-diciembre de 2013.
- CLERICI, Paula, “La creciente importancia de las alianzas electorales en un escenario de competencia territorializada. El caso argentino”, *Revis-*

- ta Sociedad Argentina de Análisis Político*, Buenos Aires, vol. 9, núm. 2, noviembre de 2015.
- DEBUS, Marc, “Pre-Electoral Commitments and Government Formation”, *Public Choice*, núm. 138, 2009.
- DEVOTO, Lisandro y OLMEDA, Juan, “Juntos, pero no revueltos. Estrategias electorales y coaliciones partidarias para la elección de diputados locales en los estados mexicanos (2000-2016)”, *Colombia Internacional*, núm. 90, abril-junio de 2017.
- FLORES, Imer, “Gobernabilidad y representatividad: hacia un sistema democrático electoral mayoritario y proporcional”, en CONCHA CANTÚ, Hugo (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.
- FORTUNATO, David, “The Electoral Implications of Coalition Policy Making”, *British Journal of Political Science*, 2017.
- GOLDER, Sona, “Pre-Electoral Coalition Formation in Parliamentary Democracies”, *British Journal of Political Science*, núm. 36, 2006.
- GOLDER, Sona, *The Logic of Pre-Electoral Coalition Formation*, Ohio, Ohio State University, 2006.
- GONZÁLEZ MADRID, Miguel y SOLÍS NIEVES, Víctor Hugo, “Los partidos minoritarios: precursores de nuevas alianzas”, *Polis*, vol. 6, núm. 2.
- KELLAM, Marisa, “Why Pre-Electoral Coalitions in Presidential Systems?”, *British Journal of Political Science*, vol. 47 (2), abril de 2017.
- LAGO PEÑAS, Ignacio, “El voto estratégico en las elecciones autonómicas de Andalucía de 1996”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, núm. 109, enero-marzo de 2005.
- MAIR, Peter, *Representative versus Responsible Government*, Colonia, Max Plank Institute for Study of Societies, 2009.
- MÁRQUEZ CRUZ, Guillermo, “Marco metodológico para el estudio de las coaliciones políticas en los gobiernos locales en España”, *Política y Sociedad*, vol. 40, núm. 2, 2003.
- MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, “Coaliciones preelectorales y competencia partidista en México a nivel federal y local (1994-2011)”, *Política y Gobierno*, vol. XIX, núm. 2, segundo semestre de 2012.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales en su contexto*, México, UNAM, 2008.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.
- OLVERA ACEVEDO, Alejandro, “El nuevo régimen jurídico de las coaliciones electorales en el ámbito federal”, *Quid Iuris*, México, año 3, vol. 7, diciembre-febrero de 2016.

- ORTEGA, Carmen y MORATA, Belén, “Sistemas electorales y gobernabilidad en América Latina”, *Politeia*, núm. 29, julio-diciembre de 2002.
- PAOLI BOLIO, Francisco, “Tiempo de coaliciones: cinco lustros de elecciones en México”, *IUS*, año VI, núm. 30, julio-diciembre de 2012.
- PASQUINO, Gianfraco, “Accountability”, *Postdata*, núm. 13, agosto de 2008.
- RAMÍREZ GONZÁLEZ, Victoriano y LÓPEZ CARMONA, Adolfo, “Sistemas electorales basados en la representación proporcional”, *Extoikos*, núm. 6, 2012.
- RAMOS MEGA, Ernesto, “Índice para evaluar normas sobre alianzas partidistas en México”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 8, 2011.
- REYNOSO, Diego, “Aprendiendo a competir. Alianzas electorales y margen de victoria en los estados mexicanos, 1998-2006”, *Política y Gobierno*, México, vol. XVIII, núm. 1, primer semestre de 2011.
- ROBLES EGEA, Antonio, “Coaliciones políticas y sistema democrático”, *Revista de Estudios Políticos*, Madrid, nueva época, núm. 105, julio-septiembre de 1999.
- ROIG I. BERENGER, Rosa Mari, *Los efectos del sistema electoral europeo en España: los partidos políticos en el ámbito no estatal*, Barcelona, Universidad de Barcelona, 2005.
- SAMUELS, David, “Presidentialized Parties. The separation of Powers and Party Organization an Behavior”, *Comparative Political Studies*, vol. 35, núm. 4, mayo de 2002.
- SARTORI, Giovanni, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 2005.
- VALDÉS, Leonardo, *Sistemas electorales y de partidos*, México, Instituto Federal Electoral, 2001.
- VILLARREAL MARTÍNEZ, Juan Carlos, “Efectos colaterales de la concurrencia de las legislaciones federal y local en 2012. El fenómeno de la votación nula”, *Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 11, 2013.

Financiamiento público de partidos en México y su propuesta de reforma

Publica Financing of Parties in Mexico and the Reform Proposal

Héctor Díaz Santana*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Evolución del sistema de financiamiento de partidos.
- III. La concepción constitucional de los partidos políticos.
- IV. Argumentos en favor y en contra del financiamiento público.
- V. El financiamiento público directo.
- VI. Financiamiento público indirecto.
- VII. Reformar o no el financiamiento público.
- VIII. Conclusiones.
- IX. Bibliografía.

* Profesor-investigador del CIECAS-IPN, correo electrónico hdiazsantana@yahoo.com.mx.

Recibido: 5 de noviembre de 2019

Aceptado: 20 de junio de 2020

Resumen:

El sistema electoral de México se caracteriza por tener uno de los mecanismos de financiamiento público de partidos políticos más oneroso del mundo. Los partidos han recibido por financiación federal de 1989 a 2020, 83,664 millones de pesos. El financiamiento público fue un factor importante en la transición democrática para construir un sistema de partidos plural, otorgó condiciones básicas para la equidad de la competencia electoral y contribuyó a la alternancia. Los partidos en México, a pesar de disponer de fondos públicos cuantiosos, no han evitado escándalos de corrupción por financiamiento irregular, y su desempeño público se encuentra en una etapa de fuertes críticas por el incumplimiento de expectativas.

Actualmente se discute una iniciativa para reformar el financiamiento público, que formula reducirlo en 50%. El artículo hace un análisis sobre la evolución normativa del financiamiento público, refiere los presupuestos asignados por año, señala la cifra histórica recibida por partido político, reflexiona sobre los objetivos cumplidos y por consumir en el marco del financiamiento público. Finalmente, se presenta una propuesta para reformar el sistema de financiamiento público, que consiste en una disminución gradual de la subvención del Estado en un esquema de equilibrio con el financiamiento privado.

Abstract:

The Mexican electoral system is known to have one of the most onerous institutional frameworks for political parties' public funding around the Globe. Since 1989 onwards, political parties in Mexico have gained access to up to 4,000 million dollars from federal budget. While public funding played a crucial role during democratic transition, helping build a plural party system, creating conditions for equality within electoral competition and eventually allowing political change in elected office, parties nonetheless have not got rid of corruption scandals due to accusations of illegal funding. In present days, their public performance has undergone tough criticism for its inability to fulfill people's expectations.

Recently, a legislative proposal was introduced in Congress aimed at cutting public funding for political parties in about 50 percent of their actual share. This paper offers an analysis of the various changes that, overtime, normative rules have shown with regard to public funding. It also provides historical data related to annual budgetary funds transferred to political parties in Mexico and addresses the objectives that have been accomplished so far and those still remaining, within the public funding framework. Finally, an alternate proposal for legislative amendment is presented, one that claims for a gradually reduced State's financial support, in search of an equilibrium between public and private funding.

Palabras clave: financiamiento público de partidos políticos, reforma electoral, dinero y política, elecciones, partidos políticos, democracia.

Keywords: party public funding, political parties, electoral reform, money and politics, elections, political parties, democracy.

I. Introducción

En México actualmente se debate sobre modificar el sistema de financiamiento público de los partidos políticos. Malem afirma que la democracia implica que los individuos puedan hacer política “al margen del dinero”; sin embargo, el dinero y la política constituyen un binomio difícil de separar.¹ El tema no es circunstancial, como lo afirman Griner y Zovatto, si bien la democracia no tiene precio, sí tiene un costo para su funcionamiento.² En este contexto, el sistema electoral mexicano presenta interesantes contrastes. Por una parte, permanentemente se fortalece con reformas estructurales que garantizan la eficiente organización del proceso, y acciones afirmativas en materia de derechos políticos electorales. Por la otra, las contiendas electorales se ven afectadas en su legitimidad por los incidentes que se presentan durante las elecciones, particularmente por financiamiento irregular de partidos y candidatos, gastos excesivos en las campañas, múltiples impugnaciones de resultados y acusaciones de fraude.³

Definir un nuevo sistema de financiamiento público de partidos políticos requiere de un debate a conciencia. Michels consideraba que en la medida en que van evolucionado las instituciones, “se hacen más difíciles y complicadas”, y sus responsabilidades de administración aumentan, por lo que se tienen que especializar sus obligaciones.⁴ El debate actual se inclina a reducir de manera enérgica el financiamiento público, ya que se considera —y con razón— que éste sea excesivo, con una rentabilidad democrática deficitaria. Aunque Zepeda y Huerta aseveran que no existe una correlación entre financiamiento de partidos y democracia, puesto que obedece a factores y contextos históricos, culturales y políticos,⁵ en

¹ Malem, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, ONU, El Ministerio del Interior de España, EC, IFE, TEPJF, IDEA, IFES, 2003, p. 485.

² Griner, Steven y Zovatto, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, Griner, S. y Zovatto, D. (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, IDEA, 2004, pp. 298 y 299.

³ Díaz Santana, Héctor, “México”, *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, Atlanta, Centro Carter, 2016, p. 22.

⁴ Michels, Robert, *Los partidos políticos 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991, p. 79.

⁵ Valdez Zepeda, Andrés y Huerta Franco, Delia Amparo, “El financiamiento de los partidos políticos y la confianza ciudadana en México”, México, Intersticios Sociales, núm. 15, 2018, El Colegio de Jalisco, p. 329.

México sí fue un elemento de peso cuando se diseñó el sistema electoral mexicano. Como lo afirma Aparicio, fue un factor fundamental que permitió a los partidos durante la transición democrática competir con cierta equidad, la constitución de un sistema de partidos pluralista y la alternancia.⁶

Una de las preguntas obligadas es analizar la pertinencia de que el Estado financie a los partidos políticos. Para encontrar la respuesta es necesario analizar su configuración constitucional, los beneficios del financiamiento, su evolución, para llegar a una parte sustantiva que refiere los montos económicos que los partidos políticos han recibido en los últimos 30 años. También deben considerarse los apoyos que el Estado otorga a los partidos en especie, que si bien es complicado cuantificarla, representa millones de pesos en apoyos. México es uno de los países en el mundo que más dinero público destina a los partidos políticos. Desde que se incorporó la figura del financiamiento público se tuvo claro que el objeto era fortalecer la vida democrática, la pluralidad y la equidad electoral. El resultado a la fecha no es el esperado; por ello, está latente una reforma electoral en materia de financiación. Por tal motivo, se hace un análisis de algunas de las consecuencias de hacer una reforma apresurada, para pasar posteriormente a presentar una propuesta de modificación del régimen de financiamiento público.

II. Evolución del sistema de financiamiento de partidos

El proceso de construcción del sistema electoral de México estuvo claramente definido por una serie de condiciones, que tuvieron como objeto garantizar la institucionalidad de la democracia representativa. De acuerdo con Astudillo, la evolución del sistema electoral de México transitó en cuatro grandes reformas: la institucionalización del pluralismo político; la autoridad y la organización electoral; paridad para la competencia, y la nacionalización de la función electoral.⁷ El esfuerzo realizado es enorme, y tiene como resultado la creación de un sistema electoral potente, reconocido internacionalmente por instancias especializadas como uno de los mejores del mundo, que contribuyó a la transición democrática y

⁶ Aparicio, Ricardo, *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?*, México, CIDE, 2006, p. 10, disponible en: http://investigadores.cide.edu/aparicio/FinanPartidosMex_4.pdf.

⁷ Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Cultura, Secretaría de Gobernación, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018, pp. 77-100.

la alternancia en el poder. El camino no fue fácil; el sistema se construyó derivado de los acuerdos que realizaron los grupos políticos representativos. El primer paso fue garantizar la imparcialidad del árbitro electoral; por ello, se incorporó un órgano auxiliar autónomo, que tuvo como mandato la organización de las elecciones, un tribunal electoral *ad hoc* con estructura y presupuesto propio y una fiscalía electoral con autonomía técnica. El segundo paso consistió en dotar a la autoridad electoral de los recursos técnicos y financieros para que organizara la elección de manera eficaz, en un sistema que empezó de cero; un ejemplo de ella fue un nuevo padrón electoral. El tercer paso consistió en diseñar un esquema que permitiera una competencia con piso mínimo de equidad; para ello se incorporó un sistema de financiamiento público directo (dinero) e indirecto (espacios en medios de comunicación) bastante generoso. El cuarto paso fue la garantía de recurrir a un tribunal, en caso de que los derechos electorales fueran afectados.

La evolución en materia de financiamiento público de partidos políticos Córdova la ha definido en las siguientes etapas:⁸ a) la reforma política de 1977, que inició el proceso de apertura del régimen hegemónico incorporó un postulado para que los partidos cuenten con elementos mínimos para las contiendas electorales; b) en 1986 se formalizó el apoyo financiero a los partidos políticos para gastos electorales, y otorgó recursos a los que tuvieran representación parlamentaria en la Cámara de Diputados, el monto que se distribuyó fue de 50%, dependiendo de los votos obtenidos, y el resto se distribuyó de manera proporcional dependiendo de los escaños; c) la reforma de 1989-1990 fue el parteaguas del sistema que tenemos actualmente; introdujo diversas formas de financiamiento público, y dejó perfectamente delimitados los rubros: por actividad electoral, por actividades generales de entidades de interés público, por subrogación a los legisladores y para acciones de formación cívica (capacitación, difusión e investigación); d) en 1993 se aumentó el financiamiento público, se otorgaron apoyos financieros a los partidos de nueva creación y se reguló el financiamiento privado; e) en 1996 se ajustó la fórmula de reparto, con objeto de dotar de mayores recursos a los partidos de oposición, y se estableció un sistema de distribución de

⁸ Córdova Vianello, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel, *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA, OEA, UNAM, 2011, pp. 351-361. Un análisis de la evolución legislativa del financiamiento público se puede consultar en Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, p. 24.

30%, que se repartía por igual entre los partidos políticos con registro y 70% por resultado electoral; f) la última reforma se estableció en 2007-2008, cuando se bajó el financiamiento público en elecciones intermedias y se diseñó una nueva fórmula para calcular el financiamiento público, que permitió evitar, como lo menciona Reyes, un incremento volátil y desproporcionado, que generaba una fuerte carga fiscal para el Estado.⁹ Anteriormente, los incrementos eran con base en la inflación; ahora dependen, como se estableció en la reforma de 2016, del costo del salario mínimo materializado en la llamada unidad de medida y actualización (UMA) y el número de personas empadronadas.

Después de 2009 no se hicieron reformas contundentes para modificar el esquema del financiamiento público. Al tener los partidos un subsidio alto no les convenía su disminución, y más cuando sistemáticamente la actividad política que se daba en periodo ordinario y de campaña tenía un costo ascendente. Derivado del sismo de septiembre de 2017, un grupo de ciudadanos impulsaron una iniciativa por medio de redes sociales “#PartidosDenSuDinero”, para que los partidos políticos donaran su dinero para la reconstrucción del sismo. La propuesta tuvo eco en personalidades del espectáculo que se sumaron y aumentaron la presión mediática.¹⁰ En cascada, diversos partidos aceptaron reintegrar parte de su financiamiento público. El INE realizó la consulta a la Secretaría de Hacienda, quien indicó que se deberían devolver los recursos a la Tesorería de la Federación, la que a su vez los remitiría al Fondo de Reconstrucción de Entidades Federativas (Fonrec).¹¹ Por su parte, los partidos Morena y PT decidieron crear un fideicomiso administrado por ellos mismos para repartir de manera directa a los damnificados.¹² Esta acción motivó que el PRI presentara una queja ante el INE, por considerarlo

⁹ Tépach M., Reyes, “El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales en México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2012”, México, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, p. 21, disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/se/SAE-ISS-05-12.pdf>.

¹⁰ Algunos de los impactos de la iniciativa están disponibles en: <https://twitter.com/hashtag/partidosdensudinero?lang=es>.

¹¹ “Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017”, México, INE, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, diciembre de 2017, disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/94337/CG2ex201712-22-ip-8.pdf>.

¹² Disponible en: <https://morena.si/archivos/17461>.

una acción irregular, fallando en el sentido de imponerle una multa,¹³ que posteriormente fue revocada por el TEPJF.¹⁴ Lo que sucedió en 2017 fue un parteaguas relevante para proponer la disminución del financiamiento público. En marzo de 2019, Morena presentó en la Cámara de Diputados una propuesta para reducir al 50% el financiamiento público de los partidos políticos. La iniciativa que se votó en diciembre de 2019 no obtuvo la mayoría calificada que requería para hacer la reforma constitucional correspondiente.

III. La concepción constitucional de los partidos políticos

La justificación de financiar a los partidos políticos está íntimamente relacionada con su naturaleza jurídica. Triepel afirma que los partidos políticos son un producto que apareció “con la moderna Constitución representativa”, motivado por un precedente que transitó por cuatro etapas continuas:¹⁵ estadio de lucha y procesos para ignorarlos, reconocimiento, legalización y la incorporación constitucional. La recepción de los partidos al régimen constitucional significa, de acuerdo con García Pelayo, la “repulsa a los regímenes antidemocráticos”, ya que sólo la pluralidad de partidos garantiza una democracia representativa; por ello, su reconocimiento jurídico debe estar perfectamente delimitado.¹⁶ El reconocimiento máximo que un Estado puede dar a una institución es su configuración constitucional. Para su concepción debe construirse, como lo indica Bastida, por medio de una mezcla de criterios políticos y jurídicos que definan “las funciones que constitucional y legalmente le son encomendadas”.¹⁷

Alemán hace una interesante clasificación sobre la naturaleza jurídica de los partidos políticos que impacta en su financiamiento:¹⁸ a) inexis-

¹³ Disponible en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/97135/CGor_201807-18-rp-5-4.pdf.

¹⁴ Expediente SUP-RAP-209/2018 y acumulado SUP-RAP-215/2018.

¹⁵ Triepel, Heinrich, “Derecho constitucional y realidad constitucional”, en Lenk, Kurt y Neumann, Franz (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980, p. 187.

¹⁶ García-Pelayo, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986, p. 49.

¹⁷ Bastida Freijedo, Francisco J., “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en González Encinar, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad, 1992, p. 73.

¹⁸ Alemán Velasco, Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995, pp. 14-16.

tencia jurídica (países bajos); *b*) personas morales privadas (países de influencia anglosajona); *c*) personas morales de orden público (Francia, Italia, Portugal y Suecia); *d*) entidades autónomas constitucionales (México y Alemania). La pregunta de origen es si el Estado debe financiar a los partidos políticos. Al respecto, en la literatura existen tres vertientes que tienen relación con su configuración constitucional: *a*) partidos como instituciones privadas, el Estado no tiene la obligación de financiarlos; *b*) partidos como asociaciones de naturaleza privada que desarrollan acciones con fines públicos o de interés general. En opinión de Horn, el Estado puede apoyarlos financieramente, establecerles diversos límites para controlar el financiamiento privado y prohibir las donaciones anónimas,¹⁹ y *c*) partidos como sujetos o entes auxiliares del Estado, que en opinión de Biscaretti, por realizar acciones de naturaleza pública los debe financiar por ser “conexiones y uniones institucionales” que impactan de manera directa en el devenir del Estado al ser entes auxiliares de la acción pública.²⁰

En México fue importante el debate de la reforma política de 1977 para darle vida jurídica a los partidos políticos. Para Woldenberg, la reforma propició sintonizar la normativa constitucional a las nuevas realidades que requería el país,²¹ en un esquema, como afirmaba Carpizo, de proyección para crear un sistema pluralista,²² que reconociera constitucionalmente a los partidos políticos, como lo menciona González Oropeza, como entidades de interés público.²³ La reforma estableció en el artículo 41 constitucional una serie de postulados que aún siguen vigentes; reconoció a los partidos políticos como entidades de interés público, estableció las obligaciones democráticas de los mismos en cuanto a derechos

¹⁹ Horn, Hans Rudolf, “Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre la legislación y jurisdicción”, en VV.AA., *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 67 y 68.

²⁰ Biscaretti di Ruffia, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1973, pp. 728 y 729.

²¹ Woldenberg K., José, “Sistema político, partidos y elecciones en México”, en VV.AA., *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos Centro de Investigación, 1993, p. 291.

²² Carpizo M., Jorge, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 1991, p. 469.

²³ González Oropeza, Manuel, “Hacia una nueva ley de partidos políticos en México”, en VV.AA., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo (Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral)*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, p. 489.

políticos, y abrió la puerta a la creación de un sistema electoral competitivo, integrando un sistema de financiamiento público directo e indirecto mayoritario y con un sistema de financiamiento privado limitado.²⁴

IV. Argumentos en favor y en contra del financiamiento público

Una pregunta que se realiza de manera constante es si el Estado está obligado a financiar a los partidos políticos y cuáles son los beneficios. Cortés afirma que financiar públicamente a los partidos es reconocer su relevancia en el sistema democrático.²⁵ Por su parte, Palda lo sintetiza en evitar la corrupción y garantizar la equidad de la competencia política.²⁶ Del Castillo establece que el financiamiento público de partidos políticos busca resolver cuatro clases de problemas: *a)* nivelar de alguna manera las desigualdades económicas con las que cuentan las diversas fuerzas políticas; *b)* establecer parámetros base para garantizar la independencia de las fuerzas políticas en su actuación de gobierno y legislativa; *c)* otorgar a los partidos insumos para que puedan cumplir sus funciones constitucionalmente establecidas, y *d)* evitar que cuando ganen la elección y administren el gobierno, utilicen los recursos públicos en favor de su partido.²⁷ Gómez agrega que uno de los fines del financiamiento público debería reflejarse en la corrección de deficiencias del sistema político y en la generación efectiva de bienes públicos.²⁸

De acuerdo con diversos autores, los argumentos a favor de financiar públicamente a los partidos se pueden sintetizar en los siguientes:²⁹ *a)* establecer un parámetro de piso mínimo para que los partidos puedan contender en igualdad de circunstancias.³⁰ Lo que se busca al menos es proporcionar a los partidos políticos los insumos básicos para que

²⁴ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 6 de diciembre de 1977.

²⁵ Cortés Bureta, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003, p. 36.

²⁶ Palda, Filip, "Election Finance Regulation in Emerging Democracies: Lessons from Canada and the U.S.", mayo de 2000, disponible en: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0111/0111010.pdf>, pp. 29 y 30.

²⁷ Castillo Vera, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1983, p. 66.

²⁸ Gómez B., Gastón, "Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos", *Revista de Ciencia Política*, v. 18, núms. 1-2, diciembre de 2019, Chile, p. 127.

²⁹ El presente apartado se desarrolla tomando principalmente como referencia lo establecido en Díaz Santana, Héctor, "Financiamiento de los partidos políticos", *op. cit.*, p. 258.

³⁰ Aparicio, Ricardo, *op. cit.*, p. 10.

puedan llevar su mensaje político al electorado y desarrollar actividades de despliegue territorial; *b*) proporcionar una mayor independencia de los partidos y candidatos a fuentes de financiación privada, que buscan por medio del dinero influir en la vida política y recibir cierto tipo de beneficios;³¹ *c*) otorgar a los partidos políticos insumos básicos para su supervivencia, y más ahora cuando los partidos políticos atraviesan una crisis severa de confianza y credibilidad pública; *d*) apoyar a los partidos para que cumplan sus obligaciones constitucionales;³² *e*) buscar evitar que los partidos políticos recurran a fuentes ilícitas de financiación o a grupos delincuenciales; *f*) crear condiciones para la incorporación de nuevos actores políticos y fortalecer la pluralidad democrática; *g*) contribuir a la formación del Estado democrático, y *h*) permitir la rendición de cuentas y la transparencia,³³ al ser los partidos financiados por el Estado están obligados a presentar informes de sus ingresos y gastos, y transparentarlos.

De los argumentos en contra del financiamiento público, en síntesis, podemos referir los siguientes:³⁴ *a*) no ha demostrado evitar prácticas ilícitas de corrupción, pues en México son innumerables los escándalos que aparecen en los medios de comunicación relacionados con financiadores de campaña que posteriormente obtienen beneficios públicos; *b*) no impide recurrir al financiamiento privado irregular y a la utilización de recursos públicos —destinados a otros fines del Estado—, para favorecer a partidos o candidatos; *c*) el financiamiento público, que es el más generoso del mundo, crea dependencia y no propicia que los partidos busquen fuentes lícitas de financiación privada. Si en México se les quita el financiamiento público a los partidos, se generaría un caos a su interior; *d*) representa una fuerte carga fiscal al Estado, en un país donde los recursos públicos son cada día más escasos; *e*) cuestiona la forma en que el Es-

³¹ Álvarez Conde, Enrique, “Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1994, p. 15.

³² Zovatto, Daniel, “América Latina”, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la Democracia*, *cit.*, p. 51.

³³ Mijangos Borja, María de la Luz, “El control sobre el financiamiento a los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, *cit.*, pp. 200-204.

³⁴ Diversos autores han señalado la falta de efectividad del financiamiento público; para un resumen que sintetiza la mayoría de ellos, véase Castillo Vera, Pilar del, “Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos*, *cit.*, p. 59, y Zovatto, Daniel, “América Latina”, *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, *cit.*, pp. 52-55.

tado gasta sus recursos, ya que no es fácil explicar cómo en un país como México, que tiene innumerables carencias en materia en salud, educación, asistencia social e ingreso, se destinan cantidades exorbitantes a los partidos políticos, en lugar de utilizar ese recurso para atender asuntos de alta prioridad nacional; f) gasto desmedido en los partidos políticos, al tener un recurso público alto, su burocracia crece, y los sueldos de sus funcionarios también, por lo que no propicia que busquen la forma de ahorrar recursos; g) el ciudadano, por medio de sus impuestos, aporta indirectamente a financiar partidos políticos que no lo representan, ni se siente identificado con sus propuestas, y lo considera ineficiente; h) no obstante que el financiamiento público apoya a los partidos políticos en acciones de fortalecimiento de cultura cívica y prácticas democráticas, la subvención no se traduce en mayor confianza de los electores o niveles de aprobación altos por su ejercicio constitucional, sino todo lo contrario, la calificación ciudadana es muy baja, y no se ha denotado mayor participación social en los procesos electorales, e i) el sistema de financiamiento de partidos, como está diseñado en México, permite que los órganos de dirección de los partidos decidan de forma discrecional la distribución del recurso; con ello, propicia mayor control de las estructuras o que puedan privilegiar a ciertos grupos políticos apoyándolos financieramente o negándoles dinero. En este último rubro, el sistema brasileño es más equitativo, ya que está diseñado de una forma que el reparto del financiamiento público se realiza considerando el voto de los tres niveles de gobierno; de esta manera, llega directamente a las estructuras municipales, y si ellas se esforzaron por tener un buen resultado electoral, también tendrán un estímulo financiero, que se adjudica de manera directa, y con ello se evita la dependencia que puedan tener con la ejecutiva nacional de su partido. En México existe ese esquema, pero sólo está relacionado para el ámbito estatal y no a nivel municipal.

V. El financiamiento público directo

México es de los países en el mundo que más dinero da a los partidos políticos; en palabras de Casas y Zovatto, “es el caso más conspicuo”.³⁵ Como lo indica la tabla 1, de 1989 a la fecha los partidos han recibido por financiamiento público directo 83,664 millones de pesos en subsidio fe-

³⁵ Casas, Kevin y Zovatto, Daniel, “Para llegar a tiempo. Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en Gutiérrez, Pablo y Zovatto, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA, OEA, UNAM, 2011, p. 36.

deral. Esta cantidad no es la única, pues también reciben financiamiento de las entidades federativas, que se calcula bajo la misma fórmula, pero se considera la votación en las elecciones locales. De acuerdo con Casar y Ugalde, en algunos años el financiamiento público de los estados ha llegado a ser superior al federal.³⁶ Esta duplicidad de financiamiento puede ser un factor importante para apoyar a las estructuras estatales para que no estén a expensas de la buena voluntad de las ejecutivas nacionales y, al mismo tiempo, reconoce el esfuerzo que puede hacer un partido al tener mayor número de votantes.

TABLA 1
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO DIRECTO DE 1989 A 2020

Año	Monto (en pesos)	Año	Monto (en pesos)
1989-1991	95'811,000	2008	2,690'311,484
1992-1994	158'219,000	2009	3,631'639,028
1995-1996	357'278,000	2010	2,997'358,834
1997	2,111'493,862	2011	3,212'932,809
1998	1,046'566,955	2012	5,142'514,888
1999	1,312'364,395	2013	3,670'843,753
2000	3,064'092,233	2014	3,925'109,677
2001	2,250'685,593	2015	5,199'695,918
2002	2,439'871,186	2016	3,953'658,321
2003	4,823'580,695	2017	4,059'213,905
2004	1,854'982,040	2018	6,573'389,866
2005	2,013'252,441	2019	4,965'828,351
2006	4,171'096,908	2020	5,239'001,651
2007	2,704'100,763	TOTAL	83,664'893,556

* Elaboración propia con datos del INE.

El artículo 41 constitucional, fracción II, señala: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con

³⁶ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019, pp. 46 y 47. En el texto se puede consultar el financiamiento público estatal de partidos políticos de 2004 a 2018.

elementos para llevar a cabo sus actividades... debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado”; al mismo tiempo, establece que el financiamiento público se compone por actividades ordinarias, electorales, así como de carácter específico, que son las destinadas principalmente para actividades de fortalecimiento a los valores democráticos. El financiamiento público para actividades ordinarias (inciso a) se fijará anualmente tomando en consideración una fórmula, que multiplica el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del valor diario de la unidad de medida y actualización (UMAS). De la cantidad establecida se reparte 30% por igual a todos los partidos con registro, y el 70% restante se calcula con base en el porcentaje de votos obtenido por cada partido en la última elección de diputados federales. El financiamiento público para actividad electoral (inciso b) que se otorga en el año donde concurra la elección de presidente de la República, senadores y diputados, equivale al 50% del financiamiento público ordinario, y en elecciones intermedias (diputados federales) en 30%. El financiamiento público para actividades específicas (inciso c), “educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales”, será equivalente al 3% del financiamiento público ordinario.

Aunque la Constitución no lo señala, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) establece que los candidatos independientes tienen derecho al financiamiento público (artículo 393), el que será equivalente “en su conjunto” a lo que reciba un partido político de nuevo registro (artículo 407). La fórmula que se establece para el reparto es: *a*) para la Presidencia de la República un 33.3%, que se repartirá por igual entre los candidatos independientes registrados; *b*) un 33.3%, que se prorrateará también por igual a los candidatos al Senado, y *c*) 33.3% repartido por igual a los candidatos a diputados registrados como independientes (artículo 408, LEGIPE). Los candidatos independientes que reciban financiamiento público tendrán la obligación de regresar al INE la cantidad que no se gasten proveniente del financiamiento público (artículo 410, LEGIPE).

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que los partidos tienen derecho a recibir financiamiento público federal y estatal (artículo 23) y los obliga a transparentar los ingresos del financiamiento público por el término de cinco años (artículo 30, fracción k). La LGPP integra un título (quinto) sobre el financiamiento de los partidos políticos, que en esencia replica los principios establecidos en la Constitución, pero agrega que por lo menos el 2% del financiamiento público ordinario

de los partidos debe emplearse para actividades específicas, y el 3% para acciones de fortalecimiento para el liderazgo y formación de las mujeres (artículo 51.1, fracción a, incisos IV y V). Para los partidos de nueva creación, la Ley señala que se les entregará un 2% del total financiamiento público ordinario (artículo 52.2).

Desde 1997 los partidos reciben financiamiento público en dinero. La fórmula como se definió originalmente especificaba que en año de elección federal se otorgaba una cantidad similar para gastos electorales que el financiamiento ordinario; ello produjo que en 2003 se otorgara una cantidad mayor por financiamiento electoral a la que los partidos podrían gastar para diputados federales. La fórmula tuvo que modificarse en la reforma electoral de 2007, con efectos para la elección federal de 2009. La reforma además prohibió a los partidos políticos contratar espacios en televisión y radio. Anterior a esa fecha, el mayor gasto de las campañas se daba en los medios; posterior a ello, y con la prohibición establecida los recursos que contaban se redimensionaron a la acción de campo.

En la tabla 1 se aprecia que de 2000 a 2006 que el incremento constante del financiamiento público, fue de 1,107 millones; de 2006 a 2012, fue de 971 millones, y de 2012 a 2018, de 1,430 millones de pesos. Por el incremento constante definido en la fórmula del financiamiento, en 18 años (2000-2018) se duplicó, ya que pasó de 3,064 millones a 6,573 millones, que equivale a un aumento del 114%. Las cantidades que se presentan para financiar partidos representan una fuerte carga fiscal para el Estado, y más en tiempos de recesión económica como será 2020. De acuerdo con Clouthier y Delgado, México es el país que ha otorgado mayor financiamiento público en el mundo a los partidos.³⁷ En Europa, España tiene el financiamiento público más alto, pero muy inferior al mexicano; en 2019 su presupuesto fue de 52.7 millones de euros (1,370 millones de pesos, aproximadamente).³⁸ En América Latina, Brasil tiene un presupuesto importante, pero históricamente no mayor que el mexicano,³⁹

³⁷ Iniciativa que reforma el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, suscrita por los diputados Tatiana Clouthier Carrillo y Mario Delgado Carrillo, del grupo parlamentario de Morena, p. 6.

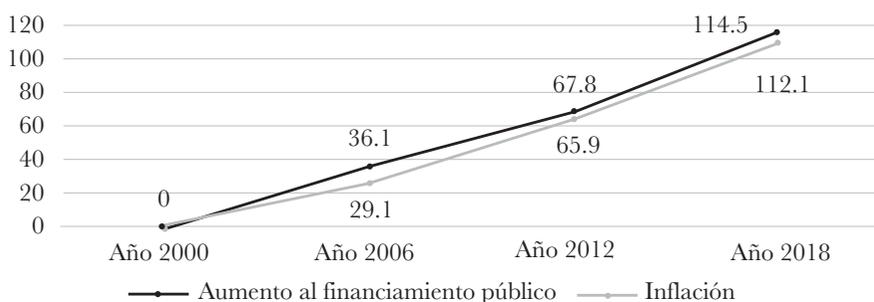
³⁸ *Boletín Oficial de las Cortes Generales*, Congreso de los Diputados, serie A, núm. 38-1, 16 de enero de 2019, p. 167.

³⁹ Salgado, Eneida Desiree, "El financiamiento de los partidos políticos en Brasil. La lucha por la definición de reglas", *Revista de Derecho Estasiológico-Ideología y Militancia*, año. 2, núm. 3, México, 2014, p. 73.

aunque últimamente están debatiendo para incrementarlo; ello, derivado de los escándalos políticos por corrupción.

El tener un sistema de financiamiento público oneroso es un problema del diseño original; invertir en partidos de 1989 a 2020, 83,664 millones de pesos es una cifra descomunal. No se proyectó reducirlo de manera periódica y motivar a los partidos a recurrir al financiamiento privado. Como lo indica la gráfica 1, el financiamiento crece de acuerdo con la inflación. El problema lo constituye la renta periódica que se tiene que cubrir, que acumulada representa un fuerte desembolso para el Estado. La fórmula empleada no permite sobresaltos espectaculares; además, evita que los partidos políticos dispongan de manera irresponsable de los fondos públicos. En España, en 1987 los partidos representados en el Congreso de los Diputados ante una situación de endeudamiento extremo aumentaron en 149% el financiamiento de partidos en relación con el año anterior.⁴⁰ La gráfica 1 parte de la elección de 2000 y va calculando el incremento sexenal considerando una elección presidencial a otra. De 2000 a 2006, el incremento en ese periodo del financiamiento público fue superior en 7% a la inflación. De 2006 a 2012 el contraste fue tangencial (1.9%). Después de 18 años, la línea es paralela, no existen fuertes diferencias (2.4 puntos) entre la inflación y el aumento anual al financiamiento público.

GRÁFICA 1
AUMENTO DE FINANCIAMIENTO VS. INFLACIÓN



* Elaboración propia con datos del INE y del INEGI, del Índice Nacional de Precios al Consumidor.

⁴⁰ Díaz Santana, Héctor, “Experiencias con el financiamiento de los partidos políticos en España”, en Valdés Prieto, Salvador (ed.), *Reforma del Estado*, vol. I: *Financiamiento político*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2000, p. 175.

Un dato interesante, como lo indica la tabla 2, es el financiamiento público recibido a nivel federal por partido político desde 1989 a la fecha. Son cantidades exorbitantes las recibidas por partido político, tanto los que fueron mayoría en diversos momentos como los partidos minoritarios. El financiamiento público del PVEM y el PT oscila entre los 6.9 y 5.7 mil millones de pesos, respectivamente. El financiamiento público recibido por el PRI y el PAN absorbe el 49.84% del históricamente entregado. El PRD, en su carácter histórico de tercera fuerza política, hasta 2015 ha recibido el 14.24% del total del financiamiento público. Los demás partidos se financiaron con cantidades que oscilan entre el 8.28 y el 3.96%. En este sentido, se aprecia que el sistema de distribución del financiamiento público, 70% por fuerza electoral y 30% reparto igual entre los partidos, favorece a los partidos minoritarios. El porcentaje medio que tienen el PVEM, el PT y el MC oscila entre el 3 y 5% y han recibido cifras mayores a esos porcentajes. Por su parte, el partido Morena recibirá en 2020, 1,703 millones de pesos, que equivale al 32.52% del total del financiamiento público, no obstante que este partido obtuvo el 43% de los votos en la Cámara de Diputados. En abril de 2020, Morena solicitó al INE regresar el 50% de su financiamiento público para que sea utilizado para atender la crisis por el COVID-19.

TABLA 2
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO ORDINARIO RECIBIDO
 POR PARTIDO POLÍTICO DE 1989 A 2020*

<i>Partido político</i>	<i>Financiamiento recibido (en pesos)</i>	<i>Porcentaje equivalente del total</i>
PRI	22,116'455,285	26.43
PAN	19,581'977,271	23.41
PRD	11,913'961,731	14.24
PVEM	6,928'825,299	8.28
PT	5,744'955,323	6.87
MC	5,346'398,378	6.39
PANAL	3,313'640,266	3.96
Morena	4,878'903,795	5.83
Otros	3,839'776,209	4.59
Total	83,664'893,556	100

* Elaboración propia con datos del INE. La cantidad señalada para MC se calculó considerando lo recibido por el Partido Convergencia antes de cambiar de nombre a MC.

Alcántara y Barahona afirman que la sociedad debe estar consciente de que la política cuesta dinero y que es mejor invertir desde el Estado donde se les condicionará a la fiscalización y la transparencia, en lugar de que sean los inversores privados los que financien a los partidos, quienes buscarán que su inversión responda a sus intereses.⁴¹ Aunque el argumento tiene lógica, también es cierto que los partidos en México reciben un financiamiento más alto en relación con las posibilidades económicas del Estado, además que su desempeño institucional no justifica el monto que se invierte en ellos para profesionalizar y democratizar la vida política del país. Valdez y Huerta aseveran que los partidos políticos en México son las instituciones que tienen menos confianza. Ello lo sustentan en tres argumentos: *a*) por el monto elevado que se destina a su sostenimiento; *b*) “por los excesos, abusos y corruptelas que se perciben en el ejercicio del poder público por parte de sus dirigentes”, y *c*) por la percepción de nula rentabilidad en su desempeño.⁴²

VI. Financiamiento público indirecto

Además de las subvenciones en dinero que se les otorga a los partidos políticos y candidatos, el Estado les concede otra clase de recursos no financieros, pero igual de relevantes, relacionados con la publicidad en medios electrónicos. De acuerdo con Casar y Ugalde, esta clase de financiamiento en México es superior al que se otorga por financiamiento público ordinario, puesto que “el valor económico de los spots gratuitos es enorme”; señalan como ejemplo la elección federal de 2015, en donde la proyección del costo de la publicidad de televisión y radio en la Ciudad de México y el Estado de México otorgada a los partidos políticos fue de un valor comercial de 15,814 millones de pesos.⁴³

El financiamiento público indirecto consiste en los apoyos en *especie* que el Estado les otorga a los partidos políticos para actividades de proselitismo político y de fortalecimiento a su actividad institucional. La Red de Conocimientos Electorales (ACE) define a esta clase de financiamiento como “aportaciones en especie con valor monetario” y las clasifica de la siguiente forma:⁴⁴ 1) acceso gratuito a medios de comunicación;

⁴¹ Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M., “Conclusiones”, *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana, Instituto Federal Electoral, FLACSO, 2003, p. 450.

⁴² Valdez Zepeda, Andrés y Huerta Franco, Delia, *op. cit.*, p. 327.

⁴³ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 44.

⁴⁴ Disponible en: <http://aceproject.org/ace-es/topics/pc/pca/pca02/pca02a/pca02a4>.

2) uso de edificios o espacios públicos para actividades políticas o de proselitismo; 3) régimen fiscal especial para los partidos; 4) donaciones, que se pueden deducir parcial o totalmente de impuestos; 5) préstamos sin intereses para actividades de campaña o para cubrir el registro del partido; 6) servicios postales gratuitos; 7) líneas telefónicas gratuitas o subsidiadas; 8) transporte público gratuito para candidatos y organizadores de campañas, y 9) impresión y distribución gratuitas de papeletas.

En México, el artículo 41, párrafo III, de la Constitución, establece que los partidos políticos tienen derecho a usar de manera permanente los medios de comunicación social, prerrogativa que también es para los candidatos independientes durante las campañas políticas. El INE será la autoridad que administre los tiempos que le corresponden al Estado en radio y televisión (artículo 41, III, apartados A y B). A diferencia de otros países, donde regulan estas disposiciones en leyes electorales o de partidos políticos, en México se le da un matiz particular, porque el uso de radio y televisión implica generar un piso base para una competencia equitativa. Por norma constitucional se prohíbe que los partidos y candidatos puedan “contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión” (artículo 41, III, apartado A, g).

VII. Reformar o no el financiamiento público

Woldenberg afirma que la definición del sistema de financiamiento de partidos es un asunto político, no técnico.⁴⁵ Ello es parte de la lógica del sistema electoral mexicano, en donde las reformas electorales se han realizado por consenso. Como lo indica el trabajo de Patiño, Giles y Rivero, de 2018 a 2019 se presentaron 21 iniciativas en el Poder Legislativo federal para reformar el sistema de financiamiento de partidos políticos; todas coinciden en disminuir el financiamiento público.⁴⁶ Las iniciativas no integran cálculos estructurales o construcción de variables para la disminución del financiamiento, sino que replican el esquema actual y se limitan a bajar el valor de la UMA para calcular el financiamiento. Como lo indica el cuadro 1, en la Cámara de Diputados se presentaron

⁴⁵ Woldenberg K., José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, *cit.*, p. 17.

⁴⁶ Patiño Fierro, Martha Patricia *et al.*, *El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos*, México, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2020, pp. 36-44.

13 propuestas con un abanico diverso de iniciativas, desde eliminar el financiamiento público (PES), bajarlo en un 50% (Morena), modificar el valor de las UMAS (PVEM, PES y MORENA), reducir el financiamiento público e incorporar un sistema de reparto por igual (PT) y financiar solo de manera pública las campañas electorales (PES).

CUADRO 1
CÁMARA DE DIPUTADOS

<i>Partido</i>	<i>Presentada</i>	<i>Propuesta</i>
PVEM	20-nov-18	Financiamiento ordinario: multiplicar el total de la votación emitida en la elección a diputados federal por el 65% del valor de los UMAS.
Morena	07-mar-19	Financiamiento ordinario: reducir al 50%.
PT	08-abr-19	Financiamiento ordinario: reducir al 50% y repartir de manera equitativa a los partidos políticos con registro.
PES	30-abr-19	Proponían eliminar el financiamiento público y solo permitir el financiamiento privado.
PT	30-abr-19	Reitera la propuesta de reducir el 50% y repartirlo de manera igualitaria.
PES	30-abr-19	Financiamiento ordinario: multiplicar el total de los ciudadanos del padrón por el 33% del valor de la UMA, repartiendo el 70% por igual a los partidos y el 30% por número de votos obtenidos por partido.
PRD	22-may-19	Reducir 50% del financiamiento y repartir el 70% por igual y el resto por número de votos obtenidos por partido.
Morena	26-sep-19	Financiamiento ordinario: número de inscritos en el padrón electoral por el 33% del valor diario del UMA, repartido el 40% por igual y el 60% por número de votos obtenidos.
Morena	24-oct-19	Confirmaba la propuesta anterior agregando para apoyo electoral repartir en elecciones presidenciales un 30% del financiamiento ordinario y el 20% para intermedias.
Morena	29-oct-19	Financiamiento ordinario: disminuir del 65 al 32% el valor de la UMA.
PES	29-oct-19	Establecer un sistema de financiamiento mixto para gastos ordinarios y sólo financiamiento público para gastos de campaña.
PRD	28-nov-2019	Reparto equitativo entre los partidos estableciendo como monto del financiamiento público el número del padrón por 32% del UMA.
PT	18-dic-19	Disminuir al 26% del valor de la UMA y subir el financiamiento privado hasta 20% del público.

