



Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo

Facultad de Derecho y Ciencias Sociales

División de Estudios de Posgrado

“Un ataque al federalismo mexicano: la centralización de la función electoral, como producto de la Reforma constitucional en materia político-electoral de 2014”

Tesis

que para obtener el grado de Maestro en Derecho  
con opción en Derecho Procesal Constitucional

Presenta

Licenciado Luis Eduardo Godínez Mejía

Director de Tesis

Doctor Carlos Salvador Rodríguez Camarena

Morelia, Michoacán, mayo de 2019

*Dedico esta tesis a mi compañera de vida; mi amada esposa Lupita  
y a la inspiración en mi vida; mis hijos Gabriel Omar y Agnes Gimena.*

## Agradecimientos

Estas líneas jamás serán suficientes para agradecer a aquellas personas que me han acompañado en momentos importantes de mi vida, a todas esas personas que me han regalado vivencias y momentos invaluable; que me han alentado a seguir adelante, a lograr metas, como la que me planteo en este trabajo y que hoy estoy concluyendo.

Es tanto lo que uno debe, que no es posible retribuirlo con una mención; sin embargo, siento la necesidad de expresar mi gratitud.

Para empezar, quiero agradecer a mi familia, comenzando por mi esposa y mis hijos, que siempre me han dado la fuerza para afrontar la vida; también a mi mamá, a mi hermano, tíos, primos y sobrinos, por siempre estar; a la familia de mi esposa, que lo es mía también, no solo en derecho, sino en sentimiento; infinitas gracias por todo su apoyo.

De manera muy especial, mi más profunda gratitud al Doctor Carlos Salvador Rodríguez Camarena, no solo por dirigir mi tesis y hacerlo de manera impecable, sino por ayudarme a descubrir y redescubrir la importancia de la investigación científica-jurídica y del trabajo académico; de verdad gracias por su apoyo incondicional.

También deseo agradecer al Doctor Francisco Ramos Quiroz, por su respaldo en todo momento, tanto en el desarrollo de los cursos, como al concluir esta etapa.

Gracias a mis profesores y compañeros de la Maestría, que sin duda me enseñaron tanto, y me facilitaron el camino hasta el día de hoy.

Para finalizar, quiero agradecer a mi entrañable *alma mater*, la noble Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, que me ha permitido formarme como un hombre de bien; y por supuesto, al Consejo Nacional de Ciencia Y Tecnología, por ayudarme a dar este paso más en mi vida.

## Índice

	<b>Pág.</b>
<b>Resumen / Abstract .....</b>	<b>vii</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>ix</b>

### Capítulo 1

#### **El federalismo mexicano en materia electoral. Antecedentes y actualidad**

<i>Introducción .....</i>	<i>1</i>
1.1. Federalismo .....	2
1.1.1. Definición de federalismo.....	4
1.1.2. Historia del federalismo .....	7
1.1.3. Conceptualización del pacto federal en México .....	12
1.2. Vida política en una entidad federativa .....	15
1.2.1. Funcionamiento de entidad federativa en la idealidad.....	15
1.2.2. Organización política y electoral en entidad federativa .....	19
1.3. Organización de elecciones a nivel federal .....	22
1.3.1. Historia de Organización de Elecciones en México.....	23
1.3.2. Surgimiento del Instituto Federal Electoral .....	32
1.3.3. Historia del Instituto Nacional Electoral .....	33
1.4. Organización de elecciones en las entidades federativas .....	36
1.4.1. Historia de los Institutos Electorales locales .....	37
1.4.2. Nacimiento de los Organismos Públicos Locales Electorales .....	39
1.5. Reflexiones capitulares .....	42

## Capítulo 2

### El marco jurídico mexicano en materia electoral

<i>Introducción</i> .....	45
2.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	46
2.2. Tratados internacionales .....	60
2.3. Legislación reglamentaria de la CPEUM .....	69
2.3.1. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales .....	70
2.3.2. Ley General de Partidos Políticos .....	74
2.3.3. Ley General en materia de delitos electorales .....	76
2.4. Organización jurídica, política y electoral de las entidades federativas .....	78
2.4.1. Organización Política en las constituciones locales .....	80
2.4.2. Legislación local, Caso Michoacán de Ocampo .....	83
2.5. Reflexiones capitulares .....	87

## Capítulo 3

### Principales tópicos de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014

<i>Introducción</i> .....	90
3.1. Antecedentes de la reforma político-electoral de 2014.....	91
3.2. Nuevo sistema electoral; de Federal (IFE) a Nacional (INE) .....	99
3.3. Las Candidaturas Independientes.....	104
3.4. Paridad de género .....	109
3.5. Nuevo esquema de fiscalización electoral.....	116
3.6. El regreso de la reelección.....	120
3.7. Reflexiones capitulares .....	126

## Capítulo 4

### Efectos y consecuencias del surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE)

<i>Introducción</i> .....	129
4.1. Afectaciones al Pacto Federal.....	130
4.2. El funcionamiento del sistema político mexicano en la realidad .....	137
4.3. La intromisión del Instituto Nacional Electoral (INE) en la función electoral de las entidades federativas .....	144
4.3.1. Caso relevante de ejercicio de facultad de atracción por parte del INE.....	145
4.3.2. Caso relevante de ejercicio de facultad de asunción por parte del INE.....	148
4.4. Perjuicios a la autonomía de las entidades federativas en el entorno político-electoral.....	151
4.5. Reflexiones capitulares .....	158
<b>Conclusiones</b> .....	161
<b>Fuentes de Información</b> .....	166

### Índice de tablas

1. Distribución de poderes de la federación en México .....	20
2. Integración de los congresos locales en México .....	81

## Resumen

De acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde 1917, en nuestro país se ha implementado un sistema de gobierno federal; esto quiere decir que las entidades federativas que integran la República, cuentan con libertad y soberanía en su régimen interior, que garantiza su funcionamiento en total independencia con respecto al Poder Federal, con la única restricción de no contravenir ningún aspecto emanado del Pacto Federal.

En el año 2014, se aprobó la reforma constitucional en materia político electoral, que entre otros aspectos, incorporó la transformación de la autoridad electoral, convirtiéndola en una autoridad de tipo nacional, atribuyéndole competencias y facultades para intervenir en elecciones locales y federales.

Con el surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE), la libertad e independencia que la propia Constitución general otorga a las entidades federativas, queda en entredicho, en virtud de que a partir de dicha reforma las autoridades electorales locales, adquieren un nivel de subordinación y dependencia respecto a la autoridad central.

Por lo que se considera importante, realizar un estudio de la génesis de la reforma en materia electoral mencionada, y sobre todo del impacto que la misma ha tenido en el sistema jurídico, político y electoral, en función del federalismo, visto éste último, como un pilar central en la fundación y consolidación del Estado mexicano.

El objetivo primordial del presente trabajo, consiste en dilucidar como es que la jerarquía constitucional en México, al menos en la materia electoral, se ha debilitado, al incorporar en la propia norma suprema, principios rectores de organización política, que no son respetados y acatados en el desempeño de funciones públicas, como lo es la función electoral.

**Palabras clave:** Constitución, Pacto Federal, Proceso electoral, Instituto Nacional Electoral, entidades federativas.

## **Abstract**

In accordance with the Political Constitution of the United Mexican States, valid since 1917, a federal government system has been implemented in our country; This means that the federative entities that make up the Republic have freedom and sovereignty in their internal regime, which guarantees their operation in total independence with respect to the federal power, with the only restriction of not contravening any aspect emanated from the federal pact.

In 2014, the constitutional reform in electoral political matters was approved, which, among other aspects, incorporated the transformation of the electoral authority, converting it into a national authority, attributing powers and faculties to intervene in local and federal elections.

With the emergence of the National Electoral Institute (INE), the freedom and independence that the general Constitution itself grants to the federative entities, is in question, because as a result of this reform the local electoral authorities acquire a level of subordination and dependence on the central authority.

For what is considered important, conduct a study of the genesis of the aforementioned electoral reform, and especially the impact that it has had on the legal, political and electoral system, depending on federalism, seen the latter, as a central pillar in the foundation and consolidation of the Mexican State.

The primary objective of this paper is to elucidate how the constitutional hierarchy in Mexico, at least in electoral matters, has weakened, by incorporating into the supreme norm, guiding principles of political organization, which are not respected and respected in the performance of public functions, as is the electoral function.

**Keywords:** Constitution, Federal Pact, Electoral Process, National Electoral Institute, federative entities.



## Introducción

Nuestro país cuenta con un sistema jurídico abundante y complejo, diseñado bajo un modelo legal multinivel, que permite que cada orden de gobierno pueda generar su propia normativa, es decir, existe una estructura jurídica federal, local e incluso, municipal; este esquema competencial diferenciado surge del principio supremo de organización política denominado federalismo, consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Tales estructuras jurídicas tienen la función primordial de producir un equilibrio normativo que permita la convivencia armónica de poderes públicos en sus respectivos ámbitos de competencia; además de garantizar el resguardo y plena protección de los derechos humanos de los ciudadanos gobernados.

Sin embargo, cuando un poder público, comienza a intervenir en las funciones y a invadir atribuciones reservadas para otro poder, de inmediato se produce un conflicto normativo que rompe la armonía planteada en el documento supremo del Estado mexicano, en lo relativo a su vinculación con el Pacto Federal; dicha situación ha caracterizado el funcionamiento jurídico e institucional en México.

La materia político electoral, no ha sido la excepción; teniendo como último referente la reforma constitucional en la materia del año 2014, que trajo como resultado, la incorporación de algunos elementos novedosos al esquema democrático electoral de nuestro país, los cuales, a decir de los impulsores de la reforma, servirían para revitalizar el desgastado sistema político electoral en México.

Entre los rubros de mayor importancia, que se incorporaron al esquema constitucional y reglamentario de la materia electoral, fueron: la reelección legislativa y de cargos de elección popular para integrar ayuntamientos; la paridad de género que los partidos políticos deben observar para postular candidatos a cargos de elección, tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional.

También se incluyó, un nuevo modelo de fiscalización de recursos públicos destinados a los partidos políticos, más riguroso y que se vio fortalecido con diferentes mecanismos que obligan a los partidos políticos a transparentar sus

gastos con mayor eficiencia; además de incorporar la figura de las candidaturas independientes, otorgando la posibilidad de contender en elecciones por cargos de representación, a ciudadanos que no estén interesados en participar dentro del tradicional sistema de partidos, el cual se había colocado en el escenario democrático como un mecanismo exclusivo de participación política.

Pero sin lugar a dudas, el tema más relevante introducido con la reforma de 2014, fue la transformación del Instituto Federal Electoral (IFE), en el Instituto Nacional Electoral (INE), modificación que para muchos pasó inadvertida, vislumbrándolo como el simple cambio denominativo de un órgano de autoridad electoral.

Sin embargo, dicha alteración posee diversas implicaciones de alcances mayores, en virtud de que al convertir al Instituto Electoral en un órgano de carácter nacional, se le otorgan facultades para ejercer funciones al interior del ámbito local, creando un sistema mixto para el ejercicio de la función electoral.

Justo ahí es donde la mencionada reforma cobra un interés jurídico trascendental, no solo por el empoderamiento facultativo de un órgano central en la función democrática; ni tampoco por el hecho de modificar el sistema jurídico electoral mexicano, posicionándolo como una estructura jurídica y operativa en un sentido vertical, rompiendo el equilibrio y la separación de poderes públicos locales con el federal, que se había mantenido en un funcionamiento relativamente adecuado, desde el surgimiento del Instituto Federal Electoral en su función de árbitro en contiendas electorales.

Aunado a lo anterior, se presenta un aspecto de fondo plenamente relevante, y es que con el surgimiento del INE, se trastoca de manera importante al constitucionalismo mexicano, es decir, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 40 señala que es voluntad del pueblo mexicano constituir una república federal, hecho que implica el reconocimiento de estados libres y soberanos, que podrán auto determinarse en lo que respecta a sus regímenes interiores, sin embargo a partir de 2014, al mismo nivel Constitucional, en el artículo 41, se crea un Instituto, como lo es el Nacional Electoral, al que en el

mismo documento supremo se le confieren facultades para intervenir en procesos electorales locales.

Por ello es que surge el interés de llevar a cabo el presente trabajo de investigación, para analizar las repercusiones jurídicas de la contradicción constitucional plasmada en artículos consecutivos de la Carta Magna, como lo son el 40 y el 41, que en primera instancia establece un sistema federal para la República mexicana, y de inmediato en el siguiente dispositivo normativo, se regula el funcionamiento de un órgano centralizador. Aunque el orden consecutivo de los artículos referidos no va más allá de una circunstancia anecdótica, lo realmente importante recae en el choque normativo presente en el documento jurídico base en la organización política del país.

Este trabajo tiene la misión de acreditar violación por parte del Instituto Nacional Electoral a la autonomía de cada una de las entidades federativas en la función de organizar elecciones, así como las múltiples posibilidades de intervención que el marco jurídico enuncia en favor de la autoridad central en detrimento de los órganos electorales locales.

Por todo lo anterior se intentará comprobar lo que a manera de hipótesis se ha planteado; que la reforma político electoral de 2014 en México atenta contra el Pacto Federal, obstaculiza la organización política y electoral en las entidades, permite intromisiones indebidas del INE en la vida político-electoral de las entidades federativas y elimina la autonomía de los la institutos locales.

Para lograr tal cometido, se perseguirán tres objetivos fundamentales a lo largo de esta investigación; el primero de ellos consiste en describir antecedentes históricos del federalismo así como de aspectos esenciales de la materia político electoral en nuestro país; en segunda instancia, resulta de vital importancia analizar con profundidad las atribuciones constitucionales con las que cuenta el INE; por último, determinar cómo la actividad del INE produce afectación al ejercicio de la autonomía de las entidades federativas en el ejercicio de su función constitucional de garantizar la democracia en el ámbito local.

El presente trabajo, busca, no solo la creación conceptual, sino la comprensión del punto desarrollado, esto es, lograr evidenciar la contradicción

constitucional en relación a la mala praxis del federalismo, ya que en la realidad, es clara la supremacía del orden federal sobre el orden local, no solo en materia electoral, sino que ésta tendencia se extiende a un gran número de actividades gubernamentales.

La investigación se desarrollará, bajo los métodos deductivo y analógico y se utilizará una tipología de investigación documental, ya que para encontrar los resultados esperados en el ámbito hipotético, tenemos la necesidad de recurrir a leyes, análisis históricos, expedientes de reformas sobrevenidas a la constitución en la misma materia, así como a la doctrina jurídica existente en relación a la temática de estudio, por lo que como se aprecia claramente, todo este material de estudio y de investigación nos remite a documentos jurídicos e históricos.

Para lograr dicho propósito, se ha planteado estructurar el trabajo de la siguiente manera:

En el primer capítulo se establecerá la definición conceptual del federalismo, sus antecedentes históricos y las características principales que le dan identidad a dicho sistema de gobierno, que coloca como base de su funcionamiento al Pacto Federal; así mismo y con la finalidad de introducirnos al tema electoral, en su vertiente jurídico político, también se analizará la forma en que se organizan los procesos de renovación de los poderes públicos a través de elecciones periódicas, tanto a nivel federal, como al interior de las entidades federativas.

En el segundo capítulo, se revisará el marco normativo que regula la estructuración política en México, es decir, cómo se integran los órganos responsables de ejercer las funciones de los poderes públicos, cada cuanto tiempo se renuevan y cuáles son las atribuciones y facultades con las que cuenta cada uno de estos órganos; además se analizará todo lo concerniente al derecho electoral mexicano, iniciando por la CPEUM, pasando por los Tratados Internacionales suscritos por el Estado mexicano, las Leyes Reglamentarias de la Constitución, en la materia; y por supuesto, se revisará de manera general el marco normativo en la materia político electoral en las entidades federativas, haciéndose un énfasis particular en el caso de Michoacán.

Para el tercer capítulo, se plantea el estudio de los antecedentes jurídico histórico de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, así como de los principales tópicos incorporados al sistema jurídico electoral mexicano tras la referida reforma; como lo fueron la nacionalización del Instituto Electoral, la inclusión de candidaturas independientes, mismas que podrán estar presentes en cualquier tipo de elección, ya sea en el ámbito local o federal; también se estudiará el principio constitucional de paridad de género en las candidaturas a cargos de elección popular, el nuevo modelo de fiscalización de recursos públicos a partidos políticos y por último, la inclusión de la reelección para determinados tipos de cargos de representación popular.

Para finalizar, en el cuarto y último capítulo, se reflexionará en relación a las afectaciones causadas al federalismo mexicano con las facultades otorgadas al Instituto Nacional Electoral (INE), así como, detallar la forma en que se vulnera la autonomía de las entidades federativas, en el desempeño de la función electoral en su respectivo ámbito competencial; se referirán algunos casos en los que el INE ha ejercido sus facultades en detrimento de las soberanías estatales; pero sobre todo, se planteará una reflexión, a cinco años de la aprobación de la multi citada reforma, en relación al daño causado a la cultura constitucional mexicana, originado por la contravención al principio federal en la rama electoral.

En última instancia, considero prudente, para fines de claridad en la comprensión del trabajo desarrollado, señalar el establecimiento de un criterio desarrollado a lo largo de la presente investigación; al momento de mencionar la palabra “Estado”, la referencia es a la organización política en todo su conjunto, es decir a la unión de factores y elementos, como población, gobierno, territorio, soberanía, idioma, costumbres y tradiciones, religión, entre otras, que dotan de vida e inercia a una nación; por otro lado, cuando se mencione la palabra “estado” será una referencia alusiva a aquella parte integrante de la federación, misma que también será referida como entidad federativa indistintamente.

Así pues, con esta introducción, se da comienzo a la investigación referida, esperando encontrar las respuestas adecuadas para sustentar los planteamientos recién enunciados.

## Capítulo 1

### El federalismo mexicano en materia electoral. Antecedentes y actualidad

SUMARIO 1.1. *El Federalismo.* 1.2. *Vida política en una entidad federativa.* 1.3. *Organización de elecciones en el ámbito federal.* 1.4 *Organización de elecciones en las entidades federativas.* 1.5. *Reflexiones capitulares.*

Desde finales del siglo XVIII hasta nuestros días, la construcción de las figuras Estatales se ha fortalecido; han nacido Estados más sólidos y en ello mucho ha tenido que ver la evolución de algunos factores como el pacto social, la división de poderes, la democracia, los derechos humanos, las relaciones internacionales, entre otros. En este contexto, surge la importancia de la Constitución, en su doble aspecto, legal y político, ya que ésta es la responsable de recoger la voluntad de la nación para marcar el rumbo del Estado que la crea.

La función primordial de una Constitución debe ir más allá de convertirse en un documento solemne, en una manifestación de buenas intenciones o en lo que alguna vez Lassalle refirió en términos simplistas como “la hoja de papel”. El asunto no es tan sencillo como eso: una Constitución debe contener la esencia del pueblo, los valores colectivos que le dan identidad a la nación, aunque también los mecanismos de integración de aquellos valores distintos a los comunes y mayoritarios, porque hasta lo mínimo integra el todo. Así mismo, debe contener la consagración de los derechos individuales de los ciudadanos, los límites y alcances de la función gubernamental y las reglas claras para el ejercicio del poder.

Una Constitución tiene la función de guiar la ruta por la que ha de transitar el Estado; en el ideal debe ser el eje rector sobre el que se tomen decisiones trascendentales para el buen funcionamiento del Estado y sus componentes. Por ello, es indiscutible la necesidad de que tal documento contenga el vigor suficiente

para que nazca con fuerza, pero que además permanezca infranqueable ante las embestidas de los entes facticos de poder y de cualquier otro tipo de amenaza. Justo en ese vigor recae la clave para definir el éxito o el fracaso de la Constitución. Lo contenido en ese documento debe permear en la realidad, de lo contrario se corre el grave riesgo de sacrificar al Estado de Derecho y la certeza, justicia y armonía que éste trae consigo.

La Constitución mexicana no ha sido la excepción de lo antes referido; desde su creación, la búsqueda por lograr los objetivos señalados ha sido genuina. Sin embargo, solo se ha logrado en parte, ya que no cuenta con el vigor requerido para conducir los destinos reales de la Nación por la misma vía que nos señala el documento.

La responsabilidad de lo recién mencionado recae en diversos factores, como pudieran serlo la enorme influencia de poderes facticos, además de problemas sociales internos sumamente complejos como la corrupción, la inseguridad o el estancamiento económico del país. Se podrían enunciar algunos otros factores, sin embargo y por ser el interés de este trabajo, el enfoque se centra en el deficiente diseño normativo y que de manera particular se refleja en lo relacionado con el postulado enmarcado en el artículo 40 constitucional que establece para México un sistema federal, así como su vinculación con la materia electoral.

### 1.1. *Federalismo*

El federalismo es un principio de organización que actualmente goza de una amplia popularidad y aceptación en el concierto internacional. Sin embargo, este fenómeno debe ser entendido de acuerdo a las particularidades que imprime cada país, ya que si bien es posible distinguir diversas similitudes entre uno y otro Estado, lo cierto es que en el ejercicio real de aplicación actúa con diferencias notables, las cuales se explican debido a la existencia de distintas tradiciones, experiencias históricas y culturales.

Estos matices provocan que no sea posible hablar de una “Teoría del Federalismo” o de una hipotética “Guía para la implementación del Federalismo”. Sin embargo, para estar ante la presencia de un Estado Federal es necesario encontrar algunas características fundamentales que nos conduzcan a establecer al menos un modelo o un esquema básico.<sup>1</sup>

De este modo, el federalismo será una unión permanente de entes políticos cuasi soberanos, denominados estados que con base en motivos comunes y fines políticos y públicos reconocidos y aceptados de manera general pactan la consumación de la unión.

El federalismo implica también la división de poderes y la delimitación de autoridad y competencias entre el gobierno nacional (federación) y los gobiernos estatales (constituyentes). Esta división y delimitación queda determinada por una Constitución, ya sea escrita o consuetudinaria.

Desde el punto de vista institucional, los gobiernos federal y los estatales son estructuras que prácticamente ejercen la totalidad de las funciones, es decir que poseen órganos de gobierno ejecutivos, legislativo y judicial con sus respectivas estructuras administrativas que ejercen sus facultades y sus responsabilidades de acuerdo a su jurisdicción.<sup>2</sup>

Un dato relevante es que solo alrededor de 30 países se pueden catalogar como federales, de acuerdo a lo establecido en su Constitución. Entre estos países destacan Estados Unidos de América, Alemania, Argentina, Brasil, Canadá, la India, México y Suiza. Sin embargo, más del 70% de los países del mundo poseen en sus estructuras jurídicas constitucionales alguna forma o algún elemento federativo o al menos cierta organización descentralizada.<sup>3</sup>

Aun con la evolución del federalismo, es contundentemente claro, que el caso más paradigmático y ejemplar es el federalismo de los Estados Unidos de América, debido a que es el primer sistema federal diseñado en una estructura jurídica de

---

<sup>1</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 3-4. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>.

<sup>2</sup> *Idem*.

<sup>3</sup> Laufer, Heinz y Münch, Ursula, “El sistema federativo de la República Federal Alemana”, Stieglitz, Úrsula Leonor (Trad.), *Revista Jurídica Bs As*, Buenos Aires, UBA- Ed. Lexis Nexis, Marzo de 2007, p. 194.



Estado y plasmado en un documento fundacional, como lo fue la Constitución norteamericana de 1787.<sup>4</sup>

### 1.1.1. *Definición de federalismo.*

Según la Real Academia Española, “federalismo” hace referencia a un vocablo que significa sistema de federación entre corporaciones o estados; o bien, teoría o corriente política que defiende los principios de la federación, la que es entendida como la unión estable de Estados en la que la relación entre los miembros se ordena bajo los principios de unidad, autonomía, jerarquía y participación.<sup>5</sup>

Etimológicamente, federalismo, es un término que proviene del latín *foedus*, *foedis*, que hace referencia a alianza, contrato, o pacto. Con el tiempo, este término se hizo acompañar de un adjetivo, estableciéndose como *foedus sociale*, para designar a la *sociedad misma y a su estructura*. Por su parte, los romanos designaban a las tribus que eran aliadas del imperio como *foederati*, es decir, *aliados* o *confederados*, los cuales se reconocían como entidades dependientes del Imperio o del *Hegemon*, de esta manera el *foederati*, que evolucionó al verbo *foederare*, se interpretaba como el acto de conformar una alianza, es decir juntar o unir presuponiendo que para generar esta asociación existía una separación previa de elementos que más tarde se cohesionarían.<sup>6</sup>

El federalismo es pues, un sistema de gobierno, que define la forma del Estado y su organización política con base en la unidad de la pluralidad. De modo que no existe un federalismo por antonomasia, sino distintas manifestaciones de él, por lo que no es posible asentar una definición válida universalmente.<sup>7</sup> Así pues, el federalismo no es reducible a una noción de carácter jurídico puro, sino que se basa en una forma para entender la asociación política que se da dentro del Estado, la cual va más allá del marco del derecho constitucional.<sup>8</sup>

---

<sup>4</sup> Sánchez de la Barquera, *op. cit.*, p. 5.

<sup>5</sup> Real Academia Española, *Diccionario de Lengua Española*, Madrid, vigésimo tercera edición, 2014.

<sup>6</sup> Baca Olamendi, Laura, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 238.

<sup>7</sup> Sánchez de la Barquera, *op. cit.*, pp. 13-14.

<sup>8</sup> Bordeau, Georges, *Tratado de ciencia política*, Unikel, Iris y Gordon, Brunilda (Trad.), México, UNAM-ENEP Acatlán, 1985, t. II, p. 181.

Analizando más a fondo, el federalismo se define por una organización dual o multinivel del poder del Estado, donde cada una de las partes u órdenes de gobierno son independientes, no subordinadas, y además ejercen autonomía política, para decidirse a sí mismas, es decir, “autogobierno más gobierno compartido.”<sup>9</sup>

Como dice Carbonell, el federalismo supone el reconocimiento de la presencia de fuerzas distintas a las del poder central, con reconocimiento de su sustantividad propia, las cuales exigen un campo propio de acción jurídico-político, para la creación de sus propias normas.<sup>10</sup>

El federalismo se trata pues de un esquema de organización de orden político que conlleva un concepto normativo y en donde son necesarias dos fuentes de autoridad básica: los poderes de orden central y los poderes locales, las cuales son denominadas como estados, municipios, provincias, entre otros, mismos que pueden ser gobernados con autonomía relativa, controladas por una entidad central.<sup>11</sup>

A pesar de que existe una variabilidad de esquemas relativos al federalismo, Miguel Carbonell señala que se pueden destacar cuatro puntos esenciales dentro de la estructura jurídica-política federalista:

- a) Se trata de una norma que posibilita la organización política de los espacios territoriales que constituyen un país, mediante relaciones de paridad, sin niveles de subordinación, pero acordes a una jerarquía de coordinación.
- b) Comprende un esquema de organización que integra unidades con autonomía relativa con relación a una entidad superior. Se trata de salvaguardar las singularidades culturales de cada una de las regiones de una nación, entendida como entidad coordinadora.
- c) Posibilita la división del poder político de un territorio (nación) y evitando con ello autoritarismos, ya sea bajo el esquema de división de poderes (ejecutivo, legislativo y judicial) o de particiones funcionales y de competencias.