* Cuadro elaborado por el autor con información de Patiño, Giles y Rivero, *op. cit.*

Por otra parte, en el Senado de la República se presentaron, como lo indica el cuadro 2, ocho iniciativas, que replican algunas propuestas presentadas en la Cámara de Diputados y algunas novedades, como eliminar el financiamiento público en las entidades federativas (MC), obligar a los partidos a dedicar parte del financiamiento público a la formación política de sus cuadros (PRI) y bajar más del 50% del financiamiento actual, 25% del valor de la UMA (Morena). No se presentó una propuesta interesante como la que sugieren Patiño, Giles y Rivero, que consiste en calcular el financiamiento público de los partidos con base en el rendimiento en el ejercicio de gobierno, que indirectamente depende de las decisiones y acciones que tome la clase política en su conjunto. Al respecto, sugieren calcular el financiamiento público con base en el crecimiento económico, la reducción de la pobreza, la recaudación fiscal y la participación electoral.⁴⁷

CUADRO 2
CÁMARA DE SENADORES

<i>Partido</i>	<i>Presentada</i>	<i>Propuesta</i>
PT	02-oct-18	Distribuir el financiamiento público de forma igualitaria a los partidos.
MC	01-feb-19	Eliminar el financiamiento público en las entidades federativas y aplicar para el cálculo el 30% de la UMA.
Morena	27-sep-18	Disminuir el financiamiento público al 50%.
PES	31-oct-18	Disminuir el financiamiento público al 50%.
PRI	31-oct-18	Disminuir 50% el financiamiento ordinario con un sistema de reparto 50% por igual y el resto dependiendo de los votos obtenidos, disminuir el financiamiento electoral al 60% del ordinario. Además, los partidos deberían dedicar el 6% de su financiamiento público a labores de formación, investigación y editoriales.
PT	20-dic-18	Mantener la fórmula vigente modificando el sistema de reparto, 60% por votos obtenidos y 40% por igual.
Morena	26-feb-19	Disminuir el financiamiento público al 50%.
Morena	10-oct-19	Disminuir el financiamiento público multiplicando el valor del UMA al 25% por el número total de la lista nominal.

* Cuadro elaborado por el autor con información de Patiño, Giles y Rivero, *op. cit.*

⁴⁷ *Op. cit.*, p. 64.

Sin embargo, las propuestas mencionadas contrastaron con el rechazo que se dio el 12 de diciembre de 2019 a la propuesta para reformar el artículo 41 constitucional para reducir al 50% el financiamiento público de los partidos políticos. Al ser reforma constitucional, se requería la mayoría calificada, y el resultado fue 274 votos a favor y 207 en contra. El documento que se presentó tenía el aval de la Comisión de Puntos Constitucionales, y se elaboró con las propuestas presentadas por Morena, PT, PES y PRD.⁴⁸ En el pleno, votaron en contra de la propuesta diputados del PAN (76), PRI (45), PT (30), MC (28), PRD (11), PVEM (13) y diputados sin partido (3).⁴⁹ Los partidos en el discurso público apoyaban la disminución del financiamiento público, sin embargo, a la hora de decidir con votación parlamentaria decidieron rechazarla, por no convenir a sus necesidades e intereses partidistas.

Con las iniciativas presentadas se da cuenta de que la propuesta de reducir el financiamiento público ya está en la mesa. Al parecer se llegó a un consenso de reducirlo; ahora se tiene que decidir el cómo. Uno de los objetivos de la inclusión del financiamiento público era garantizar la pluralidad y la equidad de la competencia política. La pluralidad está garantizada, la equidad de la competencia política puede, considerando los resultados electorales de 2018, que la balanza no esté equilibrada. El partido en el gobierno, con mayoría en las dos cámaras, desplegando fuertes recursos en programas sociales y con una intensa presencia en los medios de comunicación, puede tener ventajas significativas en los procesos electorales. Lo anterior es relevante; como lo indica Bernal, para reformar el sistema de financiamiento público de partidos es necesario considerar los factores colaterales que inciden en el sistema democrático.⁵⁰

Por las condiciones políticas actuales, la reforma del sistema de financiamiento de partidos debería hacerse de manera gradual, disminuyendo el financiamiento público e incorporando mecanismos para subir el financiamiento privado. Reiteramos que el sistema de financiamiento público de partidos en la década de los noventa tenía cuatro objetivos básicos; de ellos sólo se cumplieron tres: a) propiciar condiciones básicas

⁴⁸ Información disponible en: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2019/Diciembre/12/3902-Rechazan-propuesta-para-reducir-a-la-mitad-el-financiamiento-a-partidos-politicos>, consultada el 24 de abril de 2020.

⁴⁹ Información disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/Votaciones.htm>, votaciones del 12 de diciembre de 2019.

⁵⁰ Bernal Moreno, Jorge Kristian, "El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México", *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 78 y 79.

para la equidad de la contienda política; *b*) fortalecer la pluralidad del sistema de partidos, y *c*) contribuir a la alternancia. El cuarto objetivo, a la fecha inconcluso (constituir un sistema de partidos eficiente y una clase política que respondiera con profesionalismo a la expectativa social) parece que sigue distante. Diversos gobernadores, presidentes municipales y legisladores están bajo proceso judicial por corrupción, algunos de ellos ya con sentencias condenatorias. Lo más grave es que los procesados no son de un único partido. La transición y la alternancia política no fue capaz de construir mecanismos eficaces contra la corrupción y las consecuencias las estamos pagando ahora con desfalcos de miles de millones de pesos. Casar y Ugalde afirman que parte de la corrupción se inicia en la forma como se financian las campañas políticas.⁵¹

Un problema adicional a la corrupción es la falta de efectividad de los representantes políticos cuando son gobierno. Ya pasaron 20 años de la alternancia en el gobierno y no se ha transitado por momentos con democracia de calidad; así lo refieren diversos indicadores. El informe del Latinobarómetro de 2018 indica que el 48% de los encuestados afirmó que México tiene una democracia con grandes problemas, en contraste con el 16% está muy satisfecho con la democracia.⁵² Para Prud'homme, existe una situación de descontento con los gobiernos e insatisfacción con el sistema político.⁵³ El descontento social fue un factor relevante en la elección presidencial de 2018, como también los problemas incontrolables de inseguridad, delincuencia y corrupción, lo que resultó, como lo afirmó Volpi, en “imponer un doble voto de castigo contra el PAN y el PRI, a la criatura bicéfala que ha arrastrado a México a un caos semejante”.⁵⁴

Actualmente existe cierta analogía con la transición democrática de la década de los noventa. Estamos viviendo una segunda transición democrática, un partido político que ganó la presidencia del país de manera arrolladora, con mayoría absoluta en ambas cámaras y sin contrapesos. Los dos partidos que en el pasado fueron mayorías, el PRI y el PAN, se encuentran en situaciones complejas. El PRI, en un proceso de decadencia electoral sin precedentes, y el PAN, con problemas de divisiones

⁵¹ Casar, María Amparo y Ugalde, Luis Carlos, *op. cit.*, p. 19.

⁵² Latinobarómetro, Informe 2018, Santiago de Chile, pp. 34 y 35, disponible en: www.latinobarometro.org.

⁵³ Prud'homme, Jean-François, “La insatisfacción con la democracia en el México actual”, *Foro Internacional*, México, vol. 55, núm. 1, enero-marzo de 2015, pp. 306-308.

⁵⁴ Volpi, Jorge, “Votar en el infierno”, *El País*, 31 de mayo de 2018.

internas. Ante este escenario, si el financiamiento público disminuye de manera severa, difícilmente podrán ser competitivos en el futuro inmediato. Una segunda transición democrática requiere de un sistema de partidos plural y competitivo, que permita la representación de todos los sectores y a su vez el debate de las ideas que permita tomar las mejores decisiones para el país. Es cierto que si al ciudadano se le pregunta si estará dispuesto a darle una nueva oportunidad a los partidos, seguramente la respuesta será que no, porque no se la merecen. Sin embargo, considero que bajarles el financiamiento público al 50% podría ser un elemento que mermaría a los partidos de oposición y afectaría a la equidad electoral. Ariño afirma que si bien el dinero en la política es un tema delicado y conflictivo, el financiamiento público debe ofrecer “un suelo en común”.⁵⁵

Tener dinero suficiente no garantiza ganar la elección; no tener dinero para una campaña, sí es una desventaja. Morena recibirá en 2020, 1,703 millones de pesos por financiamiento público, aunque ya donó el 50% para atender la crisis del COVID-19, contra 936 millones del PAN y 881 millones del PRI. De ser viable la propuesta de Morena de rebajar un 50% del financiamiento público, podría ocasionar una crisis económica al interior de los partidos. Además, hay que considerar que un partido cuando está en el gobierno puede tener ventajas adicionales, juegan en la cancha de locales y tiene posibilidad de desarrollar estrategias que le pueden dar ventajas electorales, como aumentar presupuesto en zonas marginales y ampliar el padrón de programas sociales. El paso óptimo es hacer un estudio para saber cuánto deben gastar los partidos políticos, y con base a ello se toman decisiones para determinar los apoyos por parte del Estado, y al mismo tiempo exigirles que el resto lo obtengan de particulares. Sin embargo, responder a esa pregunta no es fácil.

Si a los partidos se les baja el financiamiento público, lo lógico es que desarrollen estrategias para aumentar su financiamiento privado. Actualmente no existen condiciones óptimas para ello, hay crisis económica, y cuando un partido no tiene seguridad de ganar una elección, sus contribuyentes bajan, como también si el partido se encuentra en una etapa de reconstrucción interna, es probable que sea poco atractivo financiarlos. Griner y Zovatto afirman que la experiencia indica que la relación entre el dinero y la política “es y seguirá siendo compleja”, pero es evidente que constituye una pieza clave para la calidad y la estabilidad democráticas;

⁵⁵ Ariño Ortiz, Gaspar, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 1, 2009, p. 59, disponible en http://www.forosociedad-civil.org/wp-content/uploads/2012/04/Financiacion-partidos-politicos_Gaspar-Arino.pdf.

además, los partidos requieren de dinero para formar bien a sus cuadros y legisladores.⁵⁶

El sistema de financiamiento de partidos políticos en México debe cambiar. Para Woldenberg, la relación entre dinero y política es un asunto clave en la democracia, puesto que garantiza la libre expresión y la convivencia dentro de la complejidad social.⁵⁷ Zovatto establece que no existe un sistema de financiamiento ideal; cada uno debe adaptarse al sistema político, buscando “un sano balance” en materia de financiamiento.⁵⁸ A lo anterior, agrega que cuando se va a hacer una reforma de financiamiento de partidos es necesario preguntarse lo que se pretende con la forma de subvencionarlos, la rentabilidad y eficacia de la representación política, y evitar hacerlo de manera aislada, cuidando de manera particular los efectos transversales.⁵⁹

Actualmente los partidos requieren mantener su financiamiento público, no en las cantidades actuales, pero una disminución del 50% para los partidos de oposición sí afectaría su desempeño. Se podría dar una última oportunidad a los partidos políticos de oposición, aunque seguramente muchos ciudadanos dirían que no se la merecen. *La fórmula que proponemos consiste en disminuirlo de manera gradual a partir de 2022 bajando un 12% por año por un periodo de cuatro años y para 2025, después de la elección presidencial, reducirlo un 14%.* En este periodo se rebajaría al 50% de la cantidad actual. No es necesario hacer un ajuste con la inflación, porque la fórmula está determinada por las UMAS. La intención de lo que se propone es hacer un nuevo esfuerzo para poder constituir un sistema de partidos plural, competitivo y profesional. Sobre todo, ofrecer a los partidos ahora en la oposición, condiciones de piso mínimo para que puedan competir en las elecciones de 2021 y 2024. Si existe la voluntad ciudadana de ser gobernada en una mayoría abrumadora por un partido político, que sea porque su propuesta política y rendimiento gubernamental fue eficiente y convincente, y no porque se fracturó uno de los cimientos que sostenía la equidad electoral. Desde que se construyó el sistema electoral mexicano en la década de los noventa, una de las premisas que imperó fue garantizar condiciones de piso mínimo para las contiendas electorales. Aunque reconozco que el

⁵⁶ Griner, Steven y Zovatto, Daniel, *op. cit.*, p. 297.

⁵⁷ Woldenberg K., José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, *cit.*, p. 17.

⁵⁸ Zovatto, Daniel, “América Latina”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *op. cit.*, p. 55.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 88.

planteamiento carece de un desglose técnico-metodológico que incorpore otras variables para calcular el financiamiento como efectividad de los partidos y eficiencia gubernamental, las condiciones actuales en tiempos de crisis sanitaria y económica seguramente rompería los esquemas que se formulen. Por eso se propone una opción práctica.

En caso de disminuir el financiamiento público de los partidos políticos, sería conveniente hacer reformas estructurales para aumentar el financiamiento privado. Como lo afirma Cortés, un sistema de financiación mixta es más acorde a la naturaleza jurídica de los partidos políticos.⁶⁰ El segundo es establecer nuevos esquemas de incentivos fiscales. También se podría motivar a los partidos a que desarrollen sus propias estrategias de recaudación y cruzarlo con un esquema como el alemán, en donde se otorga como financiamiento público una cantidad igual a la que recaudan por la vía privada, y establecer un límite, que depende de los votos obtenidos en las urnas. En palabras de Guerrero, es conveniente practicarse un *matching* (cantidad similar al dinero privadamente recaudado),⁶¹ que obligaría a los partidos a buscar sus propias fuentes de financiamiento y quitar la carga financiera al Estado.

Además de disminuir de manera gradual el financiamiento público de los partidos, sería necesario fortalecer los mecanismos de fiscalización y transparencia. Para Gruenberg, un sistema electoral donde persiste la desconfianza requiere de una regulación exhaustiva del flujo del dinero por medio de mecanismos eficaces de fiscalización.⁶² Por su parte, Alcántara y Barahona establecen que el problema de la financiación se resuelve con controles efectivos para partidos, militantes y financiadores y con transparencia.⁶³ A lo anterior agregaríamos que la transparencia de los partidos políticos, como lo indica Peshard, se debe ejecutar bajo esquemas integrales que refieran ingresos por financiamiento público y privado, pasivos y activos, en formatos que permitan que el ciudadano se informe y sea un elemento fundamental para decidir por quién votar.⁶⁴ Una reforma que podría impactar de manera directa es buscar los mecanismos efectivos de difusión, como en Puerto Rico, donde obligan a los

⁶⁰ Cortés Bureta, Pilar, *op. cit.*, p. 36.

⁶¹ Guerrero Gutiérrez, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales: dinero y democracia*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003, p. 47.

⁶² Gruenberg, Christian, *El costo de la democracia. Poder económico y partidos políticos*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007, p. 13.

⁶³ Alcántara, Manuel y Barahona, Elena M., *op. cit.*, p. 452.

⁶⁴ Peschard, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, IFAI, 2005, p. 52.

partidos antes de la jornada electoral a difundir por medios accesibles a los ciudadanos sus fuentes de financiación. Como lo dice Chacón, se requiere promover una mayor transparencia y acceso a la información, obligando a los partidos a que publiquen en sus páginas de Internet la información que presentan al INE de manera permanente en las campañas electorales.⁶⁵

VIII. Conclusiones

El sistema actual del financiamiento público de los partidos políticos ha mantenido su estructura fundacional de la década de los noventa, con hegemonía o predominio con relación al financiamiento privado. Desde 1997 los partidos reciben miles de millones de pesos en dimensiones, que nos colocan como el sistema de financiamiento público más oneroso del mundo. La cifra invertida en partidos desde 1989 a nivel federal, lo reiteramos, asciende a 83,664 millones de pesos.

El financiamiento público de partidos políticos cumplió parte de sus objetivos: establecer un sistema pluralista de partidos políticos, garantizar la equidad de la contienda política y permitir la alternancia. Sin embargo, queda latente un preocupante déficit en lo que respecta a la profesionalización de partidos políticos que se traduzca en mejores gobiernos y en el fortalecimiento de la institucionalidad democrática. Nos encontramos ante un dilema; la pluralidad no está garantizando institucionalidad democrática. Zovatto refiere que en el financiamiento de partidos políticos, además de su complejidad, “no existen panaceas ni fórmulas mágicas y cuyo perfeccionamiento se alcanza por aproximaciones sucesivas más que por amplias y muy ambiciosas iniciativas de reforma”, por lo que el proceso de reforma es “eminente político”, pero que debe estar “basado en un diagnóstico y en un razonamiento científico”, donde los reformadores deben estar conscientes de las opciones que tienen para seleccionar la mejor y garantizar la integridad del proceso electoral.⁶⁶

México es uno de los países que constantemente está haciendo cambios estructurales en su sistema electoral. Las reformas de 1991, 1994, 1996, 2002, 2005, 2007 y 2014 dan cuenta de ello. En este periodo, el

⁶⁵ Chacón Rojas, Oswaldo, “La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015”, *Revista de Derecho Electoral*, México, núm., 9, enero-junio de 2016, p. 266.

⁶⁶ Zovatto, Daniel, “El financiamiento político en América Latina”, *Studia Politicae*, núm. 40, primavera-verano de 2016-2017, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina, pp. 48 y 49.

esquema del financiamiento poco ha cambiado, porque a los partidos les favorecía el régimen financiero. La opinión pública exige que se disminuya, y el país vive en una crisis económica que impacta en menos recursos públicos. Existe en el discurso de la mayoría de los partidos la disposición para bajar el financiamiento público. Patiño, Giles y Rivero afirman que “la idea de quitarles dinero resulta tentador, pero no deja de ser insuficiente para resolver las carencias de nuestra democracia”.⁶⁷ Uno de los efectos más preocupantes es romper la equidad de la contienda electoral, y el otro sería agravar más las condiciones en que se encuentran algunos partidos, ahora en la oposición. Bajar el financiamiento público también podría conflictuar el proceso electoral, pues los partidos opositores al gobierno actual argumentarían que se rompió la equidad electoral y la pluralidad política, teniendo como consecuencia que se transite a un sistema de partido mayoritario, como en el periodo donde México era gobernado por un régimen hegemónico, donde se utilizaba la estructura gubernamental para focalizar ciertos programas que le redituaban votos o desarrollar acciones operativas bajo prácticas clientelares. Marván afirma que decidir sobre quién debe financiar a los partidos políticos “es una disposición que modela el tipo de Estado” que tiene una relación directa con el sistema de partidos y el electoral. A lo anterior, agrega que sólo dos países en el mundo han eliminado el financiamiento público, (Venezuela y Bolivia), y que esto sucedió cuando Hugo Chávez y Evo Morales accedieron al poder; bajo esa referencia, considera que eliminar el financiamiento público es regresar a los “años de gloria del partido hegemónico”.⁶⁸

Bajar de manera drástica el 50% del financiamiento público, como lo proponen algunos partidos, podría ser una apuesta arriesgada. Antes de dar ese paso, se deben preguntar cuáles serían las consecuencias de disminuirlo en esa magnitud. Las opciones de respuesta pueden oscilar entre reinventarse sin requerir de un financiamiento sustantivo, o caer en una crisis que no les permita tener resultados electorales mínimos que garanticen la pluralidad electoral y la representación política de todos los sectores sociales del país. Para cambiar el sistema de financiamiento público de los partidos políticos hay que considerar una de las premisas de Woldenberg y Zovatto, que toda reforma en este asunto debe partir de

⁶⁷ Patiño Fierro, Martha Patricia *et al.*, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁸ Marván Laborde, María, “¿Financiamiento público cero a los partidos políticos?”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 41, septiembre-octubre de 2017.

una consideración política.⁶⁹ Si bien la fórmula anterior es sensata, se reitera la propuesta de disminuir el financiamiento de manera gradual, 12% por año por un periodo de tres años, y el cuarto un 14%. Esta fórmula garantiza cierta equidad en la elección presidencial de 2024, y lo más importante, previene la vulnerabilidad electoral, que afectaría a los partidos políticos de oposición, en caso de aplicar una medida de disminución presupuestal drástica, sin gradualismo. Para 2025 se tendría un nuevo sistema de financiamiento de los partidos políticos, que va a permitir hacerlos más independientes de los subsidios públicos.

No existe un sistema de financiamiento de partidos ideal. Las circunstancias políticas y sociales establecen necesidades a las que se tienen que adaptar las condiciones de competencia política y de institucionalidad democrática. IDEA Internacional recomienda que un sistema de financiación de partidos debe ser una combinación de lo público con lo privado, en donde los subsidios públicos sean bien empleados.⁷⁰ Para el caso de México, llegó el momento de modificar el sistema de financiación de partidos y buscar de manera progresiva equilibrar la balanza con el financiamiento privado. Todo proceso de reforma electoral debe tener un carácter de efecto ascendente; es decir, reformar para mejorar. México es un país que se destaca en el mundo por tener uno de los mejores sistemas electorales; el proceso de organización de la elección es impecable. Ahora la prioridad debe ser trabajar en mejorar las condiciones de competencia electoral, garantizando la equidad, y que el financiamiento privado de los partidos políticos no sea un factor que influya en las decisiones gubernamentales. Para este proceso, la forma como se financian los partidos políticos impacta de manera directa; por eso la reforma al financiamiento público debe hacerse con estricto cuidado.

IX. Bibliografía

- ALCÁNTARA, Manuel y BARAHONA, Elena M., “Conclusiones”, *Política, dinero e institucionalización partidista en América Latina*, México, Universidad Iberoamericana-Instituto Federal Electoral-FLACSO, 2003.
- ALEMÁN VELASCO, Miguel, *Las finanzas de la política*, México, Diana, 1995.

⁶⁹ Woldenberg K., José, “Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, *cit.*, p. 17 y Zovatto, Daniel, “América Latina”, *op. cit.*, p. 55.

⁷⁰ Falguera, Elin *et al.* (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, Estocolmo, International IDEA, 2014, p. 354.

- ÁLVAREZ CONDE, Enrique, “Algunas propuestas sobre la financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- APARICIO, Ricardo, *¿Cómo se financian los partidos políticos en México?*, México, CIDE, 2006.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Documentos del Foro de la Sociedad Civil, núm. 1, 2009.
- ASTUDILLO, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2018.
- BASTIDA FREIJEDO, Francisco J., “La relevancia constitucional de los partidos políticos y sus diferentes significados. La falsa cuestión de la naturaleza jurídica de los partidos”, en GONZÁLEZ ENCINAR, José Juan (coord.), *Derecho de partidos*, Madrid, Espasa Universidad, 1992.
- BERNAL MORENO, Jorge Kristian, “El financiamiento de los partidos políticos en el derecho comparado. Alternativas para México”, *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- BISCARETTI DI RUFFIA, Paolo, *Derecho constitucional*, trad. de Pablo Lucas Verdú, Madrid, Tecnos, 1973.
- MIJANGOS BORJA, María de la Luz, “El control sobre el financiamiento a los partidos políticos”, *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CARPIZO M., Jorge, *Estudios constitucionales*, 3a. ed., México, Porrúa, 1991.
- CASAR, María Amparo y UGALDE, Luis Carlos, *Dinero bajo la mesa. Financiamiento y gasto ilegal de las campañas políticas en México*, México, Grijalbo, 2019.
- CASAS, Kevin y ZOVATTO, Daniel, “Para llegar a tiempo: Apuntes sobre la regulación del financiamiento político en América Latina”, en GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA-OEA-UNAM, 2011.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y MURAYAMA RENDÓN, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “El financiamiento a los partidos políticos en México”, en GUTIÉRREZ, Pablo y ZOVATTO, Daniel (coords.), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, IDEA-OEA-UNAM, 2011.

- CORTÉS BURETA, Pilar, *Recursos públicos y partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 2003.
- CHACÓN ROJAS, Oswaldo, “La evaluación de las nuevas reglas de financiamiento electoral a la luz de la experiencia del proceso electoral 2015”, *Revista de Derecho Electoral*, México, núm. 9, enero-junio de 2016.
- CASTILLO VERA, Pilar del, *La financiación de partidos y candidatos en las democracias occidentales*, Madrid, CIS, 1983.
- CASTILLO VERA, Pilar del, “Objetivos para una reforma de la legislación sobre financiación de los partidos políticos”, *La financiación de los partidos políticos*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1994.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, “Financiamiento de los partidos políticos”, en PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán y otros (eds.), *Léxico de la Política. Conceptos y categorías de las ciencias sociales en un diálogo intercultural*, México, FLACSO-Fondo de Cultura Económica, 2000.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, “Experiencias con el financiamiento de los partidos Políticos en España”, en VALDÉS PRIETO, Salvador (ed.), *Reforma del Estado*, vol. I, *Financiamiento político*, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos, 2000.
- DÍAZ SANTANA, Héctor, *Financiamiento político y regulación de campañas electorales en América Latina*, Atlanta, Centro Carter, 2016.
- GARCÍA-PELAYO, Manuel, *El Estado de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1986.
- GÓMEZ B., Gastón, “Algunas consideraciones sobre el financiamiento público de los partidos políticos”, *Revista de Ciencia Política*, Chile, vol. 18, núm. 1-2, diciembre de 2019.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Hacia una nueva ley de partidos políticos en México”, en VV.AA., *Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- GREENBERG, Daniel S., *Science, Money, and Politics. Political Triumph and Ethical Erosion*, Chicago-Londres, The University of Chicago Press, 2001.
- GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel, “De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales en América Latina”, en GRINER, Steven y ZOVATTO, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, San José de Costa Rica, OEA, IDEA, 2004.
- GRUENBERG, Christian, *El costo de la democracia. Poder económico y partidos políticos*, Buenos Aires, Capital Intelectual, 2007.

- GUERRERO GUTIÉRREZ, Eduardo, *Fiscalización y transparencia del financiamiento a partidos políticos y campañas electorales. Dinero y democracia*, México, Auditoría Superior de la Federación, 2003.
- HORN, Hans Rudolf, “Vías alemanas a un financiamiento de los partidos políticos indicadas por el antagonismo entre la legislación y jurisdicción”, en VV.AA., *Aspectos jurídicos del financiamiento de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- FALGUERA, Elin et al. (eds.), *Funding of Political Parties and Election Campaigns. A Handbook on Political Finance*, Estocolmo, International IDEA, 2014.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe respecto de la renuncia al financiamiento público por los partidos políticos nacionales, en virtud de los sismos del mes de septiembre de 2017*, México, INE, Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, diciembre de 2017.
- INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Informe sobre la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión. Proceso electoral federal 2017-2018*, México, INE, 2018.
- LATINOBARÓMETRO, *Informe 2018*, Santiago de Chile, 2019.
- MALEM, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en CARRILLO, Manuel et al. (coords), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, ONU, El Ministerio del Interior de España, EC, IFE, TEPJF, IDEA, IFES, 2003.
- MARVÁN LABORDE, María, “¿Financiamiento público cero a los partidos políticos?”, *Hechos y Derechos*, México, núm. 41, septiembre-octubre de 2017.
- MICHEL, Robert, *Los partidos políticos. 1. Un estudio sociológico de las tendencias oligárquicas de la democracia moderna*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1991.
- MURAYAMA, Ciro, “Dinero y campañas: fetichismo y realidad”, *Nexos*, México, abril de 2018.
- PALDA, Filip, “Election Finance Regulation in Emerging Democracies: Lessons from Canada and the U.S.”, mayo de 2000, disponible en: <https://econwpa.ub.uni-muenchen.de/econ-wp/pe/papers/0111/0111010.pdf>.
- PATIÑO FIERRO, Martha Patricia et al., *El financiamiento público de los partidos políticos desde una perspectiva de derechos humanos*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, 2020.
- PESCHARD, Jaqueline, *Transparencia y partidos políticos*, México, IFAI, 2005.

- PRUD'HOMME, Jean-François, "La insatisfacción con la democracia en el México actual", *Foro Internacional*, México, vol. 55, núm.1, enero-marzo de 2015.
- SALGADO, Eneida Desiree, "El financiamiento de los partidos políticos en Brasil: la lucha por la definición de reglas", *Revista de Derecho Estadalógico-Ideología y Militancia*, México, año. 2, núm. 3, UNAM, 2014.
- TÉPACH M., Reyes, "El financiamiento público federal para los partidos políticos nacionales en México: presupuesto aprobado e impacto de la reforma al artículo 41 constitucional, 2000-2012", México, Cámara de Diputados, Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis, marzo, 2012.
- TRIEPEL, Heinrich, "Derecho constitucional y realidad constitucional", en LENK, Kurt y NEUMANN, Franz (eds.), *Teoría y sociología críticas de los partidos políticos*, Barcelona, Anagrama, 1980.
- WOLDENBERG K., José, "Sistema político, partidos y elecciones en México", en VV.AA., *Sistemas políticos, partidos y elecciones. Estudios comparados*, México, Trazos Centro de Investigación, 1993.
- WOLDENBERG K., José, "Relevancia y actualidad de la contienda político-electoral", en CARRILLO, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, ONU, El Ministerio del Interior de España, EC, IFE, TEPJF, IDEA, IFES, 2003.
- VALDEZ ZEPEDA, Andrés y HUERTA FRANCO, Delia Amparo, "El financiamiento de los partidos y la confianza ciudadana en México", *Intersticios Sociales*, México, El Colegio de Jalisco, marzo-agosto de 2018, núm. 15.
- ZOVATTO, Daniel, "América Latina", en CARRILLO, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda política-electoral. Reto de la democracia*, México, FCE, ONU, El Ministerio del Interior de España, EC, IFE, TEPJF, IDEA, IFES, 2003.
- ZOVATTO, Daniel, "El financiamiento político en América Latina", *Studia Politicae*, núm. 40, primavera-verano de 2016-2017, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Córdoba, República Argentina.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: transformación institucional y social

The Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch: Institutional and Social Transformation

José Ramón Narvárez Hernández*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Las instituciones y el cambio político.
- III. México y sus instituciones en el siglo XX.
- IV. La transición democrática.
- V. Justicia electoral y seguridad jurídica.
- VI. Conclusiones: el largo recorrido de las instituciones electorales y su transformación.
- VII. Bibliografía.

* Fundador e investigador del Instituto de Investigaciones Jurisprudenciales y de Promoción y Difusión de la Ética Judicial de la SCJN.

Recibido: 1 de noviembre de 2019

Aceptado: 6 de marzo de 2020

Resumen:

En nuestro país se han creado instituciones que han dado vida a la democracia, y entre ellas, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha jugado un papel esencial. En el presente trabajo se muestran las fortalezas y debilidades de la institucionalidad mexicana a través del estudio de un órgano jurisdiccional que ha transitado por complejos procesos democráticos que lo han llevado a sortear la presión política, mediática y social; cambios políticos e institucionales que acompañados de la transición democrática han dado como resultado un sistema cada vez más robusto, en donde la justicia electoral se ha encargado de brindar seguridad jurídica a todos quienes participan de los procesos democráticos.

Abstract:

Institutions have been created in our country to give life to democracy, and among them, the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch has played an essential role. In the present work, the strengths and weaknesses of Mexican institutions are shown through the study of a jurisdictional body that has gone through complex democratic processes that have led it to overcome political, media and social pressure. Political and institutional changes that, accompanied by the democratic transition, have resulted in an increasingly robust system in which the electoral justice system has been in charge of providing legal security to all those who participate in democratic processes.

Palabras clave: Tribunal Electoral, transición democrática, cambio social, justicia electoral, transformación institucional.

Keywords: Electoral Tribunal, democratic transition, social change, electoral justice, institutional transformation.

I. Introducción

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha participado en los últimos procesos electorales; eso lo convierte en un actor importante de nuestra historia contemporánea.

Otro asunto distinto es saber si cuenta o no con legitimidad social; se entiende, de manera general, que es una institución jurisdiccional fundamental en el México democrático, y que su reconocimiento proviene en primera instancia de la ley, pero la ley por sí misma no garantiza el reconocimiento social de una institución. Éste es, en todo caso, un proceso histórico complejo que, como toda historia, tiene sus peculiaridades, disputas, éxitos y fracasos.

El caso mexicano es tan particular como cualquiera. A pesar de eso, y lejos del excepcionalismo que a veces pareciera dominar la conversación pública (esto o aquello sólo sucede en México), es cierto que el régimen político mexicano tuvo singularidades específicas, si se le compara con el resto de los regímenes políticos de Latinoamérica. Para los años ochenta el sistema político mexicano había logrado mantener la estabilidad política como ningún otro país de centro y sur América, donde el común denominador en la mayoría de estos países eran las dictaduras militares. A pesar de la inexistencia de competencia electoral real, nuestro país había evitado cambios inconstitucionales en el gobierno desde 1920.¹

No obstante, la democracia llegó tarde a nuestro país. A principios de los noventa, mientras en Latinoamérica y otras partes del mundo se vivía la tercera ola democratizadora, en México continuaba un largo proceso de cambio institucional, con sus avances y retrocesos.² A pesar de estos últimos, se logró mantener, aun en los momentos más complicados, la estabilidad política.³ Una de las demandas fundamentales (que es además un requisito *sine qua non* de todo régimen democrático) fue la construcción de instituciones electorales confiables y autónomas, ajenas a las lógicas del poder político, y preparadas para procesar las demandas de una sociedad en transformación.⁴

¹ Meyer, J., “La prolongada transición mexicana: ¿hacia dónde?”, *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, núm. 74, 1991, pp. 363-387.

² Zovatto, D., “El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 25, 2018, p. 1.

³ Woldenberg, J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.

⁴ De la Vega, A. *et al.*, “Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño?, La confianza en las instituciones”, *México en*

Podemos pensar en las instituciones, en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como un lugar, un espacio social que visibiliza el transcurso de los hechos históricos.

Este ensayo pretende mostrar las fortalezas y debilidades de la institucionalidad mexicana a través de un órgano jurisdiccional que ha transitado por complejos procesos democráticos y ha tenido que sortear la presión política, la mediática y la social para poder seguir siendo parte del sistema.

II. Las instituciones y el cambio político

En la contemporaneidad, la teoría jurídica y la política coinciden en la necesidad de la institucionalidad; por ejemplo, la corriente conocida como *neoinstitucionalismo* plantea que la historia social y política de los Estados puede explicarse a través del proceso mediante el cual los comportamientos que rigen las relaciones sociales adquieren estabilidad. Asimismo, que las instituciones regulan comportamientos para volverlos predecibles. De acuerdo con Douglas C. North:

Las instituciones son las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los humanos que le dan forma a la interacción humana. En consecuencia, éstas estructuran los alcances en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio histórico.⁵

Por su parte, Huntington sostiene que “El nivel de comunidad política que alcanza una sociedad refleja la relación entre sus instituciones políticas y las fuerzas sociales que la integran”.⁶ Las fuerzas sociales son variadas y de diversa índole. Pueden ser grupos religiosos, étnicos, económicos, etcétera.⁷ Esas fuerzas sociales, conforme las sociedades se vuelven más complejas, tienden a la diversidad, de ahí que en las sociedades contemporáneas se encuentren cada vez más, agrupaciones, colectivos y funciones especializadas y diferenciadas del resto.

perspectiva comparada, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010, pp. 63-99.

⁵ North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, p. 3,

⁶ Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015, p. 19.

⁷ *Idem*.

Entonces, se puede pensar que las instituciones son parte de un proceso histórico para definir pautas de comportamiento en las distintas esferas que componen a la sociedad. Naturalmente, una comunidad política⁸ que se complejiza encontrará también nuevos problemas entre las esferas o grupos sociales, cuyos intereses pueden ser divergentes. Una de las tareas del Estado es, justamente, conducir esos intereses hacia la causa común, que es la paz y la construcción de la cosa pública, algo que la teoría política ha discutido por cientos de años. Para lograrlo, se requiere de instituciones que puedan solventar esos conflictos. Una sociedad que se transforma requiere de instituciones igualmente dinámicas, lectoras del contexto social y de su tiempo. O, en todo caso, la adopción de nuevas instituciones. Esto implica también que la existencia de las instituciones no es propia de un determinado régimen político. En cambio, es el tipo de régimen político el que define el contenido de sus instituciones. Vale la pena analizar algunos conceptos básicos que permitan, al mismo tiempo, redondear la definición.

Siguiendo a Brachet-Márquez, es importante hacer una distinción conceptual entre Estado, gobierno y régimen. Mientras que el gobierno es un equipo político que dirige la administración pública de un país durante un periodo de tiempo, el Estado es el “conjunto de estructuras y mecanismos organizacionales que instrumentan el cuerpo de leyes generado por el proceso parlamentario-gubernamental”.⁹ Por su parte, un régimen político es un conjunto de reglas y procedimientos (formales e informales) que regulan el acceso y el ejercicio del poder político. Para el funcionamiento del Estado y la instrumentación de las políticas gubernamentales (ya sea la distribución de recursos, la planificación de políticas públicas y su instrumentación, etcétera), es necesario un conjunto de reglas y procedimientos que normen el acceso al poder. Esto significa también que existen instituciones políticas aun en regímenes no democráticos. No obstante, la construcción de un régimen democrático necesariamente significa la creación de instituciones democráticas.¹⁰

⁸ Utilizamos el término de Huntigton para diferenciar la comunidad política del Estado de naturaleza, especialmente, el teorizado por Thomas Hobbes. En éste, la ausencia de organización y de un soberano que imponga la ley con base en un acuerdo vinculante conduce al estado de naturaleza, la guerra de todos contra todos.

⁹ Brachet-Márquez, V., *El pacto de dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996, p. 11.

¹⁰ Peters, B. G., *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Edward Elgar Publishing, 2019.

Que un régimen político se transforme y adopte un sistema institucional democrático implica una reorganización del poder.¹¹ Es parte de un proceso de transformación, conocido en la ciencia política como transición democrática. La finalidad de adoptar un régimen democrático estriba en la creación de instituciones democráticas que garanticen un mínimo de derechos que permitan el control en el ejercicio del poder público, así como el acceso al mismo. Esto último se refiere a la existencia de partidos políticos que puedan competir dentro de los procesos electorales y que tengan posibilidades reales de acceder al poder.¹²

Como puede deducirse, la adopción de un régimen democrático es un proceso histórico. Si bien no puede establecerse una teoría general en el sentido de ley universal de la democratización, sí puede afirmarse que muchas transiciones democráticas vivieron (o han vivido) un proceso previo de liberalización. Fue el caso de México, a lo que volveremos más adelante.

La liberalización política implica que, gradualmente, la élite en el poder echa a andar una serie de reformas controladas como respuesta a una crisis social o política que pone en riesgo la estabilidad o supervivencia del régimen (liberalización política).¹³ Como un régimen autoritario limita la participación política y restringe la pluralidad social, las reformas liberalizadoras flexibilizan esas reglas en una dirección aparentemente democrática, reconocen la participación de otros actores —aunque no de todos— y se continúa restringiendo su acceso a ciertas posiciones de poder.

Pero, normalmente, la liberalización culmina con la democratización del régimen. A diferencia del primero, la construcción de un régimen democrático implica que las instituciones jurídico-políticas garanticen derechos de participación política a todos los actores sociales legítimos. Es decir, aquellos que reconozcan la existencia de las leyes y procedimientos. En otras palabras, que acepten las reglas del juego. Y es que en una democracia también pueden existir actores ilegítimos (como un gru-

¹¹ Cárdenas, J., “La construcción de la institucionalidad democrática”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 591, abril-mayo de 2000, pp. 20-24, disponible en: <https://f002.backblazeb2.com/file/rum-storage/bf336858-d761-444d-8f11-5286420796c0.pdf> (consultada el 24 de julio de 2019).

¹² Haro, F. A., “Transición democrática y reformas electorales en México”, *Investigación Científica*, 13(2), 2020, pp. 5-5.

¹³ Cansino, César, “Liberalización”, *Democratización y liberalización*, México, Instituto Federal Electoral, 2001. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/509/5.pdf>.

po armado). La participación política y el acceso al poder se reconocen y garantizan mediante la ley y las instituciones dedicadas a su aplicación, observancia y eficacia.

III. México y sus instituciones en el siglo XX

Después del periodo revolucionario, era importante adoptar formas políticas (instituciones) que garantizaran la estabilidad política. El Estado surgido después de la revolución nació alrededor de 1920, conformado por los grupos del proceso revolucionario.¹⁴ No fue un Estado democrático, sino autoritario, aunque nacionalista y con alta legitimidad popular. Más importante aún, logró la anhelada y necesaria estabilidad. Sin embargo, ciertos acontecimientos mostraron la fragilidad del Estado y del régimen. Luego del asesinato de Obregón y tras algunas rebeliones electorales, la necesidad de contar con una institución política que permitiera dar cierta seguridad respecto a los procesos electorales, el acceso al poder y la canalización de las demandas sociales se hacía evidente. Surgió así el Partido Nacional Revolucionario.¹⁵ Con ello se inauguró una etapa no democrática, pero sí de crecimiento económico y estabilidad política, que duraría hasta 1968.

El México de las décadas de 1940 a 1970 observó un proceso acelerado de desarrollo. Esta aceleración produjo cambios sociales notables, específicamente el crecimiento de la clase media urbana. No obstante, las estructuras políticas permanecieron casi inalteradas.¹⁶ En el terreno electoral, la oposición, conformada por partidos prácticamente testimoniales —aunque Acción Nacional lograba simpatías crecientes entre las clases medias conservadoras— terminaban por legitimar la hegemonía del PRI, ya que el régimen daba la apariencia de pluralidad. En los hechos, existía un sistema de partidos políticos; sin embargo, la competencia electoral era nula.

De acuerdo con Sartori, un sistema de partidos es un requisito necesario, mas no suficiente para la existencia de un régimen democrático. Los sistemas de partidos pueden ser competitivos y no competitivos. Los primeros garantizan que haya competencia electoral; en otras palabras, las reglas y leyes permiten el acceso al poder de cualquiera de los partidos

¹⁴ Aboites, L., “El último tramo, 1929-2000”, en Escalante, P. *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2007.

¹⁵ *Idem.*

¹⁶ Meyer, J., *op. cit.*, pp. 363-387.

en un sistema electoral.¹⁷ Por su parte, en los sistemas no competitivos el marco jurídico no garantiza una competencia en igualdad de circunstancias entre los partidos. La existencia de partidos políticos en México daba la apariencia de pluralidad —aunque no estaba garantizada la participación política de todos los actores, en especial, partidos de izquierda—.¹⁸ Sin embargo, el diseño de las reglas e instituciones impedía el acceso de otro partido al poder que no fuera el PRI. Por lo tanto, se trataba de un sistema de partido hegemónico, según la tipología del estudioso italiano, cuya consolidación “fue consecuencia de una serie de reformas legales que garantizaran elecciones no competitivas y, con ello, la predominancia del partido oficial”.¹⁹

El antecedente más importante para el sistema electoral inclusivo fue la reforma de 1953, que reconoció el derecho al voto de las mujeres. Posteriormente, el régimen mostró signos de desgaste por los conflictos estudiantiles y la represión estatal en 1968 y 1971. El crecimiento de las clases medias que demandaban participación y derechos políticos obligó a una gran reforma político-electoral en 1976, que significó el inicio de la liberalización política. No es casualidad. Según Huntington, los cambios sociales que produce la modernización, que incluyen el bienestar económico, acceso a educación y acceso a la información, impactan en la manera en que se concibe al quehacer político, por lo que los fundamentos de la autoridad son cuestionados y, por lo tanto, surgen problemas de legitimidad. Por lo tanto, se vuelve necesario crear nuevas instituciones que respondan a esas demandas sociales.²⁰

La reforma política abrió nuevos espacios de participación; incluso a partidos políticos que habían estado proscritos. La promulgación de la Ley Federal de Organizaciones y Procedimientos Político-Electorales (LOPPE) estableció también un procedimiento de apelación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los partidos podían acudir al máximo tribunal para que se pronunciara sobre los actos de los colegios electorales. En última instancia, éstos decidían si aceptaban o no la de-

¹⁷ Sartori, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1987.

¹⁸ Meyer, J. *op. cit.*, pp. 363-387.

¹⁹ Berruecos, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under new Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 2003, pp. 801-825.

²⁰ Huntington, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015, p. 19.

claración de la Corte.²¹ Los cambios fueron propios de un sistema en liberalización, por lo que el Poder Ejecutivo (el presidente de la República) mantuvo el control en la organización de las elecciones.²²

Particularmente importante fueron las reformas que ampliaron el sistema de partidos y su participación en el Congreso. A partir de entonces, surgía, para las elecciones de diputados, un sistema mixto, 300 legisladores serían elegidos directamente por el voto en distritos uninominales bajo el principio de mayoría relativa y cien mediante un sistema de representación proporcional, o sea, se les elegiría de manera indirecta. Las reformas de 1986 y 1989 aumentaron el número de diputados de representación proporcional a 150 y 200, respectivamente.

Sin embargo, la liberalización mostró su ineficiencia en la década siguiente. El régimen acudió al fraude electoral para no reconocer las victorias de la oposición, lo cual generó descontento en diversos sectores sociales. Derivado de la cual se decidió dar continuidad a la reforma política.²³

La competencia electoral naciente y limitada hacía necesaria la creación de una institución que pudiera resolver, por medio del derecho, las controversias que surgieran con motivo de los procesos electorales. Luego de las protestas por presunto fraude electoral en 1986, al año siguiente se creó un nuevo Código Electoral. Con éste, desapareció el recurso de apelación ante la Corte. En su lugar, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral. Su competencia, sin embargo, era limitada. A pesar de sus facultades para anular elecciones, las resoluciones del Tribunal en este sentido podían ser revocadas por el Colegio Electoral, contra lo que no existía recurso jurídico alguno. A pesar de las limitaciones —sostiene Berruecos—²⁴ la creación del TCE sentó algunos precedentes relevantes para los subsecuentes órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral. Por un lado, la autonomía relativa (administrativa) con que gozaba el tribunal para resolver los recursos de apelación e inconformidad; además, adoptaba un proceso de designación de los magistrados formalmente independiente de la intervención presidencial.

²¹ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²² Castillo, J., “Democracia e instituciones electorales”, en Gutiérrez *et al.*, *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*, disponible en: <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml;jsessionid=a3f0ac05e3fc99b303a8fcac41a8?pageId=994&categoryId=112> (consultado el 24 de julio de 2019).

²³ López, C., “Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 39, núm. 156, 1994.

²⁴ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

Así, la propuesta era elaborada por los partidos políticos, y era entregada posteriormente al presidente de la Cámara de Diputados. Éste turnaba las propuestas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, donde se elaboraba un dictamen que, de ser aprobado, pasaba al pleno. Una vez aprobado, se turnaba al Senado. Otro precedente importante fue la apertura de la judicialización de la política que, aunque no se limita a los procesos electorales, los incluye.