---

<sup>9</sup> Elazar, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Ed. Hacer, 1990, p. 32.

<sup>10</sup> Carbonell, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 381.

<sup>11</sup> Cámara de Diputados, *Federalismo*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009, p. 3.

- d) Se establece la asignación de los bienes públicos que no están de la categoría de divisibles a nivel territorial (gobierno central) y aquellos bienes públicos que inciden de forma acotada en los territorios (gobiernos locales).<sup>12</sup>

Para abonar a la cimentación de la definición de federalismo y sus alcances, Burgoa aporta cuatro características de indudable relevancia, la primera de ellas es la “autonomía democrática de los estados miembros”; esto se refiere a la posibilidad de elegir libremente a los integrantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en el ámbito local, así como las formas y procesos para lograr dicha integración.

La segunda característica consiste en la “autonomía constitucional”, ya que los estados integrantes se organizan a sí mismos en los aspectos jurídicos y políticos, siempre y cuando su organización no contravenga al pacto federal.

En tercer momento menciona la “autonomía judicial, legislativa y ejecutiva”, que consiste en el libre ejercicio de las facultades establecidas para el ámbito local.

Por último, y quizá el aspecto de mayor relevancia, es la “participación de los estados miembros en la formación de la voluntad política nacional”; esto significa que los estados cuentan con la posibilidad de integrar el Congreso Federal, participar en las reformas constitucionales, además de contar con recursos jurídicos para recurrir judicialmente decisiones del poder federal que puedan afectar su esfera de derechos.<sup>13</sup>

Es prudente señalar otra consideración planteada por Abromeit, que afirma que la manera en que se forma un Estado imprime un sello característico a su forma de federalismo y su posterior evolución, es decir que aquellos Estados que su génesis plasma una organización consensada desde las partes integrantes, termina concertando un federalismo más auténtico, es decir se apega en mayor grado al esquema general de este sistema; en tanto que una génesis estatal a la inversa, es decir, no propiamente pactada desde las partes integrantes sino más bien impuesta desde un poder central se aleja del tipo ideal y termina por no ser un federalismo auténtico, que podría ser, esto último, un poco el caso de México.<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 18.

<sup>13</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, 5ª ed., Porrúa, 1984, pp. 50-53.

<sup>14</sup> Abromeit, Heidrun, *El Estado Unitario Encubierto*, Berlín, Ed. Opladen, 1992, p. 102.

En síntesis, a pesar de las variantes señaladas anteriormente con respecto a la definición del federalismo, éste sigue siendo parte del mundo contemporáneo y haciendo referencia a un mecanismo político para la distribución del poder entre un poder central y los entes que conforman la división político territorial del Estado.

La flexibilidad, permitida por la estructura o el modelo de federalismo, así como su dinámica, que se orienta por principios políticos, le ha permitido sobrevivir a lo largo de los últimos siglos. Por lo que se destaca que no se trata de una casualidad que aún ahora, en nuestro tiempo, existen ejemplos de Estados federales que propagan un “federalismo renovado” o bien, un “nuevo federalismo” aplicables a la vitalidad de sociedades jóvenes que han incorporado en su cultura colectiva nuevos valores democráticos que convierten a las sociedades en entes de mayor participación política.

### 1.1.2. *Historia del federalismo*

Como tantos elementos conceptuales propios del derecho constitucional y de la ciencia política, el federalismo encuentra su origen hace más de dos mil años en la Antigua Grecia hacia el siglo V a.C., con la formación de una liga de Estados soberanos, creada con la finalidad de procurar la defensa común de sus pueblos y garantizar la libertad de comercio.<sup>15</sup>

Aquel modelo político conformado en la antigua Grecia, buscaba la consolidación de la democracia, es decir que el pueblo se gobernara a si mismo de manera directa, mediante estructuras democráticas reguladas y funcionando bajos sus propias normas, a esto se le conocía como *nomos*, y la característica de que el mismo pueblo creaba su derecho produjo el término *auto-nomos*, de donde proviene la palabra autonomía, que como ya se ha dicho es una característica esencial de los Estados federales.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Barceló Rojas, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 1. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/3.pdf>.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 2.

El sistema de confederación o federación construido en Grecia, duró menos de medio siglo, ya que dentro de esta federación comenzaron a conformarse dos nuevas federaciones, una liderada por Atenas y la otra por Esparta, cada una buscando acrecentar su poder económico, bélico, territorial y poblacional; esta división provocó la confrontación de los estados griegos desembocando aquellas diferencias en la Guerra del Peloponeso, que se prolongó por varios años, hasta que Esparta recurrió a Prusia para solicitarle apoyo militar y poder así, derrotar a Atenas.

A pesar de la efímera aparición de esta figura de unión de estados, su relevancia es mayor en virtud de que es el primer registro en la historia de un modelo bien diseñado, organizado y regulado de una agrupación de pueblos que buscaban sumar sus fuerzas para concretar objetivos comunes. Este motivo se puede interpretar como ese momento histórico de la Grecia Antigua en que puede ser considerado como el surgimiento del federalismo.

Por su parte, en Roma, fundamentalmente en la etapa del Imperio hubo intentos por conformar un modelo federal, donde se planteaba que la propia Roma fungiera como núcleo de la federación, incluso existió la idea de conformar un Gran Parlamento integrado por representantes de Roma y sus provincias. Desafortunadamente, estos intentos jamás llegaron a concretarse por circunstancias que tenían que ver con territorios geográficamente distantes, culturas e idiomas diferentes en los diversos lugares conquistados por Roma, constantes enfrentamientos bélicos de expansión o de defensa de territorios conquistados que al final de cuentas privaron a la historia de conocer que hubiere sucedido con Roma implementando un sistema federal.<sup>17</sup>

Tras estos primeros esbozos, surgió el interés por estudiar el fenómeno de la integración de las sociedades humanas, en un sentido formal, y paulatinamente se comenzó a construir el concepto de federación; por ejemplo, el jurista y teórico político Johannes Althaus, es reconocido como uno de los primeros estudiosos del federalismo, al momento de estudiar la evolución de las asociaciones humanas.

---

<sup>17</sup> Lowenstein, Karl, "Roma y la teoría general del Estado", en *Revista de estudios políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 174, 1970, p. 31.

Además, fue un férreo opositor de la autoridad irrestricta de los reyes en el aspecto del ejercicio de autoridad centralizada.<sup>18</sup>

Por su parte Montesquieu, desarrolló la noción de “república federativa”, como una propuesta de reforma ante el despotismo francés, donde la República, debía ser concebida como un conjunto de repúblicas, bajo la modalidad de convención, donde diversas entidades se prestaban para ser parte de un estado más grande, pero cada una conservaba su personalidad.<sup>19</sup>

Otros autores relevantes para el desarrollo del federalismo son Alexander Hamilton, John Jay y James Madison. Ellos son los autores de “El Federalista” y concebían al federalismo como una unidad en la diversidad, que se caracterizaba como una interrelación e independencia de las organizaciones estatales, desde la óptica jurídica de los estados que forman parte de la federación, vinculado al constitucionalismo.<sup>20</sup>

Alexis de Tocqueville aproxima la presente investigación al federalismo de las trece colonias norteamericanas, que se aliaron para generarse protección económica y comercial, protección fiscal, seguridad, bajo el modelo de un gobierno federal con funciones que no estaban consideradas dentro de las atribuciones de los estados, los cuales eran gobernados por ciudadanos.<sup>21</sup>

Jesús Reyes Heróles publicó una obra llamada *El liberalismo mexicano*, donde postuló que los estados gozan de soberanía y están en posibilidades de federar, es decir, hacer alianzas, para crear la federación, cediendo a ciertos derechos.<sup>22</sup>

Por otra parte, se afirma que el federalismo moderno tuvo su origen en los Estados Unidos de América, con el propósito de evitar la división y desunión de las antiguas colonias inglesas que conformaban esta nación. La pretensión era establecer una unidad perfecta, con base en la justicia y la libertad, para generar la

---

<sup>18</sup> Mesnard, Pierre y Renales, Jorge, *El desarrollo de la filosofía política en el siglo XVI*, Puerto Rico, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956, p. 555.

<sup>19</sup> XVI Legislatura del Senado de la República, *El federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis*, México, 3ª edición, 1998, p. 11.

<sup>20</sup> *Idem.*

<sup>21</sup> Citado por Carbonell, Miguel, *op. cit.*, p. 11.

<sup>22</sup> *Idem.*

tranquilidad interior, además de proveer de la debida defensa común y el bienestar general: en el proceso de concertación para el nacimiento de los Estados Unidos de Norteamérica existieron muchísimas diferencias entre los estados fundadores. Sin embargo, un factor definitivo para lograr la unión, fue el riesgo latente que representaba Inglaterra; las ex colonias sabían que solo organizadas y juntas podían hacer frente a un eventual intento de los ingleses por recuperar esos territorios.<sup>23</sup>

Como ya se dijo, el federalismo se trata de un camino de organización institucional que busca establecer la descentralización política y administrativa del aparato de gobierno de una nación, creando así un poder soberano (el gobierno federal), donde las entidades locales son representadas, pero a la vez son soberanas y autónomas en sus territorios y sociedades.

Así pues, hay registro en la historia de federaciones tanto de carácter monárquico o imperial hasta republicanas, desde la antigüedad hasta la era contemporánea, y lo más llamativo, implementado tanto en regímenes democráticos como autoritarios.

Por ello, puede decirse que existen diferentes tipos de federalismo en coexistencia, adoptando las más diversas formas de gobierno, incluso algunas de ellas son claramente opuestas entre sí.

En América Latina, especialmente en México, Brasil, Argentina, los antecedentes del federalismo, como sistema de organización política, se ubican en el siglo XIX, en el periodo donde se conformaron los Estados nacionales, posterior a la consumación de las luchas independentistas. La mayoría de los nuevos Estados siguieron una orientación de tipo confederal; seguramente obedeciendo a la tendencia marcada por los Estados Unidos de América, pero también con la intención de superar ideas centralistas que buscaban permear en la organización política de los nuevos países, como lo menciona Alicia Ziccardi:

Las tendencias federalistas se manifiestan a partir de una tensión entre provincialización y centralización del poder, representada esta última por el Imperio

---

<sup>23</sup> Hamilton, Alexander, Madison, James, Jay, John, *El federalista*, Velasco, Gustavo R. (Trad.), México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 2001, p. 388.

de Iturbide en México, por el Imperio en Brasil y por los Directores Supremos en la Argentina. De allí que los tres países elaboren modelos doctrinarios e institucionales capaces de dar vida a una forma de gobierno dispuesta a conjugar tanto la provincialización como la centralización, individualizándola en la federación.<sup>24</sup>

En el origen mismo del federalismo, los tres países más grandes de América Latina compartían la intención de constituir un poder central que fuera capaz de subordinar a los poderes regionales, lo cual se logró pero sin eliminar las rivalidades entre el centro y las provincias.<sup>25</sup>

Incluso existe una tesis que postula que los precedentes del federalismo mexicano se encuentran en la vieja organización prehispánica política, en la que se afirma que los pueblos del Anáhuac, pactaban diversas alianzas a modo de la organización federal. Por ejemplo, la relación entre Tenochtitlán, Texcoco y Tlacopan o bien la relación entre Tlaxcala, Cholula y Huejotzingo, pero no está fundado que los constituyentes tuvieran como inspiración este lejano pasado.<sup>26</sup>

En la época de la Colonia, al final, hubo hechos que influyeron notablemente en la instauración del federalismo en México, tales como: el sistema de intendencias de influencia francesa y la presencia de provincias internas, la influencia de los ayuntamientos los cuales se unieron en el momento de la independencia y la creación de diputaciones provinciales, basados en las intendencias creadas por la Constitución de Cádiz de 1812, artículos 324 y 337.<sup>27</sup>

De manera más concreta, se señala que en México, en 1824, el Congreso aprobó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, la cual decía: La Nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal; el poder supremo de la federación era dividido para su ejercicio en tres

---

<sup>24</sup> Ziccardi, Alicia, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica CIDE, Vol. XII, núm. 2, II Semestre de 2003, p. 324-325.

<sup>25</sup> *Idem.*

<sup>26</sup> Valencia Carmona, Salvador, “En torno al federalismo mexicano”, en María Hernández, Antonio y Valadés, Diego (Coords.), *Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003 p. 359-360. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/19.pdf>.

<sup>27</sup> *Idem.*



órdenes o categorías: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, haciéndose lo propio en cada entidad federativa.<sup>28</sup>

Pero en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857, se estableció que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente al régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.”<sup>29</sup>

La Revolución Mexicana iniciada en 1910, que destituyó al general Porfirio Díaz, no reconsideró esta forma de gobierno constitucional y es hasta la aparición de la Constitución del 5 de febrero de 1917, que dicho sea de paso goza de relevancia internacional al incorporar garantías y derechos sociales fundamentales, pero sin modificar o derogar los artículos 40 y 41 relativos a la soberanía nacional y a la forma de gobierno.

En la Carta Magna se legisló la actual división del territorio nacional en 31 entidades federativas y un Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y se reconoció que le correspondía a la Suprema Corte conocer y resolver los conflictos que se suscitaban entre los poderes de la Unión y los estados (artículo 106).<sup>30</sup>

### 1.1.3. *Conceptualización del pacto federal en México*

Una de las más grandes aspiraciones que pertenecieron a los grupos gobernantes liberales y conservadores, recién consumada la Independencia, así como de los gobiernos posteriores, independientemente de que fueran dictadores o constitucionalistas, era conducir a México hacia el camino de las grandes naciones, con potencial económico, y prosperidad social, sin embargo previo a lograrlo se debía dejar en claro la ruta de organización política, dando origen al debate entre los estados-nación o el federalismo estadounidense.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup> Congreso General Constituyente, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 4 de octubre 1824, art. 4.

<sup>29</sup> Congreso General Constituyente, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 5 febrero de 1857, art. 40.

<sup>30</sup> Ziccardi, Alicia, *op. cit.*, p. 325.

<sup>31</sup> Ortega Morales, Luis, “Pacto federal Democrático”, en Álvarez Arredondo, Ricardo (Coord.), *La reforma*

El federalismo tiene como esencia la generación de instituciones y procesos que permitan conquistar la unidad política con respeto a la diversidad para la solución de los problemas. Tales instituciones y procesos deben impregnarse de activos sociales como la democracia y el respeto a la soberanía para lograr gobiernos verdaderamente representativos en los ámbitos local y federal. El federalismo debe ser capaz de conciliar intereses y valores diversos, inherentes a la sociedad.

En México, en el Congreso Constituyente de 1824, el pacto federal se materializó en la Constitución dentro de los artículos 40 y 41, debido a que quedó estipulada y regulada la alianza o unión en la que todos los estados soberanos expresan y acuerdan, por medio de sus representantes, los derechos que son cedidos a la federación para el bien general de ella y de los que cada uno se reserva.

Por lo que es consustancial al federalismo la existencia de dos estructuras constitucionales e interdependientes: la organización constitucional federal, y la organización constitucional local. Las dos emanan del Pacto Federal expresado en una Constitución escrita.<sup>32</sup>

Se habla de estados libres y soberanos los cuales son copartícipes del Pacto Federal, sin llegar al punto de ser naciones independientes en lo absoluto.<sup>33</sup> De hecho, en el ámbito de cada entidad federativa, el modelo se replica en una escala menor. La Carta Magna mandata que la base de la organización política y territorial de las entidades es el municipio, que de igual manera cede parte de su poder en cuanto órgano de gobierno para fortalecer la unión; es algo similar a los casos previamente referidos de la Antigua Grecia, es decir, y sin que sea propiamente ello, hipotéticamente se conforman varias federaciones dentro de una federación, todo esto de conformidad con el artículo 115 constitucional.

Mientras que la Federación recoge sus atribuciones de lo expresado en el artículo 124, el cual faculta a los estados que se sean entidades competentes para

---

*del Estado en blanco y negro; Agenda para la reforma del Estado*, México, 2007, pp. 189-190. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/14.pdf>.

<sup>32</sup> Faya Viesca, Jacinto, *El federalismo mexicano; Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988, p. 25.

<sup>33</sup> Higuera Castro, Francisco, “El federalismo mexicano: breves comentarios en cuanto a su diseño constitucional”, en Revista Jurídica *Aequitas*, México, Segunda Época, No. 37, Diciembre de 1999, p. 34.

el establecimiento de sus atribuciones y complementando la del órgano central, sin llegar a sobreponer funciones que se regulan claramente en la Constitución Mexicana.<sup>34</sup>

En el México actual, con diversos proyectos de reforma profunda, que ya han sido implementados en los últimos años, se ha dado paso a una lucha entre fortalecer a un modelo presidencialista o favorecer la autonomía relativa de los otros poderes; o bien, favorecer la construcción de una nueva sociedad con participación municipal, así como de las entidades federativas y los municipios.<sup>35</sup>

El federalismo es un modo de organizar el poder y ejercerlo dentro del Estado de Derecho, con respeto a la autonomía y la capacidad de gestión de los gobiernos, con base a la Constitución, la cual determina la estructura organizacional del país. Pero los integrantes de la Federación deben ser entidades que por su carácter electo, representativo, democrático, personalidad jurídica propia y su función política, así como por su autonomía financiera y fiscal, deben ostentar funciones reales y no declarativas, pero conservando siempre la unidad nacional.<sup>36</sup>

Las entidades federativas están facultadas para participar de forma directa en la elaboración, conducción, vigilancia y toma de decisiones sobre los planes nacionales de desarrollo y son directamente responsables en su ámbito de competencia de coadyuvar con lo que solicite el gobierno general, a fin de establecer políticas efectivas.

Se debe fomentar una sana descentralización para transferir de forma real a los estados todas estas funciones. Federalismo es distribución de poder, descentralizado con reconcomiendo de las fuerzas regionales activas en coordinación con las políticas e intereses de la federación.<sup>37</sup>

Es vital permanecer atentos para no caer en un nuevo y falso federalismo acorde al interés del gobierno centralista, desconociendo las prerrogativas de las entidades federativas, otorgándoles un verdadero reconocimiento en búsqueda de desarrollo de toda la nación.

---

<sup>34</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, México, 9ª edición, 1995, pp. 231-232.

<sup>35</sup> Ortega Morales, Luis, *op. cit.*, pp. 191-192.

<sup>36</sup> Carpizo Mc Gregor, Jorg *op. cit.* 234.

<sup>37</sup> Ortega Morales, Luis, *op. cit.*, p. 193.

## 1.2. *Vida política en una entidad federativa*

Nuestra Constitución, de manera particular en el artículo 40, plantea para el Estado Mexicano una construcción federal; esto es, desde un aspecto jurídico la existencia de normas que son válidas para todo el territorio nacional y otras cuyo ámbito espacial se reducen exclusivamente a ciertas porciones de todo el territorio. Las primeras son federales y las segundas locales; sin embargo, no significa que unas sean superiores a las otras, sencillamente poseen diferentes ámbitos de aplicación.<sup>38</sup>

Como refiere Jorge Carpizo, el sistema federal es una de las principales columnas en la constitución que sostienen al Estado Mexicano. Dota de una esencia a la organización política nacional, y otorga, al menos en la letra, libertad y soberanía a las entidades federativas, en lo que a su régimen interior concierne. Dicho sea de paso, la mayor parte de las competencias deben ser para la entidad federativa. En un federalismo ideal, serían las menos las competencias delegadas al poder central, y todo aquello que no esté expresamente señalado en favor de la federación, de forma automática será facultad del poder local.<sup>39</sup>

La soberanía de los estados federados debe entenderse como la autonomía que poseen tales entidades para auto determinarse en su espacio territorial y en su régimen interior en el ejercicio de cualquiera de sus poderes públicos, llámese ejecutivo, legislativo o judicial.<sup>40</sup>

### 1.2.1. *Funcionamiento de entidad federativa en la idealidad*

El Estado federal implica un modelo de organización de orden jurídico-político, en el cual el poder se encuentra en distintos órdenes para el ejercicio de la autoridad a favor de los órganos de poder; sus facultades se encuentran contenidas y

---

<sup>38</sup> Camargo González, Ismael, “El régimen interior de las entidades federativas”, en Astudillo, Cesar (et al coords.) *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 68. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2642/7.pdf>.

<sup>39</sup> Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993, pp. 93-94.

<sup>40</sup> Camargo González, Ismael, *op. cit.*, p.70.

enunciadas en la Constitución. Como señala Jaime Cárdenas, la concepción institucional de este tipo de sistema, se fundamenta en la pluralidad de los núcleos de poder soberano que funcionan coordinados entre sí; de tal manera que al gobierno federal se le confiere una cantidad mínima de poderes, apenas los indispensables para garantizar la unidad política y económica, y los estados federados ostentan el resto de facultades de acuerdo a su libre determinación en ejercicio de su soberanía.<sup>41</sup>

El federalismo, como sistema político, se ubica como un modelo intermedio entre los Estados unitarios y los Estados confederados. Los Estados unitarios se caracterizan por la homogénea e indivisible concentración del poder y sus regiones adolecen de autonomía, o incluso de gobierno propio.

En una confederación de estados, sus integrantes gozan de soberanía interna y externa, de modo que las decisiones que se toman por parte de la confederación no vinculan de forma directa a los gobernados de las entidades que forman parte de la confederación, sino que se hace necesario que primero cada miembro, en el ejercicio de su soberanía, adopte como propias las decisiones que tome la misma confederación.

Por otra parte, dentro del Estado federal, sus integrantes pierden su soberanía externa y transfieren determinadas facultades internas al poder central, reconocido como poder federal y se reservan para sí, todas aquellas facultades que no se transfieren a la autoridad federal.<sup>42</sup>

El Estado federal es más que un ente del derecho público: es una soberanía y, por consiguiente, un Estado. Cada uno de los estados miembros se integran a la federación con la totalidad de su territorio. La autoridad del Estado federal atiende los asuntos exteriores e interiores, no así la confederación, que sólo se ocupa de los asuntos exteriores. El Estado federal ejerce directamente la autoridad sobre todos y solo hay una nacionalidad común; las asociaciones están unidas, no por un tratado, sino por una Constitución. Además, ningún estado miembro puede

---

<sup>41</sup> Cárdenas Gracia, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996, p. 195.

<sup>42</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 33ª edición, Ed. Porrúa, 2000, p. 112.

abandonar el pacto, lo que no sucede con la confederación, en la que los miembros cuentan con esa posibilidad.<sup>43</sup>

Además, es necesario hacer mención de que el origen del Estado federal es atribuido a los Estados Unidos de América, al momento de su elección de este modelo, cuya característica principal se basa en la forma de distribución de competencias que le confiere la Constitución. Cada una de las partes que conforman la federación, bajo la fórmula de que la federación sólo puede ejercer las atribuciones que le confiere expresamente la Constitución y por exclusión todas aquellas no reservadas a aquella se entiende reservadas a favor de los estados federados.<sup>44</sup>

Dicha forma de distribución de competencias en el sistema federal también puede desarrollarse a la inversa; es decir, cuando la Constitución no reservó expresamente atribuciones a los estados federados, comprendidas como atribuciones reservadas a favor de la Federación, por lo que, bajo este modelo, los poderes residuales no corresponden a los estados integrantes sino a la Federación misma.<sup>45</sup>

El Estado federal es una formación estatal, que gracias a su complicada construcción y a su estrecha vinculación de las situaciones históricas en constante cambio, debe ser comprendido en puntos históricos concretos, desde una consideración histórico-pragmática, antes que desde una teoría sólo abstracta.<sup>46</sup>

Es que en el sistema federal se procura la presencia de dos mandos de poder: uno central y otro local, lo que, implica una fracción del poder en sí mismo y se traduce en una autolimitación *per se*, que queda prescrita por la Constitución.<sup>47</sup>

Por su parte, en el caso mexicano, el federalismo fue adoptado por el constituyente de 1824; tiene su génesis en el federalismo norteamericano, pero con independencia de los acontecimientos históricos que generaron su establecimiento y también con las excepciones de las peculiaridades propias del caso. El sistema

---

<sup>43</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, México, UNAM, 2005, p. 32.

<sup>44</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1997, p. 314.

<sup>45</sup> *Idem*.

<sup>46</sup> Fernández Segado, Francisco, *El federalismo en América Latina, Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*, Buenos Aires, Ediar-UNAM, 2003, p. 1167.

<sup>47</sup> Armenta López, *op. cit.*, p. 32.

federal mexicano por su forma de operación ha terminado, si se le puede llamar así, en un federalismo centralizado, ya que con el paso del tiempo ha venido ampliando las facultades a los poderes federales en detrimento de las entidades federativas.

De modo que, en un principio, la fórmula norteamericana de federalismo quedó plasmada en la Constitución Mexicana en su Artículo 124, aunque las condiciones de México eran totalmente disimiles con las de los Estado Unidos de América; aquí el federalismo se formó desde el poder central, lo cual ha permitido que las autoridades federales, como el Presidente de la República en representación del poder ejecutivo y el poder legislativo a través del Congreso de la Unión, hayan generado un marco normativo en detrimento de la potestad de las autoridades locales.

Como ya se señaló con anterioridad, el federalismo implica una coexistencia entre dos órdenes de autoridad: la federal y la local. Pero en México, la primera se le ha denominado “poderes federales o de la Unión” y a los componentes de la segunda se le ha denominado “estados libres y soberanos”, pero ambos espacios deben su origen y competencia a un ordenamiento superior que es el de la constitución y sin el cual no tendrían validez.

Es por ello que la autonomía local es una de las características que resultan primordiales para el estado federal, ya que éste encuentra en la autonomía su propia fortaleza, con esto se permite que las entidades federativas sean capaces de ejecutar actos de gobierno propios, con los cuales se contribuye al fortalecimiento de la Federación. Lo anterior relativo a la autoridad local en México se prevé en el artículo 40 constitucional.<sup>48</sup>

Para Leonel Armenta, es la soberanía la que pertenece de forma exclusiva al Estado federal, mientras que la autonomía le corresponde a las entidades federativas, ya que ellas pueden contar con su propia legislación y Constitución pero participando siempre en la formación de la voluntad federal.<sup>49</sup>

---

<sup>48</sup> Congreso Constituyente, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Querétaro, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 12 de Abril de 2019, art. 40. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

<sup>49</sup> Armenta López, Leonel Alejandro, *op. cit.*, p. 75.

De esta manera tenemos que el Estado federal constituye una estructura política descentralizada, en la que el espacio político y el espacio jurídico se dividen en distintas circunscripciones territoriales, las cuales son consideradas como unidades políticas autónomas, que han recibido diversos nombres como entidades federativas, entidades asociadas, comunidades autónomas, etcétera.

Dichas circunscripciones aparecen como miembros de un Estado más amplio, el federal. En definitiva, en un Estado que se podría calificar como común, es donde conviven dos órdenes jurídicos, como ya se dijo ampliamente: la Constitución General de la República con su legislación reglamentaria o secundaria; y las Constituciones de los estados, de las que derivan, evidentemente, las leyes locales.