Se habla de judicialización de la política cuando órganos especializados e imparciales resuelven controversias de conformidad con la ley e independientes de la coyuntura política. Tener un modelo de justicia electoral tiene sus riesgos. El carácter litigioso puede suscitar una falsa idea de legitimación o deslegitimación de decisiones colectivas. Además, de acuerdo son Sieder, Schjolden y Angell, la judicialización de la política no necesariamente se traduce en el aumento del grado de predictibilidad de una decisión jurídica ni en un automático Estado de derecho sólido. No obstante, para Nava, “siempre será mejor tener un modelo de justicia electoral y un sistema de medios de impugnación, por perfectibles que sean, a no contar con ellos”.²⁵

En efecto, la judicialización de la política es parte del proceso de construcción de un cuerpo institucional que responda a las demandas sociales. El contar con un sistema judicial no garantiza que los resultados sean justos todo el tiempo, pero si ese sistema judicial se ajusta a la realidad constantemente, la justicia será cada vez más accesible y se convertirá en un referente para las aspiraciones institucionales.

En el plano procesal, tanto el Código Electoral como el Tribunal de lo Contencioso resultaron importantes para la confección de un nuevo régimen electoral. Además de la precisión respecto a la organización de las elecciones a cargo del gobierno, se establecieron medios de impugnación que garantizaran que los órganos electorales resolvieran conforme a la ley. Se estableció, además, el recurso de queja, que permitía la anulación de una o varias casillas en algún distrito electoral. La anulación, desde luego, estaba sujeta a causales específicas y señaladas en la propia ley.

Sin embargo, un proceso de cambio implica también la resistencia de las fuerzas políticas y económicas que han construido el régimen político. Por lo tanto, subsisten formas de control y coacción, aunque cada vez sean más difíciles de sostenerse. El sistema político de los años ochenta no se

²⁵ Nava, S., “La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2016”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018, p. 517.

encontraba aún preparado para la alternancia; es decir, las instituciones existentes no concebían la posibilidad (ni tenían como procesarla) de la victoria electoral de un partido distinto al PRI. La controvertida victoria de Salinas de Gortari en las elecciones de 1988, al mismo tiempo que debilitaron la ya de por sí maltrecha legitimidad del régimen, aumentaron la necesidad de reforma a las instituciones, en especial las electorales.

La demanda social por elecciones limpias, ciertas, y la organización imparcial de las mismas, así como la posibilidad de controvertir los resultados, hicieron que en los años noventa la transformación fuera aún más acelerada. En 1990 se reformó la Constitución, luego de una serie de foros organizados por la Comisión Federal Electoral y la Cámara de Diputados. Entre los resultados más concretos de las demandas que se plantearon fue la creación de dos instituciones, que a la postre se revelarían torales para el cambio democrático. El primero, el Instituto Federal Electoral (IFE), que quedaría a cargo de la organización de las elecciones. El segundo, de carácter jurisdiccional, se denominó Tribunal Federal Electoral (Trife). A éste le correspondería resolver las apelaciones y resolver cuestiones de constitucionalidad en materia electoral; igualmente, se le dotó del poder para sancionar a los partidos que incumplieran sus resoluciones. A pesar de los avances, persistía cierto diseño legal que no garantizaba necesariamente su independencia, y que minaba su poder en el proceso electoral. Por un lado, los jueces se elegían a propuesta del presidente; por otro, el Colegio Electoral, conservaba la última palabra, pues podía anular las resoluciones del Tribunal —por mayoría calificada—. ²⁶

Previo a las elecciones de 1994, las leyes electorales fueron reformadas nuevamente para perfeccionar las competencias y posibilidades de actuación del IFE y Trife; con ello, se buscaba garantizar la equidad en la contienda presidencial. El Tribunal se convertiría así en la máxima autoridad en justicia electoral; para ello, se le dotó de competencia para resolver de forma definitiva e inatacable las impugnaciones electorales que formularan los partidos. ²⁷

Una vez pasadas las elecciones, se negoció nuevamente una reforma. En ésta, se robusteció la autonomía del Instituto Federal Electoral, mediante la remoción del secretario de Gobernación del Consejo. Para remplazar al Tribunal Federal Electoral, se creó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Además de integrar al Tribunal al Poder Judicial de la Federación como la máxima autoridad en la materia, se

²⁶ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²⁷ Nava, S., *op. cit.*

creó una Sala Superior, y en cada una de las cinco regiones electorales se estableció una sala. El nombramiento de los magistrados quedaría a cargo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que elaboraría una propuesta para ser ratificada por el Senado por mayoría calificada. Dentro de sus facultades, el Tribunal debía realizar el cómputo final de la elección presidencial; asimismo, resolver las controversias en materia electoral, incluso aquellas en donde los ciudadanos demandaran el respeto de sus derechos político-electorales.²⁸

IV. La transición democrática

Un régimen democrático está incompleto si su aparato institucional no es capaz de garantizar, de manera pacífica e institucional, la transición; es decir, el cambio electoral en el ejercicio del poder. Las definiciones de la democracia son variadas y escapan a las pretensiones del presente ensayo. Sin embargo, analizaremos los cambios hasta ahora relatados con base en una definición del politólogo Seymour Lipset. La ventaja de su definición es que considera aspectos más allá del juego electoral. Es decir, no se circunscribe a una definición meramente procedimental.

Según Lipset,

En una sociedad compleja, la democracia es un sistema político que, de forma regular y constitucional, proporciona oportunidades para cambiar a los gobernantes. Es un mecanismo para resolver el problema de la elaboración de las decisiones sociales entre grupos de intereses contrapuestos, que permite que la mayor parte posible de la población influya en estas decisiones a través de la posibilidad de elegir entre candidatos alternativos para el desempeño de un cargo político.²⁹

La definición supone la preexistencia de una comunidad política organizada y plural, cuyo sistema institucional permite que distintos actores políticos participen en el juego electoral. De esto se deriva un sistema de reglas para garantizar la disputa pacífica del poder. De tal manera, quienes quieran disputarlo deben reconocer las reglas del juego que deberán aplicarse igual a todos los contendientes. Hasta entonces, como se ha visto, si bien se habían modificado leyes y creado instituciones para resolver

²⁸ Berruecos, S., *op. cit.*, pp. 801-825.

²⁹ Lipset, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Batlle, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 115.

algunos conflictos, el poder político no había dejado de concentrarse en el partido heredero del Partido Nacional Revolucionario.

Antes del proceso federal de 1997, cuando se renovarían la Cámara de Diputados, se planteó una nueva reforma. La reforma electoral de 1996 fue la más profunda hasta entonces. Además de las reformas en la composición del Congreso, respecto a los partidos políticos, la mejora en las condiciones de equidad en la contienda política electoral y las posibilidades para formar coaliciones electorales, en materia de justicia electoral, entre otras, se incorporó al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como órgano de máxima autoridad en materia electoral. Conjuntamente, se estableció un sistema de medios de impugnación. La Suprema Corte de Justicia de la Nación fue facultada para resolver las acciones de inconstitucionalidad que pudieran surgir con leyes electorales promulgadas. Además, la calificación de las elecciones pasó a manos del Tribunal Electoral, que debía, a través de la Sala Superior, entregar la constancia de mayoría para la elección presidencial. La Cámara de Diputados sólo conservó la expedición del bando solemne.³⁰

Igualmente, se reformó el régimen jurídico del Distrito Federal, por lo que se introdujeron las elecciones democráticas como instrumento para designar al Jefe de Gobierno, hasta entonces facultad del presidente de la República; esa reforma resultó fundamental para la alternancia de 2000.

En las elecciones de 1997, el Partido Revolucionario Institucional perdió, por primera vez desde su fundación, la mayoría en el Congreso federal; asimismo, la capital de la República, que por primera vez celebró elecciones, pasó a manos de la oposición. El sistema de partido hegemónico se transformó. De un sistema no competitivo se convirtió a partir de entonces en un sistema competitivo.

Un sistema democrático, retomando a Lipstet (1992), surge como producto del desarrollo económico y de la construcción de instituciones políticas que garanticen los procesos de acceso al poder. En esencia, estos procesos e instituciones garantizan no sólo la existencia de un sistema de reglas ciertas, sino que dotan de legitimidad a los resultados de las decisiones colectivas. En otras palabras, garantizan que las decisiones de la mayoría sean respetadas y también que las minorías puedan construir una plataforma política competitiva y que pueda acceder al poder mediante el voto.

³⁰ Nava, S., *op. cit.*

La transición mexicana tiene peculiaridades, que vale la pena señalar: en principio, se trata de una transición sustitutiva, la institucionalidad no fue modificada, sino compaginada; la revolución inconclusa, que en su momento era una especie de modernización, continuó latente en la idea de transición, y ahora, en la de transformación. Laura Valencia la llama la “transición prolongada”³¹ “...se produce más que una liberalización y posterior democratización, una descompresión autoritaria cuya apertura se da a través de la celebración de elecciones, siempre de manera controlada”.³² Se trata de un largo proceso de construcción de la democracia, un cambio sin cambios. Las transformaciones político-institucionales se dan a través de una “transición votada”,³³ a través del sistema electoral y de partidos. Los cambios institucionales se dan bajo el liderazgo del partido en el poder y aquello que la oposición pueda lograr en el pequeño espacio de negociación que le queda.

V. Justicia electoral y seguridad jurídica

Los acuerdos políticos persiguen la construcción de instituciones que buscan la estabilidad política; es decir, la convivencia pacífica entre los grupos sociales. Un arreglo democrático surge como respuesta a la transformación social; sin embargo, una vez que se han construido instituciones democráticas, el desafío es consolidarlas. Por lo tanto, el sistema institucional necesita de la eficacia y la legitimidad. Un sistema político eficaz es aquel que, de acuerdo con Lipset,³⁴ cumpla con las funciones básicas del gobierno y pueda mediar entre los posibles antagonismos de grupos, así como mantener dentro del marco de la ley a aquellos grupos que pudieran significar un riesgo para la comunidad política.

Se trata de una idea similar a la eficacia de la ley. La ley eficaz es la que se cumple. En tal sentido, los sistemas políticos eficaces cuentan con instituciones que garantizan que los procesos democráticos se respeten, y quienes forman parte de las decisiones electorales se mantengan al margen de los intereses de cualquier grupo. Además, la seguridad jurídica electoral juega un papel toral en este respecto. En la lucha por el poder es

³¹ Valencia, L., “Institucionalización del Congreso Federal mexicano. Transición democrática y cambio organizacional”, *Argumentos*, Brasil, vol. 17, núm. 2, 2020, p. 219.

³² *Idem*.

³³ *Ibidem*, p. 239.

³⁴ Lipset, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en Batlle, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992, p. 215.

posible que puedan presentarse alteraciones o intentos de alteración de la voluntad popular. La existencia de los órganos jurisdiccionales especializados dota de seguridad a todos los actores políticos de que pueden acudir a éstos para acceder a la justicia, y que los mismos resolverán con criterios ciertos y apegados a la justicia.

En México, los cargos públicos que están sujetos a la voluntad popular son los poderes Ejecutivo y Legislativo. Todos ellos están sujetos por las leyes electorales y acotados temporalmente en el ejercicio de su cargo. El Poder Judicial, a diferencia de otros sistemas políticos, se encuentra fuera de la disputa electoral, aunque es un pilar fundamental para la democracia. Lo mismo sucede con las autoridades electorales.

CUADRO 1
 AUTORIDADES ELECTAS

Cargo	Nivel	Temporalidad	Tipo de elección
Presidente de la República	Federal	6 años	Directa
Gobernadores Jefe de Gobierno, CDMX	Estatal	6 años	Directa
Presidente municipal (alcalde, CDMX)	Municipal	3 años	Directa
Diputados Senadores	Federal	3 años 6 años	Mixta
Diputados locales	Estatal	3 años	Mixta
Regidores	Municipal	3 años	Mixta

En el mismo sentido, Lipset³⁵ se refiere a la legitimidad como un requisito para la subsistencia de un régimen democrático. Un sistema político³⁶ es legítimo en la medida en que la comunidad política mantenga un consenso respecto a que las instituciones y los procedimientos existentes, el arreglo político que define a una nación, es el más apropiado. Desde luego, en la medida en que las demandas sociales se procesen adecuadamente por ese arreglo político, éste gozará de mayor legitimidad.

³⁵ Lipset, S., *op. cit.*

³⁶ A diferencia del régimen político, que definimos en la primera sección, un sistema político abarca no sólo las relaciones entre las fuerzas políticas, sino que también se compone del conjunto institucional y relacional de instituciones, partidos, grupos de la sociedad, gobierno y su organización. El sistema político es el conjunto de las instituciones políticas.

Asimismo, la legitimidad es, según Lipset,³⁷ la forma en que se afronta el acceso al poder político. Por su parte, Penagos sostiene que

para la vigencia del sistema democrático es indispensable la justicia electoral, que comprende los medios de impugnación previstos en el orden jurídico, cuya finalidad es la defensa de los derechos político-electorales de los ciudadanos; asegurar el correcto desarrollo de los procesos electorales; la autonomía e independencia de las autoridades de esa naturaleza y la preservación de los principios y valores democráticos.³⁸

CUADRO 2
 AUTORIDADES ELECTORALES

<i>Nombre</i>	<i>Adscripción</i>	<i>Función</i>
Instituto Nacional Electoral	Órgano constitucional autónomo	Administrativa. Organiza, realiza y califica las elecciones federales, excepto por la calificación de la elección de presidente de la República
Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Poder Judicial de la Federación	Jurisdiccional. Su tarea es garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad en los actos y resoluciones de las autoridades en materia electoral, y calificar la elección de presidente de la República
Suprema Corte de Justicia de la Nación	Poder Judicial de la Federación	Resolver las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral
Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales	Fiscalía General de la República	Investigar los delitos que se cometen en materia electoral

VI. Conclusiones: el largo recorrido de las instituciones electorales y su transformación

Como planteamos en la “Introducción”, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es un espacio que está construido por la historia de la democratización en México. Las instituciones políticas en Méxi-

³⁷ *Idem.*

³⁸ Penagos, P., “La justicia electoral en la consolidación democrática de México”, en Alvarado, A. (ed.) *México. Democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, El Colegio de México, 2013, p. 128.

co se han transformado de manera acelerada en los últimos tiempos. Como se vio a lo largo del texto, las primeras décadas luego del triunfo del grupo revolucionario supusieron la construcción de un arreglo político, que luego de consolidarse se transformó poco.

El Estado que nació luego de la Revolución mexicana logró la estabilidad política requerida por medio de la construcción de instituciones que concentraron el poder alrededor de un partido político. Éste permitió que la disputa política se encauzara por medios electorales, pero al mismo tiempo adoptó un diseño e instituciones legítimas, aunque no democráticas.

Como producto del desarrollo económico, en las décadas de los sesenta y setenta surgieron demandas sociales que las instituciones existentes no tenían la capacidad de procesar. En algunas ocasiones, como en el movimiento estudiantil de 1968, la falta de acuerdos políticos estables para la intermediación entre fuerzas políticas emergentes y el régimen político culminaron en violencia estatal. Como consecuencia de eso, comenzó un proceso de liberalización política, que supuso la apertura a otras expresiones políticas.

Esos cambios se revelaron insuficientes pronto. La sociedad mexicana se transformaba rápidamente, por lo que cada vez más se adoptaron distintas reformas y se crearon algunas instituciones especializadas, aunque limitadas en facultades y competencias, para resolver las crecientes demandas por participación justa en la contienda política.

Las sucesivas reformas electorales redefinieron las reglas del juego político. En éstas, la judicialización de la política se tornó cada vez más relevante para la construcción de legitimidad. En ese desvelo, nació el Tribunal del Poder Judicial de la Federación, heredero de instituciones previas, que aunque sin las mismas atribuciones y en un contexto histórico igualmente dinámico, sentaron bases para la consecución de la justicia electoral.

Por último, cabe mencionar que nuestra democracia es considerada aún joven; en proporción, en nuestra historia independiente es poco el tiempo que llevamos con instituciones democráticas encargadas de velar por los derechos político-electorales; incluso, es poco el tiempo que llevamos considerando derechos a nuestras prerrogativas político-electorales. Podría decirse que seguimos ensayando; de cuatro elecciones han resultado tres procesos de alternancia; de alguna manera, el sistema funciona, aunque los retos sean mayúsculos, sobre todo en las relaciones instituciones y sociedad; pero hay indicios de avance; el poder del voto y del votante es latente, a pesar de una cultura popular electoral muy ligada

a la idea del fraude. La última elección dio prueba de que hay un sector importante de la sociedad que puede participar activamente en la esfera política; la institucionalidad parece discursivamente algo endeble, pero en los hechos, la historia reciente demostraría que no es así del todo; sin embargo, es corroborable de manera empírica que aún hay mucha confusión por parte de la sociedad sobre lo que hace y determina el Tribunal Electoral y, por tanto, su papel específico en los procesos electorales, y eso supone un reto importante que hay que materializar lo antes lo posible.

VII. Bibliografía

- ABOITES, L., “El último tramo, 1929-2000”, en ESCALANTE, P. *et al.*, *Nueva historia mínima de México*, México, El Colegio de México, 2007.
- ANSOLABEHÉRE, K., “Boomerang y resistencia. Uso del SIDH para la democratización del régimen político”, en BECERRA, R. y GAMA, L., *Derechos políticos y democracia en México. Reflexiones en torno al caso 10.180*, México, CIDH, 2014.
- BRACHET-MÁRQUEZ, V., *El Pacto de Dominación. Estado, clase y reforma social en México (1910-1995)*, México, El Colegio de México, 1996.
- BERRUÉCOS, S., “Electoral Justice in Mexico: The Role of the Electoral Tribunal under New Federalism”, *Journal of Latin American Studies*, vol. 35, núm. 4, noviembre de 2003.
- CANSINO, César, “Liberalización”, *Democratización y liberalización*, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/2/509/5.pdf>.
- CÁRDENAS, J., “La construcción de la institucionalidad democrática”, *Revista de la Universidad de México*, núm. 591, abril de 2000, disponible en: <https://f002.backblazeb2.com/file/rum-storage/bf336858-d761-444d-8f11-5286420796c0.pdf>.
- CASTILLO, J., “Democracia e instituciones electorales”, en GUTIÉRREZ, P. *et al.*, *Retos teóricos e históricos de la democracia en México*, disponible en: <http://cede.izt.uam.mx:8089/cedeSys/faces/cede/page.xhtml;jsessionid=a3f0ac05e3fc99b303a8fcac41a8?pageId=994&categoryId=112>.
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, A. *et al.*, “Confianza en las instituciones políticas mexicanas: ¿capital social, valores culturales o desempeño?”, *La confianza en las instituciones. México en perspectiva comparada*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, 2010.
- HARO, F. A., “Transición democrática y reformas electorales en México”, *Investigación Científica*, 13(2), 2020.

- HUNTINGTON, S., *El orden político en las sociedades en cambio*, Madrid, Paidós, 2015.
- LIPSET, S., “Algunos requisitos sociales de la democracia: desarrollo económico y legitimidad política”, en BATLLE, A. (coord.), *Diez textos básicos de ciencia política*, Barcelona, Ariel, 1992.
- LÓPEZ, C., “Auge y declive de los partidos hegemónicos: México y Polonia en perspectiva comparada”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, vol. 39, núm. 156, 1994.
- MEYER, J., “La prolongada transición mexicana: ¿hacia dónde?”, *Revista de Estudios Políticos*, nueva época, núm. 74, 1991.
- NAVA, S., “La evolución de la justicia electoral en México, 1996-2016”, en *Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2018.
- PATIÑO, J., *Nuevo derecho electoral mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, disponible en <https://biblio.juridicas.unam.mx/bjv/detalle-libro/1833-nuevo-derecho-electoral-mexicano-2006-8a-ed>.
- PENAGOS, P., “La justicia electoral en la consolidación democrática de México”, en ALVARADO, A. (ed.), *México. Democracia y sociedad. Más allá de la reforma electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, El Colegio de México, 2013.
- PETERS, B. G., *Institutional Theory in Political Science: The New Institutionalism*, Edward Elgar Publishing, 2019.
- SARTORI, G., *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*, vol. 1, Madrid, Alianza, 1987.
- SIEDER, R. et al., *The Judicialization of Politics in Latin America*, Plagrave, MacMillan, 2009.
- VALENCIA, L., “Institucionalización del Congreso Federal Mexicano. Transición democrática y cambio organizacional”, *Argumentos*, Brasil, 17(2), 2020.
- WOLDENBERG, J., *Historia mínima de la transición democrática en México*, México, El Colegio de México, 2012.
- ZOVATTO, D., “El estado de las democracias en América Latina a casi cuatro décadas del inicio de la tercera ola democrática”, *Revista de Derecho Electoral*, núm. 25, 2018.

Gestión electoral

Procesos electorales y TIC en el ámbito español: ciberseguridad y participación política*

*Electoral Processes and ITC's in the Spanish Field:
Cybersecurity and Political Participation*

Tamara Álvarez Robles**

Sumario:

- I. Aproximación a la democracia digital.
- II. Reflexión.

* Este trabajo se ha desarrollado en el seno de la Cátedra Almirante Bonifaz de la Universidad de León y del Grupo de Investigación de Derecho Constitucional de la Universidad de León.

** Doctora en derecho constitucional. Profesora contratada, Universidad de Vigo. talvr@unileon.es/tamara.alvarez.robles@uvigo.es.

Recibido: 3 de agosto de 2018

Aceptado: 7 de marzo de 2019

Resumen:

El trabajo pretende analizar las cuestiones prácticas y teóricas más relevantes ante la posibilidad de llevar a cabo un referéndum constitucional y/o unas elecciones generales mediante el uso de las tecnologías de la información y de la comunicación.

De este modo, en un primer momento, se abordará el concepto de democracia digital, para, seguidamente, atender las cuestiones prácticas que derivan del mismo, a saber: *hackeo*, *doxxing*, *fake news*, etcétera. En tercer lugar, la aproximación al marco normativo de referencia pretenderá la clarificación de la parte teórica a fin de determinar las disfunciones que se podrían producir bajo la influencia de las tecnologías de la información y de la comunicación en los procedimientos participativos señalados.

Abstract:

The paper presented aims to analyze the most relevant practical and theoretical issues faced with the possibility of carrying out a constitutional referendum and / or general elections through the use of information and communication technologies.

Thus, initially, the concept of digital democracy will be addressed, and then the practical issues that derive from it will be examined, in particular: hacking, doxxing, fake news, etc.

Thirdly, the approach to the normative frame of reference will seek to clarify the theoretical considerations in order to determine the dysfunctions that could occur under the influence of information and communication technologies in the aforementioned participatory procedures.

Palabras clave: ciberseguridad, democracia digital, delitos electorales, *hackeo*, *doxxing*, referéndum, sufragio.

Keywords: cybersecurity, digital democracy, electoral crimes, hacking, doxxing, referendum, suffrage.

I. Aproximación a la democracia digital

Para introducir el tema me gustaría comenzar con la siguiente reflexión:

La democracia en el siglo XXI hemos de plantearla en una época de reflexividad,¹ como causa-efecto de la globalización,² produciéndose en un estado de crisis,³ “crisis democrática”. En otras palabras, nos encontramos en el camino a la postmodernidad,⁴ ello supone el cuestionamiento no sólo del Estado, en el sentido más amplio del concepto, sino también de las instituciones democráticas que lo conforman, siendo uno de los factores a considerar en esta etapa de revisión, reflexión e incluso transformación, el factor tecnológico y el desarrollo en el nuevo entorno cibernético.

El reflejo de la crisis democrática, su transformación, asemejaría aquella participación directa ciudadana, pareciendo que la democracia indirecta se sitúa en las horas más críticas, cuestionada por la ciudadanía, acusada por las corruptelas políticas, asediada por la globalización⁵ y la hiperconexión. La necesidad del pueblo de sentirse actor principal de su comunidad,⁶ de su región, de su país, hace que nos preguntemos si el modelo de democracia representativa, indirecta, a participativa, directa,

¹ Beck, Ulrich *et al.*, *Modernización reflexiva: política, tradición y estética en el orden social moderno*, Madrid, Alianza Editorial, 1997, pp. 13-73; Beck, Ulrich, *The Cosmopolitan Manifesto*, New Stateman, 20 de marzo de 1998, pp. 28-30; Beck, Ulrich, *Un nuevo mundo feliz: la precariedad del trabajo en la era de la globalización*, Barcelona, Paidós, 2000, pp. 26-32.

² Seijas, Ma. Esther, “Hacia un Estado democrático global: crisis y Constituciones”, *Themis, Revista de Derecho* 67, 2015.

³ Las “crisis” a las que atendemos suponen un cuestionamiento de axiomas de la modernidad, pudiendo ser de representación política, participación, normativas, etcétera. Buscan la confirmación, negación o reformulación de las instituciones de la modernidad, en una época de transición hacia la postmodernidad. Si bien planteamos la necesidad de repensar las mismas en dos escenarios, que interactúan y se afectan: el tradicional, analógico/offline, y el nuevo, digital/online/cibernético.

⁴ Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas*, Madrid, Taurus, 2000, pp. 87-95; Giddens, Anthony, *Consecuencias de la modernidad*, Madrid, Alianza Editorial, 2002, pp. 25 y 26

⁵ Beck, Ulrich, *¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*, Barcelona, Paidós, 1998; Held, David *et al.*, *Global Transformation: Politics, Economics and Culture*, Stanford, Stanford University Press, 1999; Giddens, Anthony, *Un mundo desbocado...*, *cit.*, Madrid, Taurus, 2000.

⁶ Comunidad que no se circunscribe, en esta etapa, bajo el principio de territorialidad sino que se transnacionaliza e incluso se digitaliza, y que se conforma y disuelve en el marco de los intereses que persigue.

se está produciendo paulatinamente en la actualidad apoyada no sólo por la inquietud ciudadana, sino también por otro factor que se introduce en este diálogo: las tecnologías de la información y la comunicación, TIC.⁷

Si fijamos nuestra atención en el diálogo democracia-participación,⁸ podemos observar cómo el constitucionalismo de las últimas décadas comienza a interesarse por el análisis profundo de este nuevo espacio y de las consecuencias o afecciones de las tecnologías de la comunicación y la información, al propio sistema constitucional.⁹

En este orden de ideas, en la necesidad de repensar¹⁰ el concepto de democracia, hay quienes defienden¹¹ el uso de las TIC para mejorar nuestra calidad democrática,¹² y no sólo por ser éstas más rápidas en el acceso a la participación y en el escrutinio de los resultados, menos costoso, porque puede suponer la accesibilidad a las personas con discapacidad.

Las tecnologías de la información y comunicación, especialmente Internet, se están empleando para establecer, mejorar o ampliar los canales de participación política, de comunicación y de información a los ciudadanos, por lo tanto afectando a la calidad democrática.¹³ En esta época, caracterizada, entre otras, por la crisis democrática y de representación,

en el contexto actual de disminución de la participación en muchas democracias occidentales y decepción generalizada hacia la política, los responsables de las políticas han estado buscando estrategias innovadoras para volver a involucrar a

⁷ Castells, Manuel, en Himanen, Pekka, *The Hacker Ethic and the Spirit of the Information Age*, Nueva York, Random House, 2001, pp. 155-178.

⁸ Criado de Diego, Marcos, *Participar. La ciudadanía activa en las relaciones Estado sociedad*, Madrid, Dykinson, 2014.

⁹ Previamente se han realizado análisis parciales, de cuestiones puntuales desde una miopía constitucional y no desde la dualidad constitucional-tecnológica. Sin embargo, en los últimos años viene siendo habitual la presencia de especialistas, no juristas ni constitucionalistas, en las investigaciones que al respecto se desarrollan aportando esa transversalidad y diálogo requeridos.

¹⁰ Este es el caso de autores como Beck, Held, Giddens o Steger.

¹¹ En este sentido se pronuncia Trechsel, Alexander H., "Potential and Challenges of e-voting in the European Union". El citado estudio analiza la implantación del "e-voting" o "Internet voting" en las futuras elecciones al Parlamento Europeo; de este modo postula la factibilidad de su pronta instalación, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf.

¹² Tudela, José *et al.* (coords.), *Calidad democrática y organización territorial*, Madrid, Marcial Pons, 2018.

¹³ Tejadura, Javier (ed.), *Diez propuestas para mejorar la calidad de la democracia en España*, Madrid, Biblioteca Nueva, 2014.

los ciudadanos y promover un proceso democrático participativo. El voto por Internet es una innovación particularmente atractiva en este sentido, en el sentido de que combina la tecnología con el núcleo de la participación democrática...¹⁴

...es un instrumento que podría ayudar en la extensión y mejora de los canales de comunicación y participación de éstos y, en este sentido, podría contribuir, de alguna manera, a paliar la crisis de legitimidad que padecen nuestros actores e instituciones políticas.¹⁵

Pareciera que frente a la crisis democrática se ha dado con la solución, las TIC, esto es, la democracia digital,¹⁶ pues facilitarían no sólo el acceso a la información, sino también la participación en asuntos públicos,¹⁷ que se exponen en la red, en el ciberespacio, en aplicaciones (*software*), para que éstos muestren su parecer, pudiéndose aumentar esa calidad democrática que se requiere y/o se exige. Así, podrían someterse a la ciudadanía desde una consulta sobre alguna política pública a llevar a cabo, unos presupuestos participativos¹⁸ hasta un referéndum o unas elecciones. Las TIC permitirían ir pasando por los escalones de la escalera de Arnstein:¹⁹ información, consulta, asociación, etcétera, adaptada al nuevo contexto político y tecnológico, permitiendo de ese modo el acercamiento de la política, de la toma de decisiones, a la ciudadanía.

Pero si ello es tan sencillo, si la democracia digital es la solución a la crisis democrática existente, ¿cuál es la razón por la que no se utiliza habitual o frecuentemente en España? Sabemos que en algunos Estados americanos y europeos utilizan las TIC en sus procesos electorales y/o en

¹⁴ Trechsel, Alexander H. *et al.*, “Potential and Challenges of e-voting in the European Union”, 2016. Traducción propia, disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf.

¹⁵ Borge, Rosa, “La participación electrónica: estado de la cuestión y aproximación a su clasificación”. *Revista D’Internet, Deret i Política*, 1/2005, p. 2. Disponible en: <https://idp.uoc.edu/articles/abstract/10.7238/idp.v0i1.367/>.

¹⁶ Digital democracy virtual democracy, cyberdemocracy, e-democracy: son algunos de los términos utilizados para conectar la democracia y los ciudadanos a través de las TIC, y que se enfrentaría a la práctica 100% analógica.

¹⁷ En el caso español, su encaje constitucional supondría ese mayor cumplimiento de los artículos 9.1 y 2, 23.1 o 92 CE relacionados con la participación ciudadana en los asuntos públicos.

¹⁸ Ganuza, Ernesto y Francés, Francisco, *El círculo virtuoso de la democracia: los presupuestos participativos a debate*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, 2012.

¹⁹ Arnstein, Sherry R., “A Ladder of Citizen Participation”, *Journal of the American Planning Association*, 35, 4, 1969, pp. 216-224. Disponible en: <http://www.participatory-methods.org/sites/participatorymethods.org/files/Arnstein%20ladder%201969.pdf>.

referéndums; empero, en España existe una cierta reticencia a usar este método. Quizá como consecuencia de ese “estigma” negativo o visión de cautela del artículo 18.4 CE que habla de la limitación del uso de la informática (para garantizar el honor y la intimidad personal y familiar de los ciudadanos y el pleno ejercicio de sus derechos) siendo significativa esa limitación que no regulación.

Cierto es que para cuestiones menores se comienza a usar la web 3.0, facilitando así no sólo la puesta a disposición de información,²⁰ sino la interacción con los ciudadanos.²¹ Igualmente, somos conocedores de proyectos que estudian la posibilidad futura y enclaves donde se van ensayando²²

²⁰ Ello también es consecuencia del impulso europeo de la transparencia.

²¹ Cotino esquematiza esa participación ciudadana electrónica en el marco constitucional español en las siguientes esferas: la administración, artículo 105 C.E.; la administración de justicia, artículo 125 C.E.; procesos de formación de voluntad estatal; la vida económica, artículos 129 y 131.2 C.E.; la vida social, artículos 51.2 y 129.1 C.E.; y la vida cultural, artículo 48 C.E., en Cotino, Lorenzo (coord.), *Democracia, participación y voto a través de las nuevas tecnologías*, Granada, Comares, 2007, pp. 8 y 9.

²² En España se han realizado diversas experiencias piloto. Comunidades autónomas:

País Vasco: En 1998, pionero en la regulación del voto electrónico para las Elecciones al Parlamento Vasco. Desarrolló su sistema de voto electrónico, Demotek.

Cataluña: En 1995, desarrolla una experiencia en dos colegios electorales en las elecciones al Parlamento de Cataluña con tarjetas de banda magnética. En 2003, en las elecciones al Parlamento de Cataluña se realizó una prueba piloto de voto electrónico remoto para los electores catalanes residentes en el extranjero (Argentina, Bélgica, Estados Unidos, México y Chile). También experimentó en estas elecciones con dos sistemas diferentes de voto electrónico presencial en cinco municipios: uno el sistema Demotek y otro de una empresa privada mediante pantalla táctil. En 2010, el ayuntamiento de Barcelona realizó una consulta ciudadana en la que utilizó votación electrónica a través de Internet o telefonía móvil.

Galicia: en 1997, en las elecciones al Parlamento de Galicia se probaron en dos mesas electorales dos sistemas: francés y japonés, con pantalla táctil. En 2005, en las elecciones al Parlamento de Galicia tuvieron lugar dos pruebas de voto electrónico con pantalla táctil.

Comunidad valenciana: en las elecciones autonómicas de 1999, se desarrolló en Villena una experiencia del voto con el sistema de votación electrónica francés CIVIS, que utiliza banda magnética, en la totalidad de las 39 mesas electorales.

Andalucía: en 2004 efectuó en el municipio de Jun una prueba de voto electrónico a través de Internet.

Estado español: En las elecciones generales de 2004 se realizó la primera prueba de voto electrónico remoto en tres mesas. En 2005, con ocasión del referéndum de la Constitución Europea, se realizó un ensayo de voto electrónico remoto por Internet, días previos a las elecciones en un municipio de cada una de las provincias. En las elecciones a diputados y senadores de 2008, en las Europeas de 2009, y en las municipales de 2011 (también en las autonómicas de Cataluña de 2010), se experimentó en diversas poblacio-

tímidamente²³ este tipo de tecnologías²⁴ en relación con los procesos participativos. Una cuestión diferente parece que es la posibilidad de utilizar estas tecnologías en procesos más serios, como son los referéndums constitucionales o las elecciones generales, en un futuro próximo.

En tal sentido, podríamos advertir que la Unión Europea, en su estrategia 2020, viene mostrando su interés por el estudio de las TIC ante las elecciones al Parlamento Europeo, y es quizá a través de ese interés que los Estados miembros, que o bien no se han iniciado, o bien lo hay hecho tímidamente, puedan incorporar estas tecnologías a sus procesos electorales y/o refrendarios, una vez comprobada la fiabilidad, seguridad, en clave europea. Si bien es cierto que se observan dos corrientes o posiciones a nivel europeo en cuanto a la democracia digital: por un lado el interés de la Unión Europea, concretamente en lo referido al Parlamento, a fin de acercarse al ciudadano europeo, y de ese modo conseguir la tan ansiada “identidad europea” mediante el uso de esas TIC y, por otro, ese paso atrás de los Estados miembros que habiendo implantado estas tecnologías vuelven a su revisión, e incluso a su eliminación parcial, por estimar su inseguridad o un riesgo mayor que su beneficio ante una vulneración. Como consecuencia, se podría advertir que la implementación de las TIC en los procesos electorales y/o refrendarios a nivel de Estado miembro devendría del impulso y de la armonización europea, puesto que el Estado no pareciera encontrarse en este momento dispuesto a un compromiso firme, sino al contrario.

En todo caso, dar contestación a la pregunta planteada, y cuya principal disculpa les adelanto, presupone la seguridad,²⁵ la ciberseguridad,

nes a instancias del Ministerio del Interior el sistema de la mesa administrada electrónicamente, disponible en: http://www.euskadi.eus/botoelek/otros_paises/ve_mundo_est_c.htm#francia.

²³ Ejemplo de la regulación electoral vasca. Ley 15, de Elecciones al Parlamento Vasco, del 19 de junio de 1998, disponible en: <https://www.euskadi.eus/y22-bopv/es/bopv2/datos/1998/07/9803142a.pdf>. Cataluña y su intento actual de tramitación de la ley de voto electrónico para el “referéndum de octubre de 2017”.

²⁴ En el ámbito español podríamos resaltar el impulso de la administración electrónica y el interés en el ámbito local de estas tecnologías, que favorecen la participación ciudadana.

²⁵ Y así queda reflejado por los pronunciamientos de la Junta Electoral Central, siendo uno de los últimos el acuerdo de la Junta Electoral Central, sesión JEC: 16/11/2016, núm. 261/2016, expediente: 109/160. Objeto: Informe de la Junta Electoral Central sobre la regulación del voto de los electores españoles que residen o se hallan en el extranjero (texto refundido), disponible en: <http://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/doctrina/acu>

en un primer momento,²⁶ hemos de conectarla también con cuestiones normativas.

Podemos advertir, de ese modo, que la democracia digital presenta dos ámbitos de estudio,²⁷ que se afectan: uno, relativo a la propia institución democrática, y que sería preeminentemente teórico y, un segundo ámbito, que lo configuraría la práctica de estas tecnologías de la información y de la comunicación. En este sentido

Los temas teóricos se centran en los conceptos de democracia en general, ideas y definiciones para la democratización electrónica, el papel de Internet, las TIC y CMC²⁸ en el sistema político, las influencias de las culturas políticas existentes, las comparaciones de América y Europa en el desarrollo de democracia, transformaciones estructurales de las esferas públicas y nuevos conceptos de opinión pública. Los problemas de práctica (aplicaciones) se refieren a políticas para construir aplicaciones, políticas en el diseño de interacción, políticas de contenido, la relación de CMC con otros medios existentes como canales de comunicación, la brecha entre la comunicación rica y la comunicación pobre, las cualidades de los debates políticos virtuales y medios para gestionar la interacción social para mantener el acceso y la participación democráticos.²⁹

erdos?packedargs=anyosesion=2016&idacueroinstruccion=43123&idsesion=889&template=Doctrina%252FJEC_Detalle.

²⁶ Empero, no sería la única razón, pues somos conocedores de la influencia que el concepto “brecha digital” tiene a este respecto, más aún cuando la población española es una de las más envejecidas. En este orden de cosas, podemos apuntar que no sólo atendemos a la capacidad de conexión, sino al uso correcto, consciente, de las tecnologías de la información y de la comunicación. Igualmente, debemos relacionarlo con la población que tiene tal habilidad y su intención de voto.

²⁷ En otras palabras, “las acciones normativas relativas al marco de normas que configuran el sistema electoral y que serían susceptibles de reformas; y las acciones inquisitivas relacionadas con la doctrina y los estudios de un lado y con la experimentación las pruebas y los ensayos de otro”, Gálvez, Luis A., “El futuro del voto electrónico en España”, en Barrat, Jordi (coord.), *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, Iustel, 2016, pp. 219-260.

²⁸ CMC: Computer-Mediated Communication.

²⁹ Hacker, Kenneth L. y Van Dijk, Jan, *Digital Democracy. Issues of Theory and Practice*, Londres, Sage Publications, 2006, p. 4. Traducción propia.

1. La problemática práctica en los procesos participativos: la seguridad

Con relación a la práctica —entendida como los medios o mecanismos de participación, la tecnología utilizada— debemos preguntarnos si la utilización de los mismos constituye una mejora en la calidad democrática y si su implementación supone una mayor eficacia y eficiencia; esto es, si el beneficio obtenido en su incorporación es mayor al posible riesgo que se advierte. Y ello, puesto que

la determinación de los instrumentos materiales de votación, es decir, de todos aquellos medios que ha de utilizar el elector a la hora de elaborar y expresar su opción política, es una de las decisiones más relevantes que ha de tomar el legislador a la hora de regular la organización de las elecciones, por la incidencia que pueda ocasionar en la regularidad del proceso electoral y, por tanto, en su misma credibilidad.³⁰

En consecuencia, la seguridad o vulnerabilidad de los procesos participativos refrendarios en relación con las TIC, es objeto de análisis debiendo conectarlo con los principios constitucionales relacionados con el sufragio.

A este respecto, Gálvez plantea la posibilidad del voto electrónico en su visión positiva, facilitar el ejercicio del derecho de sufragio principalmente, pero también en su visión negativa, sus limitaciones,

la principal es que el voto por internet plantea graves problemas para la integridad de la mayoría de los principios del sufragio. Así, es difícil garantizar que el voto lo emite realmente el elector y no otra persona por él; que lo hace en un ambiente de plena libertad, sin coacción de ningún tipo; y que el sentido de su voto va a permanecer en secreto, sin poder ser espiado o desvelado por nadie. Hay que tener en cuenta, además, otros problemas. Entre otros, cabe citar la pérdida del control de la votación por parte de los electores (miembros de mesas electorales) y los militantes de los partidos (interventores) en beneficio de los profesionales de la informática; el menoscabo del rito de las elecciones, que tanta importancia

³⁰ Gálvez, Luis A., “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, *Teoría y realidad constitucional*, (23), 2009, pp. 257-270. Disponible en: <http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:TeoriayRealidadConstitucional-2009-23-50090/PDF>.

tiene como factor de integración de la comunidad; y las dudas sobre la seguridad de las comunicaciones electrónicas.³¹

Estas advertencias de Gálvez son extrapolables a la celebración de un referéndum en el cual se implementen las TIC.

Empero, esta postura o visión negativa del análisis legal en el impacto de la votación por Internet sobre los principios constitucionales de la ley electoral: sufragio universal, igual, libre, secreto y directo, encuentra contestación por Garrone³² en el “Estudio para la implantación del voto por Internet o electrónico en unas elecciones al Parlamento Europeo”,

el voto por Internet no representa ninguna amenaza para los principios del sufragio directo. El principio del sufragio universal, según el cual todos tienen derecho al voto, sólo podría verse perjudicado por la introducción de la votación por Internet como única modalidad de votación, ya que las personas que no tienen acceso a Internet podrían verse impedidas de votar.

Al respecto de la

noción un votante un voto, subyacente al sufragio igualitario, no puede asegurarse de igual modo que con los medios tradicionales de votación, que requieren la identificación de los votantes “sobre el terreno”, pero esta advertencia también es común a la votación por correo. El sufragio libre no se ve amenazado significativamente por el voto en Internet, a excepción del voto familiar, limitación común para el voto por correo. Por último, garantizar el voto secreto depende en gran medida del diseño y la calidad del sistema; las operaciones de verificación, de quién votó y de quién cuenta el voto, deberían ser independientes y la plataforma debería aspirar a los estándares máximos de privacidad y seguridad.

³¹ *Idem.*

³² Garrone, “Fundamental and Political Rights in Electronic Elections”, en Trechsel, A. H. y Méndez, F. (eds.), *The European Union and e-voting: Addressing the European Parliament’s Internet Voting Challenge*, Nueva York, Routledge, 2005, en Trechsel, Alexander H. *et al.*, “Potential and Challenges of e-voting in the European Union”, 2016. Traducción propia. Disponible en: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556948/IPOL_STU%282016%29556948_EN.pdf.

La confrontación que trasciende en el ámbito constitucional respecto del análisis de los principios del sufragio³³ tienden a la comparación de los sistemas remotos, o presenciales de votación en sus diferentes modalidades, respecto de los sistemas tradicionales de votación, interesando en este aspecto el voto por correo por ser éste el que revisa tales principios. Si bien nos detendremos en estas cuestiones en un momento posterior, pues ahora nos ocupa el análisis de la práctica.

Apuntábamos anteriormente, que una de las principales excusas o motivos por los cuales no se han implementado las TIC en los procesos electorales generales y/o en los referéndums constitucionales en España, supone atender a la ciberseguridad.

Las dudas planteadas por varios autores sobre la posibilidad de utilizar sistemas presenciales o remotos electrónicos, en sus diferentes modalidades, y la importancia de la confianza que han de generar en la ciudadanía, pasaría por dar contestación a estas dos preguntas: ¿se puede *hackear* un proceso referendario y/o unas elecciones? ¿se puede influir en los mismos a través del uso de las TIC? Así, varios son los momentos que podemos considerar ante la posibilidad de llevar a cabo un proceso participativo o consultivo mediante el uso de las TIC, de máquinas electrónicas de participación, de votación remota.³⁴ Por lo tanto, pretendemos realizar, en este momento, una esquematización de aquellas vulnerabilidades que podrían condicionar ese proceso participativo que nos ocupa, desde una perspectiva amplia, y no sólo del propio proceso.

Gilbert,³⁵ en su artículo “Votos en riesgo: seis maneras de hackear elecciones”, apunta varias de las posibilidades de alterar los resultados de unas elecciones en el enclave estadounidense, alguna de las cuales podríamos aplicar a la casuística española ante un referéndum: *hackear* las máquinas de votación, listas electorales corruptas, *hackear* la agencia Associated Press, un ataque “DDoS” a gran escala, *hackear* la infraestructura crítica

³³ Gálvez Muñoz, Luis A. y Ruiz González, José Gabriel, “El voto electrónico y el test de calidad; o de cuatro bodas complicadas y un posible funeral”, *UNED. Revista de Derecho Político*, núm. 81, mayo-agosto de 2011, pp. 253-274.

³⁴ Pareciera que la Unión Europea se hubiera decantado por la votación remota, a la luz del mencionado estudio, a saber: Trechsel, Alexander H. *et al.*, “Potential and Challenges of e-voting in the European Union”, *cit.*

³⁵ Gilbert, David, *Votos en riesgo: seis maneras de hackear las elecciones*, 2016. Disponible en: <https://news-old-origin.vice.com/es/article/votos-riesgo-seis-maneras-hackear-elecciones>.

del país y divulgar información errónea. Mientras De Diego Ramos³⁶ se centra en varias de ellas: el *doxxing* y las filtraciones, la propaganda y difusión de noticias falsas, los sistemas electorales y la defensa y seguridad nacional.