Pero a su vez, dichos órdenes jurídicos confluyen en dos órdenes políticos que se distinguen en autoridades federales y en autoridades locales o estatales, ambas, con tres poderes: ejecutivo, legislativo y el judicial en los dos espacios o ámbitos competenciales.<sup>50</sup>

### 1.2.2. Organización política y electoral en entidad federativa

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 43 constitucional, México en su esquema federal se compone de 31 estados libres y soberanos en lo que corresponde a su régimen interior, así como por la Ciudad de México, misma que desde la reforma constitucional del año 2016 ya es equiparada a una entidad federativa, con la característica particular de que es la sede de los Poderes de la Unión.<sup>51</sup>

Estos Poderes de la Unión, depositarios del poder supremo de la federación se encuentran divididos en tres poderes, distribuidos y organizados, en una visualización simple, de la siguiente manera:

---

<sup>50</sup> De los Santos, Olivo, *El constitucionalismo y las entidades federativas. Necesidad de estructurar un corpus jurídico-doctrinal fundamental local*, México, UNAM, 2001, p. 307.

<sup>51</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., art. 43 y 44.



**Figura 1. Distribución de poderes de la federación en México**

PODER	¿QUÉ HACE?	¿QUIÉN LO EJERCE?
Legislativo	Elabora las leyes	El Congreso de la Unión
Ejecutivo	Se encarga de que se cumplan las leyes.	El Presidente de la República
Judicial	Interpreta las leyes e imparte justicia	La Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito.

Fuente: Instituto Nacional Electoral (2018).

Lo anterior cobra importancia, en virtud de que las entidades federativas poseen estructuras espejo a la federal, cada entidad con sus propios mecanismos de integración y de organización, pero ejerciendo las mismas funciones en el ámbito de su competencia.

Los poderes ejecutivos, tanto en la Unión, como en los estados y la Ciudad de México son nombrados por un periodo de 6 años, sin posibilidad de reelección, y son depositados en el Presidente de la República, en los Gobernadores de cada estado y en el Jefe de Gobierno de la Ciudad de México, respectivamente.<sup>52</sup>

La renovación del poder legislativo y ejecutivo se realiza mediante el ejercicio de elecciones libres, auténticas y periódicas donde los ciudadanos tienen derecho a participar por un cargo de elección, a través de los partidos políticos o de las candidaturas independientes, para fortalecer la vida democrática del país. Esto hace posible que todos los ciudadanos encuentren la posibilidad de tener acceso al ejercicio del poder público.

Por lo mismo, también cuentan con el derecho de acceder al uso de los medios de comunicación social para difundir propuestas y planes de trabajo con la intención de convencer al electorado; con algunas limitantes que persiguen la

<sup>52</sup> Instituto Nacional Electoral, *Información Básica Sistema Electoral Mexicano*, México, 2018. Disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema\\_Politico\\_Electoral\\_Mexicano/](http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/).

sanidad de los procesos, como por ejemplo el abstenerse de calumniar a terceros; el tiempo será regulado por parte del Instituto Nacional Electoral.<sup>53</sup>

Tanto los partidos políticos, como los candidatos independientes tienen derecho a participar en los procesos de las elecciones de las entidades federativas y municipales.

Por otra parte, en el ámbito federal, tanto los partidos políticos, como los candidatos independientes, cuentan con financiamiento público para el desarrollo de sus campañas, y en el caso exclusivo de los partidos políticos también para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y así conservar su funcionamiento orgánico; cada entidad federativa posee la facultad de determinar las formulas y mecanismos para otorgar financiamiento a partidos políticos con registro estatal.<sup>54</sup>

De igual manera, en el ámbito federal, la duración de las campañas electorales en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales deben tener una duración de noventa días; mientras que en el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados federal, las campañas electorales deben tener una duración de sesenta días. En el ámbito electoral local, cada entidad federativa determina cuánto tiempo durarán sus procesos electorales locales, así como los respectivos periodos que integran al proceso.<sup>55</sup>

Al Instituto Nacional Electoral corresponde la ejecución de las funciones electorales en procesos federales, pero para las elecciones locales, deben estar a cargo de los organismos públicos locales de conformidad con la Constitución y sus leyes secundarias. Sin embargo, la misma Constitución establece la posibilidad de que las elecciones locales sean organizadas por el propio Instituto Nacional Electoral, en una acción que facilita la posibilidad de alguna vulneración a la autonomía de las entidades federativas, situación que será abordada a detalle más adelante en este mismo trabajo.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, art. 41 Fracción III.

<sup>54</sup> *Ibidem*, p. 46.

<sup>55</sup> *Ibidem*, p. 49.

<sup>56</sup> *Ibid.*

Este mismo Instituto debe garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales conforme a sus principios, utilizando un sistema de medios de impugnación, apegado a la Constitución, a las leyes secundarias y a los Tratados Internacionales de la materia, permitiendo que los ciudadanos ejerzan su derecho a votar, a ser votados y a ejercer su libertad de asociación con forme al artículo 99 de la Constitución.<sup>57</sup>

### 1.3. Organización de elecciones a nivel federal

El proceso electoral federal, legalmente se define, como un “conjunto de actos que tienen como propósito la renovación periódica de los integrantes de los poderes legislativo y ejecutivo de la Unión, que son realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos”.<sup>58</sup>

El responsable principal de la conducción de las elecciones para cargos públicos de nivel federal es el Instituto Nacional Electoral, que a través de sus órganos centrales, de las diferentes direcciones ejecutivas, de las unidades técnicas, de los órganos delegacionales y de sus órganos de vigilancia cubren las diferentes funciones electorales necesarias para cumplir con su función de garantizar el principio democrático del país.

La renovación del titular del Ejecutivo Federal se lleva a cabo cada 6 años, y en el mismo proceso electoral se renueva la totalidad del Congreso de la Unión, es decir se eligen a los 128 senadores y a los 500 diputados federales. Solo la Cámara de diputados federal renueva la totalidad de sus integrantes cada 3 años, en una elección a la que se le suele denominar elección intermedia.<sup>59</sup>

En términos legales el proceso electoral consta de cuatro etapas. La primera de ellas es la preparación de la elección, misma que abarca el inicio del proceso electoral, el periodo de precampañas, la solicitud de registro de candidatos y las

---

<sup>57</sup> *Ibidem*, p. 53.

<sup>58</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. *Derecho electoral mexicano*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011, p. 55.

<sup>59</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, *op. cit.*, Título Tercero.

campañas electorales. La segunda etapa es la jornada electoral que se refiere al día en que se celebra la elección; comienza a las 8 de la mañana del día de la elección y concluye al momento que se declaran clausuradas las casillas.

La tercera etapa es la de resultados y declaración de validez de las elecciones, la cual se integra por los cómputos distritales, estatales y nacional y la entrega de las correspondientes constancias de mayoría. Por último, encontramos la etapa de dictamen y declaraciones de validez de las elecciones, que es la fase en la que se resuelven, por lo regular en vía jurisdiccional, las impugnaciones e inconformidades derivadas del proceso electoral y los resultados electorales obtenidos.<sup>60</sup>

El INE también es el responsable de designar y capacitar funcionarios de casilla y determinar la ubicación de éstas, resguardar el listado nominal de electores, elaborar la documentación electoral, administrar los tiempos de radio y televisión que serán utilizados por los candidatos y sus partidos políticos, entre muchas funciones más.

### 1.3.1. *Historia de Organización de Elecciones en México*

El sistema de elecciones en México ha registrado variaciones considerables de acuerdo al momento histórico y al contexto político que imperaba en cada hito importante. Durante el siglo XIX existieron regímenes federalistas y centralistas, los cuales eran acordes con las posiciones liberales y conservadoras que determinaron el diseño y estructura del sistema constitucional.

El Estado y el gobierno condicionaron de forma clara la manera de regular y renovar los poderes públicos en México. Las elecciones fueron evolucionando a la par de los distintos diseños constitucionales que han estado vigentes en el país. Los primeros modelos fueron restrictivos, hasta llegar a otros en los que la voluntad ciudadana y el voto público y general fueron los principios determinantes para el funcionamiento del sistema político mexicano.

---

<sup>60</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, última reforma DOF 27 de Enero de 2017, artículo 208. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

Posterior al inicio de la Guerra de Independencia, en 1812, la Constitución de Cádiz, que fue el primer texto constitucional vigente en el territorio nacional mexicano, contempló un sistema de elección indirecto para elegir a los integrantes de las Cortes, y se estableció un tipo de voto censitario,<sup>61</sup> donde solamente los ciudadanos españoles podían ejercer este derecho.

El sistema electoral censitario consistía en dotar de derecho a voto, solo aquella parte de la población que contara con características específicas establecidas en la Ley, y solo así podían formar parte del registro de electores; estas condicionantes podían ser de tipo económico, social, religioso, de género, entre otros.

Con la Constitución gaditana se estableció la figura de elección popular, aunque no vía directa, sino como recién se mencionó, mediante el sistema censitario. Se diseñó en dicha Constitución el proceso referente a la elección de diputados de provincia y para la conformación de ayuntamientos constitucionales, siendo estos últimos, menguados en sus competencias, en virtud de que la misma Constitución imponía la designación de un jefe político para cada ayuntamiento que era enviado desde la autoridad central, es decir, elegido por el representante del Rey en la Nueva España o incluso hasta por el mismo Rey.<sup>62</sup>

Al momento de la creación de la Constitución de Cádiz de 1812, la principal intención del Constituyente era legitimar y fortalecer las diferentes Juntas y órganos de gobierno que ejercían en España, como medio de contención ante la invasión francesa, sin que existiera la mínima intención de trasladar algún poder o parte de ellos a los territorios españoles de ultramar.

Es justo en esa circunstancia donde cobra relevancia la intervención de diputados americanos en el Congreso Constituyente, principalmente la de Miguel Ramos Arizpe, quien impulsó la creación de figuras de representación en las

---

<sup>61</sup> Rodríguez Blanco, Victoria, “El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de diputados a la Corte”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, España, Vol. I, Julio de 2009, pp. 168-182.

<sup>62</sup> Piña Gutiérrez, Jesús Antonio, *Antecedentes y evolución del Poder Legislativo en Tabasco 1824-1914*, México, UNAM-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2011, p.57.

diferentes colonias para dotar de autonomía política y administrativa a cada una de ellas.

Tras todo esto, encontró una férrea resistencia por parte de los constituyentes peninsulares, pero a pesar de ello, logró incrementar el número de representantes para América en las Cortes, así como disminuir un poco, el poder de los funcionarios enviados por el Rey, específicamente de los intendentes y los jefes políticos.

Tras las intensas negociaciones se logró la autorización que dio a la Nueva España seis diputaciones provinciales; una en la Ciudad de México, que atendería las provincias de México, Veracruz, Puebla, Oaxaca, Michoacán, Querétaro y Tlaxcala; la diputación de San Luis Potosí, encargada de San Luis Potosí y Guanajuato; la de Guadalajara, correspondiente a Nueva Galicia y Zacatecas; una más en Mérida para las provincias de Yucatán, Tabasco y Campeche; también la de Monterrey para Nuevo León, Coahuila, Nuevo Santander y Texas; y por último una en Durango, que sería responsable de Chihuahua, Sonora, Sinaloa y las Californias.<sup>63</sup>

Para elegir a estos diputados provinciales, se conformaba una Junta Electoral de Provincia, que era encabezada por un presidente, un secretario y dos escrutadores, el Presidente de dicha Junta, en todos los casos debía ser el Jefe Político de la Provincia sede de la elección.<sup>64</sup>

Las elecciones se llevaban a cabo en la ciudad o provincia más grande, que a la vez, era la que se identificaba como cabecera de distrito; en ese lugar se congregaban los electores, previamente elegidos; de todas las provincias, ciudades y pueblos que pertenecían al Distrito Provincial.

Dichas elecciones en términos de la Constitución gaditana, debían celebrarse el segundo domingo del mes de marzo, del año previo a la instalación de la Corte, la cual se congregaría cada dos años, situación que no tuvo aplicación, en virtud de que la intervención napoleónica a España, lo impidió.

Para ser electo diputado de provincia existieron algunos requisitos de elegibilidad, como ser mayor de 25 años de edad, haber nacido en la provincia o

---

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 58.

<sup>64</sup> Cortes generales y extraordinarias de la Nación española, *Constitución Política De La Monarquía Española*, Cádiz, 19 de Marzo de 1812, Título VI, capítulo II.

tener una residencia efectiva durante 7 años, así como el requisito de acreditar el ingreso de una renta anual proveniente de las propiedades personales del candidato.<sup>65</sup>

Por último, la elección se practicaba en forma de asamblea, la Junta Electoral de Provincia, desarrollaba un orden del día que incluía una misa celebrada por la máxima autoridad religiosa del lugar donde se llevaba a cabo la elección, en la que el representante de la Iglesia debía pronunciar un discurso alusivo a la elección, durante la celebración de la misa. Así mismo, destacaban algunas cuestiones como el voto no secreto, que se debía emitir a la vista del presidente, secretario y escrutadores, antes de ser depositado en la urna; por otro lado, el procedimiento electoral también obligaba al ganador a obtener la mayoría absoluta de la votación total emitida, si este no la obtenía, se contemplaba la segunda ronda electoral entre los dos primeros lugares de la primera vuelta.<sup>66</sup>

Posteriormente, la Constitución de Apatzingán, diseñada por José María Morelos fue promulgada en 1814. Se trató de un texto que aportó elementos trascendentes para el constitucionalismo de la nación. En materia de elecciones la Constitución de Apatzingán, al igual que la gaditana, preveía el establecimiento de un sistema de elección indirecta para elegir a los diputados del Supremo Congreso, quienes tenían la representación nacional.<sup>67</sup>

Con referencia a la primera Constitución política que se promulgó en el México independiente, en el año de 1824, se contempló en ella una forma de Estado federal como consecuencia de la influencia que ejercían las logias masónicas y el gobierno norteamericano a través de su entonces embajador Poinset.<sup>68</sup>

La Constitución de 1824 establecía una organización electoral de tres instancias: ayuntamientos, partidos y provincias, en un esquema que se construía a partir del tamaño de las poblaciones.

---

<sup>65</sup> *Idem.*

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*. México, 2015, p. 34.

<sup>68</sup> Vázquez Semadeni, María Eugenia, "Masonería, papeles públicos y cultura política en el primer México independiente, 1821-1828", en *Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 38, julio-diciembre de 2009, pp. 35-83.

Se le otorgó el derecho al voto a todos los ciudadanos mayores de 18 años de todas las clases y castas, incluso a extranjeros que cumplieran con dicha edad; pero exclusivamente para votar por los electores que participarían en la elección indirecta para definir a quienes ocuparían los cargos de elección popular.

Los cargos de elección popular establecidos en la Constitución de 1824 eran: diputados, mismos que duraban en su cargo dos años, y se elegía un diputado por cada 80 mil habitantes, por cada tres diputados existía un suplente.

Para el caso de los senadores, se elegían dos por entidad federativa y la elección era por mayoría de votos de los integrantes de los Congresos de cada entidad federativa.

Por último, el Presidente y el Vicepresidente eran electos de manera indirecta y por mayoría absoluta de todas las legislaturas locales del país; la duración de dichos cargos era de cuatro años.<sup>69</sup>

En relación a la renovación de los poderes públicos, la Constitución instituyó un sistema indirecto para la conformación del Congreso federal. Con este órgano establecido se fijaron a partir de 1830 las reglas y los procedimientos para las elecciones primarias y secundarias de diputados, así como para la elección directa de los ayuntamientos.<sup>70</sup>

Sin embargo, el modelo constitucional de 1824, se desarrolló con ineficiencia y la facción conservadora tomó el control político dando paso a un periodo constitucional distinto.

En 1836 se promulgó un texto de tipo constitucional, el cual fue conocido como Las Siete Leyes Constitucionales, en la que se establecía una forma de Estado centralista. Se retomó una noción censitaria de la ciudadanía para el ejercicio del voto y para tener la opción de ser votado a cargos públicos, por lo que se hacía necesaria la promulgación de un ordenamiento para las elecciones de

---

<sup>69</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio, “Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857”, en Revista *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Vol. X, 1998, p. 711.

<sup>70</sup> Sordo, Reynaldo, “Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México”, en Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Elecciones en el siglo XIX*, México, pp. 26-30. Disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/78/ReynaldoSordoDelsigloXIXenMexico.pdf>.



diputados del Congreso General y la composición de las Juntas Departamentales. Las elecciones se regularon a través de las juntas provisionales que eran responsables de las elecciones primarias o de compromisarios, elecciones secundarias o de partido y las elecciones para diputados y juntas departamentales.<sup>71</sup>

En las Bases Orgánicas de 1842, se establecieron mecanismos prácticamente iguales a lo plasmado en las Siete Leyes, es decir, la elección de forma indirecta y la forma de Estado centralista con una visión censitaria de la ciudadanía.<sup>72</sup>

El 5 de febrero de 1857 se promulga una nueva Constitución, la cual restituyó la forma de Estado federal, regresando a la visión liberal y se reconocieron los derechos del hombre como derechos inherentes al ser humano.<sup>73</sup>

Sin embargo, para efectos electorales, aun prevalecía un modelo indirecto de elección, aunque la ciudadanía ya no se encontraba condicionada a cuestiones censitarias. Los derechos políticos no eran concebidos como derechos del hombre, sino como prerrogativas ciudadanas otorgadas por el Estado.

Derivado de esta Constitución se promulgó la Ley Orgánica Electoral el 12 de febrero de 1857, en la que se dispuso que los electores se nombrarían por secciones, además se reguló la conformación de las juntas electorales de los distritos, así mismo se regularon las elecciones para diputados, presidente y ministros de la Suprema Corte de Justicia; se habilitó al Congreso como ente electoral y se establecieron los periodos electorales; también se habló por primera vez de las causas de nulidad de las elecciones.<sup>74</sup>

Durante el periodo del Porfiriato el sistema electoral estaba supeditado al control político del Ejecutivo, situación que provocó que las elecciones carecieran

---

<sup>71</sup> Sordo, Reynaldo, *Los procesos electorales en el centralismo: 1836-1845, Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA-Instituto Federal Electoral, 2010, pp. 224-231.

<sup>72</sup> *Ibidem.*, pp. 233-237.

<sup>73</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio, "Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857" *...op. cit.*, p. 714.

<sup>74</sup> *Idem.*

de autenticidad, ya que los resultados frecuentemente eran manipulados a favor de ciertos candidatos, especialmente los oficiales.<sup>75</sup>

Por su parte, el movimiento maderista enarboló el lema de “*sufragio efectivo no reelección*”, con el propósito de que se respetara el voto ciudadano, mediante contiendas equitativas, libres y auténticas. Por lo que una vez que el presidente Porfirio Díaz abandonó el poder, y éste fue asumido, democráticamente por Francisco I. Madero, se procedió a la expedición de la Ley Electoral de 1911, en la que se estructuraron las bases para la configuración de un nuevo sistema electoral, para que los poderes públicos quedaran supeditados a parámetros democráticos que brindaran mayor certeza, al menos para el contexto propio de la época.

Sin embargo, a raíz del asesinato de Francisco I. Madero y de la usurpación del poder por parte de Victoriano Huerta, se originó el levantamiento de varios caudillos y militares, entre ellos Venustiano Carranza, cuyo objetivo era restaurar la legitimidad constitucional, arribando así a un nuevo estadio constitucional generado por la Constitución política de 1917.<sup>76</sup>

Por su parte, esta nueva Constitución de 1917, estableció un sistema electoral directo a diferencia de las anteriores, que favoreció un acercamiento real a la voluntad de la ciudadanía para el gobierno. Sin embargo, sólo los varones podían ejercer las nuevas prerrogativas constitucionales, relegando la participación política de las mujeres.<sup>77</sup>

Posteriormente, el presidente Venustiano Carranza llevó a cabo la promulgación de dos leyes de carácter electoral. La primera de ellas fue promulgada el 6 de febrero de 1917 y se le denominó Ley Electoral, con ella se establecieron las reglas para la organizar las elecciones; y con la segunda, Ley para la Elección de Poderes Federales, de fecha del 2 de julio de 1918, se buscó la conformación de los padrones y de las juntas computadoras pertenecientes a los estados.<sup>78</sup>

---

<sup>75</sup> González Oropeza, Manuel y Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pp. 39-40.

<sup>76</sup> González Oropeza, Manuel, “El Congreso Constituyente de Querétaro”, en *Ciclo de conferencias sobre Las Constituciones mexicanas de 1857 y de 1917: aspectos político-electorales (1916-1917)*, México, 2008, p. 10.

<sup>77</sup> Orozco Henríquez, Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998, p. 1038.

<sup>78</sup> *Ibidem.*, p. 1039.

Tiempo después, en plena etapa post revolucionaria, el 7 de enero de 1946 fue promulgada la Ley Electoral Federal, que abordaba todo lo relativo a la materia electoral, eliminando las facultades que se habían otorgado a los estados y los municipios con anterioridad.<sup>79</sup>

El 4 de diciembre del año 1951 es promulgada otra Ley Electoral Federal, que dio continuidad a la misma estructura y contenidos de la ley de 1946, pero abrió paso a la creación de la Comisión Federal Electoral, órgano exclusivo encargado de la función electoral, misma que fue el antecedente del Instituto Federal Electoral (IFE) y del Instituto Nacional Electoral (INE), contando con atribuciones mucho más precarias y limitadas que las de dichos organismos constitucionales.<sup>80</sup> Posteriormente dicha Ley fue reformada el 7 de enero de 1954, para generar el nacimiento de un Registro Nacional de Electores.

Con la reforma electoral promovida en 1954, se logró la cimentación de los derechos políticos con vistas al reconocimiento de igualdad del voto de las mujeres, ya que como ya se había señalado con anterioridad, su participación había estado vetada.<sup>81</sup>

La primera reforma constitucional de gran calado fue la realizada en 1963,<sup>82</sup> en ella se contemplaba la figura de diputados de partido, con lo que se buscaba que algunos representantes emanados de fuerzas políticas distintas al partido hegemónico pudieran acceder al Congreso de la Unión. Esta fue la primera etapa en la que se promovía, hasta cierto punto, el derecho político de los ciudadanos a ejercer el voto con vistas a distintas ideologías políticas de partido, pretendiendo con ello abatir la crisis de legitimidad del sistema político mexicano.

Es hasta 1977 que se establece una de las reformas más sustanciales de la historia electoral en México, ya que se estableció la figura de la representación proporcional, como una propuesta innovadora y necesaria para que las posturas minoritarias pudieran participar, al menos en la discusión de la toma de decisiones

---

<sup>79</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral mexicano*, México, 6° edición, Ed. Porrúa, 2010, p. 31.

<sup>80</sup> *Ibidem.*, p. 32.

<sup>81</sup> Rabasa Gamboa, Emilio, “Las reformas constitucionales en materia político-electoral”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2012, p. 546.

<sup>82</sup> *Idem.*

fundamentales, ya que al ser un número reducido, su voto no generaba el contrapeso necesario para cambiar las posturas oficiales.<sup>83</sup>

Durante el sexenio del presidente José López Portillo, se diseñó una reforma electoral que contempló la representación proporcional junto con el principio de mayoría relativa, denominándosele a éste sistema mixto de elección.<sup>84</sup> Del mismo modo se llevó a cabo el reconocimiento constitucional de los partidos políticos como entidades de interés público y se elaboró la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, con la que se hizo posible que los partidos políticos y sus integrantes tuvieran un espacio más equilibrado de participación.

En 1985 se lleva a cabo otra reforma a la Constitución mexicana en la que se estableció el número de 500 diputados del Congreso de la Unión, logrando mayor cabida a diferentes posiciones políticas e ideológicas y no solo a las del partido dominante.

Para 1990 la Constitución fue el centro de otra reforma importante, se da un paso trascendental en la consolidación de la democracia en México con la creación del Instituto Federal Electoral, como un órgano constitucional autónomo, responsable de organizar y dirigir las elecciones de nuestro país. Además, se creó el Tribunal Federal Electoral (conocido anteriormente como Tribunal de lo Contencioso Electoral).

Para el año de 1993 se implementó la figura de primera minoría en la elección para renovar a los integrantes de la Cámara de Senadores, con el propósito de fortalecer la pluralidad partidista e ideológica dentro del mismo.

En 1996 se concreta el nacimiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, insertándose en la estructura del Poder Judicial, para dar paso a una profesionalización más profunda de la función jurisdiccional electoral.<sup>85</sup>

---

<sup>83</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 1998, p. 245. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1959/10.pdf>.

<sup>84</sup> *Ibidem*, p. 246.

<sup>85</sup> González Oropeza, Manuel, *El Congreso Constituyente de Querétaro...*, *cit.*, pp. 42-43.

### 1.3.2. Surgimiento del Instituto Federal Electoral

Hay elementos suficientes para considerar que el punto de inflexión del sistema democrático mexicano se presenta con la competida elección presidencial de 1988 y en el contexto circunstancial que la envolvió. La elección de ese año se caracteriza, desde un plano jurídico, por la nula existencia de condiciones que produjeran la necesaria equidad en la contienda electoral, así como por la ausencia de instituciones electorales autónomas, independientes e imparciales que brindaran certeza y sobre todo garantizaran la no injerencia del gobierno emanado del partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional PRI).

En el plano político, la sociedad se comenzaba a agotar por la falta de pluralismo partidista e ideológico, y sobre todo, el aspecto que más incidió para que existiera una contienda tan cerrada, fue que el PRI tuvo una escisión al interior de su instituto político de magnitud considerable, lo que produjo la desbandada al Frente Democrático Nacional, partido que postuló a su propio candidato a la presidencia de México. Se trató de Cuauhtémoc Cárdenas, quien llegó a tener un nivel de competitividad tan alto que verdaderamente cimbró al sistema político y electoral mexicano, que no estaba preparado para afrontar una elección tan igualada.<sup>86</sup>

La Comisión Electoral, conformada desde el propio gobierno federal, que estaba al frente de los comicios electorales, nunca imaginó que al anunciar los resultados y declarar ganador al partido oficial y su candidato, se produjeran movilizaciones y manifestaciones que amenazaron con paralizar al país entero, que desde lo largo y lo ancho de su geografía reclamaba acciones fraudulentas que incidieron en la contienda. Su momento más álgido fue la supuesta “caída del sistema”<sup>87</sup>, uno de los pasajes más oscuros e inverosímiles de la democracia mexicana.<sup>88</sup>

---

<sup>86</sup> Astudillo, César, Carpizo, Jorge (Coords), *Constitucionalismo; dos siglos de su nacimiento en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, pp. 757-760.

<sup>87</sup> Frase que se popularizó en la sociedad mexicana y que hoy en día no solo se usa para abordar asuntos electorales; sino que en el ámbito coloquial se utiliza para referir cualquier falla grotesca.

<sup>88</sup> Anaya, Martha, 1988; *el año que cayó el sistema*, México, Ed. Debate, 2009, p. 32.