Analicemos alguna de estas opciones plausibles en el caso español:

A. Prácticas indirectas a través de difusión de información, filtraciones y *doxxing*

Una de las primeras posibilidades que pueden alterar el resultado de unas elecciones generales o de un referéndum constitucional, tiene relación con la información puesta a disposición de los ciudadanos, pues a través de la misma se intentaría influir³⁷ en la opinión de éstos a fin de conseguir su voto. Ese condicionamiento de la opinión pública se encuentra conectado con las prácticas informáticas a través de varias técnicas: *mailing*, *hackeo de webs*, *social network*, *uso de bots*, *fake news*, *trols*, *doxxing*. La existencia de cibervoluntarios que se dedican a crear opinión pública junto con la actividad de los profesionales ofertan, como vemos, una infinidad de posibilidades a llevar a cabo.

Las redes sociales, por su usabilidad y capacidad de alcanzar a una multitud de sujetos, se han convertido en las herramientas más importantes para la difusión de información, si bien esa ventaja advertida supone también su mayor vulnerabilidad, al ser un medio de difusión de información incorrecta, mal intencionada, de desinformación.³⁸ Las

³⁶ Diego Ramos, Gonzalo de, “El «doxxing» o el nuevo peligro que amenaza a las democracias”, 2017, disponible en: https://www.elconfidencial.com/alma-corazon-vida/2017-02-28/politica-ciberseguridad-democracia-elecciones-noticias-falsas-filtraciones_1340272/.

³⁷ En palabras recogidas en el Informe del Consejo de Estado elaborado por la Comisión de Estudios del Consejo de Estado, en sesión celebrada el 24 de febrero de 2009 sobre las propuestas de modificación del régimen electoral general de 2009: “este llamado aspecto teleológico de la norma que regula las campañas institucionales ha sido muy debatido. En su tenor actual —derivado, a su vez, de reforma legislativa de la primigenia versión de la LOREG— cabe localizar un elemento negativo determinante (en ningún caso puede influir en la orientación del voto) y una enumeración positiva de contenidos de naturaleza estrictamente informativa”.

³⁸ Pablo Pardo Plantea en su artículo la relación entre información, prestadores de servicios, y responsabilidad de los mismos: “la responsabilidad de plataformas como Facebook, Twitter y Google pasa por ajustar su credibilidad y remarcar cuando una información proviene de una fuente de confianza. Una posibilidad es que, cuando se compara un contenido en uno de estos sitios web, se informe —o se recuerde— el daño que la

fake news,³⁹ en el plano legal, están dando lugar a un debate encarnizado mediante la confrontación de principios constitucionales de libertad de expresión,⁴⁰ derecho a la información y seguridad.⁴¹ Esas redes sociales,⁴² que son utilizadas por las diferentes tendencias que participan de un proceso electoral o referendario, pueden ser utilizadas con ese fin malintencionado y condicionar así el voto, a través de la creencia de una información falsa o incorrecta o de la creación de opinión pública, si bien somos conocedores del surgimiento de la tendencia *fact-checking*⁴³ que pone a prueba esas informaciones falsas o manipuladas.

Los medios de comunicación⁴⁴ también juegan un papel importante en la difusión de esta información,⁴⁵ a veces manipulada.⁴⁶ El “cuarto poder” ha sido objeto de escándalos por favorecer a alguno de los candidatos o a algunas de las posturas, así como también pueden ser objeto de amenazas

desinformación puede llegar a causar en quien la termina recibiendo. También podrían diseñar algoritmos que releguen el *clickbait* a la parte más baja del *timeline*. Son cambios difíciles porque afectan a su eficacia comercial, de modo que quizá precisen de un empuje legislativo”. *Cómo Internet se convirtió en una amenaza para la democracia*, disponible en: <https://www.facebook.com/elmundo/posts/10155093319231867>.

³⁹ Palmer, Ellis, *Spain Catalonia: Did Russian 'fake news' stir things up?*, disponible en: <http://www.bbc.com/news/world-europe-41981539>.

⁴⁰ En este sentido, la regulación alemana de las redes sociales “Act to Enforcement of the Law in Social Networks”. Disponible en: https://www.bmjv.de/SharedDocs/Gesetzgebungsverfahren/Dokumente/NetzDG_engl.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

⁴¹ Véase el Proyecto de Ley francés conocido como “la fiabilidad de la confianza de la información”.

⁴² El ejemplo más reciente se puede circunscribir a la campaña del Brexit y el uso de perfiles de la red social Facebook, disponible en: <https://www.theguardian.com/uk-news/2018/mar/24/aggregateiq-data-firm-link-raises-leave-group-questions> y en: <https://www.theguardian.com/news/2018/mar/17/data-war-whistleblower-christopher-wylie-facook-nix-bannon-trump>.

⁴³ El *fact-checking* suele identificarse con ese periodismo, que contrasta o comprueba la veracidad de las informaciones diseminadas por Internet, redes sociales. Si bien en su forma ampliada podríamos llegar a aquellos grupos civiles organizados que remiten estas informaciones veraces o desmienten las *fakes news*.

⁴⁴ “UK phone hacking scandal: The News of the World didn't go far enough”, 2009. Disponible en: https://wikileaks.org/wiki/UK_phone_hacking_scandal:_The_News_of_the_World_didn%27t_go_far_enough.

⁴⁵ Un ejemplo, de esta posibilidad de influir en los procesos democráticos por los medios de comunicación, serían las noticias sobre Matteo Renzi, la abundante propaganda mediática con el Brexit, las opiniones sobre Le Pen y Macron o las noticias sobre las elecciones presidenciales de USA.

⁴⁶ Disponible en: http://www.huffingtonpost.es/2017/09/17/posverdad-y-redes-sociales-una-amenaza-para-la-democracia_a_23063245/.

informáticas o susceptibles de ser *hackeados*. Pensemos qué sucedería si se difunden resultados falsos a través de los medios de comunicación; el cuestionamiento de ese referéndum sería inevitable, al igual que la desconfianza ciudadana ante una rectificación de la información previamente difundida por las agencias de noticias.

Hemos de reparar igualmente en la posibilidad de que se produzca *doxxing*⁴⁷ o investigación, recopilación y difusión de información, generalmente de carácter privado, sobre una persona específica o un partido o grupo político, con el objetivo de perjudicarla. Esta información suele difundirse en el momento en que se obtiene un mayor rédito político, campaña electoral,⁴⁸ previamente a las fechas señaladas para un referéndum, con el propósito de minorar los votos de su opción defendida. Incluso su uso se haría más efectivo en casos en los cuales la población se encuentre más polarizada o fracturada, como en un referéndum, puesto que “la utilización de la misma por parte de algún candidato le otorga una relevancia que multiplica su impacto en la opinión pública”.⁴⁹ Ante esta eventualidad, en la fase tanto de recopilación como de difusión, se plantea la ciberseguridad de las personas potencialmente expuestas,⁵⁰ pues en ocasiones no aplican ni las mínimas pautas de seguridad que se

⁴⁷ Recopilación de documentación, información, etcétera, sobre una persona, un grupo de personas, organización, disponible en Internet, generalmente para su posterior tratamiento y difusión.

⁴⁸ Respecto a la campaña electoral, García Mahamut advierte de que “La realidad se muestra tozuda y habrá que prepararse para afrontar la existencia de bases de datos por parte de los partidos que capturarán información sobre los votantes de una variedad de fuentes importantes. Ello se pondrá a disposición de campañas personalizadas y dirigidas a concretos segmentos del electorado. Lo que abre una perspectiva no demasiado alentadora: ¿dónde queremos poner los límites?”, en García Mahamut, Rosario, “Partidos políticos y derecho a la protección de datos en campaña electoral: tensiones y conflictos en el ordenamiento español”, *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, UNED, núm. 35, 2015, pp. 309-338, disponible en: <http://revistas.uned.es/index.php/TRC/article/viewFile/14921/13256>.

⁴⁹ Torres Soriano, Manuel R., “Hackeando la democracia: operaciones de influencia en el ciberespacio”. Documento de opinión 66/2017, Instituto Español de Estudios Estratégicos, disponible en: <http://www.ieee.es/temas/ciberseguridad/2017/dieeo66-2017.html>.

⁵⁰ En este sentido: Burguera Ameave, Leyre y Cobacho López, Ángel, “El derecho al olvido de los políticos en las campañas electorales”, en Corredoira, Alfonso L. y Cotino Hueso, L. (dirs.), *Libertad de expresión e información en Internet: amenazas y protección de los derechos personales*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2013, pp. 501-520.

les presupone a los usuarios normales, y ello facilita en exceso el acceso a la información de carácter privado, personal, e incluso institucional.

Este tipo de prácticas se concentran por tanto en una fase previa a la propia fecha de la celebración de las elecciones o del referéndum, y su principal interés es la creación de opinión pública a través de la cual se interfiere en el resultado de los mismos.

B. Prácticas directas a través de técnicas de hackeo a webs, sistemas de votación e infraestructuras críticas

A través de estas técnicas lo que se pretendería es la injerencia directa en algunos de los sistemas que tendrán un claro protagonismo o incidencia en el procedimiento.

Hackear webs o ataques “DDoS”: en este caso lo que se pretendería sería inhabilitar las *webs* de las partes enfrentadas para impedir el acceso a la información, la comunicación, o bien conseguir información de carácter privado y/o personal, como puedan ser las listas de las personas afiliadas a un partido político o grupo de interés, modos de financiación de las campañas. También podrían verse afectadas por esta práctica otro tipo de *webs* que desarrollan un papel importante en un proceso electoral o referendario, redes sociales, medios de comunicación, imprentas. El *hackeo* de estas *webs* puede ser ilícito o lícito, como ocurre con el mal denominado “referéndum catalán del uno de octubre” y las medidas adoptadas por el Juzgado de Barcelona número 13, tendentes a limitar el acceso a las *webs* del mismo. La licitud vendría desarrollada por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado en aras a proteger un interés general y derechos fundamentales, en absoluta connivencia con el derecho constitucional.

Hackear los sistemas de votación: la variedad de tecnologías puestas a nuestra disposición hace que podamos hablar de la posibilidad de realizar unas elecciones generales o un referéndum constitucional TIC. Empero, la preocupación ante la posibilidad de alterar los resultados de una votación que utilice este tipo de tecnologías supone la principal excusa para su no implementación, como apuntamos anteriormente. Si bien es cierto que algunas de estas máquinas no se conectan a la red, a Internet, no es menos cierto que el *hackeo* puede darse en la propia fase de fabricación del *software* o en fases posteriores de escrutinio.⁵¹

Esta posibilidad, que comenzó a preocupar en Estados Unidos a partir de la emisión del documental “Hacking Democracy”, en 2006, y que dio

⁵¹ A modo de ejemplo la amenaza de Anonimus a las elecciones del 21-D de Cataluña.

lugar a innumerables artículos, ha sido advertida por David Dills, quien afirma que si bien no cree que haya habido ningún problema en relación con el procedimiento electoral estadounidense, tampoco puede demostrar que no lo hubo. E igualmente advierte que “para cada procedimiento de seguridad que una compañía pueda implementar para derrotar esos esfuerzos, los piratas informáticos producirán más métodos sofisticados para evitarlos”.⁵² Mientras que Harris advierte de la posibilidad de intereses ocultos en las compañías que fabrican estas máquinas de votación: “las máquinas almacenan sus datos de una manera que no es fácilmente auditable, “y que están hechos por compañías que tienden a ser reservadas acerca de sus procesos e inversores”.⁵³ Michaels apuesta por la auditoría como una posible solución a la vulnerabilidad de las máquinas

La verificación manual de los votos contados por las máquinas es esencial. El recuento por el que Jill Stein recaudó millones revela una crisis en la rendición de cuentas y la transparencia de las elecciones estadounidenses. Sólo los ojos humanos y el recuento manual de los votos pueden estar seguros de exponer los errores de la máquina o la piratería.⁵⁴

Aunque estas ideas responden a la realidad estadounidense.

A estas voces se unen las del especialista en *hacking* Antonio Ramos:⁵⁵ “No hay que olvidar que el *software* puede ser manipulado tanto desde fuera como desde dentro, es decir, desde quien fabrica el sistema”. Empero, también existen posturas de defensa de estas tecnologías que se enmarcan dentro no sólo de la rapidez y sencillez del procedimiento electoral sino también de la seguridad de las tecnologías utilizadas, como es el caso de Ignacio del Corral:⁵⁶

⁵² David Dills es ingeniero informático de la Universidad de Stanford; *cfr.* Manjoo, Farhad, *Hacking Democracy*, 2003, traducción propia, disponible en: http://www.salon.com/2003/02/20/voting_machines_3/.

⁵³ Harris es un publicista y escritor literario, cuyas investigaciones sobre el mundo secreto de las empresas de equipos de votación han llevado a algunos a llamarla *Erin Brockovich* de las elecciones, en Manjoo, F., 2003, *Hacking Democracy*, traducción propia, disponible en: http://www.salon.com/2003/02/20/voting_machines_3/.

⁵⁴ *Cfr.* Figueredo, Mike, *10 Years After HBO's Hacking Democracy, Electoral Vulnerabilities Still Exist*, 2016, traducción propia, disponible en: <http://www.huffingtonpost.com/entry/584f8d14e4b0016e5043070b?timestamp=1481683802425>.

⁵⁵ *Cfr.* Diego Ramos, Gonzalo de, “El «doxxing» o el nuevo peligro que amenaza a las democracias”, *cit.*

⁵⁶ *Idem.*

Las máquinas electorales son más seguras que las papeletas. Todo es vulnerable, la papeleta también, todo tiene su grado. Se puede poner un nivel de seguridad muy alto, si bien nunca será del 100%, pero cuantos más cortafuegos haya, más difícil va a ser interferir en las votaciones. Yo creo que es más seguro e infinitamente más rápido. Manipular el sistema de elecciones de un país europeo no está al alcance de cualquiera.

Con todo ello podemos advertir la posibilidad real de *hackear* estas máquinas en orden a conseguir un resultado alterado en la votación, si bien una auditoría que recuente manualmente las papeletas o los votos podría asegurar la veracidad de los datos ofrecidos por las máquinas, pese a que ello implicaría dos cosas: la primera, la existencia de un trazo en papel/comprobante de la votación, y la segunda, el recuento posterior y tardío de los resultados a fin de determinar la veracidad de los mismos o la ulterior corrección; ello se conoce como “método Mercuri”.⁵⁷ Sin ese trazo de papel, la auditoría⁵⁸ posterior parecería seguir contando con las mismas dudas o inquietudes que el procedimiento en sí, dado que hablaríamos de *software*, de líneas de código indescifrables a ojos de personas no expertas en programación. Esa no fiscalización del proceso electoral supondría que el constitucional alemán⁵⁹ se pronunciara en 2009 en contra del sistema de urna electrónica utilizada, por vulnerar el principio de publicidad en la fase de escrutinio.

No hemos reparado aún en la posibilidad de que la votación⁶⁰ se pueda llevar a cabo desde nuestras casas con un simple clic desde nuestros dispositivos en una *web*; ello abriría infinidad de posibilidades de vulnerabilidades, desde la falta de seguridad en nuestros propios dispositivos infectados por *malwares*, *hackeados* o la propia *web* donde se produce la votación, hasta el robo de identidades.

⁵⁷ Más información, disponible en: <http://webdelprofesor.ula.ve/economia/sananes/ForoProfesoral/20060520%5BForoProfesoral%5D%20Fwd%20Declaraci%F3n%20de%20experta%20sobre%20Voto%20Electr%F3nico.htm>.

⁵⁸ En este caso lo que se podría valorar es el coste-beneficio ante el uso de estas tecnologías y la necesidad de la auditoría posterior con presencia de trazo de papel.

⁵⁹ Sentencia 2 BVC 3/07 - 2 BVC 4/07, disponible en: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/EN/2009/bvg09-019.html>.

⁶⁰ En este sentido: González de la Garza, Luis M., *Voto electrónico por Internet, construcción y riesgos para la democracia*, Madrid, Edisofer, 2008.

Últimamente se apuesta por la tecnología *blockchain*⁶¹ como una posibilidad futura de participación, que posibilitaría el conocimiento de los datos reales en todo momento y dificultaría la manipulación de los mismos, pues atendemos a una base de datos de lectura. Empero, ello parecería que entra en conflicto con la normativa electoral, en tanto que al disponerse de los datos reales de votación cabría la posibilidad de advertir de la tendencia que va en ventaja e influir en el referéndum, hablaríamos de un escrutinio⁶² general instantáneo, que se opondría al artículo 95.1 de la Ley Orgánica de Régimen Electoral: “terminada la votación, comienza, acto seguido, el escrutinio”.

Hackear la infraestructura crítica del país: esta opción sería uno de los mayores retos a los cuales se enfrentaría un *hacker*, pues se presupone que la mayor inversión en ciberseguridad se destina a la protección de aquellas infraestructuras críticas, sensibles, del Estado. Pero no podemos cerrar los ojos ante la veracidad⁶³ de los intentos de *hackeo* que sufrimos a diario, la “ciber guerra”⁶⁴ es un hecho, y los intereses que existen detrás de la misma son infinitos.

Esta idea de vulnerabilidad, pese a contar con la tecnología suficiente para desarrollar un proceso participativo digital, es la defendida por la Secretaría de Estado de Seguridad⁶⁵ española para descartar la posibilidad del voto electrónico,⁶⁶ pese a que se sigan desarrollando proyectos, investigaciones para albergar en un futuro el uso de estas TIC en procesos referendarios y elecciones.

⁶¹ Preukschat, Alexander (coord.), *Blockchain: la revolución industrial de Internet*, Barcelona, Gestión, 2017.

⁶² Arnaldo Calcubilla, Enrique y Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, *Código electoral*, Madrid, La Ley, 2007.

⁶³ Un ejemplo de ello sería el *hackeo* que sufrió Ucrania en su red eléctrica en diciembre de 2015, la brecha de seguridad en el Aeropuerto Internacional de Stewart en Estados Unidos.

⁶⁴ Seamos conscientes de los cinco escenarios donde se han de garantizar la seguridad: tierra, mar, aire, espacio y ciber.

⁶⁵ “El secretario de Estado de Seguridad, José Antonio Nieto Ballesteros, ha afirmado que el gobierno descarta implantar el voto electrónico debido al aumento de la ciberdelincuencia, a pesar de contar con la tecnología necesaria para hacerlo”, *El País*, 10 de junio de 2017, disponible en: https://politica.elpais.com/politica/2017/06/01/actualidad/1496339415_076530.html.

⁶⁶ Ampliar información en: <http://www.csd.gob.es/csd/asociaciones/1fedagclub/procesos-electorales-y-voto-electronico/descripcion-del-sistema-de-voto-electronico-proporcionado-por-el-csd/>.

Imaginemos qué sucedería si se consigue alterar la información de los electores, si se consigue interrumpir la red eléctrica de un país, la red de comunicaciones. Podríamos hablar de cuestiones temporales, aplazar un proceso consultivo, unas elecciones, pero también de un caos en el Estado que lleve mucho tiempo solventar, con los respectivos costes.⁶⁷

A este respecto, el departamento de seguridad norteamericano advierte que “un ataque la infraestructura crítica durante las elecciones, sería visto como un acto de guerra”⁶⁸ De este modo, se ha declarado el propio proceso electoral como infraestructura crítica, a fecha de enero de 2017, e irrumpir en las bases de datos de votantes y otros elementos de la infraestructura crítica y electoral atendería a esa caracterización.

En el marco de seguridad español, hemos de señalar que el propio proceso electoral y/o refrendario habría de ser calificado como “infraestructura crítica”,⁶⁹ para de ese modo asegurar la protección que brinda la normativa⁷⁰ específica, sin dejar margen a la interpretación judicial, al igual que hace Estados Unidos.

Frente a estos intereses existentes, de injerencias en procesos electorales o refrendarios,⁷¹ como puedan ser los que incitan a actuar a las APT, como APT28⁷², *Dragonfly 2.0* o *Hidden Cobra*, existe la dificultad de determinar quién está detrás de los mismos y cuál es su verdadera motivación. El rastreo de estas prácticas, más aún cuando las desarrollan

⁶⁷ “Hemos conectado servicios vitales a sistemas digitales que pueden ser atacados desde Internet. El coste de estos ataques es infinitamente más económico que movilizar material a una frontera. Cuantos más objetos tienes conectados, los riesgos se disparan” Ramos, Antonio en: Diego Ramos, Gonzalo de, *El doxxing o el nuevo peligro que amenaza a las democracias*, 2017, disponible en: https://www.elconfidencial.com/almacorazon-vida/2017-02-28/politica-ciberseguridad-democracia-elecciones-noticias-falsas-filtraciones_1340272/.

⁶⁸ Gilbert, David, *Votos en riesgo: seis maneras de hackear las elecciones*, 2016, disponible en: <https://news-old-origin.vice.com/es/article/votos-riesgo-seis-maneras-hackear-elecciones>.

⁶⁹ Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

⁷⁰ Derivada de la Ley 8/2011 por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas.

⁷¹ El ejemplo más actual serían las últimas elecciones a la presidencia de los Estados Unidos de Norteamérica, aún se escuchan ecos de la injerencia rusa y china, del espionaje a la candidata Clinton o la presumible injerencia en las filtraciones de información del candidato Emmanuel Macron los días previos a las presidenciales francesas.

⁷² Entre sus objetivos se encuentra España, disponible en: <http://www.globalcybersec.com/reader.php?p=516>.

verdaderos profesionales, se muestra en ocasiones como una tarea ardua, cuando no imposible, siendo esa vinculación inequívoca entre ataque y atacante la que dan lugar a la responsabilidad penal.⁷³

La ciberseguridad en los procesos participativos ha de darse en todos los niveles y en las diferentes etapas: desde los sujetos/partidos que van a ser parte de los grupos que apoyan alguna de las opciones, hasta quienes acuden a votar o se encargan de verificar, auditar, el proceso en sí. Esta seguridad es reclamada previamente a la propia fecha de la votación, durante la misma y en fechas posteriores, a fin de garantizar la veracidad de los datos. Tan es así, que la ciberseguridad que se muestra como uno de los hándicaps a superar o mejorar para que la democracia digital, *digital democracy*, se instaure en el sistema participativo español.

No hay que olvidar, por otro lado, que la emisión de un voto se configure en torno a un procedimiento electrónico requiere lograr previamente la confianza de los ciudadanos en el mismo. Los electores no deben albergar dudas sobre la seguridad de las llamadas “urnas electrónicas”, es decir, deben tener confianza en que nadie pueda interferir el proceso de votación con la intención fraudulenta de eliminar, añadir o modificar votos.⁷⁴

La ciberseguridad se presenta como la inversión necesaria frente al “gobierno del miedo”⁷⁵ en el contexto aquí planteado.

2. Teoría

La segunda de las posibilidades que apuntamos, al plantear la democracia digital, junto a la práctica, tenía relación con la teoría. La posibilidad de atender en un futuro a un referéndum constitucional o a unas elecciones generales TIC, no sólo se ve condicionada por cuestiones técnicas, que indudablemente son una de las razones principales de oposición a la instauración, sino que también dependen en gran medida de la normativa aplicable, al suponer una importante revisión del marco normativo y de los principios relacionados con el ámbito electoral. Ese compromiso

⁷³ Responsabilidad que hemos de unir a la teoría de la ubicuidad derivada del artículo 23.1, CP.

⁷⁴ Gálvez, Luis A., “Aproximación al voto electrónico presencial: estado de la cuestión y recomendaciones para su implantación”, *Teoría y Realidad Constitucional*, cit.

⁷⁵ Recordemos que es este gobierno del miedo el que lleva a algunos países a paralizar su impulso en la *e-democracy*, a tenor de las hostilidades vividas a lo largo de los últimos años en el entorno ciber.

no se trataría de una reforma nimia del proceso, sino que “alteraría de modo determinante la relación votante con el procedimiento electoral y por ello mismo subvierte algunos de los principios tradicionales de toda elección democrática”.⁷⁶

La dificultad normativa a la que nos enfrentamos aumenta en cuanto a que hemos de precisar el tipo de tecnología, procedimiento que se habría de incardinar, pues sólo con la definición de tal proceso se podrían mostrar al legislador las posibles modificaciones de las normas. Junto a ello, la influencia, apuntada, en los procesos electorales por las tecnologías de la información y de la comunicación, que están poniendo a prueba los principios y normas electorales, creando nuevos escenarios y conflictos que han de tener respuestas.

Hacemos cómplice al lector del presente trabajo, de la imposibilidad de profundizar en el mismo sobre el conjunto de principios expuestos a revisión. Es, por tanto, objetivo de este apartado el mostrar algunas de las disfunciones o nuevas problemáticas que se advierten en la interlocución tecnología-elecciones/referéndum a fin de su posterior resolución o investigación por quien nos considera.

A. Principios que rigen para el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto

A este respecto, hemos que apuntar el diferente tratamiento de los procesos que nos ocupan, pues mientras las elecciones generales se someten a la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del régimen electoral general, el referéndum tiene una doble regulación, a saber: la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, y la Ley Orgánica 5/1985, del 19 de junio, del régimen electoral general, puesto que conforme al artículo 11 de la Ley de referéndum, se somete el procedimiento al régimen electoral general, en lo que sea de aplicación y no se oponga a la misma, guiándose por los principios que rigen para el sufragio universal, libre, igual, directo y secreto⁷⁷ en el ámbito que corresponda a la consulta.

⁷⁶ Barrat, Jordi (coord.), *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, Iustel, 2016, p. 14.

⁷⁷ Respecto del voto secreto Barrat I. Esteve, Jordi, “Cultura indígena y procesos electorales. A propósito del secreto del voto”, en Pigrau Solé, Antoni (ed.), *Pueblos indígenas, diversidad cultural y justicia ambiental. Un estudio de las nuevas Constituciones de Ecuador y Bolivia*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2013, pp. 211-228.

En este último aspecto, los principios de sufragio, nos remitimos a la idea previa de necesidad de precisión de la tecnología a implementar,⁷⁸ así como al apartado precedente, si bien, apuntamos algunas de las cuestiones que preocupan en mayor medida al legislador y a las diferentes personas que estudian esta posibilidad.

La crítica que se dirige a la brecha digital⁷⁹ en cuanto a la universalidad e igualdad, que podría condicionar el proceso en tanto que no toda la población tiene capacidades tecnológicas y/o conexión a Internet, a la vez puede suponer un mayor cumplimiento para aquellos que teniendo esa capacitación se encuentran en dificultad de ejercer su derecho a voto por no estar de forma presente,⁸⁰ o que por circunstancias orográficas tienen ese obstáculo, siendo el voto remoto su opción, o en el caso de discapacidad, la tecnología, puede dar cumplimiento a la adaptación.⁸¹ La universalidad en este sentido ha de ser entendida como el cumplimiento de una doble premisa: “el fácil manejo del sistema a implementar y la no exclusión de aquellos que previamente estaba integrados en el mismo”.⁸²

A su vez, hemos de relacionar estos principios de universalidad e igualdad con el carácter secreto del voto y con conceptos tales como encriptación, procesos que aseguren el anonimato del mismo y la garantía de un entorno controlado donde se eviten coacciones en la emisión, suplantaciones de identidades. En este último supuesto se estaría, asimismo,

⁷⁸ Ello podría comportar, en un primer momento, la modificación de la Ley Orgánica 2/1980, del 18 de enero, sobre regulación de las distintas modalidades de referéndum, pues en su artículo 16.1 se establece que la votación se realizará por medio de papeletas y sobres ajustados a modelo oficial y contendrá impreso el texto de la consulta, a salvedad de que esa tecnología no implique el cambio en la votación, por tener esa trazabilidad de papel.

⁷⁹ Brecha digital que hemos de entender en un sentido doble: por un lado la incapacidad o dificultad de acceso a la red y/o a las TIC, y por otro, la complejidad de acceder a la información, de entenderla, procesarla, etcétera.

⁸⁰ A este respecto también podemos remitirnos al voto por correspondencia artículos 72 y ss., LOREG.

⁸¹ La adaptación supuso la modificación de la LOREG en 2011 en su precepto 87, apartado segundo, para personas con discapacidad visual, mientras que la discapacidad de forma genérica se contempla en el apartado primero del mismo precepto, que establece la presencia de una persona de confianza para la elección o colocación de la papeleta en el sobre o en la urna.

⁸² Esa doble premisa es tenida en cuenta por Presno Linera, Miguel A., en Barrat I. Esteve, Jordi y Fernández Riveira, Rosa Ma. (coords.), *Derecho de sufragio y participación ciudadana a través de las nuevas tecnologías*, Pamplona, Thomson-Reuters, 2011, pp. 35-38.

asegurando la personalidad del sufragio; esto es, la identificación de quien posee ese derecho al voto. En este orden de cosas, respecto a la libertad del sufragio, la no coacción ni alteración del voto emitido,

se hará preciso incluir nuevos procedimientos de control a fin de mantener incólume el objeto último de toda elección, es decir, la actuación libre del votante y una transparencia suficiente que permita verificar de forma independiente la corrección tanto del proceso en su conjunto como de los resultados finales.⁸³

Ese principio de libertad podría ser el que más preocupe a aquellas personas encargadas de la ciberseguridad, como ya apuntamos al hablar del *hackeo* de los sistemas de votación, pues a través de su cumplimiento aseguramos el procedimiento democrático.

B. Principios relacionados con el periodo electoral: pluralismo, proporcionalidad, neutralidad e igualdad

Del análisis de la citada LOREG, en ambos casos de estudio, se deriva una necesidad de repensar la importancia de las tecnologías de la información y de la comunicación con relación al propio periodo electoral. Es quizá en este momento en el cual el poder y la política se relacionen de tú a tú con su electorado cuando se produce la confrontación de principios constitucionales derivados de este marco normativo, siendo la comunicación pieza angular de esa formación de la opinión pública, que subsecuentemente se trasladará a una opción en forma de voto.

Advertimos, líneas arriba, la importancia que las tecnologías de la información y de la comunicación tienen respecto a la creación de la opinión pública, más aún en la actualidad, donde el poder es poder de la comunicación, “poder y política se deciden en el proceso de construcción de la mente humana a través de la comunicación. En nuestro tipo de sociedad, los medios de comunicación de masas son decisivos en la formación de la opinión pública que condiciona la decisión política”.⁸⁴ Esa importancia de los medios de comunicación no pasaría desapercibida para el legislador, quien la incorporó a través de una arquitectura de

⁸³ Barrat, Jordi (coord.), *El voto electrónico y sus dimensiones jurídicas: entre la ingenua complacencia y el rechazo precipitado*, Madrid, Iustel, 2016, p. 14.

⁸⁴ Castells, Manuel, “Comunicación, poder y contrapoder en la sociedad red (II)”, *Revista TELOS*, núm. 75, abril-junio de 2008, disponible en: <https://telos.fundaciontelefonica.com/telos/articuloautorinvitado.asp?idarticulo=1&rev=75.htm>.

principios a la normativa electoral, siendo igualmente perfeccionada por la doctrina y la jurisprudencia constitucionales.

De este modo, los principios observados y en ocasiones confrontados serán los relativos al pluralismo político y social, igualdad, proporcionalidad y neutralidad informativa, derivados de los preceptos 60 a 68 de la LOREG, y en relación con los derechos y libertades comunicativas, informativas, que suponen lo relacionado a la campaña electoral y la observancia del principio de “legitimidad democrática”.⁸⁵

Estos principios que han venido estudiándose desde la perspectiva de los medios de comunicación tradicionales,⁸⁶ radio, prensa y televisión, con relación a la presencia y distribución de espacios temporales, plantean actualmente un nuevo escenario de análisis, el cibernético. Es en este espacio en el cual se potencia la presencia política en los periodos electorales, donde se perciben ciertos comportamientos que podrían incluso ser susceptibles de actitudes contrarias a la norma,⁸⁷ esto es, podríamos atender a prácticas calificadas como “delitos electorales” conforme a la LOREG (artículos 139 a 150). Pensemos en el siguiente ejemplo: ¿qué sucedería si un candidato *retweetea* a varios de sus votantes en una jornada de reflexión?, o si en un mitin en el que se prevé una intervención por

⁸⁵ A este respecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 20/1990, en su FJ 4.a) “STC 6/1981: «El artículo 20 de la Constitución, en sus distintos apartados, garantiza el mantenimiento de una comunicación pública libre, sin la cual quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidos a formas huera las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el artículo 1.2 de la Constitución, y que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política». En el mismo sentido se pronuncia la STC 159/1986, al afirmar que «para que el ciudadano pueda formar libremente sus opiniones y participar de modo responsable en los asuntos públicos, ha de ser también informado ampliamente de modo que pueda ponderar opiniones diversas e incluso contrapuestas». Y recordando esta sentencia la doctrina expuesta en las que hemos citado anteriormente, insiste en que los derechos reconocidos por el artículo 20, no sólo protegen un interés individual sino que son garantía de la opinión pública libremente formada, «indisolublemente ligada con el pluralismo político»”.

⁸⁶ Kölling, Mario (coord.), *El sistema electoral español. Un debate de sus logros y deficiencias*, Zaragoza, Fundación Manuel Giménez Abad, 2012.

⁸⁷ Este supuesto ha sido advertido en el caso del Brexit o de las elecciones estadounidenses, por haberse, presuntamente, utilizado determinadas empresas informáticas/tecnológicas, para la consecución de un mejor posicionamiento en motores de búsquedas y un mayor impacto de la publicidad/propaganda, a través del uso de perfiles de redes sociales de sus ciudadanos. E igualmente por no haber sometido estas prácticas a la normativa electoral presupuestaria. Esta práctica podría ser observada en nuestro ámbito electoral.

videoconferencia se *hackea* el mismo, ¿se aplican los delitos electorales? Este tipo de preguntas, en suma adquieren una mayor complejidad en cuanto al debate o confrontación doctrinal de quienes entienden que los conocidos como “delitos electorales” (artículos 139 a 150) no son aplicables en los supuestos de refrendo,⁸⁸ frente a quienes defendemos que sí ha de ser aplicable, por no responder a criterios de analogía, sino de interpretación, especificidad y remisión expresa (tipo general elecciones, tipo específico referéndum del artículo 23.1, CE). En otras palabras, quienes defendemos que estos tipos delictivos sí han de aplicarse en el referéndum, lo articulamos a través del artículo 11 de la Ley Orgánica de las distintas modalidades de referéndum, LO 2/1980, en cuyo apartado primero establece que “el procedimiento de referéndum estará sometido al régimen electoral general en lo que le sea de aplicación y no se oponga a la presente Ley”; por tanto, el espíritu del legislador es la remisión expresa a la LOREG; siendo el referéndum regulado en el procedimiento por ésta, atenderíamos, de esta forma, a una “interpretación” o a una “interpretación extensiva”, pero no a una “analogía”; en otras palabras,

la interpretación consiste en la búsqueda del contenido y alcance de un texto legal, en tanto que con la analogía no se interpreta una ley, que en absoluto falta, sino que, por el contrario, se aplica al caso concreto una regla que disciplina un caso semejante. De modo preciso podríamos, pues, decir que en la interpretación extensiva falta la expresión literal, pero no la voluntad de la ley, y en la analogía falta también la voluntad de ésta.⁸⁹

Esa falta de expresión literal en los delitos electorales conforme a la LOREG, la suple la voluntad del artículo 11 de la Ley Orgánica de Referéndum.

Reconociendo que nuestro Tribunal Constitucional no se muestra favorable a esta práctica de interpretación⁹⁰ extensiva penal ni la distingue

⁸⁸ Pérez Alonso, Esteban y Martín Morales, Ricardo, “Referéndums, consultas populares y delitos electorales. ¿Son aplicables los tipos delictivos de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General a las consultas populares?”, *Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología*, 19-32, 2017.

⁸⁹ García Fernández, Javier, *Antología de la Revista de Derecho Público (1932-1936)*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2016, p. 572.

⁹⁰ “Pese a que la jurisprudencia sigue refiriéndose a ellas conjuntamente afirmando que ambas están prohibidas, la interpretación extensiva contra reo y la analogía *in malam partem* no deben confundirse: la primera, por ser interpretación, es perfectamente admisible, aunque sea contra reo si, respetando el tenor literal posible, es aconsejada

de la analogía; sin embargo, nuestra postura es de respeto al principio de legalidad. Siendo conscientes de la clara proximidad entre ambas instituciones, pero siendo ambas diferentes, en lo ya expresado, lo que tratamos de defender es la interpretación del concepto de elección hasta el referéndum, interpretación extensiva, en tanto que el referéndum es una especificidad de ese proceso electoral; de ahí la remisión del artículo 11 mencionado, que respetaría el principio de legalidad penal, y se cubriría el vacío de punibilidad que se presume existente. En suma, podríamos incluso atender a una interpretación analógica en la remisión de la LO de las distintas modalidades de referéndum a la LOREG, donde se contemplan los delitos electorales que se pueden cometer en el desarrollo del proceso electoral y, por tanto, refrendario.

Si bien esta confrontación doctrinal hace necesario adaptar ese cuadro normativo —Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referéndum, Ley Orgánica Régimen Electoral General, Código Penal—, en aras a responder a las realidades de las tecnologías de la información y de la comunicación, pues ello supondría no dejar margen de interpretación, sino al contrario, la creación de una seguridad jurídica necesaria en el ámbito penal. Es así que nuestra intención es llamar la atención del legislador en este aspecto a fin de prevenir estas posibilidades en un futuro no tan lejano.

por una interpretación teleológica del precepto, esto es, atenta al espíritu y finalidad de éste. Tampoco son infrecuentes las posiciones doctrinales contrarias a la interpretación extensiva contra reo, advirtiéndose en ellas una confusión con la analogía. No obstante su licitud, interpretar de forma extensiva contra reo será la excepción: procederá cuando el fin de protección de la norma lo aconseje, pero no debe olvidarse que el derecho penal en su conjunto está informado por el principio de mínima intervención, que apunta precisamente en sentido contrario. Tanto la analogía como la interpretación son actos o actividades de creación del derecho. No sólo, por tanto, la primera, que implica, eso sí, la creación judicial de una norma: la analogía implica por parte del juez, la asunción de competencias legislativas, asunción lícita por delegación legal en el caso del artículo 4.1 del Código Civil pero expresamente prohibida, como hemos visto, por el artículo 4.1 del Código Penal. La interpretación, pese al modelo ideal propio de la Ilustración, no es, nunca fue, un simple silogismo, sino que encierra, siempre, una actividad creativa: a través de ella el juez concluye el programa normativo al que da inicio el legislador. Dado que en un caso el juez crea una norma y en el otro acaba una norma o atribuye significado a la norma creada por el legislador (o Poder Ejecutivo si son normas de rango inferior), ambas actividades son teóricamente diferenciables”, Ramón Ribas, Eduardo, “Interpretación extensiva y analogía en el derecho penal”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, tercera época, núm. 12, julio de 2014, pp. 111-164.

II. Reflexión

La realidad de la instauración de tecnologías de la información y de la comunicación en un proceso electoral general y/o refrendario constitucional en España parece encontrar dificultades normativas y técnicas.

Advirtiendo la importancia e influencia de estas tecnologías en los procedimientos electorales tal y como se conforman en la actualidad, a través de técnicas indirectas, de injerencias, e incluso mediante el impulso institucional de las mesas electorales administradas electrónicamente, hemos de repensar los principios constitucionales que son subvertidos.

Asimismo, la necesidad de clarificar el sistema que se pretendería instaurar condicionaría la reforma del propio marco normativo y la práctica derivada del mismo.

Parece, por tanto, lejana la instauración de formas presenciales o remotas de votación electrónica en el ámbito español. Quizá el interés europeo en este tipo de sistemas, para crear la identidad europea y acercar el Parlamento Europeo a sus ciudadanos, derive en posibilidad más plausible de su instauración por los Estados miembros. Si bien es cierto, aquellos que habían implementado tales tecnologías de la información y de la comunicación se encuentran en una fase de revisión y/o de retirada en virtud de la garantía de la seguridad, ciberseguridad, de los procesos electorales y/o refrendarios.

En todo caso, “confianza y seguridad” encierran las claves del futuro del referéndum o de las elecciones generales por medio de tecnologías de la información y la comunicación. La “confianza” generada en la ciudadanía, por un lado, y en las instituciones electorales, por otro, supone uno de los dos pilares del sistema; por ello, será preciso la inversión en educación, a fin de mejorar la comprensión y capacitación de los agentes implicados. Por otro lado, la segunda de las columnas vertebradoras, la “seguridad”, que podemos extender a la ciberseguridad, garantizada en todos los niveles del proceso refrendario —*ex-ante* a través de la prevención; durante, la defensa y *ex-post*, análisis y responsabilidad— a fin de conseguir un apoyo en la instauración de las tecnologías en procesos refrendarios, electorales y participativos y, subsecuentemente, en lograr los cambios necesarios en el marco normativo de referencia.

Estudios legislativos

El aporte de las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a la justicia electoral mexicana

The Contribution of the Regional Chambers from the Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch to the Mexican Electoral Justice

Gabriela del Valle Pérez*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La justicia electoral y el inicio de las salas regionales del TEPJF.
- III. Las salas regionales en la justicia electoral mexicana.
- IV. Conclusiones.
- V. Referencias bibliográficas.

* Magistrada de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 26 de noviembre de 2019

Aceptado: 6 de febrero de 2020

D. R. © 2019. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 15-16, enero-diciembre de 2019, pp. 189-204,

Ciudad de México

Universidad Nacional Autónoma de México, IJ-BJV, 2020

<https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/issue/archive>

Resumen:

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se ha convertido en un pilar fundamental para la protección y defensa de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En este contexto, esta colaboración presenta un análisis del pasado de la justicia electoral para desvelar cómo incide en nuestro presente; desentraña, además, el papel de sus salas regionales, especificando los aportes que en su conjunto han permitido garantizar que los derechos de participación democrática se ejerzan de manera libre, mediante el recuento del volumen de sentencias emitidas, la relevancia de los criterios contenidos en ellas y la labor de vinculación con la ciudadanía.

Abstract:

The Electoral Tribunal of the Federal Judicial Branch has become a fundamental pillar for the protection and defense of the political-electoral rights of citizens. In this context, this collaboration presents an analysis of the past of electoral justice to reveal how it affects our present. It also unravels the role of the Regional Chambers, specifying the contributions that, as a whole, have made it possible to guarantee that the rights of democratic participation are freely exercised by counting the volume of sentences issued, the relevance of the criteria contained in them and the work of linking with citizens.

Palabras clave: justicia electoral, ciudadanía, derechos político-electorales, salas regionales, garantías jurisdiccionales.

Keywords: electoral justice, citizenship, political-electoral rights, regional chambers, jurisdictional guarantees.

I. Introducción

Después de la promulgación de la Independencia mexicana no había estabilidad política en México, y en sus primeras décadas como país independiente “el poder no se transmitió de manera pacífica y ordenada. Era un México convulso”.¹ La construcción de un entramado de autoridades que velaran por que nuestras decisiones se tomaran a través del voto y los resultados se respetaran, fue una manera eficiente de contrarrestar estos problemas.

En este ensayo se analizará cómo el pasado incide en nuestro presente, en el que contamos con reglas y organismos encargados de que la ciudadanía en el país ejerza su derecho a participar en la vida pública de su comunidad en paz y con libertad.

Como parte de esta ingeniería electoral, se encuentran las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), que han contribuido a acercar la justicia electoral a las personas.

El número de sentencias emitidas, la importancia de los criterios contenidos en las mismas y la labor de vinculación con la ciudadanía, son los principales motivos para adentrarnos en su función y mostrar por qué son fundamentales para el fortalecimiento del Estado democrático de derecho en México.

II. La justicia electoral y el inicio de las salas regionales del TEPJF

El inicio de la historia del México independiente fue social, económica y políticamente complejo. Después de la consumación de la Independencia en 1821, se pueden distinguir varias etapas de la justicia electoral mexicana hasta nuestros días. La mayoría de los autores en el tema coinciden en que las etapas inician a partir de la Constitución Federal de 1824, y difieren en el número de periodos y el impacto de las leyes en cada etapa.²

Para el jurista José de Jesús Orozco Henríquez, son tres periodos relevantes los que se pueden distinguir sobre la evolución del sistema de justicia electoral en México (SJE), y su clasificación responde a cuál fue el órgano encargado de la materia en la historia de nuestro país: “a) SJE predominantemente a cargo de órgano legislativo o asamblea política (1824-

¹ Astudillo, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México, Segob, Cultura, INEHRM-UNAM. 2018, p. 45.

² Arreola, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, TEPJF, 2008, pp. 13-19.

1977); b) SJE mixto a cargo de órgano jurisdiccional y, finalmente, órgano legislativo (1977-1996), y c) SJE plenamente judicial (1996 a la fecha)”.³

El ministro Fernando Franco,⁴ por su parte, identifica cinco grandes etapas: a) de 1824 a 1860, etapa que se conoce como de calificación puramente política, que introduce los principios de autocalificación⁵ de elecciones de diputados y senadores y de heterocalificación⁶ de la elección del titular del Poder Ejecutivo; b) de 1860 a 1870, periodo en el que se instaura el juicio de amparo; c) de 1878 a 1976, etapa en la que prevalece la tesis del jurista Ignacio Luis Vallarta, relativa a que el Poder Judicial no debe inmiscuirse en cuestiones políticas y, por lo tanto, el juicio de amparo no es una vía para resolver conflictos electorales; d) de 1977 a 1986, periodo en el que la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede resolver sobre cuestiones electorales, y e) de 1987 a 2003, etapa en la que se establecen tribunales especializados para resolver los conflictos electorales.

Lo cierto es que en la historia de México hay periodos muy significativos en el tema de justicia electoral; en algunos la justicia enfrentó serias dificultades. Por ejemplo, en 1877 inició la llamada era del porfiriato, que se caracterizó por perpetuar a Porfirio Díaz en el poder durante más de 30 años (periodo que se interrumpió brevemente entre 1880 y 1884, en que gobernó Manuel González), y que culminó con la Revolución mexicana, que llevó al autoexilio al propio Díaz. Sobre este régimen, Francisco

³ Orozco, José de Jesús, *Justicia electoral comparada en América Latina*, México, UNAM, 2019, p. 100.

⁴ Franco González Salas, José Fernando, en Arreola, Álvaro, *op. cit.*, pp. 17 y 18.

⁵ El TEPJF nos explica que el principio de autocalificación de las elecciones “se trataba de un proceso conforme al cual los diputados electos tenían a su cargo resolver sobre la elección de los miembros de la legislatura de la que ellos formarían parte y las impugnaciones presentadas eran abordadas conforme a un criterio eminentemente político. La reunión de los presuntos diputados que tendrían a su cargo esa función fue llamada en la tradición mexicana como colegios electorales para denominar así las relativas a la integración de las cámaras de Diputados y Senadores, como para llevar a cabo la calificación de la elección del presidente de la República”. Duarte, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la Justicia Electoral en México*, México, TEPJF, 2002, p. 83.

⁶ El sistema de heterocalificación consiste en que la calificación de las elecciones se haga por un órgano diverso al que resulta del proceso electoral. En México, tal sistema se establece de forma parcial, ya que el Tribunal Electoral en esa época no tenía plena jurisdicción, podía anular elecciones, pero esa decisión tendría que ser revisada por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados en última instancia; por ello, prevaleció hasta 1996, año en que se transita a que las elecciones fueran calificadas en forma definitiva por el Poder Judicial de la Federación. Andrade, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 196.

I. Madero sentenció que “acabó con las libertades públicas, ha hollado la Constitución, desprestigiado la ley que ya nadie procura cumplir, sino evadir o atormentar para sus fines particulares y, por último, acabó con el civismo de los mexicanos”.⁷

En la época del porfiriato, el poder se concentró en una sola persona, y no existieron mecanismos idóneos para la protección de derechos civiles y políticos. Tal situación provocó el hastío del pueblo mexicano, que ante la imposibilidad de dirimir conflictos políticos por vías legales recurrió al conflicto armado.

La etapa postrevolucionaria trajo consigo cambios significativos para estabilizar al país y dotarlo de instituciones más modernas. Es así que a partir de 1917 el país comenzó una nueva evolución sentada en las bases de la Constitución que desde entonces nos rige. La máxima ley de nuestro país es considerada la consumación ideológica de la Revolución y fundamento normativo del nuevo Estado, realista y acorde a las complejidades del país y primera en el mundo en prever derechos sociales. Así, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se cimentó un nuevo modelo de país, que ha mantenido un rumbo a través de reformas que, en materia político-electoral, no han sido pocas.

Sin embargo, es a partir de la segunda mitad del siglo XX cuando se priorizan dos cuestiones: por un lado, se sigue la profesionalización y ciudadanización de las elecciones y, por el otro, la judicialización (esta última comenzaría en la última década del siglo XX).⁸

Ciertamente, durante gran parte de la justicia electoral en México, todo conflicto electoral que surgió hasta antes de 1993 se resolvió mediante el procedimiento de autocalificación. La fuerza de este procedimiento fue tal que se adoptó en gran parte del territorio nacional, lo que permitió en gran medida que México se gobernara por un partido único por casi 60 años. El control del partido hegemónico fue de un alcance muy significativo, pues desde su creación y hasta 2000 todos los presidentes y gobernadores pertenecieron a ese partido hasta 1989, año en que el estado de Baja California eligió como gobernador a un candidato del Partido Acción Nacional (PAN). Tal evento inauguró la alternancia política en México, por lo menos a nivel subnacional.⁹

⁷ Madero, Francisco, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2012, p. 221.

⁸ Barragán Barragán, José, *El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Evolución histórica de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2013, p. 9.

⁹ *Ibidem*, pp. 30-42.

El partido único de aquella época también contaba con mayorías absolutas en las Cámaras del Congreso de la Unión y en los congresos locales, además de gobernar en cerca de la totalidad de los municipios del país. Lo anterior fue posible por el establecimiento de un sistema que se distinguió por otorgar privilegios y recursos al partido en el poder, entre ellos la organización electoral, en tanto que a los partidos y organizaciones opositoras les imponía innumerables obstáculos y dificultades para participar en la vida pública y política del país.¹⁰

Sin embargo, se puede observar cómo durante las siete décadas en que gobernó el único partido, gradualmente se fueron derivando cambios generados por el descontento social y político, y se posicionaron agendas democráticas, que durante el último tercio del siglo pasado adquirieron mayor relevancia y transformaron la vida política del país.

Para algunos, la transición democrática del país encuentra su punto de inflexión en la reforma electoral de 1977, que introdujo un sistema electoral segmentado que constó de dos partes: uno mayoritario y otro proporcional.¹¹ Este sistema dio la oportunidad a partidos minoritarios de acceder a cargos de representación.

La inclusión de distintas fuerzas políticas generó la necesidad de contar con mayor certeza en los comicios, pues no sólo se trataba de participar en forma simbólica, sino de ganar elecciones. Por consiguiente, se creó un modelo en el que ya no sólo se encargaría el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Gobernación de organizar los procesos electivos.

Hay que tener en cuenta que en 1987, con la reforma al artículo 60 constitucional, se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un organismo autónomo de carácter administrativo cuya competencia fue para resolver los medios de impugnación en contra de las elecciones de diputados, senadores y presidencial. Sin embargo, las resoluciones del Tribunal de lo Contencioso Electoral podían ser modificadas por los colegios electorales de las cámaras legislativas, y sólo ellos podían declarar la nulidad de alguna elección; esto es, “la decisión final continuaba en manos de las fracciones de los partidos políticos en el Congreso”.¹²

¹⁰ Alarcón, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, *El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?*, en Freidenberg, Flavia (ed.), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015*, México, UNAM-Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 29.

¹¹ Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 243.

¹² Orozco, José de Jesús, *Justicia electoral comparada en América Latina*, cit., p. 135.

En la década de los noventa se inició una ruta en la que aún se sigue avanzando, pues se estableció un modelo de organización electoral que se mantuviera al margen de los poderes públicos para generar mayor confiabilidad social y credibilidad política. De manera que se establece un nuevo sistema de calificación de las elecciones a través de un órgano administrativo denominado Instituto Federal Electoral (que en ese momento fue integrado por consejeros magistrados) y un órgano jurisdiccional, el Tribunal Federal Electoral, este último con la finalidad de revisar la legalidad de los actos de la autoridad administrativa.

En la reforma de 1993, se fortaleció al órgano jurisdiccional, se incorporó una sala de segunda instancia a las entonces salas central (de carácter permanente) y regionales (de carácter temporal; esto es, sólo funcionaban durante los procesos electorales federales). Dicha sala de segunda instancia conocía los recursos interpuestos contra los resultados en las elecciones legislativas, así como contra la asignación de diputaciones de representación proporcional, y constitucionalmente se le definió como “máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral”.¹³ Con esto, se eliminó a los colegios electorales del Congreso de la Unión, dejando la calificación de la elección presidencial aún a cargo de la Cámara de Diputados.

De igual forma, se fortalecía al Instituto Federal Electoral, ya que en la mencionada reforma le fue conferida la facultad para determinar la legalidad y la validez de la elección de senadores y diputados. Con ello, la función del Instituto fue adquiriendo mayor relevancia; sin embargo, aún permanecía en su integración el titular de la Secretaría de Gobernación, con lo que la plena autonomía de la institución era una tarea pendiente.

En poco tiempo, en 1996, el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral se transformaron. Por un lado, ambas instituciones se independizaron por completo del Poder Ejecutivo, lo que significó una autonomía constitucional plena con consejeros electorales como únicos encargados de la toma de decisiones, concediendo a los representantes de los partidos políticos su participación con voz, pero sin voto. Por otro lado, se incorporó el Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, con lo que se fortaleció su naturaleza judicial y su carácter de tribunal constitucional.

Según el doctor José Luis de la Peza, la reforma de 1996 “vino a llenar una importante laguna en cuanto al control de constitucionalidad en el ámbito electoral (abarcando leyes, actos, resoluciones y derechos

¹³ *Ibidem*, p. 138

político-electorales de los ciudadanos, ya sea dentro del ámbito federal o local”;¹⁴ pues el artículo 41 constitucional expresaba que “Para garantizar los principios de constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalan esta Constitución y la ley”.¹⁵

No fue sino hasta 2007, cuando se inició un periodo de reformas, que se han encaminado a fortalecer al entonces Instituto Federal Electoral (IFE), hoy Instituto Nacional Electoral (INE), y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) para garantizar una mayor independencia. De ese modo, se podría tener una mayor garantía de que estos órganos estuvieran en condiciones de contribuir (junto con las otras instituciones del Estado mexicano) a erradicar la desigualdad social y los enfrentamientos constantes que fueron característicos de los periodos anteriores.¹⁶

III. Las salas regionales en la justicia electoral mexicana

El nacimiento de las salas regionales del TEPJF significó un gran avance en la historia de la justicia electoral desde sus inicios; aun cuando sólo funcionaban temporalmente en los procesos electorales federales, cumplían con tres objetivos fundamentales:

1. Organizar la administración de la justicia mediante la distribución de las atribuciones y competencias jurisdiccionales en diversos órganos, lo que indudablemente redundaba en un mayor análisis de los asuntos y calidad de las sentencias.
2. Facilitar a los sujetos electorales el acceso a la justicia e infundir en ellos la confianza y convicción de que cuentan con una instancia cercana que dirimirá con plena imparcialidad, objetividad y apego a derecho los conflictos que se susciten por la comisión u omisión de los actos o resoluciones de las autoridades administrativas electorales.
3. Optimizar la celeridad de los procesos jurisdiccionales con el fin de resolverlos en el menor tiempo posible, sin soslayar el objetivo fundamental de la

¹⁴ Peza, José Luis de la, “Notas sobre derecho electoral en México”, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF-IFE-UNAM-UQRoo-ONU PNUD, 1999, p. 855.

¹⁵ Decreto mediante el cual se declaran reformados diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996.

¹⁶ Arreola, Álvaro, *op. cit.*, pp. 42-45.

institución establecido en el artículo 41, segundo párrafo, base cuarta de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de constituirse como garante de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de los órganos electorales.¹⁷

Además, estas salas tenían competencia para resolver durante los procesos electorales ordinarios los recursos de apelación en la etapa preparatoria y los de inconformidad que se presentaban en contra de los actos, resoluciones o resultados consignados en las actas de cómputo distrital o local de los órganos de los institutos electorales que quedaran comprendidos dentro de la circunscripción plurinominal de su sede.¹⁸

La reforma electoral de 2007 ha sido una de las más grandes en la historia de México. Por medio de ésta, se hicieron adecuaciones a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y distintas leyes electorales, que fueron publicadas el 1o. de julio de 2008. Entre los puntos que se destacan en la reforma, para el tema que nos ocupa, hay que señalar que se aprobó la permanencia de las cinco salas regionales del TEPJF,¹⁹ ello debido a que estas salas fueron creadas para aminorar las altas cargas de trabajo de la Sala Superior, según se estableció en la exposición de motivos de la citada reforma de 2007:

Vistas las cargas de trabajo que cada año debe enfrentar la Sala Superior, no se considera prudente que las salas regionales se mantengan en receso fuera del proceso electoral federal, menos aun cuando los magistrados electorales que las integran tienen garantizado el derecho a seguir percibiendo la retribución salarial que la ley les señala.²⁰

¹⁷ Aguayo, Javier, “Evolución y atribuciones de las salas regionales”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003, p. 566.

¹⁸ *Ibidem*, pp. 565 y 566.

¹⁹ Las salas regionales eran de carácter temporal de 1991 a 2007; actualmente se ubican en cada una de las circunscripciones plurinominales del país, y tienen como sedes las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Ciudad de México y Toluca.

²⁰ Exposición de motivos del decreto que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

A partir de entonces, las salas regionales del TEPJF han recibido 124,431 asuntos,²¹ han impartido justicia en ocho procesos electorales federales y en múltiples procesos electorales locales y han dirimido los conflictos surgidos durante las diversas etapas que integran el proceso electoral. Cabe mencionar que su competencia es únicamente en los asuntos relacionados con la renovación de quienes integrarán los poderes públicos en las entidades federativas (diputados locales y municipales), así como las diputaciones federales y senadurías.²²

Hoy, las salas regionales velan por el respeto, goce y ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía y garantizan que sus representantes sean aquellas personas que fueron electas popularmente a través del voto. Asimismo, éstas garantizan que el proceso electoral se lleve a cabo con apego a la legalidad; es decir, siguiendo las reglas en la contienda.

Es importante señalar que tratándose de los asuntos en elecciones locales cuando únicamente se abordan cuestiones de legalidad, las salas regionales son la instancia terminal, pues el recurso de reconsideración que conoce la Sala Superior procede, de manera ordinaria, respecto de cuestiones relacionadas con la solicitud de inaplicación de leyes consideradas contrarias a la Constitución.

Ahora bien, en cuanto a las atribuciones de las salas regionales, además de las señaladas en la legislación en materia electoral, la Sala Superior les ha delegado el conocimiento de asuntos relativos a la fiscalización,²³ financiamiento público²⁴ y de cuestiones relacionadas con el acceso y

²¹ Del 1o. de noviembre de 1996 al 25 de agosto de 2019. Fuente: Unidad de Estadística e Información Jurisdiccional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Consultado el 29 de agosto de 2019.

²² Con excepción de las elecciones a gobernador, cuyo conocimiento es competencia de la Sala Superior.

²³ Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación núm. 1/2017, de 8 de marzo de 2017, que ordena la delegación de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regionales, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 16 de marzo de 2017, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5476672&fecha=16/03/2017.

²⁴ Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 7/2017, del 10 de octubre de 2017, por el cual se ordena la delegación de asuntos de su competencia, en materia de financiamiento público que reciben los partidos políticos nacionales en el ámbito estatal, para su resolución a las salas regionales, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 13 de octubre de 2017, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5501253&fecha=13/10/2017.

ejercicio a cargos de elección popular.²⁵ Es de destacar que las salas regionales mantienen un mayor acercamiento al contexto y circunstancias particulares de las elecciones dentro de la circunscripción plurinominal de su competencia; ello mejora la comunicación y coordinación con las autoridades electorales de cada entidad federativa, lo que hace más eficiente la labor jurisdiccional electoral.

Asimismo, desde 2014, se estableció que al TEPJF se integrarían una Sala Regional Especializada y dos salas, cuyas sedes serían determinadas por la Comisión de Administración del Tribunal Electoral (estas últimas no han podido instalarse por razones de presupuesto).²⁶ La Sala Especializada se encargaría de resolver los asuntos relacionados con el acceso a radio y televisión de los partidos y sus candidatos, la propaganda electoral o política, así como los actos anticipados de precampaña o campaña, facultades que desempeña hasta nuestros días.²⁷

La organización, estructura y funcionamiento actual de las salas responde en gran medida a la política general del TEPJF, que consiste en convertirse en un tribunal abierto. Esto significa replantearse un nuevo paradigma en la relación entre quienes imparten justicia y los justiciables, que otorgue una mayor transparencia, participación y colaboración entre autoridades y ciudadanía, para atender nuevas demandas, necesidades e ideas.²⁸

Desde las salas regionales se han impulsado criterios que contribuyen a reducir la brecha de desigualdad en el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres y de otros grupos en situación de vulnerabilidad. Respecto al principio de paridad de género, de las 356 sentencias emitidas sobre este tema por el TEPJF durante el periodo del 1o. de septiembre de 2017

²⁵ Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2015, de 10 de marzo de 2015, que ordena la remisión de asuntos de su competencia, para su resolución, a las salas regionales, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 25 de marzo de 2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_to_doc.php?codnota=5386676.

²⁶ Decreto por el que se reforma el primer párrafo del artículo segundo de las disposiciones transitorias del artículo tercero del decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, puede ser consultado en http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5487317&fecha=19/06/2017.

²⁷ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, Ciudad de México, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5332025&fecha=10/02/2014.

²⁸ Ozlak, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, BID, OEA, Red GEALC, 2013, p. 4.

al 31 de diciembre de 2018, fueron pronunciadas 227 por las salas regionales, tomando criterios preexistentes de la Sala Superior y creando nuevos.²⁹

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en el expediente SM-JRC-148/2018, en el cual la Sala Regional Monterrey determinó que el principio de paridad de género debe prevalecer en todo momento, incluso cuando realicen sustituciones de candidaturas, en esos casos, los partidos y coaliciones deben registrar a una persona del mismo género.³⁰

Del mismo modo, en el juicio SRE-PSC-195/2018,³¹ relativo a un promocional difundido en contra de la candidata a la gubernatura de Puebla en la campaña electoral, la Sala Regional Especializada señaló que los partidos deben hacer un uso consciente y responsable de los tiempos del Estado que les son asignados, lo que implica eliminar prejuicios y discriminación basados en estereotipos y evitar expresiones hacia las mujeres que denoten desprecio o subordinación.

Por su parte, la Sala Regional Ciudad de México, en el expediente SCM-JDC-066/2019, dejó sin efectos la toma de protesta de un diputado que arribó al Congreso de Guerrero en sustitución de una fórmula integrada por mujeres que solicitaron licencia para separarse del cargo en forma indefinida. En este asunto, que fue promovido por un grupo de diputadas guerrerenses, se privilegió la integración paritaria en el Congreso y se hizo efectiva la participación política de las mujeres, ya que se ordenó al referido órgano legislativo que realizara una nueva asignación, en la que, quien se integrara, fuera una mujer.³²

Un tema que ha afectado gravemente a las mujeres que hacen política, es la violencia política en razón de género de la que son víctimas en sus distintas formas. Ante ello, desde el TEPJF se han emitido una serie de criterios para prevenir, atender, sancionar y erradicar esta nociva

²⁹ Dirección General de Igualdad de Derechos y Paridad de Género del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <https://www.te.gob.mx/genero/>.

³⁰ Las sentencias aquí señaladas y las demás que emite el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentran disponibles para su consulta en el sitio de Internet: www.te.gob.mx.

³¹ Sentencia confirmada por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-623/2018 y su acumulado SUP-REP-627/2018.

³² El criterio de esta sentencia fue confirmado; únicamente se modificó en el sentido de dejar sin efecto la orden dada al Congreso local para que tomara las medidas regulatorias y legislativas pertinentes. Expedientes SUP-REC-60/2019 y su acumulado SUP-REC-61/2019.

práctica antidemocrática, y así abonar a procesos electorales con igualdad y equidad en la contienda.

Entre las 110 resoluciones sobre violencia política en razón de género que emitió el TEPJF durante 2018, destaca la dictada en el juicio SX-JRC-140/2018 por la Sala Regional Xalapa, que frenó las aspiraciones de reelegirse a dos candidatos (presidente municipal y síndico de ayuntamientos de Oaxaca) que habían ejercido violencia política en contra de dos de sus compañeras integrantes del cabildo respectivo. Esta sentencia es sin duda un punto de inflexión para prevenir esta problemática, pues en adelante quien ejerza este tipo de violencia sabe que tendrá una consecuencia cierta que afectará su carrera política.³³

Por otro lado, velar por los derechos de los pueblos y comunidades indígenas también ha sido una prioridad del TEPJF; al respecto, las salas regionales, en conjunto con la Sala Superior, han maximizado sus derechos políticos, pues no es posible concebir una democracia universal e incluyente sin la participación de todas las personas. La perspectiva intercultural que asumen las salas regionales en la solución de los asuntos en los que se encuentran involucradas las comunidades indígenas ha permitido que su integración a la vida política nacional se dé bajo su cosmovisión y con respeto a su autonomía.

Un ejemplo de lo anterior se puede observar en el expediente SG-JDC-27/2018. En este asunto, la Sala Regional Guadalajara garantizó la participación de una persona indígena como candidato independiente, pues no recibió la asesoría adecuada por parte de la autoridad administrativa local, y a criterio de la mencionada Sala, se debieron otorgar las facilidades para que cumpliera con los requisitos para aspirar a la candidatura.

Siguiendo el orden de protección de usos y costumbres de comunidades indígenas, la Sala Ciudad de México también ha resuelto que los partidos políticos deben postular de forma preferente a personas indígenas en los lugares cuya población sea mayoritaria, esto en el expediente SCM-JDC-402/2018 y su acumulado SCM-JDC-403/2018.

Por otro lado, las salas regionales han contribuido a que, desde la tramitación de la credencial de elector, surgieran cambios en beneficio de las personas. Por ejemplo, en un asunto ante la Sala Regional Guadalajara, expediente SG-JDC-153/2018, se abrió la posibilidad para que, a través de un estudio, el INE determinara la viabilidad de incluir en la credencial de elector de una persona indígena la comunidad a la que se

³³ Sentencia confirmada por la Sala Superior en el expediente SUP-REC-531/2018.

pertenece (en este caso se trató de la comunidad *kiliwa*), maximizando así su derecho a la identidad.³⁴

Del mismo modo, la Sala Regional Ciudad de México (entonces Distrito Federal), en los juicios SDF-JDC-455/2014 y SDF-JDC-924/2013, salvaguardó los derechos humanos de dos personas en el siguiente sentido.

En el primer asunto, una persona en situación de calle solicitaba su identificación oficial, que le había sido negada, por no contar con comprobante de domicilio, de manera que se ordenó entregar la credencial y asignar un domicilio convencional, pues la falta de éste no es motivo para restringir los derechos político-electorales de la ciudadanía.³⁵

En el segundo de los juicios citados, una persona solicitaba el registro de su nombre completo en la credencial, ya que éste se registró con abreviatura, bajo el argumento de que así se asentaba en su acta de nacimiento; al respecto, se resolvió que toda persona tiene el derecho a contar con una credencial para votar que contenga su nombre completo, y con la cual se permita una plena identificación; ello porque de esta manera se protege el derecho al nombre y el derecho al voto.³⁶

Con estos ejemplos, podemos afirmar que la labor de las salas regionales del TEPJF va en una ruta progresista y garantista, que busca la maximización de los derechos político-electorales de las personas, misma que se ha trazado en conjunto con la Sala Superior y los tribunales electorales locales, lo que hace de la justicia electoral mexicana un entramado fuerte y necesario para la democracia en el país.

Sin duda, la resolución de los conflictos electorales en México a través de los tribunales electorales ha contribuido a la transmisión pacífica de poderes y a que se respeten las decisiones tomadas por la ciudadanía en

³⁴ El Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó en el acuerdo INE/CG167/2019, que por el momento era inviable incluir dicho dato, lo cual fue confirmado por la Sala Superior en el juicio SUP-JDC-84/2019 y su acumulado SUP-JDC-103/2019, determinándose (entre otras cosas) que ello no violaba el derecho a la identidad de una persona indígena. Sin embargo, en voto particular emitido por una minoría, se consideró que incluir la pertenencia a una comunidad en la credencial de elector sí maximizaba el derecho a la identidad, porque garantiza un ejercicio más eficaz de sus derechos, entre ellos el de identidad cultural.

³⁵ Derecho que se hizo extensivo a otras personas en la misma condición, pues también se ordenó al entonces Instituto Federal Electoral, implementar un protocolo de actuación para casos similares.

³⁶ SDF-JDC-455/2014 y SDF-JDC-924/2013, Sala Distrito Federal, consultada en <https://www.te.gob.mx/buscador/>.

las urnas y, en esta tarea, la aportación de las salas regionales ha sido fundamental.

IV. Conclusiones

Analizar la evolución de la vida política del país puede tener distintas perspectivas dependiendo del contexto social, político o económico que se estudie. Sin embargo, lo que es una realidad innegable es que, debido a la consolidación de instituciones electorales, se fueron garantizando los derechos ciudadanos y, con ello, se transitó de una época convulsa a la celebración de comicios en forma pacífica.

Es necesario reconocer que debido al fortalecimiento de los órganos de justicia en materia electoral en México, hoy contamos con elecciones libres, competidas, justas, en las que se garantiza el derecho al voto universal, libre, secreto y directo, lo que nos hizo transitar a un régimen democrático. Sin embargo, tales características no son suficientes para consolidar la democracia, puesto que hay que fortalecer el Estado de derecho (pilar fundamental en un régimen de corte democrático).

Las salas regionales del TEPJF han contribuido al fortalecimiento del Estado de derecho, en el que se asume que la ciudadanía tiene derechos civiles y políticos, y el Estado tiene el deber de proveer condiciones mínimas para que esos derechos se ejerzan, lo que ha abierto puertas a la pluralidad. Entre los retos que se mantienen está el de eliminar las distancias que históricamente existieron entre la ciudadanía y los tribunales, y para conseguirlo es necesario construir puentes que permitan una relación horizontal, transparente y respetuosa.

Tribunales, autoridades administrativas y fiscalías electorales tienen como objetivo fortalecer el Estado democrático de derecho en México. Por tal motivo, es importante reflexionar sobre los avances conseguidos hasta hoy, y así continuar el camino a la consolidación de una democracia que garantice la inclusión, la justicia y la libertad.

V. Referencias bibliográficas

- AGUAYO, Javier, “Evolución y atribuciones de las salas regionales”, *Testimonios sobre el desempeño del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y su contribución al desarrollo político democrático de México*, México, TEPJF, 2003.
- ALARCÓN, Víctor y REYES DEL CAMPILLO, Juan, *El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?*, en FREIDENBERG, Flavia (ed.), *Los sis-*

- temas de partidos e América Latina 1978-2015*, México, UNAM, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- ANDRADE, Eduardo, *La reforma política de 1996 en México*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016
- ARREOLA, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*. México, TEPJF, 2008.
- ASTUDILLO, César, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, México. Segob, Cultura, INEHRM, UNAM, 2018.
- PEZA, José Luis de la, “Notas sobre derecho electoral en México”, *Justicia electoral en el umbral del siglo XXI. Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral*, México, TEPJF, IFE, UNAM, UQRoo, ONU PNUD, 1999.
- DUARTE, Rodolfo, “Antecedentes históricos de la justicia político-electoral en México”, *Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México*, México, TEPJF, 2002.
- MADERO, Francisco, *La sucesión presidencial en 1910*, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2012.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, UNAM-Fondo de Cultura Económica, 1994.
- OROZCO, José de Jesús, *Justicia electoral comparada en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2019.
- OZLAK, Oscar, *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*, BID, OEA, Red GEALC, 2013.

Apuntes sobre el régimen jurídico de los partidos políticos en América Latina: tendencias históricas y estado actual

Notes About Legal Regime of Political Parties in Latin America: Historical Trends and Current Status

Jorge Gerardo Flores Díaz*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Constitucionalización mínima.
- III. Constitucionalización doctrinal.
- IV. Financiamiento público.
- V. Democracia interna.
- VI. Conclusión. El Estado y los partidos políticos en América Latina.
- VII. Fuentes.

* Doctor en ciencias políticas y sociales por la UNAM.

Recibido: 16 de enero de 2020
Aceptado: 16 de febrero de 2020

Resumen:

Con base en un análisis histórico-comparativo de la legislación sobre partidos políticos en América Latina, en este trabajo se identifican las siguientes tendencias históricas: 1) constitucionalización mínima (década de los cuarenta), 2) constitucionalización doctrinal (década de los ochenta), 3) financiamiento público (década de los setenta), y 4) democracia interna (década de los noventa). Asimismo, se examina el estado actual de la legislación en relación al financiamiento público y la democracia interna. Entre otras cosas, se señala que en todos los países estudiados el Estado otorga financiamiento público para los partidos políticos y en la mayoría de los casos el financiamiento es directo, permanente y es asignado siguiendo principalmente un criterio proporcional. Además, en la mayoría de los casos los procesos de selección de candidatos están regulados en la ley y los partidos deben utilizar alguno de los mecanismos establecidos (primarias abiertas, primarias cerradas o convención de delegados). Por último, se anota que la legislación más reciente podría contribuir a mejorar el desempeño de los partidos como gobernantes y como vehículos para la participación ciudadana, aunque los resultados concretos dependerán de otros factores contextuales.

Abstract:

Based on a comparative-historical analysis of the legislation on political parties in Latin America, this paper identifies the following historical trends: 1) minimal constitutionalization (in the forties), 2) doctrinal constitutionalization (in the eighties), 3) public funding (in the seventies), and 4) intraparty democracy (in the nineties). It also examines the actual state of the legislation regarding public funding and internal democracy. Among other things, it indicates that in all countries being studied the state grants public funding for political parties and in most of them the public funding is delivered directly, it is permanent and it is delivered following mainly a proportional criteria. In addition, in most of the cases the intraparty processes of selecting candidates are legally regulated and the political parties most use an established procedure (open primaries, closed primaries or convention of delegates). Finally, it indicates that the newest legislation could be useful to improve the performance of the parties as rulers and as a vehicles for citizen participation, but the actual results depend on other contextual factors.

Palabras clave: regulación de los partidos en América Latina, financiamiento público de los partidos políticos, democracia intrapartidaria.

Keywords: regulation of political parties in Latin America, public funding for political parties, intraparty democracy.

I. Introducción

Los partidos políticos ocupan un lugar central en los sistemas democráticos modernos. Entre otras cosas, presentan candidatos a puestos de elección popular y sus representantes electos ejercen los cargos ejecutivos y legislativos del Estado. Debido a su importancia, estas organizaciones están sujetas a leyes específicas, que les otorgan una serie cada vez más amplia de derechos y obligaciones. Sin embargo, éste es un tema que sólo recientemente comienza a ser objeto de investigaciones académicas.

Los estudios que se ocupan de la regulación jurídica de los partidos políticos desde una perspectiva comparativa han dado cuenta de las características de la legislación a nivel global y/o regional. Algunos de estos trabajos han tratado de abarcar todos sus aspectos,¹ mientras que otros se han enfocado en el plano constitucional,² o en un ámbito específico, como el financiamiento público.³ Asimismo, la mayoría centra su atención en la legislación vigente o a lo sumo considera su evolución a partir del inicio de la tercera ola de democratización.⁴ Por ello, al menos para la región latinoamericana no existen estudios realizados con la intención de identificar tendencias históricas que abarquen un periodo de tiempo largo, anterior a la tercera ola de democratización. Así, este trabajo pretende contribuir al conocimiento de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina por medio de su estudio histórico-comparativo.

Para la elaboración de este trabajo se creó una base de datos en la cual se recopilan y sistematizan las normas relacionadas con la constitucionalización, el financiamiento público y la democracia interna de los parti-

¹ Por ejemplo: Carbonan, Lauri, "Legislation on Political Parties. A Global Comparison", *Party Politics*, Sage, 2007; Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*. México, UNAM, 2006, y Janda, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective. Adopting Party Law*, Washington, NDIIA, 2005.

² Degiutti, Danilo, "Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina", Trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencias Política, octubre de 2014.

³ Ohman, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, Suecia, IDEA, 2012.

⁴ Siguiendo a Huntington, una ola de democratización es "un conjunto de transiciones de un régimen no democrático a otro democrático, que ocurren en determinado periodo de tiempo y que superan significativamente a las transiciones en dirección opuesta durante ese mismo periodo". La tercera ola de democratización comienza en 1974. Huntington, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994, p. 26

dos políticos en 18 países latinoamericanos (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela), contenida en las Constituciones, leyes electorales y leyes específicas (de partidos políticos o de financiamiento político), desde principios del siglo XX hasta la actualidad (mediados de 2019).⁵ A partir del análisis comparativo de la información contenida en la base de datos, se logra identificar cuatro tendencias históricas en la región: 1) constitucionalización mínima; 2) constitucionalización doctrinal, 3) financiamiento público, y 4) democracia interna.

La primera tendencia histórica tiene lugar en la década de los cuarenta, e implica la introducción de la figura de los partidos políticos en el texto constitucional. En una segunda etapa, sin embargo, la constitucionalización adquiere un carácter doctrinal, y atribuye un papel especial a los partidos políticos y asigna importantes derechos y obligaciones para éstos. Esta segunda etapa comienza a generalizarse en la década de los ochenta, y constituye así otra tendencia regional. Hoy en día, todos los países de la región, con excepción de Nicaragua, han adoptado una visión constitucional doctrinal de los partidos políticos. Por otra parte, es en la década de los setenta cuando comienza a generalizarse la entrega de financiamiento público para los partidos políticos, y en la actualidad todos los países de la región se han sumado. Por último, es en los noventa cuando comienza la tendencia más reciente, que consiste en la regulación de la vida interna de los partidos políticos para su democratización. En Latinoamérica sólo Brasil no se ha sumado a ésta.

En este trabajo también se estudia el estado actual de la regulación relacionada con el financiamiento público y la democracia interna de los partidos políticos, considerando características que no habían sido comparadas en trabajos previos. A partir de ello, se hace notar que en la mayoría de los países existe un porcentaje de financiamiento etiquetado para labores de capacitación e investigación política, y que en la mayoría de los países las decisiones de los órganos de dirección interna de los partidos pueden ser apeladas ante tribunales estatales. Por último, se señala que estas normas constituyen incentivos para mejorar el desempeño de los partidos políticos como tomadores de decisiones en el ámbito gubernamental, y para reforzar su papel como vehículos para la participación ciudadana.

⁵ En el apartado bibliográfico se cita la legislación utilizada.

II. Constitucionalización mínima

Durante el siglo XIX se hizo evidente la existencia de una relación intrínseca entre la democracia y los partidos políticos. Esto, debido a que la instauración de esta forma de gobierno —que implica primordialmente la celebración de elecciones con sufragio universal— creó necesidades organizativas que fueron cubiertas por lo que hoy en día conocemos como partidos políticos.⁶

Sin embargo, la primera reacción al observarse la presencia de estas organizaciones fue el rechazo total. El liberalismo clásico, promotor de la democracia, es una ideología individualista que rechazó a todas las organizaciones intermedias en la cadena de representación política. Según sus postulados, los partidos no eran más que “simples organizaciones formadas para conseguir intereses privados a costa del interés público”.⁷ Así, al momento de nacer los partidos políticos no son reconocidos e incluso, como en el caso de legislaciones locales en Estados Unidos, Francia o Colombia, tienden a estar expresamente prohibidos en la ley.⁸ En los hechos, empero, los partidos políticos no desaparecieron y, gracias al reconocimiento del derecho de asociación exigido por los movimientos sociales del siglo XIX, evitaron ser perseguidos. A su vez, paulatinamente desapareció la visión negativa hacia ellos y comenzó a ganar terreno la idea de que no necesariamente constituyen un mal que perturba el bien común. Así, como paso subsecuente fueron reconocidos en la ley.

La primera incorporación jurídica de los partidos políticos tuvo lugar en la ley electoral, y se limitó a la introducción del término para reconocer su existencia y participación en los procesos electorales. No se indicaba nada respecto de su naturaleza ni se les adjudicaban derechos y/o deberes especialmente relevantes. Europa, Francia (1919) y Alemania

⁶ Duverger, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, y Ostrogorski, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008.

⁷ Hofstadter, Richard, *The Idea of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, University of California Press, 1969, p. 17.

⁸ Hernández Becerra, Augusto, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en Zovatto, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006, p. 336, Hernández Bravo, Juan, “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos”, en Martínez Cuadrado, Miguel y Mella Márquez, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012, pp. 53 y 62.

(1919) fueron los primeros países en introducir el término,⁹ aunque fue después de la Segunda Guerra Mundial y al comenzar la tercera ola de democratización cuando su uso se generalizó en esa región.¹⁰

En América Latina, algunos países comenzaron a utilizar el término de forma más temprana que sus contrapartes europeos (Bolivia, 1908, Colombia, 1910, México, 1911, y Nicaragua, 1912), e incluso, en algunos casos, la primera incorporación ya contiene reglas relacionadas con su organización interna (Argentina, Chile, Costa Rica), financiamiento (Costa Rica) y fiscalización (Paraguay). No obstante, en términos generales, en esta región se siguió el mismo camino cuando los partidos políticos comenzaron a ser reconocidos en la ley electoral a partir de su participación en las elecciones, pero no existen menciones doctrinales respecto de estas organizaciones ni se especifican derechos u obligaciones considerables. Asimismo, fue también después de la Segunda Guerra Mundial cuando comienza una generalización regional.¹¹

El primer reconocimiento jurídico de los partidos políticos, aunque de carácter mínimo, constituyó la punta de lanza de una serie de reformas que moldearon un modelo de regulación muy amplio y complejo. Un segundo paso estuvo marcado por su constitucionalización. Constitucionalizar a los partidos implica que el reconocimiento de su importancia por parte del Estado aumenta. El primer país latinoamericano en incorporar esta figura en su ley fundamental fue Perú, en 1933. Después, en la década de los cuarenta se observa un desarrollo más amplio de la regulación en este asunto; esta etapa se culmina en 1994, cuando Argentina se adhiere.

⁹ Andrea, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002, p. 315.

¹⁰ Biezen van, Ingrid, "Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe", Working Paper, Series on the Legal Regulation of Political Parties, núm. 3, European Research Council-University of Leiden, 2009.

¹¹ Flores, Jorge, *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, México, UNAM, 2017, pp. 21-25.

CUADRO 1
LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LOS PARTIDOS
POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Perú	1933	Panamá	1946	México	1963
Uruguay	1934	Venezuela	1947	Paraguay	1967
República Dominicana	1942	Costa Rica	1949	Chile	1970
Ecuador	1945	El Salvador	1950	Nicaragua	1979
Guatemala	1945	Honduras	1957	Colombia	1991
Brasil	1946	Bolivia	1961	Argentina	1994

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

El tratamiento constitucional de los partidos políticos varía significativamente según la fecha en que hayan sido incorporados. Los primeros países introducen un tratamiento breve, e incluso mínimo, y en ocasiones se limitan a la sola introducción del término, mientras que los últimos desarrollan más ampliamente el tema. Empero, en la década de los ochenta comienza a generalizarse en la región una constitucionalización doctrinal.

III. Constitucionalización doctrinal

En la década de los ochenta comienza a generalizarse un tratamiento doctrinal sobre los partidos políticos. Los países que no habían constitucionalizado esta figura lo hacen a partir de premisas nuevas con relación a la naturaleza, el papel y la importancia en los sistemas democráticos contemporáneos. Por su parte, los países que ya habían constitucionalizado esta figura realizan importantes reformas, y se suman así a esta tendencia.

Si la primera constitucionalización de estas organizaciones por lo general se limitó a introducir el término y en ocasiones a señalar algunos derechos y obligaciones menores, en la segunda etapa se siguió la idea de que sin partidos políticos no hay democracia posible, por lo que el Estado debe velar por su permanencia y funcionamiento democrático.

Todos los países latinoamericanos, con excepción de Nicaragua, se han adherido a esta tendencia. En algunos casos el reconocimiento de

la importancia de los partidos políticos se hace explícito.¹² Sin embargo, al adjudicar una serie de derechos y obligaciones sumamente relevantes, se evidencia que en todos subyace la idea de los partidos políticos como piezas clave de la democracia. Al respecto, dos temas destacan por su impacto: el financiamiento público y la democracia intrapartidaria.

CUADRO 2
FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y DEMOCRACIA INTERNA
A NIVEL CONSTITUCIONAL EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Financiamiento público</i>	<i>Democracia interna</i>	<i>País</i>	<i>Financiamiento público</i>	<i>Democracia interna</i>
Argentina	Sí	Sí	Honduras		No
Bolivia	No	Sí	Nicaragua	No	No
Brasil	Sí	No	México		No
Chile	No	Sí	Panamá	Sí	Sí
Colombia	Sí	Sí	Paraguay	No	Sí
Costa Rica	Sí	Sí	Perú	No	Sí
Ecuador	Sí	Sí	República Dominicana	No	Sí
El Salvador	Sí	Sí	Uruguay	No	Sí
Guatemala	Sí	No	Venezuela	No	Sí

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Hoy en día, la mayor parte de las Constituciones latinoamericanas garantizan a los partidos políticos la entrega de financiamiento público directo (diez de 18 países) y, al mismo tiempo, la mayoría mandata que los partidos políticos deben ser internamente democráticos (13 de 18 países) (cuadro 2). No obstante, estos temas van más allá del ámbito constitucional, pues se desarrollan en las leyes electorales y en ocasiones en leyes específicas (de partidos políticos o sobre financiamiento político). En los siguientes apartados se abordarán estos temas.

¹² En la Constitución de Argentina, por ejemplo, se establece que los partidos políticos son “instituciones fundamentales del sistema democrático” (artículo 38).

IV. Financiamiento público

El primer país en el mundo en otorgar recursos públicos a los partidos políticos fue Uruguay, en 1928. Sin embargo, éste es un caso sui generis, y no forma parte de alguna tendencia global o regional. Históricamente, el financiamiento público de los partidos políticos es un fenómeno que se generaliza en todo el mundo democrático en la segunda mitad del siglo XX. Asimismo, su instauración fue el resultado de dos factores: 1) el encarecimiento de la participación política —con la consecuente necesidad de recursos que los partidos políticos debieron afrontar—; y 2) la importancia que normativamente adquirieron los partidos políticos al caer los regímenes autoritarios nazi y fascista en Europa.

Durante el siglo XX la lucha por el poder implicó, de forma cada vez más urgente, la utilización de los medios de comunicación (radio y televisión). Y éstos, dado que en su mayor parte son propiedad privada, generan un costo financiero de consideración. Por otra parte, durante las últimas décadas del siglo los partidos sufrieron un declive en los niveles de participación ciudadana dentro de ellos, hecho que los privó de trabajo voluntario y recursos provenientes de las cuotas pagadas por los militantes. Así, los partidos se vieron necesitados de recursos y, en consideración del lugar que ocupan en la toma de decisiones estatales (en el gobierno y Congreso), modificaron la ley para autodotarse de recursos públicos.¹³

La justificación normativa que sustentó el financiamiento público de los partidos políticos descansó en la nueva concepción sobre su naturaleza y papel en el funcionamiento de la democracia. Los regímenes autoritarios europeos de la década de los treinta en Alemania e Italia hicieron evidente la necesidad de proteger, desde el Estado, la existencia de una pluralidad de fuerzas políticas (partidos) que expresaran el disenso y promovieran la competencia, pues en esto se basan los sistemas democráticos. Así, al concluir la Segunda Guerra Mundial los partidos comenzaron a ser reconocidos en los textos constitucionales y a ser sujetos de importantes derechos, entre los que destaca el de recibir financiamiento público.¹⁴

¹³ Katz, Richard y Mair, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol.1, núm. 1, 1995, p. 15; Biezen van, Ingrid, “Political Parties as Public Utilities”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6., Londres, Sage, 2004, p. 706.

¹⁴ Biezen, 2004, *op. cit.*, y Biezen, 2009, *op. cit.*

Asimismo, los promotores de la protección estatal de los partidos políticos señalaban que con el financiamiento público se buscaba equilibrar las condiciones de la competencia electoral, transparentar el origen de los recursos y evitar que los partidos fueran rehenes de los grupos económicos con la capacidad de cubrir sus gastos.¹⁵

Hoy en día el financiamiento público de los partidos políticos es una medida ampliamente adoptada. En Europa, sólo Malta, Suiza y Ucrania no otorgan recursos estatales a los partidos en el ámbito nacional.¹⁶ Por su parte, en América Latina algunos países comienzan a otorgar recursos públicos a los partidos de manera temprana (cuadro 3). No obstante, es en la década de los setenta cuando comienza a generalizarse y a constituir una tendencia regional, de tal suerte que ahora en toda la región los partidos reciben recursos del Estado.

CUADRO 3
 AÑO DE APARICIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO
 PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
Uruguay	1928	Nicaragua	1974	Colombia	1985
Costa Rica	1949	México	1977	Paraguay	1990
Argentina	1961	Ecuador	1978	Bolivia	1997
Brasil	1965	Honduras	1981	República Dominicana	1997
Panamá	1972	El Salvador	1983	Perú	2003
Venezuela	1973	Guatemala	1985	Chile	2003

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Vale la pena aclarar lo que ocurre en dos casos: Bolivia y Venezuela. En Bolivia, en 2008 se eliminó el financiamiento público a los partidos políticos establecido desde 1997. Sin embargo, la recientemente aprobada Ley de Organizaciones Políticas (1 de septiembre de 2018) reintroduce

¹⁵ Woldenberg, José, *Historia mínima de la transición a la democracia en México*, México, Colmex, 2012, p. 115.

¹⁶ Piccio, Daniela y Biezen, Ingrid van, “More and More Inclusive Regulation: The Legal Parameters of Public Funding in Europe”, Boatright, Robert (ed.), *The Deregulatory Moment?, A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*, University of Michigan Press, 2015, p. 205.

por vía indirecta el apoyo estatal a estas organizaciones. El artículo 73 de esta ley prevé una partida estatal para el “fortalecimiento político”, que consiste en “subvenciones indirectas en periodos electorales para el acceso a propaganda en medios de comunicación e impresos en elecciones generales y para la formación y capacitación de sus dirigencias y militancia en años no electorales”. Ahora bien, debe señalarse que la salida forzada del presidente Evo Morales tras las elecciones de 2019 ha generado incertidumbre sobre el futuro democrático de este país. No obstante, al momento de escribir este trabajo Bolivia no es un país con un régimen abiertamente autoritario.

Por su parte, en Venezuela la Constitución de 1999 prohíbe el financiamiento estatal de “asociaciones con fines políticos” (artículo 67). Sin embargo, la Ley Orgánica de Procesos Electorales dicta que el Consejo Nacional Electoral “podrá financiar, parcial o integralmente, la difusión de propaganda electoral en los medios de comunicación de radio, televisión o impresos, de conformidad con las normas que establezca al efecto”. De modo que el financiamiento público de los partidos políticos en este país está condicionado a la voluntad del Consejo Nacional Electoral, y es necesariamente de carácter indirecto. En los últimos años este país ha sufrido un grave deterioro democrático, y es considerado desde 2017 un régimen autoritario.¹⁷ En Venezuela, por tanto, existe financiamiento público para los partidos políticos establecido en la legislación; sin embargo, es muy probable que su uso sea arbitrario y utilizado para beneficiar al partido en el gobierno.

En suma, en todos los países de América Latina la ley establece alguna forma de financiamiento de los partidos políticos. Cabe señalar que los recursos estatales entregados a los partidos, por lo general, comenzaron como subvenciones indirectas —exenciones de impuestos, entrega de materiales para elaborar propaganda, tiempo en medios oficiales, etcétera, entregadas para apoyar la participación electoral. No obstante, con el tiempo este apoyo se amplió, y hoy en día, con sólo unas cuantas excepciones (Bolivia, El Salvador y Nicaragua), en la región latinoamericana prevalece la entrega de recursos directos (monetarios) y permanentes para los partidos políticos (cuadro 4).