El ambiente de duda y desconfianza que permeó en la sociedad condujo a la clase política a construir una segunda generación de reformas electorales que inicia con la significativa reforma constitucional de 1990, que atendió la exigencia de que las elecciones se organizaran desde una perspectiva técnica, especializada pero principalmente independiente, destacando la transformación de órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales en instituciones autónomas, que llevaban implícita la intención y el objetivo de permanecer ajenas a la injerencia de poderes públicos, partidos y/o candidatos.<sup>89</sup>

Así se nace el primer árbitro legitimado en la función electoral, que buscaría recobrar la confianza social y política de los mexicanos: el Instituto Federal Electoral (IFE).

### 1.3.3. *Historia del Instituto Nacional Electoral*

El 10 de febrero de 2014, casi 24 años después de la reforma constitucional que dio nacimiento al Instituto Federal Electoral, fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*<sup>90</sup> la última gran reforma constitucional en materia político-electoral que ha vivido México, misma que trastocó profundamente al esquema jurídico en la materia. La reforma abordó temas considerados tabúes, como el de las candidaturas independientes, pero sobre todo el del regreso de la reelección. La argumentación retórica proporcionada por los partidos impulsores de la reforma fue orientada a cumplir con el principal objetivo, que era propiciar una mayor equidad en las contiendas electorales, especialmente las desarrolladas en las entidades federativas.<sup>91</sup>

Cabe señalar que a partir de las diversas reformas que se dieron en 1990, en la que evidentemente sobresale la reforma constitucional, las entidades federativas y el Distrito Federal (Ciudad de México en la actualidad), pudieron incorporar en sus Constituciones locales a sus respectivos organismos electorales. Estos, con el paso

---

<sup>89</sup> Becerra, Ricardo, Woldemberg, José, Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000, p. 75.

<sup>90</sup> *Diario Oficial de la Federación*, febrero 10 2014, México.

<sup>91</sup> Quiñones Tinoco, Carlos, *La equidad en la contienda electoral*, México, UNAM, 2002, p. 55.

del tiempo, fueron mejorando el ejercicio de sus competencias y facultades para favorecer la autonomía en la toma de decisiones. Sin embargo, no fue suficiente para garantizar la imparcialidad, objetividad e independencia de estas entidades públicas durante los procesos electorales.<sup>92</sup>

Las aseveraciones anteriores derivan de varios asuntos, como el método de designación de consejeros y magistrados de los órganos administrativos y jurisdiccionales. Estos nombramientos, por lo general, se encontraban supeditados a la decisión unilateral de los gobernadores, al cumplimiento irrestricto de cuotas partidistas para la integración de dichos órganos y a la carencia de objetividad e imparcialidad en sus actuaciones. Lo anterior generó una dependencia permanente de dichos órganos hacia el poder ejecutivo local, hacia el poder legislativo y hacia los partidos políticos, reduciendo su capacidad de gestión autónoma para la ejecución de sus actuaciones.<sup>93</sup>

Por lo anterior, para el año 2014 se desarrollaron diversos proyectos legislativos que plantearon como solución, para resolver las problemáticas recién señaladas, la desaparición de los órganos administrativos y jurisdiccionales electorales en las entidades federativas, concentrando la materia electoral bajo la coordinación de un solo orden de competencia, proponiendo al entonces IFE, hoy en día INE, para que fuera el único responsable de la función pública de organización de elecciones.<sup>94</sup>

Sin embargo, dicho planteamiento, lejos de ser una alternativa de solución conserva la problemática de fondo, solo focaliza las malas prácticas en un órgano central, además de trazar un serio revés para el desarrollo del federalismo electoral mexicano. Ya que, con base en los principios rectores del Estado federal, las entidades federativas poseen facultades para auto determinarse, con los límites que ya establecimos previamente, consistentes en no contravenir lo dispuesto en la Constitución Federal, tal y como lo prevé el artículo 41 de la Carta Magna.<sup>95</sup>

---

<sup>92</sup> González Oropeza, Manuel, *El Congreso Constituyente de Querétaro...*, cit., p. 53.

<sup>93</sup> *Idem*.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 54.

<sup>95</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., art. 41.

La reforma constitucional en materia político-electoral, no contempló la desaparición de los órganos administrativos y jurisdiccionales de los estados, pero sí generó el establecimiento de un sistema de redistribución de competencias, que dio facultades adicionales al Instituto Nacional electoral, en detrimento de los órganos locales, con lo que se concretó la idea que había permanecido en el ambiente político por los últimos años, es decir, concentrar las facultades de organización electoral de los estados hacia el ámbito federal, a través del INE, el organismo constitucional autónomo que vino a sustituir al IFE.

Se trata pues de una forma centralista que se hace notable con la sustitución de la palabra “federal” por la denominación “nacional”. Dicha forma centralista busca establecer un ámbito único de competencia territorial, sin que sea necesaria la distribución las facultades de la función electoral, como debería ser en un modelo federal.

Con las modificaciones en materia electoral dirigidas a los órganos estatales y federal, se menoscaba el desarrollo del federalismo mexicano, ya que se tiende a concentrar la función estatal de organizar elecciones tanto en el orden federal y estatal para la renovación de los poderes públicos, ya que aunque en teoría los organismo estatales siguen existiendo, pero se convierten en brazos operativos del órgano central, además de que quedan supeditados a las decisiones del INE, que queda facultado para atraer a su competencia, las funciones de los procesos locales, con la simple condición de que justifique el ejercicio de su facultad de tracción, sin que se amplié la explicación para los supuestos que podrían conformar una causa justificada.

Cabe reiterar, que uno de los aspectos que genera mayor preocupación por sus alcances e implicaciones y que podrían atentar contra el modelo federal, es lo que se refiere a las facultades de atracción y asunción conferidas al INE, con lo que se resta certeza de las funciones de los órganos públicos locales.

El ejercicio de cualquiera de las dos facultades referidas, la de asunción y la de atracción, requiere y exige un ejercicio de proporcionalidad y razonabilidad que



evite cualquier exceso por parte del INE, que incida y afecte materialmente la esfera competencial de las entidades federativas.<sup>96</sup>

#### 1.4. Organización de elecciones en las entidades federativas

Como ya se abordó con anterioridad, al interior de las entidades federativas existe una estructura espejo en relación con la distribución y división de los poderes públicos, en donde igual manera los titulares e integrantes de esos poderes son electos por la ciudadanía para ejercer de forma periódica el cargo para el cual fueron elegidos.

El artículo 116 constitucional indica que el poder público en las entidades federativas se dividirá, para su ejercicio, en poder ejecutivo, poder legislativo y poder judicial, señalando que en ningún caso se podrán concentrar dos poderes o más en una sola persona.<sup>97</sup>

Para el caso de Gobernador en cada entidad federativa, el periodo máximo de su encargo no podrá superar los seis años, quedando prohibido que quien haya ocupado ese cargo por elección popular, lo pueda volver a ocupar.

Tratándose de los congresos locales, es decir para la integración del poder legislativo en las entidades federativas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece un umbral mínimo de integrantes que oscila entre los 7 y los 11 diputados, de acuerdo a la cantidad de habitantes con la que cuente la respectiva entidad federativa<sup>98</sup>; señalamos como ejemplo, el Estado de Michoacán de Ocampo, en donde se integra por 40 diputados.<sup>99</sup>

Las entidades federativas cuentan con la facultad de legislar en la materia electoral y determinar la manera en que se conducirán los procesos electorales locales. Sin embargo, la propia constitución impone diversos conceptos de carácter

---

<sup>96</sup> González Oropeza, Manuel, *El Congreso Constituyente de Querétaro...*, cit., p. 58.

<sup>97</sup> Congreso Constituyente de 1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., art. 116.

<sup>98</sup> *Idem*.

<sup>99</sup> Congreso del Estado de Michoacán, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, 14 de Marzo de 1918, Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado 29 de Marzo de 2018, artículo 20. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOACAN-REF-19-DE-MARZO-DE-2018.pdf>.

obligatorio para que las entidades integrantes de la federación las incorporen a su legislación electoral.

#### 1.4.1. *Historia de los Institutos Electorales Locales*

En México, durante décadas, los procesos electorales en las entidades federativas estuvieron regidos por reglas electorales locales que básicamente eran una copia fiel de las reglas a nivel federal. Sin embargo, el proceso de democratización iniciado en los años 90's del siglo pasado, impulsó la búsqueda de diseños institucionales con particularidades cada vez más propias.<sup>100</sup>

Desde 1996 el artículo 116 constitucional impuso los estándares o principios rectores que debían cumplir dichas normas electorales de aplicación local, entre los que destacan la legalidad, la imparcialidad, la objetividad, la certeza y la independencia, pero siempre sin menoscabar su autonomía.<sup>101</sup>

Con el tiempo, las entidades federativas tuvieron la capacidad de incorporar de forma regular dichos principios rectores pero, al mismo tiempo, abrazando la autonomía constitucional en cada estado, así como los códigos electorales y sus normas propias. Y esto es natural, porque a pesar de que las entidades federativas pueden ejercer su autonomía, las condiciones y los principios y los aspectos básicos que conduzcan la función electoral, debe estar armonizada en cada rincón del territorio mexicano.

En términos generales, se puede afirmar que la transición democrática en el ámbito local, fue el resultado de una modificación paulatina de leyes electorales lo que hizo posible, en la medida de lo posible, avanzar hacia elecciones cada vez más transparentes, justas y libres, a través de la elevación de la competitividad electoral y de la alternancia política en los diferentes niveles de gobierno (estatal y municipal). Lo anterior permitió que entre los años 1993 a 1996, la mayoría de las entidades del país se fueran alejando de las elecciones manipuladas por el gobierno

---

<sup>100</sup> Méndez de Hoyos, Irma, *La calidad de las elecciones y los institutos electorales estatales: las elecciones a gobernadores en 2010 en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2010, p. 5.

<sup>101</sup> *Idem.*

y por la influencia directa del partido en el poder y así, entregar a la ciudadanía elecciones locales con mayor grado de democracia, al menos en su regulación legal.<sup>102</sup>

Las reformas electorales locales de ese periodo sentaron las bases de los órganos de administración electoral autónomos y profesionales, integrados por ciudadanos cada vez más distinguidos y en muchos casos, expertos en materia electoral.

Sin embargo, como ya se asentó previamente, la reforma constitucional del año 2014, revierte la evolución de los organismo locales, que a decir verdad, en muchas ocasiones aportaron elementos de importancia mayor, que posteriormente fueron incorporados al modelo federal, pero a pesar de todo ello, los institutos electorales locales ahora son reconocidos como organismos públicos electorales con un nivel alto de dependencia al INE. Mantienen sus atribuciones para fomentar el desarrollo de la vida democrática y de la participación ciudadana, a través del fortalecimiento de la cultura cívica y de la política del estado que representan, sobre la base al ejercicio del sufragio y de la organización de los procesos electorales locales con apego a la Constitución, pero siguiendo los ejes marcados por la autoridad central.<sup>103</sup>

En el caso del Estado de Michoacán, el Instituto Electoral local se define a sí mismo como un organismo público, autónomo, que goza de personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual, es depositario del ejercicio de la autoridad electoral y que dentro de sus funciones se encuentran las de organizar y vigilar las elecciones del estado.<sup>104</sup>

---

<sup>102</sup> Méndez, Irma, *Transición a la democracia en México: reformas electorales y competencia partidista, 1977-2003*, México, 2006, p. 4.

<sup>103</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Institutos estatales electorales*. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/institutos-estatales-electorales>.

<sup>104</sup> *Idem*.

#### 1.4.2. Nacimiento de los Organismos Públicos Locales Electorales

Los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLES) son las autoridades encargadas de la organización de las elecciones en cada entidad federativa y están integrados por seis consejeros y un consejero presidente, que son nombrados por el Consejo General del INE.<sup>105</sup>

Los OPLES mantienen ciertas funciones particulares respecto del modelo previo a la reforma de 2014 para la organización de las elecciones locales, aunque algunas de ellas se desarrollan conforme a los lineamientos establecidos por el INE

Los OPLES son los responsables del proceso de organización para la elección en cada entidad federativa en la designación de:

- Gobernadores.
- Diputados locales.
- Presidentes municipales.
- Integrantes de los ayuntamientos.<sup>106</sup>

Para cumplir con estos cometidos, los OPLES además de las correspondientes leyes locales, se rigen por normas jurídicas que fundamentan su actuación, tales como: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de Partidos Políticos.<sup>107</sup>

De acuerdo a la estructura normativa antes mencionada, los OPLES deben desempeñar las siguientes funciones:

- Desarrollar y ejecutar los programas de educación cívica en la entidad.
- Preparación de la jornada electoral.
- Imprimir documentos y producir los materiales electorales.
- Efectuar el escrutinio y cómputos con base en los resultados de las actas de cómputo distritales y municipales.
- Declarar la validez y otorgar las constancias en las elecciones locales.

---

<sup>105</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, *Manual de Autoridades electorales*, p. 55.

<sup>106</sup> Instituto Nacional Electoral, 2018, *¿Qué son los OPLES?*, México. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>.

<sup>107</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Autoridades electorales...*, cit., p. 52.