¹⁷ *The Global State of Democracy 2019*, Suecia, International IDEA, 2019, p. 2.

CUADRO 4
 TIPO DE FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS
 POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Permanente o electoral</i>	<i>Directo o indirecto</i>	<i>País</i>	<i>Permanente o electoral</i>	<i>Directo o indirecto</i>
Argentina	Ambos	Ambos	Honduras	Ambos	Ambos
Bolivia	Ambos	Indirecto	Nicaragua	Electoral	Ambos
Brasil	Ambos	Ambos	México	Ambos	Ambos
Chile	Permanente	Ambos	Panamá	Ambos	Ambos
Colombia	Ambos	Ambos	Paraguay	Ambos	Ambos
Costa Rica	Ambos	Directo	Perú	Ambos	Ambos
Ecuador	Ambos	Ambos	República Dominicana	Ambos	Ambos
El Salvador	Permanente	Indirecto	Uruguay	Ambos	Ambos
	Electoral	Directo			
Guatemala	Ambos	Ambos	Venezuela	Electoral*	Indirecto

*Sujeto a aprobación por parte del Consejo Nacional Electoral.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Asimismo, aunque los criterios para su repartición varían de un caso a otro, por lo general es el ingrediente proporcional el más importante. De acuerdo con éste, el financiamiento se entrega a cada partido político según la proporción de votos o de representantes que obtienen en los procesos electorales, mientras que siguiendo el criterio igualitario los recursos se entregan en igual cantidad a todos los partidos independientemente de su tamaño o representación. En cerca de la mitad de los países de la región el criterio proporcional es de hecho el único que se considera (Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Uruguay), y sólo en casos raros el igualitario es el fundamental (Ecuador y República Dominicana) (cuadro 5).

CUADRO 5
 CRITERIOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO
 PÚBLICO PARA LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Igualitario</i> %	<i>Proporcional</i> %	<i>País</i>	<i>Igualitario</i> %	<i>Proporcional</i> %
Argentina	20	80	Honduras	0	100
Bolivia	—	—	Nicaragua	0	100
Brasil	5	95	México	30	70
Chile	0	100	Panamá	25	75
Colombia	25	75	Paraguay	0	100
Costa Rica	0	100	Perú	40	60
Ecuador	50	35	República Dominicana*	100	0
El Salvador	0	100	Uruguay	0	100
Guatemala	0	100	Venezuela	—	—

Ecuador: el 15% restante corresponde al Instituto de Investigación y Análisis Político. República Dominicana: 80% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 5% de votación en la última elección; 12% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 1% y menos del 5% de votación en la última elección; 8% dividido en términos igualitarios entre los partidos con más del 0.01% y menos del 1% de votación en la última elección.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Finalmente, un elemento poco considerado en el estudio del financiamiento público de los partidos políticos se halla en el porcentaje que por ley debe destinarse a labores de capacitación e investigación sociopolítica. En la mayoría de los países latinoamericanos existe un porcentaje de financiamiento público etiquetado para tal fin. No obstante, sobre este asunto existen importantes contrastes, algunos países no especifican nada al respecto (Paraguay o Perú), otros asignan un porcentaje considerable (Guatemala o Panamá), y en un caso (Bolivia) es el único tipo de financiamiento permitido en los años sin elecciones (cuadro 6).

CUADRO 6
 FINANCIAMIENTO PÚBLICO ETIQUETADO
 PARA INVESTIGACIÓN Y CAPACITACIÓN

País	Porcentaje	País	Porcentaje	País	Porcentaje
Argentina	20	Ecuador	15	Panamá*	50
Bolivia*	100	El Salvador	No especificado	Paraguay	No especificado
Brasil	20	Guatemala	30	Perú	No especificado
Chile *	10	Honduras	10	República Dominicana	10
Colombia	15	México	3	Uruguay	No especificado
Costa Rica*	—	Nicaragua*	—	Venezuela*	—

Bolivia: el financiamiento estatal entregado en los años sin elecciones debe utilizarse para cursos de capacitación, talleres, conferencias, etcétera, y para realizar investigación dirigida por el órgano electoral estatal. Chile: El financiamiento estatal entregado en los años sin elecciones debe utilizarse para fomentar la participación política de las mujeres. Costa Rica: Cada partido decide por sí mismo. Nicaragua: No existen normas. Panamá: 50% de la contribución anual entregada con base en los resultados de la votación. Venezuela: No hay reglas

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Uno de los mayores problemas de las democracias consiste en la brecha entre las expectativas sobre este sistema y los resultados reales que los gobiernos democráticamente electos entregan a la ciudadanía, en temas como el combate a la pobreza y desigualdad, acceso a la justicia y seguridad, etcétera. Por ello, el financiamiento etiquetado para investigación y capacitación resulta muy relevante y, bien implementado, podría incentivar resultados positivos en el desempeño gubernamental, abonando de este modo a la legitimación y, por tanto, a la estabilidad de los sistemas democráticos.

V. Democracia interna

Desde su nacimiento, los partidos políticos fueron considerados organizaciones privadas, pues son fruto del derecho ciudadano de organización y participación con fines políticos. Es por ello que una vez reconocidos por el Estado, no se reguló su vida interna, y puede funcionar en este plano de forma autónoma e independiente. Empero, después de la experiencia europea de gobiernos autoritarios de partido único —en la Alemania

nazi y la Italia fascista— el Estado tomó un papel más activo respecto de estas organizaciones. Comienzan a ser reconocidos en los textos constitucionales, pero bajo la condición de apegarse a los principios del régimen democrático, siendo ilegalizados en caso contrario.

Posteriormente, esta *intolerancia democrática* se expandió, y el Estado pasó de solo prohibir a los partidos políticos con una clara ideología antidemocrática, a obligar a todos a organizarse internamente de forma democrática para poder obtener el registro legal. Quienes impulsaron tal medida defendieron la idea de que es ilógico esperar un comportamiento democrático de organizaciones que internamente no lo son.¹⁸

Los países europeos que en algún momento sufrieron la quiebra de sus sistemas democráticos fueron los más proclives a regular la vida interna de los partidos políticos. Los ejemplos emblemáticos de lo anterior son Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, y España, en la tercera ola de democratización. Por el contrario, las democracias más antiguas, como Reino Unido, Bélgica o Dinamarca, tienden a inmiscuirse en menor medida en la vida interna de los partidos políticos, privilegiando el derecho de autorganización y manteniendo la idea tradicional de los partidos políticos como organizaciones privadas.¹⁹

Por su parte, en Latinoamérica, con excepción de Brasil, todos los países establecen disposiciones sobre la democracia interna, y la mayoría incluso constriñe constitucionalmente a los partidos a ser democráticos en su interior (cuadros 2 y 7).

CUADRO 7
 DE ACUERDO CON LA LEY, ¿LOS PARTIDOS POLÍTICOS
 DEBEN SER INTERNAMENTE DEMOCRÁTICOS?

<i>País</i>	<i>Sí/No</i>	<i>País</i>	<i>Sí/No</i>	<i>País</i>	<i>Sí/No</i>
Argentina	Sí	Ecuador	Sí	Panamá	Sí
Bolivia	Sí	El Salvador	Sí	Paraguay	Sí
Brasil	No	Guatemala	Sí	Perú	Sí
Chile	Sí	Honduras	Sí	República Dominicana	Sí
Colombia	Sí	México	Sí	Uruguay	Sí
Costa Rica	Sí	Nicaragua	Sí	Venezuela	Sí

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

¹⁸ Biezen, Ingrid van, “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”, *cit.*, p. 19.

¹⁹ Biezen y Piccio, 2013, *op. cit.*, pp. 31-37.

En esta región, desde la década de los sesenta comienza a regularse este asunto; pero no es sino hasta la década de los noventa cuando puede hablarse de una tendencia regional (cuadro 8). La obligación de que los partidos sean internamente democráticos se ha expresado en la regulación de los procesos intrapartidistas. De entre éstos, la selección de candidatos a puestos de elección popular es el proceso más extensamente regulado por el Estado.

CUADRO 8
INICIO DE LA REGULACIÓN DE LA VIDA INTERNA
DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN AMÉRICA LATINA

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>
República Dominicana	1962	Chile	1987	Nicaragua	2000
Argentina	1965	Paraguay	1990	El Salvador	2003
Brasil	1965	Costa Rica	1991	Perú	2003
Panamá	1978	Uruguay	1997	Honduras	2004
Colombia	1985	Bolivia	1999	México	2007
Guatemala	1985	Venezuela	1999	Ecuador	2009

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

En América Latina son tres los métodos más comunes que por ley deben ser utilizados por los partidos políticos: primarias abiertas, primarias cerradas y convención de delegados.

En las primarias abiertas, cualquier ciudadano puede participar en la elección para elegir candidatos sin necesidad de estar afiliado a algún partido político. En las primarias cerradas, todos los ciudadanos debidamente inscritos en el padrón de militantes pueden participar para elegir al candidato de su respectivo partido. Y en la convención de delegados los militantes de cada partido eligen a los representantes (delegados) que participarán en la elección de candidatos. Otros métodos permitidos en algunos países incluyen la elección directa por parte de la dirigencia partidista y el uso de encuestas de opinión.

CUADRO 9
 MÉTODOS DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS
 EN AMÉRICA LATINA

<i>Método</i>	<i>Países</i>
Primarias cerradas	Bolivia, El Salvador, Panamá, Paraguay y Venezuela
Primarias abiertas	Argentina, Honduras y Uruguay
Convención de delegados	Guatemala
Varias opciones	Ecuador, Perú y República Dominicana
No especificado	Brasil, Colombia, Chile, Costa Rica, México y Nicaragua

Ecuador: primarias abiertas o cerradas y convención de delegados. Perú: primarias abiertas o cerradas y convención de delegados República Dominicana: primarias cerradas, convención de delegados, selección por parte de la dirigencia y encuestas de opinión.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Como puede observarse en el cuadro 9, el método más común en la región es el de primarias cerradas que, por mandato legal, debe ser utilizado en cinco países. En segundo lugar se hallan las primarias abiertas, utilizado en tres países, y en tercer lugar la convención de delegados, la cual es utilizada en un país. En otros tres casos, los partidos pueden elegir entre varias opciones, y en los restantes seis casos los partidos no están obligados a elegir candidatos mediante métodos específicos. Asimismo, en seis países los órganos electorales estatales son los encargados de organizar los procesos de selección de candidatos; en otros dos países los órganos electorales estatales sólo supervisan estos procesos, y en el resto son los propios partidos los encargados de llevarlos a cabo (cuadro 10).

CUADRO 10
FUNCIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS INTRAPARTIDISTAS
DE SELECCIÓN DE CANDIDATOS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR

<i>Función estatal</i>	<i>Países</i>
Organiza el proceso	Bolivia, Chile,* Honduras, Panamá, República Dominicana, and Uruguay
Supervisa el proceso	Argentina,* Ecuador
Ninguna	Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela

Chile: si el partido organiza elecciones primarias. Argentina: por solicitud del partido involucrado.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

Por su parte, en la región, los procesos de selección de las dirigencias partidistas también se encuentran regulados en la ley, pero en menor medida. En El Salvador los partidos deben utilizar primarias cerradas, y en Guatemala es la Asamblea Nacional (compuesta por todos los miembros del partido) el órgano que elige. En ambos países, por tanto, se eligen dirigencias de forma similar, aunque se utilicen términos distintos para describir el método. En los demás países los partidos no están obligados a utilizar un procedimiento específico (cuadro 11).

CUADRO 11
MÉTODOS DE SELECCIÓN DE DIRIGENTES
PARTIDISTAS EN AMÉRICA LATINA

<i>Método</i>	<i>Países</i>
Primarias cerradas	El Salvador
Asamblea Nacional	Guatemala
No establecido	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Venezuela

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

En relación con la organización de los procesos de selección de dirigencias, en la mayoría de los casos son los propios partidos quienes los desarrollan de forma autónoma. No obstante, en Panamá es el órgano electoral estatal el que los conduce; en México, el órgano electoral estatal puede organizarlos, pero a petición expresa del partido o partidos interesados, y en Costa Rica y Ecuador el Estado únicamente supervisa estos procesos (cuadro 12).

CUADRO 12
FUNCIÓN ESTATAL EN LOS PROCESOS DE SELECCIÓN
DE LOS DIRIGENTES PARTIDISTAS

<i>Función estatal</i>	<i>Países</i>
Organiza el proceso	México y Panamá
Supervisa el proceso	Costa Rica and Ecuador
No tiene injerencia	Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

La selección de candidatos y dirigencias son los procesos que más atención han recibido por parte de los estudiosos de la democracia intrapartidaria. Empero, existe otro mecanismo poco estudiado que igualmente tiene un impacto muy importante sobre la vida interna de los partidos políticos. Me refiero a la posibilidad de que los militantes apelen ante tribunales estatales las decisiones tomadas por las dirigencias partidistas. Con ello, ciertamente los partidos pierden autonomía. Sin embargo, potencialmente se refuerza la democracia interna, pues los militantes tienen la posibilidad de hacer respetar sus derechos políticos.

En doce países de la región se establece este mecanismo. En seis más no existe una referencia explícita, aunque tampoco se prohíbe y, como en México, podría tener cabida a partir de una interpretación judicial sin que esté expresamente normado en la ley;²⁰ sólo en Brasil se prohíbe tajantemente (cuadro 13).

²⁰ En México, desde 2003 el órgano judicial electoral (TEPJF) interviene en los procesos intrapartidistas para resolver disputas ante las alegadas violaciones de los derechos políticos de la militancia por parte del partido al que pertenecen. Esta intervención se sustentó en una interpretación jurisdiccional del propio TEPJF. Sin embargo, en 2007 se

CUADRO 13
¿EXISTE UN RECURSO LEGAL PARA APELAR
LAS DECISIONES DE LA DIRIGENCIA PARTIDISTA?

<i>Sí/No</i>	<i>Países</i>
Sí	Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Uruguay
No	Brasil
No hay referencia explícita	Colombia, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela

FUENTE: Flores, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019.

VI. Conclusión. El Estado y los partidos políticos
en América Latina

La relación de los partidos políticos con el Estado ha tenido una transformación total. En su nacimiento, los partidos políticos fueron rechazados e incluso prohibidos en la ley; sin embargo, paulatinamente encontraron un espacio en la legislación; hoy en día son sujetos de importantes derechos y obligaciones.

En América Latina, la evolución de la legislación en materia de partidos políticos siguió cuatro tendencias generales: constitucionalización mínima, constitucionalización doctrinal, regulación del financiamiento público y regulación de la democracia interna.

De manera general, fue en la década de los cuarenta cuando en la región se incorporaron a los partidos políticos en el texto constitucional, y no fue sino hasta los ochenta cuando esta incorporación adquirió un carácter doctrinal, al reconocer la importancia de los partidos para el correcto funcionamiento de la democracia y asignar importantes derechos y obligaciones para éstos. Por otra parte, en la década de los setenta comienza la tendencia a otorgar financiamiento público a los partidos políticos, y hoy en día en todos los países de la región el Estado les otorga

reformó la Constitución para permitir de forma explícita y regular desde la ley la actuación del TEPJF en esta materia. Véase González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.

financiamiento para sostener sus gastos. Asimismo, en la mayoría de los países este financiamiento es directo, permanente, y su asignación obedece fundamentalmente al criterio proporcional en su repartición. Además, en la mayoría de los países existe una parte del financiamiento que está etiquetado para labores de capacitación e investigación sociopolítica; empero, éste varía notablemente de un contexto a otro.

Finalmente, la última tendencia regional tiene lugar fundamente en la década de los noventa, y consiste en la adopción de normas sobre la democracia interna de los partidos políticos. En la mayoría de los países la ley establece mecanismos para elegir a los candidatos a puestos de elección popular de cada partido político (primarias cerradas, primarias abiertas o convención de delegados), y también establece los procedimientos para apelar ante árbitros estatales las decisiones de los órganos de dirección partidista que se consideran violatorios de los derechos político-partidistas de la militancia.

Ahora bien, vale la pena señalar que la regulación más reciente en materia de partidos políticos puede ser útil para mejorar el desempeño de los partidos como tomadores de decisiones y vehículos para la participación y representación ciudadana. La entrega de financiamiento público para sus actividades los fortalece en cuanto organizaciones, y el hecho de que una parte esté etiquetada para financiar actividades de investigación y capacitación de sus miembros podría contribuir al mejor desempeño de los partidos en el ámbito gubernamental. Asimismo, las normas que los obligan a ser democráticos en su interior, potencialmente promueven la participación ciudadana, pues las decisiones internas dejan de ser potestad exclusiva de la élite del partido.

Sin embargo, debe tenerse presente que los resultados que la legislación para promover dependerán no únicamente del diseño institucional, sino de otros factores relacionados con el contexto en el que operan (cultura política, tipo de liderazgos, ambiente social, etcétera). Futuras investigaciones de carácter empírico deben tener esto en consideración a la hora de evaluar la legislación, y proponer cambios para ajustar la misma a las características contextuales de cada país. Ello, con el objetivo de lograr el mejor diseño institucional posible, que sea útil para mejorar el rendimiento de los regímenes democráticos latinoamericanos.

VII. Fuentes

BIEZEN, Ingrid van, “Constitutionalizing Party Democracy: The Constitutive Codification of Political Parties in Post-War Europe”, Working

- Paper Series on the Legal Regulation of Political Parties, núm. 3, European Research Council/ University of Leiden, 2009.
- BIEZEN, Ingrid van, “Political Parties as Public Utilities”, *Party Politics*, vol. 10, núm. 6, Londres, Sage, 2004.
- ANDREA, Francisco José de, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, UNAM, 2002.
- DEGIUTTI, Danilo, “Los partidos políticos en las Constituciones de América Latina”, trabajo presentado en el Quinto Congreso Uruguayo de Ciencias Política, octubre de 2014.
- DUVERGER, Maurice, *Los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006.
- FLORES, Jorge, *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, México, UNAM, 2017.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y BÁEZ SILVA, Carlos, *La intervención de los órganos electorales del Estado en la vida interna de los partidos políticos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2010.
- HERNÁNDEZ BECERRA, Augusto, “Regulación jurídica de los partidos políticos en Colombia”, en ZOVATTO, Daniel (coord.), *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006.
- HERNÁNDEZ BRAVO, Juan, “La delimitación del concepto de partido político. Las teorías sobre el origen y la evolución de los partidos”, en MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- HOFSTADTER, Richard. *The Idea Of a Party System: The Rise of Legitimate Opposition in the United States 1780-1840*, United States, University of California Press, 1969.
- HUNTINGTON, Samuel, *La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX*, Buenos Aires, Paidós, 1994.
- JANDA, Kenneth, *Political Parties and Democracy in Theoretical and Practical Perspective. Adopting Party Law*, Washington, NDIIA, 2005.
- KARVONEN, Lauri, “Legislation on Political Parties. A Global Comparison”, *Party Politics*, Sage, 2007.
- KATZ, Richard y MAIR, Peter, “Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party”, *Party Politics*, vol. 1, núm. 1., 1995.
- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel y MELLA MÁRQUEZ, Manuel, *Partidos políticos y sistemas de partidos*, Madrid, Trotta, 2012.
- OHMAN, Magnus, *Political Finance Regulations Around the World*, Sweden, IDEA, 2012.

- OSTROGORSKI, Moisei, *La democracia y los partidos políticos*, Madrid, Trotta, 2008.
- PICCIO, Daniela y BIEZEN, Ingrid van, “More and More Inclusive Regulation: The Legal Parameters of Public Funding in Europe”, en BOATRIGHT, Robert (ed.), *The Deregulatory Moment? A Comparative Perspective on Changing Campaign Finance Laws*, University of Michigan Press, 2015.
- The Global State of democracy 2019*, International IDEA, Suecia, 2019.
- WOLDENBERG, José, *Historia mínima de la transición a la democracia en México*, México, Colmex, 2012.
- ZOVATTO, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, México, UNAM, 2006.
- FLORES, Jorge, *La regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina, 1908-2019*, base de datos, 2019 (para la construcción de esta base de datos se utilizó la información contenida en FLORES, Jorge. *La génesis de la regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Bolivia, Brasil y México en perspectiva comparativa*, tesis de doctorado en ciencias políticas y sociales, México, UNAM, 2017.²¹ Asimismo, para el periodo que va de 2017 a 2019 se actualizó toda la legislación vigente en todos los países bajo estudio, se agregó la legislación sobre El Salvador (no contenida en el trabajo señalado) y la norma de nueva creación en Bolivia: Ley de Organizaciones Políticas, 2018. El Salvador: Constitución Política de El Salvador, 1950 y 1983; Código Electoral, 1988, 1993, 2013 y 2015; Ley de Partidos políticos, 2013; Ley Electoral, 1952 y 1959; Ley Reglamentaria de Elecciones, 1939; Ley Transitoria sobre Constitución e Inscripción de Partidos Políticos, 1981).

²¹ Disponible en: http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/NTCFAB81C8H72NLH77JNQJY7CISDELN9EU5BAC8ISIS6UVKIG1-65695?func=full-set-set&set_number=026278&set_entry=000001&format=999.

La reelección en México, experiencia 2018

Re-election in Mexico, Experience 2018

Jorge Sánchez Morales*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. Delimitación conceptual de la reelección y aclaración.
- III. Reforma constitucional que incorpora la figura de la reelección.
- IV. Numeralia del proceso electoral 2017-2018 y la reelección.
- V. Sufragio y reelección en el proceso electoral 2018.
- VI. La reelección en el proceso electoral 2018 sólo aplicó para las entidades federativas.
- VII. Conflictos entre principios constitucionales y la reelección en el proceso electoral 2018.
- VIII. Numeralia de la reelección del proceso electoral 2017-2018.
- IX. Conclusión.
- X. Bibliografía.

* Es licenciado y doctor en derecho. Fue secretario de estudio y cuenta del Tribunal Electoral del Estado de Puebla; consejero presidente del Instituto Electoral del Estado de Puebla y magistrado del Tribunal Electoral del Estado de Puebla. Actualmente es magistrado presidente de la Sala Regional de la Primera Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Recibido: 1 de junio de 2019
Aceptado: 4 de febrero de 2020

Resumen:

A partir de la reforma constitucional de 2014, la figura jurídica de la reelección fue nuevamente incorporada al sistema electoral mexicano, y en el pasado proceso electoral 2017-2018 resultaron reelectos un importante número de legisladores locales e integrantes de los ayuntamientos. En el artículo se estudian las generalidades de la figura de la reelección, los casos más importantes que tuvieron lugar en el ámbito de la justicia electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y algunas acciones de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Finalmente, se formulan una serie de tablas en las que se deduce el impacto numérico que tuvo la reelección en el sistema político mexicano, así como su efectividad y arraigo en la ciudadanía, al elegir de manera consecutiva a los legisladores y ediles que se postularon.

Abstract:

Since the constitutional reform of 2014, the legal concept of reelection was incorporated into the Mexican electoral system, and in the last electoral process 2017-2018, a significant number of local legislators and members of the municipalities were re-elected. Therefore, in the article we study the generalities of the figure of reelection, the most important cases that took place in the field of electoral justice before the “Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, and some unconstitutionality actions before the “Suprema Corte de Justicia de la Nación”. Finally, a series of tables is formulated in which the numerical impact that the re-election had in the Mexican political system is deduced, as well as its effectiveness and rootedness in the citizenship, by consecutive election the legislators and mayors who applied.

Palabras clave: reelección, elección consecutiva, reelección de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, proceso electoral 2017-2018 en México, reelección, licencia al cargo, paridad de género.

Keywords: re-election, consecutive election, re-election of councils and members of the town councils, electoral process 2017-2018 in Mexico, reelection, license to charge, gender parity.

I. Introducción

La posibilidad de la reelección de legisladores y ayuntamientos locales fue posible en el proceso electoral 2018, a partir de la reforma del 10 de febrero de 2014, en la cual el constituyente mexicano aprobó las reglas y condiciones en las que se desarrollarían los procesos electorales para la elección consecutiva de dichos funcionarios en las entidades federativas; sin embargo, para el Congreso de la Unión, la reelección para los diputados federales y senadores tendrá lugar por primera ocasión en 2021 y 2024, respectivamente.

El cambio de paradigma con la inclusión de la figura de la reelección no ha sido fácil, en tanto que implicó reinterpretar ciertos valores históricos del sistema político mexicano, que se encontraban vinculados con un principio central de la Revolución mexicana, tras la perpetuación en el poder de la dictadura del general Porfirio Díaz: “Sufragio efectivo. No reelección”.

Ese cambio ideológico no solamente transformó la mentalidad de la ciudadanía, de la clase política y del constituyente, en relación con la visión negativa de la elección consecutiva, sino que se repensó como un baluarte que contribuye a la cultura democrática de la nación, para premiar a aquellos funcionarios que por su buena gestión la ciudadanía decide ratificarlos en el cargo por un nuevo periodo.

Así, la reelección viene a formar parte de las instituciones democráticas que promueven la profesionalización de la política, la transparencia y la rendición de cuentas, pues permite a los funcionarios que han cumplido con su gestión de manera destacada, la posibilidad de que un partido político decida postularlo nuevamente, o en su caso, como candidato independiente, la ciudadanía le brinde el apoyo para contender en el cargo de forma consecutiva.

Se ha señalado, con acierto, la falta de experiencia en aquellos funcionarios que obtienen la victoria en una primera ocasión, principalmente diputados e integrantes de ayuntamientos, que duran en su encargo tres años: en su gran mayoría, en el primer año de mandato se conocen las principales funciones y obligaciones del puesto; en el segundo, apenas se implementan las políticas públicas y propuestas de campaña y en el último año, prácticamente se inauguran obras y se prepara el cierre de la gestión, para la entrega-recepción al gobierno entrante.

Por lo anterior, el constituyente permanente con la citada reforma de 2014 determinó darle una segunda oportunidad a la reelección, al haber decidido terminar con la prohibición expresa de reelección en todos los

cargos de elección popular que fue establecida con la reforma de 1933; con la inclusión de la reelección a nivel constitucional, se aclaran muchos malos entendidos que surgieron desde el porfiriato, cuando se forjó la idea de que la reelección es un instrumento para perpetuarse en el poder, degenerando así en una dictadura.

Al finalizar la más grande elección de la historia de México,¹ con el proceso comicial concurrente 2017-2018, en muchos estados de la República se reeligieron tanto legisladores locales como integrantes de ayuntamientos, lo cual generó una gran expectativa para el mejoramiento de la democracia y las instituciones del Estado mexicano, con miras a su consolidación en un futuro no muy lejano.

El proceso de implementación de la reelección se ha gestado en cuatro etapas; las tres primeras ya se actualizaron, y la última tendrá lugar en las elecciones de los diputados federales y senadores:

- 1) La primera es la reforma constitucional y legal en 2014, en la que se establece la posibilidad de reelección tanto de legisladores federales como locales, así como de integrantes de los ayuntamientos.
- 2) Una segunda etapa se desarrolló en el contexto de las legislaturas estatales, tanto con la reforma constitucional local como en la legislación ordinaria, en la que se reguló la reelección para diputaciones e integrantes de los ayuntamientos.
- 3) La tercera etapa es propiamente la aplicación de la figura de la reelección en las entidades federativas que previamente modificaron su ordenamiento jurídico para permitir la reelección de diputaciones e integrantes de los ayuntamientos y que celebraron elecciones en 2017 y 2018, además de su interpretación y aplicación por los tribunales electorales locales, por el TEPJF, así como por la SCJN en las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral.
- 4) La última cuarta etapa no se ha implementado, pues tiene que ver con la aplicación de la figura de la reelección para legisladores federales; los diputados podrán aspirar a la reelección en 2021, así como para los senadores a partir de 2024.

¹ Como se verá más adelante, el pasado proceso electoral 2018 fue el más complejo en la historia de la democracia en México, en tanto que se celebraron elecciones en treinta entidades federativas, en los denominados procesos concurrentes, en los cuales se eligieron cargos federales y locales, los cuales ascendieron a 18,311.

Dicha aplicación tendrá necesariamente una importante participación del sistema de justicia electoral con los tribunales electorales locales, el TEPJF y la SCJN, considerando que ya se emitieron diversos precedentes relacionados con la aplicación de la reelección en el pasado proceso comicial de 2018, lo cual no significa que dichos criterios sean inamovibles, sino que pudieran emitirse nuevos o modificar los existentes.

En ese orden ideas, en el presente estudio advertimos la necesidad de explicar la importancia que tuvo la reelección en las pasadas elecciones, cuál fue su impacto en la democracia mexicana y su efectividad en relación con los funcionarios que decidieron reelegirse, previo a su postulación por los partidos políticos o, en el caso de los independientes, a través de la obtención del apoyo ciudadano.

Además, la reelección no estuvo exenta de conflictos, pues lo que se deja en claro es que dicha figura jurídica tarde o temprano entra en colisión con otros principios jurídicos; y por señalar algunos ejemplos paradigmáticos, el principio de paridad y el de equidad en la contienda electoral son valores constitucionales que rigen los procesos electorales y que entraron en pugna con la elección consecutiva.

Por tanto, la elección consecutiva no sólo trajo una evidencia cuantitativa que demostró su efectividad al resultar reelectos un número importante de funcionarios, sino que también es una institución que no se debe interpretar de forma aislada del sistema electoral y los principios que rigen los procesos constitucionales.

II. Delimitación conceptual de la reelección y aclaración

Antes de entrar en materia, resulta necesario definir lo que entendemos por reelección, como aquella figura jurídica que establece la prerrogativa de un ciudadano que desempeña un cargo de elección popular, y que de acuerdo con la normativa constitucional, tiene la posibilidad de que un partido político o de manera independiente, se postule para ocupar nuevamente dicho cargo por otro periodo de manera consecutiva.²

² Un concepto más amplio sobre reelección lo proporcionamos en una obra anterior, en los siguientes términos: “La reelección es una figura jurídica establecida en un sistema de democracia representativa, en el que, previo a cumplir con los requisitos legales y una vez postulado por el partido político o coalición u obtenido el registro como candidato independiente, se contempla la posibilidad de continuar en un cargo público, tras haber ganado nuevamente la elección en el puesto, tanto para una función ejecutiva como legislativa, por uno o más periodos de manera consecutiva o alterna —una vez transcurrido un periodo determinado—, o en su caso de forma indefinida”.

Así, la reelección permite la posibilidad real de aquel funcionario que ha sido electo para ejercer una función pública sujeta a un periodo de tiempo previamente determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pueda volver a postularse y ser electo nuevamente para ocupar una o más veces ese mismo puesto.

La reelección inmediata en México es una modalidad del derecho a ser votado, y que contemplan los ordenamientos jurídicos tanto federales como estatales, para que previo al cumplimiento de los requisitos legales, una persona pueda ser electa de manera sucesiva en el mismo cargo, por lo que se considera a esta figura como un elemento que contribuye a la democracia representativa, en tanto que se ratifica en el cargo a los funcionarios que por su buena gestión permanecen en el puesto por el voto de la ciudadanía.

A la luz de las definiciones anteriores, se advierte que la figura jurídica de la reelección tiene una concepción dual, pues por una parte refiere a un sistema de representación política, así como a una modalidad del derecho político-electoral a ser votado.

La reelección establece una modalidad del derecho político-electoral de ser votado, y a la vez, 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.

Es importante aclarar que la reelección no opera en automático, en tanto que no basta la voluntad del candidato para volver a ser postulado al cargo que desempeña, en virtud de que debe pasar por el filtro de los institutos políticos para ser candidato.

En efecto, para ser reelecto es necesario que previamente un partido político vuelva a postular a un funcionario para poder reelegirse; en el caso de los independientes, es preciso acreditar nuevamente la existencia del apoyo ciudadano para volver a postular su candidatura, como se establece en algunas legislaciones de las entidades federativas.

Cuando un ciudadano es postulado nuevamente como candidato, bien a través de un partido político o de forma independiente, para materializar el derecho de reelección, debe contar con el sufragio ciudadano, ya que serán los propios votantes los que decidirán si nuevamente ejerce o no la función pública que viene desempeñando, premiando y castigando su actuar con su voto.

Véase Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018, p. 32.

Fue así que la figura de la reelección estuvo presente en los procesos comiciales de las entidades federativas 2017-2018, por lo que su relevancia estuvo involucrada en controversias judiciales, que derivaron en sentencias de los tribunales electorales tanto federales como locales, así como en las acciones de inconstitucionalidad que resolvió la SCJN, lo que tuvo como resultado que las propias autoridades electorales, candidatos, partidos políticos y coaliciones directamente involucradas conocieran los límites y las extensiones del derecho a ser votado bajo la modalidad de la reelección.

Sin embargo, el mismo concepto de reelección se presta a confusiones, en cuanto a que no se puede considerar reelección si un funcionario estaba ejerciendo un cargo, y que al haberse postulado y resultar ganador para uno diverso, se entienda que fue electo de manera consecutiva.

En efecto, como se analizará más adelante, es preciso aclarar algo que no ha quedado bien entendido en relación con la reelección, pues cuando se postula por un cargo de elección popular, distinto del que se encuentra ejerciendo, no se trata de la figura de la reelección, sino de una elección distinta.

Lo anterior ha sido un tema recurrente, cuando se pretende gozar del beneficio de permanecer en el cargo cuando se postula en reelección para ese mismo puesto, a diferencia de aquellos que se postulan para un cargo diverso del que están desempeñando, caso en el que les obliga a solicitar licencia.³

III. Reforma constitucional que incorpora la figura de la reelección

Antes de advertir los pormenores de la reelección en los procesos electorales de 2018, es necesario dejar en claro que dicha institución se encuentra vinculada con el sistema político-electoral de un país, así como un reto para la mejora y consolidación de la democracia representativa en México.

Fue así como en 2014⁴ se reformaron los artículos 41, 59, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), donde la figura de la reelección regresó a la vida jurídica y política del

³ Véase los criterios sostenidos en los siguientes juicios: ST-JDC-108/2018, SUP-REC-1173/2017 y su acumulado SUP-REC-1174/2017 y SUP-REC-1172/2017.

⁴ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.

país, indicando que los senadores podrán ser electos por hasta dos periodos consecutivos, y los diputados al Congreso de la Unión por hasta cuatro periodos consecutivos, a partir de los que sean elegidos en el proceso 2018.

En el ámbito local, en razón a la libertad de configuración legislativa de las entidades federativas, se estableció en las Constituciones locales la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos, por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos no sea superior a tres años, así como la elección consecutiva de los diputados a las legislaturas estatales, por hasta cuatro periodos consecutivos.

Cabe señalar que en el caso de los gobernadores, el artículo 116, fracción I, de la CPEUM, contempla que no podrán durar en su encargo más de seis años, por lo que en ningún caso y por ningún motivo podrán volver a ocupar ese cargo, ni aun con el carácter de interinos, provisionales, sustitutos o encargados del despacho, además de que nunca podrán ser electos para el periodo inmediato.

Finalmente, la prohibición absoluta para la reelección del Ejecutivo federal, se encuentra contemplada en el artículo 83 de la CPEUM: “el ciudadano que haya desempeñado el cargo de presidente de la República, en ningún caso y por ningún motivo podrá volver a desempeñar ese puesto”. Es decir, el principio de no reelección tiene el carácter de absoluto para el presidente de los Estados Unidos Mexicanos; esto es, bajo ningún motivo y por ninguna excepción, quien haya ocupado la titularidad del Ejecutivo federal podrá ser reelecto.

IV. Numeralia del proceso electoral 2017-2018 y la reelección

El pasado 1o. de julio de 2018 se celebraron elecciones concurrentes a lo largo de la República mexicana.⁵ Es decir, en una misma elección se sufragaron por cargos pertenecientes a los dos ámbitos de gobierno, tanto a nivel federal como local: se eligieron Presidencia de la República, senadurías y diputaciones federales, así como elecciones locales para gubernaturas, jefatura de gobierno de la Ciudad de México, congresos locales, ayuntamientos, juntas municipales y alcaldías, por lo que ésta fue la contienda electoral más grande de la historia del país.

⁵ Como ya se anotó, en México, la figura de la reelección se encuentra autorizada para el Congreso de la Unión (diputados federales y senadores) y para los congresos locales y ayuntamientos en los estados de la República, por lo que se establece una prohibición de carácter absoluto para el Ejecutivo federal y los gobernadores de las entidades del país.

En 28 entidades federativas se incluyeron las reglas de postulación de candidatas y candidatos para la figura de la reelección, y con una lista nominal final de 89'123,355⁶ ciudadanas y ciudadanos, se votaron 18,299⁷ cargos entre federales y locales que se encontraban en disputa.

En 30 elecciones en los estados de la República, denominadas como concurrentes, se realizaron a la par comicios locales y federales, en las que su dificultad también radicó en aquellas entidades que aplicaron la figura de la reelección, a saber:

1. *Para diputaciones locales*

En 25 estados de la República mexicana: Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Colima, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

2. *Para integrantes de los ayuntamientos*

En 23 estados de la República mexicana: Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas.

De esa forma, la ciudadanía cumplió el 1o. de julio, y en muchos de los casos otorgó su voto al funcionario que se postuló para ser reelecto. Esta situación se encuentra supeditada a la voluntad popular; esto es, el derecho a ser votado es una posibilidad de contender como candidato, pero el acceso a los cargos públicos y su renovación solamente se actualizará a través del sufragio.

V. Sufragio y reelección en el proceso electoral 2018

El voto ciudadano fue muy importante en los distintos procesos comiciales de las entidades federativas de 2018,⁸ ya que la reelección no implicó

⁶ “Numeralia Final INE”, México, p. 9, disponible en: <https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2018/07/28-Numeralia01072018-SIJE08072018-FINAL.pdf> (consultada el 12 de diciembre de 2018).

⁷ *Ibidem*, p. 6.

⁸ *Ibidem*, pp. 9 y 84. El total de cómputos distritales en la elección presidencial por entidad, de acuerdo con datos proporcionados por el Instituto Nacional Electoral fue de 56'611,027 votos.

la ratificación en el cargo público de manera automática, sino que fue necesario que el partido postulara nuevamente a un funcionario electo, y con el sufragio a su favor, resultara ganador en el proceso electoral.

Como se advirtió, en cada proceso electoral local que incluía la reelección, la ciudadanía valoró que este derecho se encontrara condicionado a ser primeramente postulado por un partido político, y para acceder nuevamente al cargo debe ser favorecido en las urnas, con lo cual se dice que propiamente se materializa el derecho a la reelección.

De lo anterior se advierte una conclusión importante para la evaluación de la reelección, al finalizar los procesos electorales de las entidades donde se aplicó por primera vez esa figura: el voto popular fue el decisivo para determinar quiénes tuvieron el derecho a reelegirse, por lo que esa expectativa de derecho quedaba condicionada a su postulación por el partido político se concretó al momento de obtener la victoria en las urnas.

Lo anterior significó que no existió la obligación del partido político a postularlo, ni tampoco se puede entender que la reelección está asegurada al haber conseguido la candidatura, sino que al final el funcionario debe obtener la victoria en el proceso comicial.

Por lo que refiere a las candidaturas independientes, algunas legislaciones de las entidades federativas precisaron que se debe acreditar nuevamente la existencia del apoyo ciudadano para volver a registrar su candidatura, como ocurre en algunas legislaciones estatales, como Chihuahua, Veracruz o Zacatecas; al contrario de otras entidades federativas en las cuales se establece la posibilidad de que en automático obtengan su registro sin obtener el apoyo ciudadano, al haber sido electos en una primera ocasión, como en los estados de Aguascalientes, Chiapas, Coahuila, Ciudad de México, Hidalgo, Jalisco, Nuevo León y Quintana Roo.

Por esa razón, la reelección está inmersa en el modelo de representación política del sistema de partidos para ser postulado nuevamente al interior de los institutos políticos de conformidad con su procedimiento de elección; y en el caso de los candidatos independientes, contar con el apoyo ciudadano, sin el cual no puede obtener su registro, o dependiendo de la legislación tener un pase automático a la postulación de su candidatura. Esta situación se advirtió en los distintos procesos electorales llevados a cabo en el país.

VI. La reelección en el proceso electoral 2018 sólo aplicó para las entidades federativas

A partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de febrero de 2014,⁹ la legislación federal y local fue objeto de interpretación tanto de los tribunales electorales con sus sentencias en los casos electorales que se sometieron ante su competencia, como del máximo tribunal del país, la SCJN, a través de las acciones de inconstitucionalidad.

Diversos criterios contenidos en las sentencias de los tribunales electorales hicieron constar la serie de reglas y modalidades que rigen la posibilidad de reelegirse, específicamente para legisladores locales, así como para los integrantes de los ayuntamientos; además, debe señalarse que considerando que con posterioridad al proceso electoral de 2018, la figura de la reelección aplicará para los funcionarios federales que decidan postularse con la finalidad de ser electos de manera consecutiva a un nuevo periodo.

En efecto, y como ya se señaló, es importante hacer la aclaración que de conformidad con el artículo 59 de la CPEUM, los senadores podrán ser electos por hasta dos periodos consecutivos, y los diputados por hasta cuatro periodos inmediatos; sin embargo, el artículo transitorio décimo primero del decreto de reforma en cuestión contempla que la reelección se aplicará a aquellos legisladores federales que se eligieron en el proceso electoral 2018: por tanto, los diputados federales podrán aspirar a la reelección en 2021 y, a partir de 2024, los senadores.

En tal sentido, resultaron de gran trascendencia las resoluciones que al efecto emitieron el TEPJF y la SCJN en torno a la figura de la reelección en las entidades federativas que tuvieron elecciones en 2018, por lo que los precedentes que resolvieron las controversias relacionadas con la reelección en diputaciones de los congresos locales, así como de los integrantes de ayuntamientos, serán aplicables tanto para aquellas controversias que surjan en las elecciones locales posteriores como en las citadas elecciones para diputaciones federales y senadores.

Lo anterior no presupone que ya se haya dicho la última palabra en materia de reelección, sino que cada elección es distinta en función de los cargos postulados, los candidatos, los partidos políticos, las coaliciones,

⁹ Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de febrero de 2014.

las instituciones, los actores políticos y demás circunstancias particulares que sean objeto de interpretación por los tribunales electorales.

Sin embargo, las complejidades de la reelección no se quedan en las circunstancias fácticas antes señaladas, sino que la problemática se acentúa cuando el juzgador electoral tiene que resolver los conflictos entre principios constitucionales y la figura jurídica de la reelección.

VII. Conflictos entre principios constitucionales y la reelección en el proceso electoral 2018

En el sistema político-electoral existen una serie de principios y reglas que, en el contexto de una institución jurídica como la reelección, terminan por colisionar, como sucedió en la pasada elección concurrente de 2018, y en lo particular en la reelección de diputaciones locales y de integrantes de ayuntamientos.

En un trabajo anterior mencionamos los conflictos que tenían que resolver (algunos ya habían sido resueltos por el TEPJF) y en el que se definieron en los casos concretos los contornos vinculantes, las limitaciones y las restricciones al derecho a ser votado, por la modalidad de la reelección, así como el criterio que debió prevalecer en los casos que a manera de ejemplo mencionamos, como conflictos entre principios.¹⁰

Los casos antes señalados son conflictos que han surgido y que se presentarán en la aplicación a la reelección, los cuales le van dando forma y contenido a tal institución jurídica, por lo que resulta necesaria la inter-

¹⁰ Las reglas para los candidatos que sean postulados por los partidos políticos y para aquellos que de forma independiente se postulen; si la reelección es un derecho condicionado a que un partido político postule al candidato; si los candidatos independientes deben contar con un porcentaje de apoyo ciudadano, o si obtienen su registro de forma automática; si los candidatos independientes deben afiliarse a un partido político para que éstos sean postulados y la temporalidad con que deben hacerlo; precisar si los cargos de elección popular que hayan accedido por la vía de mayoría relativa pueden postularse sólo por ese principio; o en su caso, pueden contender por el principio de representación proporcional, y viceversa; si el principio de reelección debe ceder ante el principio de paridad de género, ya sea al momento de su postulación por el partido político o bien en la integración de un órgano colegiado de elección popular; si el principio de reelección debe homologarse a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas; si los legisladores e integrantes de los ayuntamientos que buscan reelegirse tienen la obligación o no de pedir licencia al cargo que ocupan y la temporalidad con la que deben solicitarlo; si el funcionario sólo se puede reelegir para el distrito electoral o demarcación territorial por el que resultó electo o puede ser para cualquier otro. Véase Sánchez Morales, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México, cit.*, pp. 125-158.

vención de la SCJN, el TEPJF, los tribunales electorales locales y los organismos públicos locales electorales (OPLES), para definir los criterios que deben prevalecer en los casos concretos en que se controvierta la colisión de principios y derechos constitucionales electorales.

En efecto, la reelección se encuentra inmersa dentro de un sistema electoral en el que rigen una serie de principios constitucionales que tienen la misma jerarquía normativa; por tanto, no se puede resolver el conflicto decretando la supremacía absoluta de un derecho sobre otro.

Por lo cual, en todo proceso comicial en el cual convergen la aplicación de distintos principios constitucionales e instituciones electorales, con la reelección, resaltan por su importancia y complejidad una serie de casos que evidencian los valores y principios que se deben ponderar al momento de determinar si un funcionario tiene derecho a ser reelecto, y bajo qué modalidades y restricciones debe hacerlo.

En lo particular, se analizarán los casos más relevantes, como la obligatoriedad de solicitar licencia al cargo y la paridad de género.

1. *Licencia al cargo de elección popular*

En la reelección existe la posibilidad de que se vea mermado el principio de equidad en la contienda, cuando uno de los candidatos busca la reelección, y al continuar ejerciendo el cargo público, se pudiera cuestionar la imparcialidad con la que aplica los recursos públicos; la posición en la que se encuentra el funcionario puede verse privilegiada con la sobreexposición mediática en los medios de comunicación y los recursos con los que podría contar con respecto a los demás contendientes, para dejarlos en un plano de desventaja.

Por lo cual, las distintas legislaciones electorales locales han establecido reglas específicas para regular, bien como una opción o como una obligación, solicitar licencia para separarse del cargo con cierta temporalidad previa a la elección y, por otra parte, el legislador pudiera prever que no es necesario pedir licencia para postularse nuevamente y reelegirse.

Si bien los congresos locales cuentan con la libertad de configuración legislativa en materia de reelección bajo los parámetros constitucionales, el establecimiento de la obligación de pedir licencia al cargo, en términos de los últimos criterios emitidos por la SCJN en las acciones de

inconstitucionalidad,¹¹ resulta ser una medida inconstitucional por irrazonable y desproporcionada.

Concretamente, en la acción de inconstitucionalidad 50/2017, la SCJN determinó que al no existir mandato constitucional que obligue a los diputados locales a separarse del cargo durante sus campañas electorales en las que pretendan reelegirse, no hay un impedimento para mantenerse en el cargo mientras realizan proselitismo político.

Además, señaló que cuando un funcionario pretende reelegirse, lo que busca con su candidatura es demostrar que merece el voto para dar continuidad a su actividad legislativa, función que además no debe paralizarse por la sola circunstancia de que muchos de sus integrantes participen en el mismo proceso electoral en busca de la reelección.

La resolución en cuestión determinó ampliar la libertad de los diputados que pretendan reelegirse, de optar por separarse del cargo convocando a los suplentes, o bien si deciden seguir desempeñando sus funciones simultáneamente con la difusión de sus campañas políticas.

En suma, la SCJN determinó que el establecimiento de la licencia obligatoria implicará poner en riesgo la funcionalidad y gobernabilidad del cargo en lo que dura el proceso electoral, pues la finalidad de la reelección es que la ciudadanía valore el desempeño de los servidores públicos hasta la finalización de su encomienda, con objeto de que puedan ser evaluados para ser ratificados o no en su encargo.

Analicemos los casos que resolvió el TEPJF en lo relativo a la obligatoriedad de pedir licencia al cargo de aquellos funcionarios que se postulan para la reelección.

SCM-JDC-383/2018 y SCM-JDC-388/2018 ACUM. (no tiene obligación de separarse del cargo; diputada electa por el principio de representación proporcional, puede postularse para la reelección por el principio de mayoría relativa).

En el caso se controvertió la no separación en el cargo de una diputada, puesto que, a juicio de las demandantes, desde su postulación debió pedir licencia. Además, se cuestionó que al ocupar el cargo de diputada por el principio de representación proporcional, no podía postularse para la

¹¹ Véase las acciones de inconstitucionalidad 76/2016, 29/2017 y sus acumuladas; 32/2017 y acumulada; 38/2017 y sus acumuladas; 41/2017 y su acumulada; 40/2017 y su acumulada; 42/2017 y sus acumuladas; 43/2017, 45/2017, 47/2017, 50/2017 y sus acumuladas; 61/2017 y sus acumuladas, y 83/2017 y sus acumuladas.

reelección, en tanto que la legislación no lo establecía; además de que el cargo por el que ahora contiene es distinto, pues se trataba de una diputación por mayoría relativa.

Por ende, se cuestionó que la diputada pretendía reelegirse para un cargo en el que no estaba contemplada la reelección; además de que al postularse a un cargo diverso al que ocupaba se encontraba obligada a separarse del puesto y, por tanto, no debió aprobarse su registro como candidata.

La Sala Regional Ciudad de México del TEPJF sostuvo que en un juicio diverso (SCM-JDC-190/2018), se confirmó la legalidad de la consulta realizada por la misma diputada, en el sentido de que sí podía permanecer en el encargo de diputada local durante los 90 días previos a la jornada electoral si era elegida como candidata de su partido por el principio de mayoría relativa (porque al momento de la consulta aún tenía calidad de precandidata), criterio que a su vez ya se había sostenido en los expedientes SCM-JDC-33/2018 y SUP-JDC-1191/2016.

En dicho sentido, al resolver sobre la legalidad de aquella consulta, constituyó cosa juzgada el hecho de que la diputada que había sido electa por el principio de representación proporcional, y al haberse postulado bajo la figura de la reelección, tenía la posibilidad de seguir desempeñando el cargo de diputada en el Congreso de Guerrero y, a la par, contender como candidata a diputada por mayoría relativa para integrar el mismo órgano legislativo; es decir, para la Sala Regional, la funcionaria se estaba postulando para la reelección y, por ende, no era necesario separarse del cargo.

En suma, la postulación para la reelección de una diputación en la citada entidad federativa no se trata de un cargo distinto, en virtud de que no existen diferencias en las funciones que realizan las y los diputados de representación proporcional y los de mayoría relativa, por lo que tienen un mismo estatus jurídico, y la única distinción es la vía de acceder al cargo, la cual no incide en tales funciones.

SCM-JDC-166-2018 (es opcional la separación del cargo por reelección; en caso de no pedir licencia, se establecen lineamientos para permanecer en el puesto y resguardar el principio de equidad en la contienda electoral).

En el caso, se resolvió la legalidad de una consulta dirigida al Instituto Electoral local de Morelos, mediante la cual se proporcionó la respuesta correspondiente en el sentido de que las personas candidatas a integrar un ayuntamiento cuentan con la potestad de decidir separarse o no del

cargo para aspirar a la reelección, en tanto que dicha decisión es facultativa y voluntaria, y en ningún momento se estableció una temporalidad para ejercer el derecho a permanecer o no en el cargo ni una restricción sobre los tiempos en que se puede hacer valer esta potestad.

Además de lo anterior, el asunto que nos ocupa establece un parámetro relevante, que contempla las restricciones más idóneas y razonables para aquellos candidatos que pretendan reelegirse, y que inciden en el cumplimiento del principio de equidad en la contienda electoral, tanto en el ejercicio del encargo como en el manejo de los recursos públicos.

Tales requisitos se encuentran establecidos en los lineamientos que emitió el Instituto local,¹² aplicables a las personas candidatas a integrar un ayuntamiento, así como a diputaciones locales que pretendan reelegirse, con base en los cuales podrán optar por no separarse de su cargo, a saber:

- a) No podrán realizar actos de precampaña o campaña en días y horas hábiles propios de su encargo.
- b) No podrán utilizar recursos públicos, ya sean humanos, materiales o económicos que les correspondan para el ejercicio de su encargo.
- c) No podrán ocupar al personal adscrito a la nómina del Congreso del estado o de los ayuntamientos, para realizar actos de campaña en horario laboral, y
- d) Deberán cumplir con las obligaciones inherentes a su encargo como diputado o miembro de algún ayuntamiento del Estado.

En ese orden de ideas, la Sala Regional determinó que, en su momento, la autoridad responsable respondió debidamente la consulta planteada en el sentido de aclarar que, en el caso de reelección a un cargo del ayuntamiento, la persona que aspire al mismo puede optar por separarse o no de su cargo en cualquier momento; además de que en términos de la normativa aplicable, como son los citados lineamientos en materia de reelección, se señalaron los requisitos para efecto de cumplir con el principio de equidad en la contienda electoral y el adecuado manejo de los recursos públicos.

¹² “LINEAMIENTOS QUE DEBERÁN SEGUIR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, COALICIONES, CANDIDATURAS COMUNES Y CANDIDATOS, EN MATERIA DE REELECCIÓN, PARA EL PROCESO ELECTORAL 2017-2018”, publicados el 16 de mayo de 2018 en el *Periódico Oficial del Estado de Morelos*.

SUP-JRC-406/2017 y acumulados, ST-JDC-108/2018, SM-JDC-91/2018 y acumulados, SCM-JDC-33/2018, SG-JDC-221/2017, ST-JRC-6/2017 y su acumulado ST-JRC-7/2017 (no es obligatoria la licencia para aquellos funcionarios que pretendan reelegirse, bien sean integrantes de ayuntamientos o diputaciones).

Conforme a los precedentes en cuestión, se inaplicaron las disposiciones que obligaban a los diputados e integrantes de los ayuntamientos a separarse del cargo, ya que la medida que les exigía solicitar licencia no cumplió con el criterio de necesidad, al ser una medida gravosa y desproporcionada.

En el criterio que se siguió en los juicios citados, se determinó que los servidores públicos que pretendan reelegirse no están obligados a separarse de su cargo, en términos de lo resuelto por la SCJN en la citada Acción de inconstitucionalidad 50/2017.

Sin embargo, en todo momento y sin excepción alguna, los servidores públicos que busquen reelegirse deberán observar los principios de equidad en la contienda y de imparcialidad en la aplicación de los recursos públicos, a efecto de no obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes.

Así, la reelección conlleva que al momento de su postulación, el servidor público se encuentra en funciones, por lo que el requisito de separación del cargo por licencia obligatoria implicaría también poner en riesgo la funcionalidad del órgano de gobierno al que pertenece aquél, lo que pudiera provocar un problema de gobernabilidad ante la ausencia de los integrantes del ayuntamiento o de los diputados que pretendan reelegirse.

La reelección resulta compatible con el ejercicio de la función pública de un servidor electo a través del sufragio, además de que su permanencia en el cargo no implica *per se* la violación al principio de equidad en la contienda, ni tampoco la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, infringir las reglas de propaganda y publicidad, o en general obtener una ventaja indebida sobre los demás contendientes.

Por lo anterior, las sentencias inaplicaron las disposiciones respectivas, y ordenaron a las autoridades administrativas electorales correspondientes a no exigir la separación del cargo, en tratándose de reelección, tanto en diputaciones como en ayuntamientos.

Así, la reelección resulta compatible con el ejercicio del cargo público, en tanto que su permanencia no implica de inicio la violación de los principios constitucionales electorales, como la equidad en la contien-

da, la imparcialidad en la aplicación de recursos públicos, las reglas de propaganda y publicidad, ni tampoco obtiene ventaja indebida sobre los demás contendientes.

2. Paridad de género

El principio de paridad de género establece la igualdad de hombres y mujeres en la esfera pública, por lo que el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, al momento de que los partidos políticos postulen a un candidato, deben asegurar el cumplimiento del principio paritario en el contexto del principio de reelección.

Bajo la máxima de que ningún derecho es absoluto, en virtud de que los principios constitucionales electorales deben ser homologados entre sí, el principio paritario exige que en la postulación de funcionarios con derecho a reelegirse se logre la paridad como principio constitucional de cumplimiento obligatorio.

Así pues, en el proceso electoral pasado de 2018 en las entidades federativas, se resolvieron diversos casos en los cuales se determinó que los institutos políticos deben reservar candidaturas para mujeres, vigilando en todo momento que en esas postulaciones se asegure de la mejor forma posible que tengan la posibilidad real y efectiva de acceder al cargo público por el que contienden.

Así pues, el principio paritario y el de reelección, no deberían entenderse como derechos incompatibles, sino que ambos principios deben observarse de manera conjunta; es así que la ponderación que se realice para cumplir con ambos derechos fundamentales debe atenderse a las posibilidades fácticas y jurídicas que imperen en los casos concretos.¹³

En tal sentido, y como se advertirá en las sentencias que se han pronunciado en este tema, los institutos políticos tienen la obligación de postular a mujeres en candidaturas con posibilidad de ganar.

Es decir, bajo el concepto de paridad horizontal de carácter cualitativo, los partidos, si bien pueden postular por estrategia política a los candidatos varones que hayan obtenido la victoria en el proceso electoral anterior, para efecto de que sean reelectos, no deben descuidar que tienen el deber de reservar la mitad de candidaturas en aquellos municipios o distritos donde han obtenido la victoria en el proceso inmediato anterior,

¹³ Alexy, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, trad. de Carlos Bernal Pulido, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003, p. 95.

por lo que la práctica de repartir cargos en demarcaciones perdedoras constituye un fraude a la ley, que impide cumplir de forma correcta con la paridad.¹⁴

Por ende, el cumplimiento de reglas específicas de la paridad exige realizar una postulación equilibrada de candidaturas de mujeres y de varones en los municipios y distritos de alta competitividad, por lo que resulta necesario reservar tales postulaciones al género femenino, aun cuando se controvierta que ese puesto deba ser ocupado por un candidato varón por derecho de reelección, si es que no se cumplió con el principio paritario.

En suma, el derecho de reelección se encuentra condicionado a que los institutos políticos, a través de sus normas y procedimientos internos de selección de precandidatos y candidatos, cumplan con los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra el principio de paridad.

SG-JDC-17/2019 (el derecho de reelección no tiene prevalencia absoluta y en abstracto frente al principio de paridad de género).

La Sala Regional Guadalajara del TEPJF determinó revocar la resolución emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, para el efecto de inaplicar al caso concreto la limitante establecida en el punto 12 de los “Lineamientos en materia de paridad de género y elección consecutiva para la selección y postulación de candidaturas para el proceso electoral local 2018-2019” en esa entidad, que emitió el Consejo General del Instituto Estatal Electoral.¹⁵

¹⁴ Artículo 3, párrafos 4 y 5, de la Ley General de Partidos Políticos, que a la letra señala:

“Artículo 3.

...

4. Cada partido político determinará y hará públicos los criterios para garantizar la paridad de género en las candidaturas a legisladores federales y locales. Éstos deberán ser objetivos y asegurar condiciones de igualdad entre géneros.

5. *En ningún caso se admitirán criterios que tengan como resultado que alguno de los géneros le sean asignados exclusivamente aquellos distritos en los que el partido haya obtenido los porcentajes de votación más bajos en el proceso electoral anterior*” (las cursivas son nuestras).

¹⁵ “LINEAMIENTOS EN MATERIA DE PARIDAD DE GÉNERO Y ELECCIÓN CONSECUTIVA PARA LA SELECCIÓN Y POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2018-2019 EN BAJA CALIFORNIA”. Disponible en: <https://www.ieebc.mx/extraordinaria2018.html>.

La aplicación de los “Lineamientos...” controvertidos establecían un mecanismo que garantizaba que los hombres gobiernen de manera consecutiva, en tanto que se basaban en los resultados obtenidos en el proceso electoral anterior, lo que traía como consecuencia una mayor representación del género masculino, quienes tenían derecho a reelegirse.

Es por lo anterior que, al conceder prevalencia absoluta de la elección consecutiva sobre la paridad de género, se originó la inconstitucionalidad de la medida establecida en los citados “Lineamientos...”, que resultó de la inobservancia de la obligación de los partidos políticos de cumplir con los criterios que aseguraran el cumplimiento de la paridad de género en los métodos de selección de candidaturas.

SUP-REC-531-2018 (reelección y violencia política en razón de género: al incumplir la sentencia que ordenó resarcir los actos de violencia en perjuicio de la síndica municipal, quedó desvirtuado el modo honesto de vivir como requisito de elegibilidad para ser candidato por reelección).

La Sala Regional Xalapa del TEPJF, por sentencia de 22 de junio del 2018, en el expediente SX-JRC-140/2018, revocó el acuerdo de registro como candidato para reelegirse a cargo de presidente municipal del ayuntamiento de San Juan Colorado, Oaxaca, al considerar que incumplió el requisito de tener un modo honesto de vivir, al haber incurrido en violencia política por razones de género, de conformidad con el artículo 113, fracción I, inciso h), de la Constitución local.

En contra de dicha determinación, Juan García Arias interpuso el recurso de reconsideración ante la Sala Superior del TEPJF, en el que se determinó confirmar la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa.

La Sala Superior determinó que la decisión de la Sala Regional resultó correcta, considerando que la interpretación de la expresión “modo honesto de vivir” que establece el artículo 34 de la Constitución federal es el parámetro aplicable como requisito de elegibilidad para los candidatos que aspiren a la reelección inmediata en un cargo público, quienes deben respetar los principios del sistema democrático mexicano, entre los que se encuentra la prohibición de violencia política por razón de género.

Así pues, tal prohibición se tradujo en una situación de violencia institucional, que incidió de manera importante en el desempeño del encargo en perjuicio de la síndica afectada y, correlativamente, en los valores fundamentales de gobernabilidad y representatividad, afectando el normal funcionamiento del ayuntamiento.

SUP-JDC-35-2018 y acumulado (la posibilidad de ser reelecto como una modalidad del derecho a ser votado no debe tener primacía en abstracto sobre la paridad de género, de conformidad con las medidas que adopten los partidos políticos en su normativa interna).

La Sala Superior del TEPJF confirmó por unanimidad de votos, los criterios establecidos en la normativa interna del Partido Acción Nacional (PAN), para garantizar el cumplimiento de las acciones afirmativas en materia de paridad de género en la postulación de candidaturas a diputados locales por el principio de mayoría relativa e integrantes de los ayuntamientos en el Estado de México para el proceso local 2017-2018.

En lo particular, diversos militantes cuestionaron las providencias emitidas por dicho instituto político, al designar candidaturas para el proceso electoral en la citada entidad, con objeto de garantizar la paridad de género, considerando que esta reserva afectaba los derechos de los varones que pretendían ser reelectos.

La sentencia determinó que era necesario reservar para las mujeres algunos espacios ocupados en este momento por los hombres, ya que, de lo contrario, el instituto político no cumpliría con el mandato constitucional de la paridad, pues de haber respetado la pretensión de reelegirse de aquellas personas que gobiernan un municipio, el partido postularía únicamente a tres mujeres.

Además, para el cumplimiento con las reglas específicas de la paridad, resultaba necesario realizar una postulación equilibrada de candidaturas de mujeres y de varones en los municipios de alta competitividad; en consecuencia, era una exigencia reservar en otros ayuntamientos la postulación de mujeres para ocupar su titularidad, aunque en ellos se encontrara gobernando un militante panista varón.

Por lo tanto, el derecho de reelección se encuentra condicionado a que los institutos políticos, a través de sus normas y procedimientos internos de selección de precandidatos y candidatos, cumplan con los requisitos constitucionales y legales, entre los que se encuentra el principio de paridad.

SUP-JDC-1172/2017 y acumulado (la paridad no opera en todos los casos en vs de la reelección, cuando se respeta la alternancia en bloques de competitividad).

No obstante a lo señalado en el precedente antedicho, la Sala Superior del TEPJF ya había matizado su postura en relación con el tema de la

paridad y su compatibilidad con la reelección, en el precedente que nos ocupa, en el cual confirmó la sentencia del Tribunal Electoral local de Chihuahua, que revocó los lineamientos del Instituto Electoral local, porque obstaculizaban la posibilidad de reelección, y la Sala Superior aportó nuevas consideraciones a esa determinación:

La medida legal en la que ya existente de división de bloques de acuerdo con la competitividad alta, media y baja de cada partido y la postulación de 50% hombres y 50% mujeres en cada bloque, fue trastocada por el Instituto Electoral local, que ordenaba la alternancia entre géneros en cada bloque, lo que incidiría en el orden de postulación para las candidaturas.

La Sala Superior compartió la conclusión a la que llegó el Tribunal local, en el sentido de que con la regla de alternancia en la postulación en los bloques de competitividad se obstaculizaría de manera injustificada la posibilidad de reelección como modalidad del derecho a ser votado, pues si la regla de alternancia establece condiciones para las postulaciones que habrán de registrarse en cada una de las demarcaciones electorales a partir del género, entonces, en los distritos o municipios en los cuales las personas de un género distinto a las que corresponde postular estén en posibilidad de reelegirse, se les privaría por completo de la posibilidad de esa pretensión.

Como se expuso en la ejecutoria, tal situación incidiría tanto en la autorganización de los partidos políticos como en los derechos de votar y ser votado; asimismo, se aprecia que la ciudadanía se vería limitada en algún grado de algún beneficio que pudiera derivar de la reelección, como reconocer el buen desempeño de sus servidores públicos, situación contraria a la que se pretendió consolidar a través de la incorporación de la figura de la reelección.

En suma, la sentencia concluyó que la diversa medida afirmativa dispuesta por el Instituto local, que disponía la alternancia en la postulación a través de una lista ordenada con base en la competitividad, tuvo un grado de incidencia mayor sobre los derechos de militancia y la autodeterminación de los partidos, pues no sólo obligaba a postular en forma paritaria al interior de cada bloque de competitividad, sino que determinaba un acomodo alternado; de ahí que la aplicación de la regla de paridad en los bloques de competitividad establecidos en la elección de diputaciones por el principio de mayoría relativa o de presidencias municipales dificultaría a los institutos políticos la selección de candidaturas.

A la luz de los casos anteriores, se advierte el impacto que la figura de la reelección representó para otros principios constitucionales, como lo

fue para la equidad en la contienda electoral con la obligatoriedad de la licencia, así como la paridad de género, entre otros principios que rigen los procesos comiciales.

Finalmente, es necesario advertir en términos numéricos, lo que representó la figura jurídica de la reelección para los procesos electorales de las entidades federativas, tanto para las elecciones de diputaciones como para los integrantes de los ayuntamientos, y dilucidar su importancia para la participación ciudadana en dichos procesos, como su efectividad para aquellos candidatos que pretendieron reelegirse.

VIII. Numeralia de la reelección del proceso electoral 2017-2018¹⁶

1. *La reelección de diputados locales en el proceso 2017-2018*

Como quedó apuntado, en el pasado proceso comicial de 2018, la figura de la reelección sólo tuvo lugar en las entidades federativas, y no así en las elecciones federales, por lo que de los 27 estados que tuvieron elecciones de diputaciones, únicamente en 25 tuvieron la posibilidad de reelegirse.

En primer término, para advertir el índice de participación ciudadana en las elecciones locales, en cuanto al número de candidatos que se registraron para contender para diputados de mayoría relativa, fue de 7,249 ciudadanos, y para diputados de representación proporcional ascendió a 4,582, dando un total de 11,831 candidatos a diputados registrados.

Por otra parte, a efecto de dilucidar la efectividad de la reelección en las mencionadas 25 entidades, en las que estuvieron en posibilidad de reelegir a diputaciones, de 233 diputados que se postularon para reelección en los estados de la República para contender vía reelección, resultaron electos de forma consecutiva en sólo 73 casos.

Lo anterior nos arroja que en el caso de las elecciones para diputaciones locales en el pasado proceso electoral 2017-2018, el porcentaje en el que resultaron reelectos los diputados fue de 31.33% sobre los postulados.

A efecto de detallar los datos antes señalados, se formula la siguiente tabla, en la que se especifican los estados, los candidatos a diputaciones por ambos principios que fueron registrados, así como los diputados postulados y los que resultaron reelectos.

¹⁶ Los datos que a continuación se proporcionan fueron obtenidos a través de solicitudes de información, que al efecto se presentaron a través del Portal Nacional de Transparencia, para el efecto de que los OPLES, a través de sus departamentos correspondientes, proporcionaran la información que se presenta.

CUADRO 1
REELECCIÓN EN ENTIDADES FEDERATIVAS:
PROCESO ELECTORAL 2017-2018
DIPUTADOS

	Estados	Candidatos a diputados registrados			Diputados en reelección	
		Diputados mayoría relativa	Diputados representación proporcional	Total diputados registrados	Postulados	Reelectos
1	Aguascalientes	194	106	300	13	8
2	Baja California Sur	252	113	365	5	0
3	Campeche	304	109	413	1	0
4	Chiapas	238	320	558	5	3
5	Chihuahua	290	108	398	37	13
6	Ciudad de México	550	159	709	No aplica	
7	Coahuila	No aplica				
8	Colima	210	190	400	10	0
9	Durango	216	187	403	9	3
10	Estado de México	550	159	709	9	1
11	Guanajuato	278	144	422	7	4
12	Guerrero	562	155	717	4	0
13	Hidalgo	369	216	585	4	3
14	Jalisco	275	153	428	1	1
15	Michoacán	300	264	564	2	0
16	Morelos	93	66	159	7	0
17	Nuevo León	494	40	534	20	11
18	Oaxaca	316	348	664	2	1
19	Puebla	274	308	582	No aplica	
20	Querétaro	262	192	454	12	6
21	Quintana Roo	No aplica				
22	San Luis Potosí	141	104	245	2	1
23	Sinaloa	244	83	327	20	3
24	Sonora	260	240	500	23	3
25	Tabasco	295	246	541	3	1
26	Tamaulipas	No aplica				
27	Tlaxcala	164	218	382	10	0
29	Veracruz	250	360	610	15	6
28	Yucatán	272	45	317	1	1
30	Zacatecas	146	108	254	11	4
	Total	7,249	4,582	11,831	233	73
	Porcentaje					31.33%

2. La reelección de integrantes de los ayuntamientos en el proceso 2017-2018

Ahora bien, por lo que refiere a la reelección de los integrantes de los ayuntamientos en las entidades federativas en el proceso electoral de 2018, de los 25 estados que tuvieron elecciones, únicamente en 23 de los municipios tuvieron posibilidad de elegirse, de manera consecutiva, los integrantes de dichos órganos colegiados.

Por lo que se refiere a la participación de la ciudadanía en el proceso electoral local, se registraron 145,850 candidatos para ediles en las entidades federativas; de esos candidatos, 1,333 tuvieron la posibilidad de postularse vía reelección, de los cuales resultaron electos consecutivamente 768 candidatos.

El resultado en cuestión nos arroja que el porcentaje de efectividad de la reelección de los integrantes de los ayuntamientos en las elecciones locales del proceso comicial 2017-2018 fue de 57.61% en relación con los postulados; sin embargo, por lo que refiere a los presidentes municipales, de 1,614 que se eligieron en las entidades federativas, resultaron electos 224, lo que representa el 13.87% del total.

Así pues, detallamos los datos antes apuntados, en los que se relacionan los estados que tuvieron elecciones de integrantes de ayuntamientos, los candidatos registrados, así como aquellos que fueron postulados para reelección y los que resultaron electos de manera consecutiva.

CUADRO 2
 REELECCIÓN EN ENTIDADES FEDERATIVAS:
 PROCESO ELECTORAL 2017-2018
 AYUNTAMIENTOS

		<i>Integrantes de ayuntamientos</i>		
	<i>Estados</i>	<i>Candidatos registrados</i>	<i>Postulados para reelección</i>	<i>Reelectos</i>
1	Aguascalientes	No aplica		
2	Baja California Sur	627	2	1
3	Campeche	1,516	5	3
4	Chiapas	9,336	51	7
5	Chihuahua	5,258	271	226
6	Ciudad de México	2,477	No aplica	

7	Coahuila	2,494	28	23
8	Colima	728	4	1
9	Durango	No aplica		
10	Estado de México	12,960	64	19
11	Guanajuato	8,758	59	21
12	Guerrero	8,142	32	13
13	Hidalgo	No aplica		
14	Jalisco	9,406	75	58
15	Michoacán	7,215	44	25
16	Morelos	2,366	18	7
17	Nuevo León	6,079	134	95
18	Oaxaca	8,821	156	92
19	Puebla	23,076	No aplica	
20	Querétaro	7,890	8	4
21	Quintana Roo	916	11	3
22	San Luis Potosí	437	24	9
23	Sinaloa	83	64	27
24	Sonora	3,549	93	55
25	Tabasco	3,104	7	1
26	Tamaulipas	3,416	78	19
27	Tlaxcala	No aplica		
29	Veracruz	No aplica		
28	Yucatán	12,604	18	12
30	Zacatecas	4,592	87	47
	<i>Total</i>	145,850	1,333	768
	<i>Porcentaje</i>			57.61%

IX. Conclusión

De los criterios analizados se destaca que la reelección en México ha sido diseñada como un instrumento constitucional con el que cuenta el elector para incentivar el buen desempeño del cargo popular, con todas las variables que esta figura conlleva, sin que se pueda considerar un derecho absoluto que prima sobre los demás derechos, por lo que es necesario ponderar en cada caso concreto.

La celeridad de los procesos electorales, aunado al éxito de la aplicación de la reelección en 2018, son signos de que dicha figura jurídica va por buen camino. Sin embargo, los casos que se han resuelto hasta ahora por el TEPJF y la SCJN son evidencia de que aún faltan reglas claras que resuelvan los conflictos entre los demás principios constitucionales y la elección consecutiva.

Como se dijo, los casos que se conocieron versaron sobre diputaciones locales e integrantes de ayuntamientos, lo que hace pensar que si bien se aplicarán muchos de los criterios en ellos resueltos, se puede constatar que la ausencia de reglas en la legislación federal y en la Constitución hacen que vuelvan a surgir nuevos retos para la justicia constitucional al momento que se interpretará la elección consecutiva, tanto de diputados federales como de senadores en los comicios de 2021 y 2024, respectivamente.

Por ello, de este gran proceso electoral mexicano 2018 y de la experiencia obtenida en él, se dilucidan de manera breve los criterios más relevantes que fueron adoptados por los máximos órganos de justicia constitucional de nuestro país, de los cuales se desprende que cada caso es diferente, y que el principio de reelección debe observar los demás principios constitucionales que rigen el proceso, como es el de paridad de género y el de equidad de la contienda electoral.

Así, la cultura política de la ciudadanía ha cambiado, y con los resultados obtenidos producto de los distintos procesos electorales en las entidades federativas, la sociedad comienza a expresarse en favor de la reelección, y a presentar tendencias en las nuevas generaciones, además de considerar al principio de la no reelección como una reminiscencia histórica.

Sin embargo, todavía no se puede afirmar que la reelección sea una figura consolidada, ya que ésta se vincula a factores históricos, de legitimidad y credibilidad de los actores políticos, así como a la experiencia de los ciudadanos y las percepciones existentes sobre la representación y el ejercicio del poder.

Por lo anterior, es claro que el saldo del pasado proceso electoral de 2017-2018 es sin duda positivo, en tanto que pudimos constatar que la reelección tuvo aplicación en los comicios más grades de la historia de México, con lo que se buscó la consolidación en el sistema electoral mexicano en la implementación de dicha figura jurídica, cuyos principales objetivos son la profesionalización de la política, la rendición de cuentas y el buen desempeño en la función pública.

Esos resultados nos mostraron que en la votación que se dirigió a la reelección de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos se hizo constar de manera patente la efectividad de la figura jurídica de la reelección, así como su efectividad y arraigo en la ciudadanía, al elegir de manera consecutiva a los funcionarios que se postularon; en el caso de las diputaciones en razón de 31.33% de los diputados que se postularon, y de los integrantes de los ayuntamientos que se postularon con 57.61%.

X. Bibliografía

- ALEXY, Robert, *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, trad. de Carlos Bernal Pulido, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- SÁNCHEZ MORALES, Jorge, *La reelección legislativa y de ayuntamientos en México*, México, Tirant lo Blanch, 2018.

Coyuntura electoral

Afinando la gobernanza electoral: lecciones aprendidas para la nueva reforma mexicana

Fine-Tuning Electoral Governance: Lessons Learned for the new Mexican Reform

Hugo A. Concha Cantú*

Sumario:

- I. Introducción.
- II. La reforma electoral reciente en América Latina.
- III. México después del huracán de 2018. La reforma que viene.
- IV. Conclusiones.
- V. Bibliografía.

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en el Seminario Internacional “Las reformas políticas a la representación en América Latina”, celebrado el 27 y 28 de septiembre de 2018 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, organizado por el Observatorio de Reforma Políticas de América Latina, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y de la Organización de Estados Americanos.

** Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Recibido: 24 de junio de 2019

Aceptado: 9 de enero de 2020

Resumen:

Los procesos electorales en América Latina han afinado un conjunto de experiencias que bien podrían constituir lecciones comparadas para los países de la región orientadas mejorar la calidad de sus procesos electorales. La presente contribución, en este sentido, consiste en analizar en qué medida los procesos de reforma electoral pueden derivar en una mejor representación, participación, inclusión y gobernabilidad electoral. Teniendo en cuenta las experiencias regionales, se hace un balance del caso mexicano y se determinan los cambios que podrían impulsarse, concentrándose especialmente en la administración electoral y sus procesos de gestión, el financiamiento de la política, la democracia interna de los partidos políticos, la reelección, los sistemas electorales, las candidaturas independientes, la tecnología y el voto en el extranjero.

Abstract:

Electoral processes in Latin America have refined a set of experiences that could well constitute comparative lessons for the countries of the region aimed at improving the quality of their electoral processes. The present contribution, in this sense, analyze to what extent electoral reform processes can lead to better representation, participation, inclusion and electoral governance. Taking into account regional experiences, a balance is made of the Mexican case and the changes that could be promoted of determined, concentrating specially on the electoral administration and its management processes, the financing of politics, the internal democracy of political parties, reelection, electoral systems, independent candidates, technology and voting abroad.

Palabras clave: gobernanza electoral, buenas prácticas, sistemas electorales, reforma electoral, procesos electorales, partidos políticos.

Keywords: electoral governance, good practices, electoral systems, electoral reform, electoral processes, political parties.

I. Introducción

México es un buen ejemplo de caso para analizar teórica y comparativamente el fenómeno de la reforma electoral en América Latina. La frecuencia de sus reformas en las últimas tres décadas, así como su diversidad temática y profundidad, permiten estudiar el origen, las causas, la implementación con sus dificultades, los resultados, así como los efectos y alcances (deseados y no deseados) de este tipo de procesos políticos.

Los sistemas electorales se han convertido en los ejes de la vida democrática en la mayor parte del mundo. Aun cuando la vida de las democracias no se agota en ellos,¹ sí se trata del conjunto de instituciones necesarias para su existencia y funcionamiento.² Pero estos sistemas, como sucede con cualquier institución política, no son inmutables ni estáticos. Las instituciones responden a una serie de condiciones para su mantenimiento y sobrevivencia, como son las demandas sociales o las necesidades de legitimación de los actores políticos en contextos determinados.³ Para lograrlo, las instituciones cambian y se adaptan, o bien son sustituidas.

La reforma electoral es el proceso de cambio (o sustitución), que busca el mejoramiento en el funcionamiento de las instituciones o procesos electorales de acuerdo con las percepciones, la voluntad y los intereses de los actores políticos que tienen la capacidad de llevarla a cabo. Se trata de una especie particular de “reforma política”, en donde podría afirmarse que la reforma electoral suele tener como finalidad la búsqueda de una mejor representación, participación, inclusión y gobernabilidad,⁴ o la mejoría de alguna de las cinco funciones básicas de un sistema electo-

¹ Freidenberg, F., “La calidad de las elecciones en América Latina”, *Mundo Electoral*, 2013, 6(18). Keane, J., *Conferencia magistral: breve historia del futuro de las elecciones*, Conferencias estacionales, INE, 2017.

² Schattschneider, E. E., *The Semisovereign People. A Realist's View of democracy in America*, Fort Worth-Philadelphia, Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975.

³ Hauriou, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1972; Sartori, G., *Comparative Constitutional Engineering. An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994; Haggard, S. y Kaufman, R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.

⁴ Thompson, J., “La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina”, 2018, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/>.

ral, que son representatividad, participación, concentración, simplicidad o legitimidad.⁵

Por ello, la reforma electoral no es un proceso extraordinario ni tampoco externo a las democracias, y en particular a sus sistemas de electorales. En buena medida, los procesos de reforma electoral son connaturales a la propia vida de este tipo de modelos políticos. Se trata de la materialización de los mecanismos evolutivos de estos sistemas de interacción social. Las reformas electorales en los sistemas democráticos de América Latina han demostrado ser parte de una dinámica constante del propio juego y exigencia de la democracia. Lo que hoy se pacta y funciona como institución, puede ser bandera de cambio en unos años, cuando las exigencias cambian, como salida a una crisis, o bien en cuanto moneda de negociación entre nuevas fuerzas políticas. Desde esta perspectiva, la reforma electoral no es vista como un fenómeno sorpresivo o disruptivo, sino como parte de la propia gobernanza electoral. Son en el mejor de los casos, según plantean Pérez-Liñán y Mainwaring, mecanismos de acuerdo entre los actores políticos que creen en la democracia y que optan por abstenerse de posicionamientos radicales. Gracias a la reforma electoral, estos actores evitan quebrantar el régimen.⁶

No obstante, y precisamente bajo esta perspectiva instrumental de los procesos de reforma, éstos no están exentos de ser utilizados como armas del juego político en la búsqueda de ventajas a grupos o intereses y no como puntos de convergencia o acuerdos comunes. En estos casos, los procesos de reforma, lejos de mejorar el sistema, pueden ser causas de inestabilidad al constituirse en un retroceso de lo que en principio se tenía. En este sentido, las razones que se presentan para llevar a cabo un proceso de esta naturaleza son de enorme relevancia para evaluar si se trata efectivamente de respuestas a crisis políticas o cuando menos a problemas percibidos por la mayoría de los actores políticos. Es ahí cuando ponderar el tiempo de la reforma es de utilidad, como un indicador que ayuda a comprender la pertinencia de su planteamiento.

De la misma forma, es muy relevante entender el contenido y alcance de la reforma que se quiere llevar a cabo para entender si efectivamente los temas que se plantean guardan una conexión coherente y lógica con

⁵ Nohlen, D., *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.

⁶ Pérez-Liñán, A. y Scott, M., “La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)”, *América Latina Hoy*, núm. 68, 2014, pp. 139-168.

el supuesto diagnóstico de sus causas. Existen varios casos de reforma en México y en países de la región, donde la reforma electoral ha generado mayores complicaciones de las existentes en un momento previo a su implementación.

En este trabajo se hace un breve análisis de los contenidos más recurrentes en los procesos de reforma electoral de la región, para después hacer un examen del estado en que se encuentra el caso mexicano y lo que podría constituir un nuevo proceso de reforma electoral que corrigiera diferentes elementos institucionales, que no han acabado de funcionar como se esperaba, ya sea por haber sido reformas fuera de tiempo o bien por haber tenido contenidos distintos a los identificados como necesarios.

México es uno de los países que más ha recurrido a la reforma de su sistema electoral, y aun cuando es uno de los pocos países que no cambió su Constitución a partir del periodo conocido como la “tercera ola de democratización” (junto con Argentina, Costa Rica, Uruguay y Panamá), la mayoría de sus reformas electorales (16 entre 1979 a 2014) implicaron cambios en disposiciones constitucionales. Si lo que se ha buscado en esta larga cadena de reformas fue mejorar la gobernanza electoral, ya sea 1) reduciendo o resolviendo problemas, o bien 2) mejorando el funcionamiento y los resultados de las instituciones electorales, o 3) mejorando la confianza ciudadana; los tres tipos de objetivos parecen no haberse cumplido del todo.

El examen del estado de salud del sistema electoral mexicano a la vista comparativa de las grandes tendencias de la región, junto con las propias evaluaciones contextuales especializadas que se han llevado a cabo, nos permite formular algunas recomendaciones de lo que podría ser una nueva reforma electoral, que en gran medida, y como se verá a continuación, corriera en contra de muchas de las fuerzas y racionalidad que animó ejercicios de reforma previos.

II. La reforma electoral reciente en América Latina

Un examen somero de los múltiples procesos de reforma electoral en la región, en los últimos 30 años, nos permite contextualizar la situación en la que se encuentra la salud del sistema electoral mexicano, y evaluar a partir de ahí si es necesario un nuevo proceso de reforma electoral y, de serlo, cuál debería —al menos en teoría— ser su contenido. En palabras de Dieter Nohlen, se trata de hacer un análisis normativo de las reformas electorales de la región para, a partir de ahí, formular un estudio histó-

rico-empírico, contextual, del sistema electoral mexicano y sus posibles necesidades actuales.⁷

Los contenidos de los procesos de reforma electoral en la región son principalmente los siguientes diez temas:

- 1) Reformas electorales dirigidas a la administración electoral, a los organismos o autoridades y sus procesos de gestión. Como lo señala con acierto Hugo Picado, “los momentos de crisis política han puesto en evidencia la importancia de la capacidad técnica y las destrezas políticas de los organismos electorales para responder adecuadamente”.⁸ Son los organismos electorales los elementos visibles del sistema electoral y a los que la ciudadanía y los actores políticos suelen responsabilizar por los aciertos o fallos en el funcionamiento del sistema. Es por esta razón que con frecuencia los procesos de reforma electoral contemplan ajustes o cambios, parciales o integrales, a los organismos electorales.

En este rubro de temas, todos los países de la región, de una forma u otra, en diferentes grados y contextos, buscan fortalecer la independencia y capacidad técnica de este tipo de autoridades, ya sean organismos de administración u organización electoral, o bien aquellas encargadas de la justicia electoral cuando no se encuentran fusionadas ambas funciones. Este tipo específico de reformas se desdoblan en aquellas que tienen que ver con la independencia política de los órganos de dirección de estos organismos, buscando separación de los órganos políticos, e inclusive de las judicaturas en razón de sus especialidad, y en otro grupo de reformas que tienen que ver con garantizar la estabilidad de los funcionarios de carrera.

- 2) Un segundo tema es el relacionado con el financiamiento de la política, es decir, la regulación sobre el dinero disponible para los partidos políticos y los candidatos. Se trata, como se ha demostrado en los escándalos de corrupción de los últimos años, del que quizá es el tema más relevante para la salud de las democracias, ya que es aquí donde se puede manipular la manera en que funcionan los sistemas electorales a través de la penetración de dinero que busca influir en la competencia de diversas maneras. Dentro de este enorme grupo de reformas en el continente algunas enfatizan el control sobre el

⁷ Nohlen, D., *op. cit.*

⁸ Picado León, H., *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, Costa Rica, IFED-TSE, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.

origen de los fondos del que disponen los partidos políticos y los candidatos; otros sobre los límites de los gastos, sean éstos privados o públicos, el acceso a los medios de comunicación, los órganos de control, los mecanismos de rendición de cuentas, la transparencia en el manejo de los recursos y las sanciones cuando estas reglas se violentan.

En la totalidad de los países de la región, con la excepción de Venezuela, existe un modelo de financiamiento mixto, es decir, se permite a los partidos políticos acceder a recursos privados y a financiamiento público. De acuerdo con Picado, el modelo predominante de financiamiento es aquel proporcional a la fuerza electoral obtenida en elecciones anteriores,⁹ seguido de un modelo que combina la asignación de fondos proporcional a la fuerza electoral junto con una parte que se distribuye equitativamente.¹⁰

Dieciséis de los 18 países de la región establecen restricciones sobre el origen de las contribuciones privadas, así como límites a los montos que se pueden recibir.

En materia de acceso a radio y televisión, todos los países, excepto Costa Rica y Nicaragua, asignan espacios gratuitos y controlados a los partidos políticos para sus campañas electorales.¹¹

- 3) La democracia interna de los partidos políticos sigue presente como un tema en las agendas de la mayoría de los países latinoamericanos. Son muchas las experiencias de oligarquías y partidos predominantes. En 13 países se establece la obligación a los partidos para realizar primarias (abiertas o cerradas) o convenciones en el momento de seleccionar a sus candidatos, y en algunos para designar a sus dirigencias.¹²
- 4) La reelección ha sido un tema recurrente después de muchos años de haber estado proscrita en la región, tanto en el caso del presidente de la República, la cual ha sido incorporada en todos los países, con excepción de Guatemala, Honduras, México y Paraguay, como para los cargos legislativos o municipales. En cada caso se ha esta-

⁹ Es el caso de Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Uruguay, Picado León, H., *op. cit.*, p. 137.

¹⁰ El caso de Argentina, Brasil, Ecuador, México, Panamá, Perú y República Dominicana. Sólo Paraguay tiene un sistema más, donde una parte se distribuye de manera proporcional con la fuerza electoral y otra de acuerdo con la representación parlamentaria, *idem*.

¹¹ Picado León, *op. cit.*

¹² Detalles y referencias en Picado, *ibidem*, p. 138.

- blecido con diferentes matices relacionados con la posibilidad de ser consecutiva, no consecutiva o incluso indefinida. En elecciones legislativas, todos los países, con la excepción de Costa Rica, permiten la reelección para un periodo consecutivo inmediato.¹³
- 5) Thompson nos recuerda que el sistema electoral presidencial ha sufrido abundantes cambios en los últimos años, como sucede en lo referente a la inclusión de la segunda vuelta electoral, o la duración del mandato. Nueve países de la región contemplan una elección de mayoría absoluta con provisión de dos vueltas en caso de no obtenerse. Cuatro países más establecen un sistema de segunda vuelta, pero con umbral reducido, y sólo Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela mantienen un sistema de mayoría relativa.¹⁴
- 6) De igual manera, múltiples reformas se han llevado a cabo en el sistema electoral legislativo. En los países latinoamericanos, durante los últimos años se pasó de sistemas de mayoría a un claro predominio del modelo de representación proporcional, en listas cerradas y bloqueadas.¹⁵ Asimismo, doce países celebran sus elecciones presidenciales y legislativas de manera concurrente. En México y Argentina son parcialmente concurrentes, y Colombia, El Salvador, República Dominicana y Venezuela las tienen separadas.¹⁶ En este conjunto temático se encuentran numerosas reformas, que han buscado ampliar la representación a grupos históricamente marginados, como son las mujeres, poblaciones indígenas, afrodescendientes, o incluso algunas para favorecer la participación de jóvenes. En el tema de mujeres, once países de la región han incorporado disposiciones para incentivar su participación en forma de cuotas, o bien en requisitos de paridad vertical y horizontal.¹⁷
- 7) La inclusión de las candidaturas independientes también ha sido un tema recurrente de la región. Esto sin duda obedece al fenómeno de desgaste político o pérdida de confianza de la ciudadanía en los partidos políticos. En buena medida promovida por las resolucio-

¹³ *Ibidem.*, p. 132.

¹⁴ Desarrollado en detalle por Picado León, H., *op. cit.*, pp. 124-128.

¹⁵ En 14 países, Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. El desarrollo completo de los sistemas y sus fórmulas electorales en Picado León, H., *op. cit.*, pp. 129-131.

¹⁶ Picado León, H., *op. cit.*, p. 134.

¹⁷ Los casos de Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana, Picado León, H., *op. cit.*, p. 135.

nes del sistema interamericano de derechos humanos, nueve países de la región¹⁸ han establecido la posibilidad de candidaturas independientes, mientras que otros nueve mantienen el monopolio de la representación en los partidos políticos.

- 8) Un tema clave ha sido el referente a la participación de la ciudadanía a través de diversos medios de democracia directa. Mientras que en el tema de representación se ahondó en los sistemas de representación proporcional como una demanda para ampliar la misma y darle vida contundente a la pluralidad política, en los temas de participación ciudadana por otros medios también hubo una profunda aceleración. Entre los mecanismos más utilizados están la iniciativa popular y las consultas populares, ya sea como plebiscito o como referendos. No obstante, como indica Picado, el uso de estos instrumentos está muy concentrado en cinco países (Uruguay, Ecuador, Venezuela, Bolivia y Panamá). Entre las posibles razones que explican esta concentración se encuentra la dificultad de ajustar este tipo de mecanismos a sistemas que fueron diseñados para la competencia entre partidos políticos.
- 9) Incorporación de tecnología, principalmente el caso del voto electrónico. Existen experiencias exitosas y otras que no lo son, por lo que se trata de un conjunto de posibles reformas que deben buscar la adaptación específica a cada sistema electoral. En todo caso, los diversos modelos de votación electrónica deben buscar facilitar el escrutinio para eliminar o reducir la subjetividad de quién realiza el conteo de los mismos. Se trata de una fórmula que debe encontrar el equilibrio entre un sistema que sea sencillo, eficiente, que garantice la secrecía de mismo, pero que al mismo tiempo inspire la confianza del votante.

Por lo demás, cabe anotar que la informatización ha tenido enorme difusión en sistemas y procesos relacionados con la administración electoral, y muy especialmente dirigido a los programas que se encargan de dar a conocer los resultados electorales, preliminares o definitivos, o bien sistemas que apoyan el registro ciudadano o empadronamiento, por mencionar los más visibles. Sin embargo, muchos de estos procesos de automatización no han requerido de reformas legislativas para poder ser implementados, sino cambios en las normas internas de organización y gestión.

¹⁸ Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Paraguay, República Dominicana y Venezuela, véase Picado León, H., *op. cit.*, p. 139.

10) El voto en el extranjero se ha convertido en un desafío importante a raíz de los crecientes fenómenos migratorios de la región y a nivel internacional. Son once los países que de alguna manera han incluido esta posibilidad de voto, de diversas maneras, ya sea para sus elecciones presidenciales o también legislativas.

Finalmente, es posible ampliar este listado con numerosos temas que se encuentran en las agendas de los países de la región, pero de manera desconectada y en diversos niveles de análisis y consideración en el debate político y legislativo. Entre otros, aquí se encuentran, por ejemplo, los temas relacionados con equidad en la contienda, el modelo de comunicación social, los programas de formación ciudadana o la regulación de las encuestas.

III. México después del huracán de 2018: la reforma que viene

Como se mencionó, México es probablemente el caso que más reformas políticas y electorales ha llevado a cabo en las últimas décadas, al grado de ser un caso considerado como hiperreformismo.¹⁹ Este fenómeno genera múltiples efectos, pero en general puede afirmarse que provoca inestabilidad, pues los órganos encargados de su implementación, así como los sujetos obligados, se encuentran frente a un escenario dinámico y cambiante, que produce inestabilidad jurídica. Si a esto se agrega que muchas de las reformas son elaboradas a partir de percepciones o de intereses de los actores políticos, pero sin verdaderos estudios o diagnósticos que las justifiquen, en numerosos casos las reformas, lejos de posibilitar una actualización y mejoramiento del sistema, generan problemas en el mismo, o incluso un deterioro.

De manera general se pueden mencionar doce reformas que dieron vida al actual sistema electoral, como las de 1977, 1986, 1987, 1990, 1993, 1994, 1996, 2002, 2005, 2007, 2012 y 2014.²⁰ No es este el lugar para mencionar en qué consistió el contenido de estos procesos, pero podemos concluir que México construyó, a lo largo de todas esas reformas, un sistema enorme, disperso, dual y complejo.

¹⁹ Esta denominación no se limita sólo al tema electoral, sino va dirigida al número de reformas a nivel constitucional, pero los efectos de este fenómeno bien pueden aplicarse al ámbito electoral. Pou, F, *Hyper-reformism and Constitutional Efficacies in Mexico*, VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, San Luis Potosí, 2015.

²⁰ Solís Acero, F., *Reforma político-electoral*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

El sistema electoral mexicano es disperso y de enormes dimensiones, ya que separa la administración y jurisdicción de los comicios que se llevan a cabo a nivel federal de los que se llevan a nivel local.

Es un sistema de institucionalidad también dual, ya que cuenta con organismos diferenciados y sin vinculación orgánica en materia de administración y de justicia electoral, que además se desdoblán en instituciones federales y locales, como se mencionó anteriormente.

Finalmente, es un sistema complejo, por diversos elementos. En primer lugar, por las temáticas cubiertas, como registro federal de electores, organización electoral, capacitación electoral y educación cívica, fiscalización y prerrogativas a los partidos políticos, servicio profesional de carrera, administración de los tiempos oficiales en radio y televisión en temas político-electorales. El sistema ha incrementado esta complejidad de manera gradual e incremental, por la naturaleza ciudadana en sus órganos de dirección (aportación de la reforma de 1994); por su autonomía constitucional (aportación de la reforma de 1996), por el voto de los mexicanos en el extranjero (aportación de la reforma de 2005), por la inclusión de temas de comunicación política (aportación de la reforma de 2007), por la inclusión de la mecanismos de democracia directa (aportación de la reforma de 2012), por la inclusión de candidaturas independientes (aportación de la reforma de 2014), por la nacionalización del órgano de administración en el marco de un Estado federal (también en la reforma de 2014).

Diversos autores coinciden en que el sistema dio rendimientos positivos de manera clara en la gobernabilidad democrática del país hasta los comicios de 2006, aunque hay que aclarar que lo hacen en un debate abierto e inacabado en torno a las razones de esta situación. Mientras que para algunos se trata de factores exógenos al sistema, como fue la intromisión del sector empresarial en los comicios de manera inequitativa, la intromisión asimismo de la Presidencia de la República o la manipulación de la comunicación social, por poner algunos ejemplos, para otros autores se trató de errores atribuibles al organismo administrador de la elección. Lo cierto es que a partir de ahí los nuevos problemas que emergieron en la elección de 2006, y con las sucesivas reformas, el sistema se volvió problemático, y sin dejar de funcionar eficazmente en la organización comicial, éste se ha caracterizado por su alto nivel de sobreregulación, burocratización, hiperlitigiosidad, de influencia partidista y de elevados costos. De la misma manera, temas complejos no han logrado funcionar de manera fluida y adecuada, tanto por una regulación deficiente como por una gestión inadecuada.

Si el sistema electoral mexicano existente hasta 2006 era un sistema complejo, también era funcional. Las reformas electorales de 2007 y 2014 agregaron múltiples tareas, que en principio no debían corresponder a las competencias de un organismo electoral, volviendo extremadamente complicada y difícil su actividad. Específicamente, la administración de los tiempos de radio y televisión, las candidaturas independientes, la articulación nacional de las diversas materias con los organismos electorales locales, la fiscalización oportuna del gasto de los partidos políticos, la democracia interna de los mismos, la implementación efectiva de los mecanismos de democracia directa, la concurrencia con múltiples procesos locales y municipales de manera eficiente (sin obstáculos como la casilla única), el involucramiento indebido y excesivo de los partidos políticos en las decisiones de las autoridades electorales, el voto electrónico, así como la tensión continua y con altos resultados negativos en la relación entre el organismo administrador y el organismo jurisdiccional, propician una reflexión profunda sobre el futuro y las necesidades de ajuste del sistema en su conjunto. Todos estos temas además deben de confluir en un reducción de los costos que el sistema electoral representa para un país de enormes desigualdades y carencias.

Como puede verse, se trata de temas muy distintos entre sí que hoy surgen con urgencia para su atención. Se trata de temas que inciden en todas las funciones de un sistema electoral y que se erigen como indicadores de una evaluación del sistema:²¹ de mejora en la representación como las candidaturas independientes o los mecanismos internos de democracia interna partidaria; temas de mejora en la participación ciudadana como pueden ser los mecanismos de democracia directa; temas de rendición de cuentas y transparencia como la fiscalización adecuada de los recursos públicos en manos de los partidos o la implementación del voto electrónico; temas de concentración y efectividad (governabilidad), como el modelo de comunicación social o mejoras en la concurrencia de elecciones múltiples; y temas de simplificación como una correcta articulación de la autoridad nacional con sus pares locales, o bien una fluida relación entre la autoridad administradora y la jurisdiccional.

Sin embargo, en los procesos de reforma electoral no sólo son los contenidos o los temas pendientes lo que pone de relieve su necesidad, sino el contexto y la oportunidad en los que aquélla se presenta.

En este sentido, el contexto contemporáneo mexicano añade un elemento problemático a la discusión de la reforma, un contexto singular

²¹ Nohlen, D., *op. cit.*

marcado por altos niveles de corrupción gubernamental, altos niveles de inseguridad y violencia, y altos niveles de desigualdad y carencias.

Estas condiciones, entre otras, contribuyeron a resultados electorales en 2018 sin precedentes en la historia de elecciones recientes del país. Con una participación del 63.42% del padrón electoral, equivalente a 56.6 millones de votos, el candidato de izquierda, Andrés Manuel López Obrador, obtuvo el 53.1 % de los votos y amplias mayorías en ambas cámaras del Congreso. De la misma manera, de las ocho gubernaturas que se disputaron, el partido del presidente electo obtuvo cinco.²²

La dimensión de la victoria genera un contexto en donde el sistema electoral y su necesaria reforma no figuran entre las múltiples prioridades del nuevo gobierno electo, lo que no significa que los temas antes mencionados no sean de urgencia para devolver su funcionalidad al sistema. Más aún, algunos otros temas de la agenda del nuevo grupo gobernante pueden generar distorsiones en los temas que parezcan surgir como necesarios. Por ejemplo, ante el deseo de promover una política pública de austeridad en todas las áreas del servicio público, el nuevo gobierno puede presionar (y en su caso regular) un retraimiento de las funciones que desempeña la autoridad electoral, sin que este proceso obedezca a necesidades reales, sino a posicionamientos políticos coyunturales, y esto pudiera materializarse en la reestructuración de áreas que lleva a cabo la autoridad, como el registro federal de electores (equivalente al 40% aproximadamente del presupuesto total del organismo), o el abandono de la estructura que utiliza para realizar monitoreos que le permiten certificar el cumplimiento de las pautas de asignación de tiempos en radio y televisión, o bien ceder a la Secretaría de Educación Pública la educación cívica. Reformas de este tipo, serían consecuencia de otras prioridades, y no el resultado racional de un ejercicio que detalle hacia dónde debe avanzar la necesaria reforma electoral.

IV. Conclusiones

A partir de las consideraciones efectuadas, puedo resumir que una reforma electoral en el momento actual debe cumplir con las siguientes necesidades:

²² Resultado de las elecciones 2018 en la página del Instituto Nacional Electoral, disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

- 1) Hacer una clara distinción entre la operación política de los organismos electorales de sus funciones técnicas, devolver la autonomía política a sus órganos de dirección para contrarrestar la influencia partidista existente, que distorsiona las decisiones del órgano administrador, y más aun las que tiene a su cargo el órgano jurisdiccional.
- 2) La revisión del sistema de partidos. Las últimas elecciones han hecho patente que el sistema de partidos existente se ha degenerado en entidades de intereses que se encuentran comprometidas en mantener sus cuotas de influencia y poder, pero lejos de velar por el interés ciudadano. Se tienen que considerar nuevas bases de regulación de los partidos para que encuentren incentivos en su vinculación con la ciudadanía y promover mecanismos de democracia interna. Asimismo, se debe realizar una evaluación profunda para reducir el financiamiento público de los partidos políticos.
- 3) Un redimensionamiento de la administración electoral, que incluya:
 - a) Las medidas necesarias para simplificar, desburocratizar y abaratar el sistema, lo que incluye una redefinición de las estructuras electorales existentes en todo el país, pero también de las funciones que desarrollan las autoridades electorales que pudieran estar en otras áreas del Estado, como las relacionadas con el registro de electores, la fiscalización de los partidos políticos, la educación cívica, el monitoreo de radio y televisión, entre otras.
 - b) La incorporación de nuevas tecnologías para mejorar y hacer eficiente la gestión de los organismos electorales, de manera específica el voto electrónico. Esto implica una revisión de los procesos de organización y gestión electoral en su integralidad.
 - c) Un replanteamiento de las candidaturas independientes que implique la transformación del sistema a efecto de hacer aquéllos, auténticos canales de participación y, en su caso, de representación ciudadana, y no simples simulaciones para políticos sin partido.
- 4) Una reforma de fondo a la justicia electoral. La hiperlitigiosidad del sistema provoca disfuncionalidades y desequilibrios en todo el sistema, particularmente en la relación entre la autoridad administrativa y la jurisdiccional. Una revisión profunda a la ley correspondiente debe reducir los recursos existentes, establecer un sistema de efectos generales en aquellas resoluciones que por su naturaleza lo permitan, un riguroso mecanismo de castigo a la interposición de recursos frívolos o con el objetivo de alargar procedimientos, una revisión al marco competencial de la autoridad jurisdiccional mediante una restringida capacidad para llevar a cabo resoluciones de

pleno derecho que sustituyen la especialidad y el conocimiento de la autoridad administrativa.

V. Bibliografía

- CONCHA CANTÚ, H. A., “La reforma constitucional en México: ¿flexibilidad o disfuncionalidad del modelo democrático constitucional?”, *Los derechos del pueblo mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas-Miguel Ángel Porrúa-Senado de la República-Instituto Nacional Electoral, 2016.
- FREIDENBERG, F., “La calidad de las elecciones en América Latina”, *Mundo Electoral*, 2013, 6(18).
- HAGGARD, S. y KAUFMAN, R., *The Political Economy of Democratic Transitions*, Princeton, Princeton University Press, 1995.
- HAURIOU, A., *Droit constitutionnel et institutions politiques*, París, Montchrestien, 1972.
- KEANE, J., *Conferencia magistral. Breve historia del futuro de las elecciones*, Conferencias estacionales, México, C. Electoral INE, INE, 2017.
- NOHLEN, D., *El contexto hace la diferencia. Reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2005.
- NORTH, D. C., *Estructura y cambio en la historia económica*, Madrid, Alianza Editorial, 1994.
- PÉREZ-LIÑÁN, A. y Scott, M., “La supervivencia de la democracia en América Latina (1945-2005)”, *América Latina Hoy*, núm. 68, 2014.
- PICADO LEÓN, H., *Reforma electoral. Actores, procedimiento y discurso*, San José, Costa Rica, IFED-TSE, Konrad Adenauer Stiftung, 2017.
- POU, F., *Hyper-reformism and Constitutional Efficacies en Mexico*, VII Congreso Nacional de Derecho Constitucional, San Luis Potosí, 2015.
- SARTORI, G., *Comparative Constitutional Engineering: An Inquiry Into Structures, Incentives, and Outcomes*, Nueva York, New York University Press, 1994.
- SCHATTSCHEIDER, E. E., *The Semisovereign People. A Realist's View of Democracy in America*, Fort Worth-Philadelphia, Hartcourt Brace Jovanovich College Publishers, 1975.
- SOLÍS ACERO, F., *Reforma político-electoral*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.
- THOMPSON, J., “La reforma electoral en el marco del desarrollo reciente de la democracia en América Latina”, 2018, disponible en: <https://reformaspoliticas.org/reformas/sistema-electoral/joseph-thompson/>.

Comentarios bibliográficos

100 Elecciones en el Mundo (2012-2019), diálogos entre expertos

*100 Elections in the World (2012-2019),
Dialogs between Experts*

Mussali Galante, Rina (coord.), *Elecciones en el Mundo, diálogos entre expertos*, Canal del Congreso, México, 2019.

El proyecto nació como una serie de televisión del Canal del Congreso transmitida desde 2012, motivado por un año sui generis en la política internacional, pues cuatro de los cinco países miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU atestiguaron un relevo de mandatarios: Rusia, Francia, Estados Unidos y China (este último debido a la celebración del 18o. Congreso Nacional del Partido Comunista). Esta idea-fuerza fue la que motivó el desarrollo de una reflexión serena y profunda que permitiera recoger en un solo lugar los determinantes políticos, económicos, sociales y culturales del país cuando estuviera en juego el juicio de las urnas.

Bajo un enfoque plural, multidisciplinario e inclusivo, con la coedición del Instituto Nacional Electoral (INE) y en estrecha colaboración con el Instituto Matías Romero de la SRE, se importaron los contenidos televisivos para conformar dos libros electrónicos, a propósito de ofrecer

Recibido: 26 de noviembre de 2019

Aceptado: 12 de diciembre de 2019

un material de consulta amistoso y didáctico que contribuya a la comprensión y entendimiento de los estudios electorales en el mundo.

Resulta sintomático que las cien elecciones examinadas —la última abordada, los comicios generales de España de 2019— reflejen un mosaico variopinto de los cinco continentes del mundo; desde países avanzados, economías emergentes y menos desarrolladas, así como democracias consolidadas e incipientes, que han sido analizadas por más de 260 expertos, entre los que destacan funcionarios, legisladores, diplomáticos, académicos, periodistas y activistas.

La celebración de elecciones en cualquier país del mundo debe leerse tanto como un punto medular dentro del proceso democrático y participativo como un momento de síntesis nacional en donde la ciudadanía, las fuerzas políticas, los gobiernos de la región y del mundo, voltean sus ojos para observar con detenimiento el posicionamiento de un nuevo mandatario y la despedida del liderazgo anterior. A partir de este momento-puente entre el pasado, el presente y el futuro —en el cual nos preguntamos de dónde venimos y hacia dónde vamos— se exhiben los contextos, los actores, los escenarios y el pulso ciudadano que motiva una decisión individual con impactos colectivos.

Por ello, es necesario comprender la radiografía político-electoral de cada país, adentrarse en cada configuración histórica, pues el análisis de estos procesos no puede hacerse a profundidad sin un repaso del perfil sociodemográfico, su sistema partidista, su régimen constitucional, las relaciones militares, la situación económica, los componentes religiosos y étnicos, así como los proyectos de nación que se destazan y los escenarios a futuro que cada candidato proyecta. Esa es la importancia de esta obra: “conocer las características, incentivos y complejidades del contexto electoral [previo] de cada país, y a través de un grupo nutrido de expertos”, menciona Lorenzo Córdova en el prólogo del primer ejemplar.

Bajo esta idea es que la serie, y los *ebooks*, se apoyan en un enfoque transversal, en donde la política, la economía, la historia, la geografía, la sociología y las relaciones internacionales, tienen un rol que jugar en cada análisis en particular, invitando a la reflexión y generación de conocimiento. No es de extrañar que esta serie se haya logrado mantener como parte esencial de la barra programática del Canal del Congreso, y que el primer ejemplar se posicione como la publicación más descargada desde el portal *web* de la biblioteca del INE. Este acervo y vitrina multielectoral de próximamente cien elecciones (diciembre 2019), resulta entonces una provocación para que la población se acerque más a los temas electorales e internacionales; una fuente privilegiada de aprendizaje y de

intercambio de experiencias que fomenta una mirada multidisciplinaria y crítica, a propósito de desfavorecer la conducta silenciosa, hermética y reservada que nos ha caracterizado como país. ¡El repaso electoral en el mundo le permite a México una oportunidad de introspección!

¡Los invito a que descarguen, consulten y compartan los libros *Elecciones en el mundo, diálogos entre expertos*, desde cualquiera de las siguientes ligas electrónicas!:

<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/50EleccionesEnElMundo.pdf>.

<https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2019/04/20EleccionesEnElMundo.pdf>.

https://www.canaldelcongreso.gob.mx/ebooks/elecciones_en_el_mundo.

Rina Mussali Galante*

* Compiladora y conductora de la serie “2012-2019: Elecciones en el Mundo”, diálogos entre expertos, Canal del Congreso.

Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas

Becerra Toledo, Pedro Sergio, *Oxchuc, debates jurídicos en torno al reconocimiento de sistemas normativos indígenas en Chiapas*, México, Tirant lo Blanch, 2020, 229 pp.

El libro que se comenta aborda, mediante el agudo análisis de académicos, académicas y participantes directos en la gestión y el litigio electoral, diferentes aspectos del caso Oxchuc, emblemático en el tema del reconocimiento de la coexistencia de diferentes sistemas normativos al interior del Estado mexicano.

La obra es una colección de ensayos, que constituyen el particular punto de vista de cada autor acerca del aspecto que consideran más relevante en cuanto al ejercicio del derecho a la libre determinación en materia política en el municipio de Oxchuc a raíz de la judicialización del tema. Se genera, así, un debate con el lector, quien a medida que avanza en la lectura de los diferentes capítulos va conociendo sucesos y obteniendo información, que le permiten al finalizar la lectura, generar sus propias conclusiones.

Recibido: 20 de febrero de 2020

Aceptado: 17 de marzo de 2020

A lo largo del texto se demuestra que el derecho electoral indígena se integra por un conjunto de leyes y procedimientos propios vigentes que rigen el nombramiento de las diversas autoridades comunitarias, que parten de premisas diversas a las que sustentan el sistema de partidos políticos.

Para que pueda coexistir el derecho electoral indígena y el sistema electoral mexicano es importante que la autoridad indígena entienda la jurisdicción del Estado y tenga disposición de articular y coordinar sus funciones; sin embargo, es importante que perciba la misma voluntad intercultural de jueces y autoridades estatales, pues en caso contrario habrá una tendencia a esconder sus propias actuaciones, y esto sí generará un clima propicio para el abuso y la injusticia de las propias autoridades indígenas.

Como resultado del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por diferentes agrupaciones ciudadanas de Oxchuc, el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas el 28 de junio de 2017 resolvió el expediente TEECH/JDC/019/2017 y sus acumulados mediante sentencia definitiva, en la que ordena al IEPC ejecutar diversas acciones para determinar la viabilidad de la implementación de los usos y costumbres en este municipio, y que puedan elegir a sus representantes dentro del ayuntamiento municipal, sin participación de partidos políticos.

A partir de ese momento se cambia la historia jurídico-política de Oxchuc, que se describe hábilmente en los nueve capítulos de la obra.

El primer capítulo corresponde a Jiménez Ojeda, quien bajo el nombre de “Tres nudos” contextualiza el tema, sitúa al lector en el municipio de Oxchuc y expone la importancia que éste representa para la zona de los Altos de Chiapas. Se enfatiza que Oxchuc ha sido objeto de estudio en diferentes disciplinas por sus aportaciones culturales y, por supuesto, en la lucha por la libre determinación en materia política. Esto último, como resultado de la celebración en abril de 2019 de elecciones utilizando su propio sistema normativo.

A continuación, se hace una crónica del movimiento de Oxchuc, por parte del abogado Méndez López, que describe el recorrido jurídico-político de la petición de elecciones bajo sistemas normativos de Oxchuc, con especial énfasis en la participación del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas en el proceso de consulta, así como la intervención del Congreso del estado de Chiapas al emitir el Acuerdo 135, que facultó al mencionado Instituto de Elecciones para convocar y coadyuvar en la organización de las elecciones por usos y costumbres en

el municipio de Oxchuc. Cabe señalar que si bien es cierto dicho decreto reconoció el derecho y facultó para nombrar a las autoridades por usos y costumbres, es un decreto que limita y que no cumple con la reforma a la legislación, puesto que sólo es para el caso especial de Oxchuc; sin embargo, deja un precedente para que los otros municipios indígenas soliciten realizar y nombrar sus autoridades bajo este régimen.

El tercer debate del libro se genera con Burguete Cal y Mayor, al argumentar la reinvencción del derecho electoral consuetudinario en Oxchuc por medio de reconfiguraciones que incluyen dificultades, desplazamiento forzado, homicidios y represión hacia la Comisión Permanente de Justicia y Paz de Oxchuc.

La académica advierte que el cambio al sistema normativo indígena para la elección del ayuntamiento permitirá renovar a la clase política de Oxchuc; reestructurar los grupos de poder en el municipio; el nuevo ayuntamiento se integrará de manera plural con representación comunitaria; contendrá un aire refrescante para la renovación social, al erradicar las prácticas perversas y clientelares que habían logrado la captura del Estado, en el ámbito municipal, y que tanta violencia y dolor han generado para su población.

Sin embargo, precisa que al parecer las y los adversarios de Oxchuc no se han ido, sino que se han refugiado en las siglas de los partidos políticos, y desde allí continúan siendo una amenaza. La pobreza y otros rasgos de población vulnerable son el capital con el que lucran. Es por ello que uno de los retos es modificar en Oxchuc los “usos y costumbres sociales del clientelismo”, que creó el sistema electoral de partidos políticos, como el reparto de dinero y la compra del voto.

Otro especialista en el tema, Asseburg Archila, presidente del Tribunal Electoral del Estado de Chiapas en la época de los hechos ocurridos en Oxchuc, analiza como una acción afirmativa en favor de las comunidades indígenas de Chiapas la resolución emitida por el mencionado Tribunal, que reconoce al citado municipio la posibilidad de realizar la elección del ayuntamiento municipal mediante su propio sistema normativo.

Siendo indispensable, desde su visión, que se corrobore con diversos elementos la existencia histórica de las elecciones por usos y costumbres en los pueblos originarios y, posteriormente, se realice una consulta a toda la comunidad para que, en plena libertad, decidan si es su deseo elegir a sus autoridades municipales bajo el régimen de partidos políticos o sistema normativo interno, como bien lo sostuvo el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas en el caso del municipio de Oxchuc.

Este criterio constituye un parteaguas en nuestra entidad y redundante en un beneficio hacia todas las comunidades indígenas que deseen o consideren mejor alternativa la elección de sus autoridades municipales a través del régimen de usos y costumbres.

Con su reconocida experiencia, Becerra Toledo agrega al debate la consideración de que el reconocimiento y protección del derecho de autogobierno de los pueblos indígenas no puede ser soslayado argumentando que tenga que ser contemplado, detallado o desarrollado por las leyes secundarias, porque lo importante es que tal derecho se encuentra contenido en la Constitución federal y en los referidos instrumentos internacionales, cuya imperatividad y posición normativa suprema resultan indiscutibles, máxime que en la aplicación de este derecho las autoridades deben acudir a los principios rectores de interpretación y aplicación en materia de derechos humanos.

Defiende la postura de que ninguna entidad estatal puede permanecer indiferente ante la conculcación del derecho al autogobierno de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que el reconocimiento de que la comunidad indígena de Oxchuc, Chiapas, tiene derecho al autogobierno como una manifestación concreta de su derecho a autodeterminarse, y constituye un elemento esencial para la protección y desarrollo de dichos pueblos a lo cual se encuentra obligado un Estado que, como el mexicano, acoge el principio de multiculturalismo como base para la convivencia y el orden social.

El autor argumenta, además que cuando las comunidades indígenas reclaman el derecho a mantener su organización, lo que buscan es la preservación de su cultura, la existencia política, económica y social; de ahí que tengan el derecho a la autonomía y/o autogobierno en las cuestiones relacionadas en su ámbito interno.

Por su parte, Flores presenta un minucioso análisis del derecho a la consulta como un factor importante en este cambio de paradigma electoral en Oxchuc. Desde su perspectiva, es imprescindible tener en cuenta que los derechos fundamentales constituyen la base del mismo orden jurídico del Estado, en virtud del doble carácter que revisten. Por un lado, se trata de derechos subjetivos, en cuanto tutelan un estatus jurídico la libertad en un ámbito de existencia; por otro, se constituyen como elementos esenciales del ordenamiento objetivo de la comunidad nacional, en cuanto ésta se configura como marco de una convivencia justa y pacífica, siendo así fundamento de la unidad política.

Por lo que los derechos subjetivos públicos reconocidos por la Constitución federal a las colectividades y personas indígenas sólo pueden ceder ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga.

En este sentido, debe tenerse presente que el marco normativo constitucional y convencional atinente a tutelar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, exige la igualdad material o sustantiva y no la formal, siendo el derecho a la consulta una de sus expresiones.

Por otro lado, Mérida Cañaveral, desde su experiencia judicial, describe los alcances de un concepto fundamental del derecho electoral indígena y sus mecanismos de defensa, la autoadscripción indígena.

Fija postura en torno al criterio adecuado para definir el origen indígena de los sujetos, y destaca que si los ciudadanos en cuestión afirmaron ser integrantes de la comunidad indígena de Oxchuc, Chiapas, y tal situación no se encontró controvertida, y mucho menos existía en el expediente constancia alguna de la cual se pueda advertir, así sea indiciariamente, la falsedad de alguna de estas afirmaciones, entonces fue válido estimar que la legitimación de los ciudadanos que fueron los promoventes de dicho juicio se encontraba acreditada.

Aunado a lo anterior, argumenta que la autoadscripción en el caso de Oxchuc quedó debidamente acreditada además con la legitimación para promover el juicio, pues es un hecho indudable que los accionantes expresaron que promovían por su propio derecho, sin que la circunstancia de que manifestaran ser miembros de dos asociaciones civiles modificaran tal situación, pues ello en forma alguna implica que no concurren con la de ciudadanos en lo individual para ejercer su derecho de acción, al aludir que fueron violentados sus derechos político-electorales.

Asimismo, examina que fue suficiente que en la demanda se dedujera que con el acto combatido se cometieron violaciones a alguno o varios de los derechos político-electorales mencionados, en perjuicio de los promoventes, independientemente de que en el fallo que se llegara a emitir se puedan estimar fundadas o infundadas tales alegaciones.

Desde su visión científico-jurídica, Chacón Rojas analiza las reglas de la elección de Oxchuc desde una perspectiva garantista e intercultural. Refiere al diálogo y al respeto a las diferencias como ejes rectores en la búsqueda de soluciones en materia electoral en Oxchuc.

Con pleno conocimiento de la información del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas, que dirige con atingencia desde 2016, comenta los procesos que se llevaron a cabo hasta calificar la elección y expedir la constancia de mayoría el 22 de abril de 2019 en sesión extraordinaria del Consejo General a quien resultó ganador.

Narra detalladamente las diferentes acciones que el órgano electoral de Oxchuc realizó en coordinación con el Instituto Electoral, hasta llegar al desarrollo de manera pacífica y ordenada de la elección.

Es de destacar la labor que el mencionado Instituto realizó en calidad de observador en el acompañamiento de los trabajos de la mesa directiva que fungió como autoridad electoral en el proceso; esto, en respuesta a la coadyuvancia solicitada por la asamblea general.

Por último, desde el pluralismo jurídico, Ocampo Muñoa describe la interlegalidad de Oxchuc y su efecto en los pueblos originarios de Chiapas. En su reflexión, precisa que a partir de lo ocurrido en Oxchuc se inicia un diálogo entre dos sistemas normativos electorales; el interno de este municipio y el electoral mexicano.

Alude a que el reconocimiento del sistema para elegir autoridades en Oxchuc ha obligado a que el Poder Legislativo chiapaneco armonice los ordenamientos locales con este nuevo mecanismo de participación política.

Sostiene que en la medida en que se garantice el ejercicio al derecho a la libre determinación de los pueblos originarios, por parte de la autoridad judicial electoral, el pluralismo jurídico avanzará hacia nuevas formas de autogobierno.

La interlegalidad que nace de lo acontecido en Oxchuc es el inicio de una nueva relación entre los sistemas legales, al menos en materia electoral, lo que a su vez genera nuevos desafíos.

A manera de conclusión, la obra contribuye en la construcción del derecho electoral indígena, debido a que la experiencia de Oxchuc marca un antes y un después en los procesos electorales en México.

Demuestra que para la coexistencia del derecho electoral indígena y el sistema electoral mexicano es importante que la autoridad indígena entienda la jurisdicción del Estado y tenga disposición de articular y coordinar sus funciones, pero que también perciba la misma voluntad intercultural de jueces y autoridades estatales.

La disputa del gobierno municipal en oxchuc es una de las expresiones de un tema profundo, que es la gobernanza, pues ésta resultó seriamente afectada desde la llegada de los partidos políticos, y la desaparición del mecanismo de elección en asamblea.

Sin duda, la obra es una lectura obligada para quienes simpatizan con el pluralismo jurídico y político.

Pedro Sergio **Becerra Toledo***

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas.

Entrevista

La democracia amenazada: una conversación con Adam Przeworski

Roberto A. Cabrera y Rodríguez*
Jesús Quintero**

Resumen

En una conversación con Roberto A. Cabrera y Rodríguez y Jesús Quintero en la New York University (NYU), Adam Przeworski habla sobre los desafíos que enfrenta la democracia hoy en día. Si la democracia fuera un cuerpo, padece de tres síntomas: la erosión a los partidos políticos en Europa, la polarización y la debilidad del sistema de contrapesos. Haciendo uso de un lenguaje conceptual y de anécdotas personales, Przeworski dibuja la democracia contemporánea y plantea preguntas fundamentales.

* Licenciado en derecho por Facultad de Derecho de la UNAM. Maestro en teoría política por University College London (UCL). Maestro en políticas públicas globales por la New York University (NYU). Ha realizado cursos en varias universidades: European University Institute; the Graduate Institute of International and Development Studies; University of Geneva; University of Leiden y la Universidad de Buenos Aires. Ex becario UNAM-IIJ/Conacyt. Twitter: *@robertoacyr*.

** Licenciado en ciencias de la comunicación, con especialidad en comunicación política por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Maestro en literatura comparada por University College London (UCL). Editor, traductor, ensayista y reseñista. Twitter: *@jesus_fiz*.

Recibido: 7 de febrero de 2020
Aceptado: 8 de febrero de 2020

Adam Przeworski, nació en Varsovia, Polonia, en 1940; ha sido uno de los pensadores de la política mundial más connotados de su ámbito. Su labor académica ha sido galardonada por el Premio Woodrow Wilson, en 2001, y por el Premio Johan Skytte, en 2010. Ha publicado más de una decena de libros, entre los que destacan *Socialismo y democracia: un análisis histórico*, *Capitalismo y socialdemocracia*, *Democracia y mercado* y *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Hay una manera de describir la conversación: un despliegue de conocimiento riguroso y de carisma, en la que Przeworski habló lo mismo de la Alemania nazi, del Chile de Allende y del México de los últimos 20 años.

Roberto: ¿Cuáles son los problemas que la democracia enfrenta en la actualidad?

Adam: Veo tres signos que no van bien. El primero es la erosión del sistema de partidos europeos. Si mira hacia atrás, verá que los partidos europeos cristalizaron a mitad de los años veinte. Es decir, para la mitad de esa década, en la mayoría de los países europeos existía un partido de derecha o religioso, alguno de centro-derecha y uno de izquierda, socialdemócrata o socialista. Esos partidos persistieron como tales hasta el final del siglo pasado. Una imagen que muestro en algún libro mío indica que, en 1925, los dos partidos punteros de distintos países lo siguieron siendo a lo largo del siglo XX. En esa imagen puede verse que después de la Segunda Guerra Mundial hubo tres partidos de izquierda que irrumpieron en Francia, Japón y Finlandia, pero el 80% de los partidos que eran punteros en los años veinte continuaron siéndolo. Es en los años noventa cuando empieza a haber un colapso. Ese 80% es ahora del 60%. En algunos países, los partidos tradicionales, que entonces eran populares, ahora son el cuarto, quinto o sexto lugar en la obtención de votos. Es así como los sistemas de partidos europeos se vieron sacudidos.

Al mismo tiempo, vemos la emergencia de partidos xenofóbicos, nativistas, autoritarios y racistas. Esto último no se debió a la movilización de nuevos votantes. Quiero decir, para llegar al poder, en 1932, Hitler tuvo que movilizar a medio millón de personas que antes no podían votar. Esto no sucede hoy. La cantidad de votantes ha decaído y, sin embargo, entre más grande sea la cantidad de votantes en un país, más pequeña la inclinación por la derecha radical. Esta sacudida de la que hablo se debió, por tanto, a todos los votantes; en especial, a los votantes de centro, y no por alguna movilización por parte de la derecha. Pero en un sistema de representación, los partidos son pilares para que las demandas de la población asciendan y la información descienda hasta llegar a la población, y esto no ha sucedido.

Sobre el segundo signo, la evidencia es menos clara y hay que ser más cuidadosos. Hablo de lo siguiente: el aumento de la hostilidad. Uno de los problemas eternos para los politólogos es la polarización. Y es probable que ustedes hayan visto polarización, particularmente en este país, los Estados Unidos. ¿Qué es la polarización? La polarización es, básicamente, una característica de la distribución de las preferencias ideales que la gente tiene sobre distintas políticas. Usualmente hay una escala: Estados Unidos tiene una escala de liberales y conservadores; en Europa, es una de izquierda y derecha. Usted puede ver cómo la gente se ubica al interior de esa escala de polarización. Es decir, la polarización es una situación regida por dos polos. La gente se concentra en la izquierda o en la derecha, y a la mitad hay un valle. Ésa es la idea tradicional de la polarización. Y ésta es sólo un aspecto de la división que tenemos en nuestra sociedad.

Jesús: ¿Usted confía cuando la gente se caracteriza a sí misma como liberal o conservadora, como de izquierda o de derecha? Y además, ¿cree que esto obedezca a la coyuntura o por la manera en que se representan en los medios de comunicación?

Adam: Los datos que tenemos son respuesta a la petición que se hace a la gente de que se ubique en la escala. Hay centros de investigación que repiten esa pregunta todos los años y podrá ver que hace 20 años medíamos a los demócratas y republicanos así. En Europa es más complicado debido a que hay muchos partidos. La gráfica típica de Europa consiste en una pequeña colina en izquierda, otra en el centro y otra más en la derecha. Parece no haber aumento. Pero lo que sí parece haber aumentado es la hostilidad. Imagine dos personas con distinto punto de vista hablando, por ejemplo, de los impuestos o el aborto. Suponga que su idea es que haya una tasa de impuestos del 30% y mi idea es que haya un 50%. Resulta que, al final, hay una tasa del 50%. ¿Qué tan infeliz (o insatisfecho) estará usted? Imagine también que una persona sostiene una postura de no aborto bajo ninguna condición y otra persona apoya la libre elección hasta el tercer mes de embarazo. ¿Qué tan infeliz o insatisfecho estará la primera persona si la legislación se inclina por el aborto como alternativa hasta el tercer mes? ¿Qué tanto se pierde y qué tan profunda es la derrota? De esta manera, puede existir una polarización en tanto permanezca un sentimiento de derrota en la gente. ¿De qué manera la gente con distintas posturas se mira el uno al otro? ¿Qué palabras usan para referirse entre sí y a los otros? ¿Cómo se tratan? De esto no tenemos una respuesta sistematizada.

Todo ha cambiado en los últimos años. En este país —creo que era en 1960— el 4% de los republicanos hubiera estado molesto si alguno

de sus hijos o hijas se casara con alguien que apoyara al partido opositor. Hoy esa cifra ronda en el 50 o 60%. Es más, le contaré mi anécdota favorita: usted sabe que Acción de Gracias es el momento vacacional en que la gente viaja para estar con su familia. Bueno, una cena normal de Acción de Gracias dura alrededor de dos horas y media. El año pasado, si en la cena había gente que venía de distritos gobernados por diferentes partidos, la cena duraba treinta minutos menos. Lo cierto es que la gente no puede hablar de política en una cena familiar. Causa mucha división. Cuando viví en Chile, en tiempos de Allende, recuerdo que había rumores de padres que corrían a sus hijas no porque estuvieran embarazadas, sino porque apoyaban el régimen. Y hacia allá vamos. Ese es mi segundo punto: la democracia no funciona en estas condiciones. Los perdedores no aceptarían el fracaso.

Roberto: ¿Piensa usted que esto tiene que ver con que la gente se siente más poderosa sobre cuestiones específicas al relacionarse con un partido?

Adam: Es difícil de decir. Existe el lenguaje de los políticos y el lenguaje de la base. La migración, por ejemplo, es un tema que divide a la opinión pública al punto de paralizarla. Aquí en Estados Unidos y en Europa. Hace 40 o 50 años, la gente creía que los inmigrantes contribuían positivamente a la vida del país. Hoy no. Y en Europa pasa lo mismo. La discusión de los inmigrantes está rotundamente dividida: estás a favor o en contra. Me parece que los partidos de derecha usan deliberadamente un lenguaje confuso, pues al hablar de inmigración se refieren, más bien, al flujo de la gente en las fronteras. Dicen que demasiada gente entra. Qué clase de Estado no controla sus fronteras, dicen en su lenguaje. Cuando Marine Le Pen o Donald Trump, en Francia y Estados Unidos, respectivamente, dicen algo así, no se refieren a las 150 mil personas que entraron a Francia este año. No. Ella se refiere a la gente africana del norte de tercera generación. Es decir, es un lenguaje cifrado del racismo. Nada tiene que ver la gente cruzando las fronteras. Se trata, más bien, de una contraseña del racismo.

El tercer problema que veo es que estamos aprendiendo, para sorpresa nuestra, que los contrapesos institucionales no están siendo suficientes para prevenir la monopolización del poder. Desde Montesquieu y Madison, creemos que la separación de poderes y el sistema de contrapesos prevendrá que cualquier gobierno tenga poderes discrecionales. Creíamos que lo que sucedió en Weimar, que el ascenso legal y constitucional de Hitler al poder eran defectos de aquella Constitución en particular. Algún historiador alemán dijo que había un hueco autoritario en la Constitución de Weimar. Pero estamos ahí. Y parece que es endémico.

Todo parece democrático y constitucional y, al mismo tiempo, el gobierno ejerce un poder discrecional para permanecer. Ese es el tercer peligro. Hablo aquí de síntomas, no de causas. Estos son los tres síntomas que me parecen ominosos.

Jesús: ¿Cómo evalúa la intervención de las redes sociales en la polarización?

Adam: Sabemos que la distribución del tamaño de las audiencias de distintos medios de comunicación se ha vuelto más plana. En Francia, por ejemplo, hay un canal de televisión cuyo noticiario alcanzaba el 60% de su audiencia en 1980. Ahora alcanza el 12%, y es todavía el más popular. Muchos medios han muerto, periódicos han muerto. Todo el mundo está en las redes sociales. Puedes pensar que un libre intercambio de ideas te llevará a la verdad. Sin embargo, hay mucha evidencia, aunque ciertamente no ha sido discutida con propiedad, de que hay una selección del sí mismo (*self-selection*). La gente selecciona fuentes con las que estaría de acuerdo. Al final, las personas consumen la misma información de distintas maneras, dependiendo de sus inclinaciones. Los hechos desaparecen. Lo único que hacen los hechos, acaso, es producir sólo un poco de duda: si estás persuadido de que el mundo es redondo y alguien te dice que es plano, lo único que hace es dar un poco de inestabilidad a tu idea previa. Pero uno busca confirmación. Uno busca confirmación y selección de sí mismo. Por tanto, parece que una multiplicidad de fuentes fortalece diferentes perspectivas y, así, la polarización. Es un tema difícil, y no estoy seguro hacia dónde nos dirija la evidencia.

Roberto: Si tomamos en cuenta toda la irracionalidad detrás de una elección, ¿podemos hablar de democracia? Es decir, si asumimos que la democracia, más allá de la votación, es debate, ¿cómo puede haber democracia cuando la gente ya tiene sus propias respuestas?

Adam: ¿Por qué pensarías que la democracia es debate? Sé de gente que piensa así, pero me parece la peor forma de pensar la democracia. Ni es descriptivo y quizá ni siquiera sea deseable. ¿Por qué pensarías eso?

Roberto: Hablo, más bien, de la democracia como una forma de involucrar puntos de vista razonables.

Adam: Uno estudia las elecciones y los votos, no las razones. La democracia no es un sistema en que las mejores razones deban salir a flote. La gente tiene razones, buenas y malas, aquí y allá. Podría hablar sobre lo que pienso de la democracia, pero nunca dejaría de hablar. Lo que sí podría decirte, en términos muy simples, es que una democracia consiste en que la gente pueda ser capaz de escoger su gobierno. Remover al in-

competente y poner al frente la mejor alternativa. Esa es la capacidad de la democracia. Todo lo demás es mero deseo.

Jesús: ¿Qué sucede cuando pierdes la democracia? Y también: ¿vale la pena defender la democracia?

Adam: Hoy vivimos algo nuevo. En el pasado, los colapsos de la democracia eran eventos como tal. Te puedo decir que Hitler llegó el 23 de marzo de 1933. Te puedo decir que la democracia en Chile murió el 11 de septiembre de 1973. Eran eventos como tal, usualmente de tálante militar. ¿Qué pasa ahora? Son procesos graduales. Maduro pierde elecciones. Aquí el referéndum, allá las elecciones, luego se invalidan las mismas. Todo es más sutil hoy. Déjame ser provocativo: Trump y el muro. Lo resumo: el presidente declara estado de emergencia para tener un presupuesto y construir un muro. Las dos casas de la legislatura lo rechazan, aduciendo que no hay razones. El presidente ignora el dictamen. El problema va a la Corte Federal. La Corte dice que no hay emergencia. Y sin embargo, Trump sigue intentándolo. ¿Cómo le vamos a hacer para enfrentarlo?

Jesús: ¿Sistema de contrapesos? ¿Reacción de la gente?

Adam: ¿Y en dónde está esa gente? Me parece que la gente sólo reacciona cuando hay una violación inconstitucional flagrante, o una violación flagrante a la democracia. Es entonces cuando la gente reacciona.

Roberto y Jesús: Ha hablado de la importancia de proteger las instituciones electorales. Lo primero que quieren los gobernantes que amenazan la democracia, me parece, es capturar estas instituciones. ¿Podría hablar más de esto?

Adam: Es complicado y extraño. En algunos países, el Ministerio del Interior o algún análogo administra las elecciones. Son adjudicados por las cortes y, en general, trabaja bien. En Francia, por ejemplo, el Ministerio del Interior administra las elecciones. Y las elecciones son limpias. Hay fraudes mínimos, como tener voluntarios de más para pegar carteles. Nada más. En otros países, las elecciones son integrales debido a que hay un cuerpo independiente y fuerte que las administra. En 1932, Uruguay fue el primer país en América Latina en tener una figura de este tipo. Es extraño, en efecto. No hay necesidad de estas instituciones, y sin embargo...

En México, por ejemplo, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue crucial para las elecciones de 1998 y 2000. El IFE fue la única razón por la cual el PRI se fue del gobierno. Es decir, en algunos países, estas instituciones son realmente fundamentales. En general, estos son temas complicados, pero hay que pensarlos y volverlos a pensar.