- Efectuar el cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo de la entidad.
- Implementar y operar el Programa de Resultados Electorales Preliminares conforme a las reglas emitidas por el INE.
- Verificar el cumplimiento de la normatividad en materia encuestas o sondeos de opinión en la entidad.
- Organizar, desarrollar y realizar el cómputo de votos y declarar los resultados de los mecanismos de participación ciudadana en la entidad.
- Supervisar las actividades que realicen los órganos distritales locales y municipales en la entidad durante proceso electoral.
- Ejercer la función de oficialía electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral.
- Informar al Instituto Nacional Electoral sobre el ejercicio de las funciones delegadas.
- Garantizar los derechos y el acceso a prerrogativas de los Partidos Políticos y candidatos.<sup>108</sup>

Sin embargo, los OPLES, a través de su consejero presidente, también deben coordinar sus actividades con la Comisión de Vinculación con Organismos Públicos Locales, que depende directamente del INE, a fin de concertar la relación y la actuación entre ambas autoridades, y de esta forma elevar la calidad y la eficacia en la organización y operación de los diversos procesos electorales, además de optimizar los recursos humanos, materiales y económicos que se tengan a disposición.<sup>109</sup>

Dicha cooperación se sustenta en los convenios generales de coordinación y con apego al establecimiento de las bases generales de vinculación institucional para la organización de los procesos electorales locales. Por iniciativa de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del INE, se debe

---

<sup>108</sup> Instituto Nacional Electoral, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se resumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales*, México, 14 de julio de 2014.

<sup>109</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Manual de Autoridades electorales...*, cit., p. 53.

comenzar el proceso de elaboración de convenios al menos dos meses antes de que se inicie el proceso electoral correspondiente.

Además, para generar una adecuada coordinación entre el INE y los OPLES, se obliga a éstos últimos a efecto de que mantengan actualizada la información de sus páginas electrónicas institucionales, relativa a sus respectivos procesos electorales, utilizando formatos y bases de datos homogéneos, de conformidad con lo establecido en los lineamientos que se hayan emitido por parte del Consejo General.<sup>110</sup>

Es a partir de la Reforma de 2014, que todos los Consejos Generales los OPLES están integrados por seis consejeros y por un consejero presidente. La designación de estos miembros es una atribución reservada al Consejo General del INE y deben permanecer en su cargo por un periodo de siete años.<sup>111</sup>

El nombramiento de los consejeros, se da a través de una convocatoria pública en cada entidad que emite el Consejo General del INE. El proceso de seguimiento de este proceso de nombramiento está a cargo de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, la cual presenta al Consejo General del INE un listado de cinco candidatos por vacante para que sean elegidos por mayoría de votos (8 votos) de los integrantes del Consejo General del INE.<sup>112</sup>

Concluido su cargo, los consejeros electorales de los OPLES, no pueden asumir un cargo público en los gobiernos electos en las elecciones donde hubieran participado. Además, tampoco pueden ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia de orden partidista durante un periodo de dos años posteriores a la conclusión de su cargo.

Cabe señalar que dentro de la reforma se contempla la posibilidad de remoción de los consejeros si éstos incurren en conductas que atenten contra la imparcialidad o la independencia de la función electoral, especialmente cuando sean sujetos de notoria negligencia, ineptitud o descuido; o bien, cuando abandonen sus funciones u otras acciones que sean violatorias de la ley o de la Constitución, porque dañan con ello los principios de los rectores de la función electoral.

---

<sup>110</sup> *Idem.*

<sup>111</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ...op. cit.*, artículo 99.

<sup>112</sup> *Ibidem*, artículo 101.

Lo mismo aplica cuando a alguno de los consejeros suplentes se le designa como propietario. El INE debe verificar que continúen reuniendo los requisitos de idoneidad para su elegibilidad.<sup>113</sup>

A grandes rasgos, lo referido conforma el umbral de acción de los órganos electorales en México, las particularidades y el análisis de como esto puede vulnerar el pacto federal y el detrimento a la autonomía organizativa de las elecciones en la función electoral de las entidades federativas, será abordado con mayor profundidad en el capítulo correspondiente.

### 1.5. *Reflexiones capitulares*

El federalismo es un sistema de gobierno, que en su esencia lleva la finalidad de unir pluralidades, de integrar distintos núcleos políticos y poblacionales para lograr el fortalecimiento de cada uno de ellos en un conjunto. Dentro del federalismo no existe un prototipo único de aplicación, sino que de acuerdo a las necesidades y circunstancias de cada Estado, encuentra su propia identidad, sin embargo, si deben reunirse algunos factores mínimos para poder señalar que estamos ante la presencia de un Estado federal.

Entre estos factores, sobresale uno primordial, y es la posibilidad de autodeterminación de cada parte integrante, como veíamos al inicio del presente capítulo, Jesús Reyes Heróles señala que las partes integrantes deben contar con una soberanía propia que les permita funcionar con libertad e independencia al interior de sus propias jurisdicciones; situación contraria para Leonel Armenta, quien señala que la soberanía la que pertenece de forma exclusiva al Estado federal, es decir al conjunto, mientras que el principio que si pueden ejercer las entidades federativas, es la autonomía.

Independientemente de cual visión sea más acertada en relación con la anterior confrontación de ideas, lo que es totalmente irrefutable es que los núcleos que integran la unión, deben contar con la libertad de funcionar como más les

---

<sup>113</sup> *Idem.*

convenga y de acuerdo a sus prioridades y necesidades, con la única restricción de no vulnerar el pacto superior que le da razón de ser al Estado Federal.

Por otra parte, es indiscutible que el funcionamiento de una federación se encuentra estrechamente vinculado a la forma en que emerge la unión, es decir, en términos de Abromeit, si el consenso se da los integrantes para pactar la creación del poder federal, es un federalismo auténtico, que nace con amplias posibilidades de funcionar con congruencia. Sin embargo, cuando una fuerza legal o política se encarga de aglutinar territorios para conjuntarlos en una federación, se pierde la esencia del federalismo, y las estructuras que surgen bajo este modelo encuentran complicaciones en su funcionamiento y falta de identidad con este sistema de gobierno.

Eso es lo que pasó con México, al momento de su independencia y de la fundación nacional como un nuevo Estado libre, el deseo de los fundadores de la patria por romper las cadenas colonizadoras era tan grande que a toda costa en la constitución quisieron establecer un modelo que se alejara del régimen que prevaleció durante tanto tiempo, sin embargo, la fuerza de la costumbre y la adaptación a dicho sistema, terminó por imponerse en la praxis, y de este modo una fuerza central fue la que impuso este sistema a las entidades integrantes.

El principal problema en lo recién señalado, no es el establecimiento del régimen federal, sino que dicho poder nunca ha estado dispuesto a ceder fuerza y facultades en favor de las partes integrantes, con lo que se genera un poder, no federal, sino central.

Así ha funcionado México, principalmente en el siglo XX en donde el Partido Hegemónico que duró 70 años en el poder, fomentó un diseño jurídico, político e institucional, que propició un férreo control, no solo del poder federal, sino que fue más allá y la centralización del poder recayó, de manera casi exclusiva en torno al Presidente de la República en su carácter de titular del Poder Ejecutivo Federal.

Este Partido Hegemónico llamado Partido Revolucionario Institucional, en el año 2000 perdió la Presidencia de la República y tardó 12 años en recuperar dicha posición de gobierno, y en el año 2012 recuperaron la titularidad del Ejecutivo Federal, siendo notorio en su regreso, la idea de centralización, ya que de inmediato



comenzaron con reformas constitucionales que condujeron a la nacionalización de organismos de gobierno que en los años anteriores habían funcionado con mayor apego al esquema federal.

La materia electoral no escapó de la tendencia centralizadora, y en el año 2014 los partidos Revolucionario Institucional y Acción Nacional (principalmente), impulsaron la reforma constitucional que impuso al Instituto Nacional Electoral como un órgano rector en la organización de elecciones y declaración de validez de las mismas, tanto en el ámbito local como en el federal, con lo que inicia una era más en la democracia mexicana.

## **Capítulo 2**

### **El marco jurídico mexicano en materia electoral**

SUMARIO: 2.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.* 2.2. *Tratados internacionales.* 2.3. *Legislación reglamentaria de la CPEUM.* 2.4. *Organización jurídica, política y electoral de las entidades federativas.* 2.5. *Reflexiones capitulares.*

El día 10 de febrero del año 2014, las fuerzas políticas partidistas en México, aprobaron una reforma constitucional en materia política electoral, reforma que en su proceso de gestación fue generando expectativas muy altas, al pretender abrir puertas que, en México, o llevaban décadas de haberse cerrado o de plano nunca se habían explorado.

Entre los aspectos que llenaban de interés a esta reforma, y que sustancialmente le otorgan reflectores a nivel colectivo, así como la posibilidad de pasar a la historia como una reforma de gran calado en dicha materia, se encontraban temas como: la apertura constitucional a la reelección legislativa y de funcionarios municipales, la creación de las candidaturas independientes para ciudadanos que quisieran participar en contiendas electorales sin tener que pasar por el tradicional sistema partidista, nuevas reglas de fiscalización a institutos políticos, regulación más estricta del uso de tiempos y espacios en medios de comunicación.

Sin embargo, además de todos los tópicos recién enunciados, la reforma trajo consigo un cambio institucional sustancial en lo que hasta ese día era conocido como Instituto Federal Electoral (IFE), y que a partir de ese momento adoptó el nombre de Instituto Nacional Electoral (INE). A pesar de que para la gran mayoría dicho cambio resultó intrascendente, en realidad es mucho más que la sustitución

de una palabra: implicaba un cambio profundo y amplio, a tal grado, que incluso después de más de cinco años, no se ha podido determinar con precisión cuáles son los alcances completos de dicha modificación.

De inicio el INE, deja de tener un alcance exclusivamente federal, para convertirse en una autoridad nacional, esto significa que desde ese momento el INE no sería sólo el responsable de regular y organizar los procesos de renovación de cargos de elección popular en el ámbito federal, sino que además, tendría facultades para intervenir en materia político electoral en todas y cada una de las entidades federativas, gozando además de capacidades amplias en los aspectos operativos y legales para la toma de decisiones en los diferentes tipos de elecciones que se llegaran a celebrar en México.<sup>114</sup>

Ante esta situación resulta imprescindible realizar un análisis a fondo de la estructura legal aplicable en la materia electoral en México, planteando una revisión multinivel de la normativa de la materia, estudiando los preceptos constitucionales y sus leyes reglamentarias, los tratados internacionales en materia de derechos políticos y concluyendo en la revisión de legislación local en entidades federativas.

### 2.1. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*

La Constitución federal es la principal fuente jurídica para la materia electoral en nuestro país, puesto que es el documento normativo que contiene la regulación de las instituciones que cumplen la función pública referente al ejercicio democrático electoral<sup>115</sup>. Además, dota de principios, procedimientos y reglas, tanto para el momento de la elección de los representantes populares que ostentaran los poderes públicos, como para la instalación y ejercicio de funciones de éstos.

De inicio, la Constitución mexicana posee un título completo, el primero por cierto, consagrado al reconocimiento supremo de los derechos humanos y sus

---

<sup>114</sup> Astudillo, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, México, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre, 2014, p. 37.

<sup>115</sup> Pérez de los Reyes, Marco Antonio, “Origen y evolución del derecho electoral y procesal electoral en México”, México, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen XVIII, 2016, p. 301.

garantías. Entre estos derechos humanos reconocidos por el Estado mexicano se encuentra el derecho humano, de tipo político, a la libre asociación, establecido en el artículo 9o. Este derecho de reunión o asociación implica la libertad con la que cuentan todos los habitantes de la República para congregarse de manera libre y pacífica, con cualquier propósito o finalidad, con la única restricción de que se persiga un objetivo lícito; empero, tratándose de asuntos políticos, de actividades que estén estrechamente relacionadas con el desarrollo de campañas electorales, emisión de sufragio, difusión de propuestas electorales, o en general cualquier acción propia de un proceso de elección, dicha libertad se restringe exclusivamente a los ciudadanos mexicanos.<sup>116</sup>

Para el ejercicio pleno de este derecho recién mencionado, queda implícita una obligación para el Estado, y es la de no entorpecer la realización de cualquier concentración de personas que decidan reunirse sin violentar lo establecido en el ya referido artículo 9°. Así, ninguna autoridad puede pretender disolver alguna manifestación o asamblea, sin importar si se trata de una reunión de organización, de respaldo a una temática específica o incluso si se tratare de una protesta.

Como ya se mencionó, para cuestiones relacionadas con ámbitos político electorales, el artículo noveno<sup>117</sup> constitucional otorga la principal garantía a los habitantes de México en ese rubro. Sin embargo, en la parte organizativa del texto fundamental, se establecen de manera más específica los procedimientos para ejercer ese derecho humano, además de establecer y regular a las instituciones garantes del libre acceso al ejercicio político y democrático.

El artículo 34 de la Carta Magna<sup>118</sup> establece que los varones y las mujeres mexicanos, tendrán el pleno ejercicio de su ciudadanía, al satisfacer dos requisitos centrales: el primero de ellos es haber cumplido la mayoría de edad, esto es los 18 años y el segundo de ellos, tener un modo honesto de vivir, lo que conduce a un

---

<sup>116</sup> Carbonell, Miguel, “La libertad de asociación y de reunión en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 825-827. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08047-8.pdf>.

<sup>117</sup> Congreso Constituyente de 1916-1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Querétaro, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 12 de Abril de 2019, art. 9°. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

<sup>118</sup> *Ibidem*, artículo 34.

elemento relativamente ambiguo, que lejos de la sencillez o complejidad para acreditarlo, el cuestionamiento recae en que no hay claridad en los procesos y mecanismo para que el ciudadano pueda comprobarlo, y menos aún, se señalan los casos específicos en donde esta circunstancia debe quedar debidamente acreditada.

Posteriormente, el artículo 35 constitucional<sup>119</sup> aborda los derechos del ciudadano, destacando claramente derechos de tipo políticos y sociales. Por ejemplo, la fracción I y II de tal dispositivo normativo, consagra el derecho a votar o a ser votado para un cargo de elección popular, otorgando al ciudadano la opción de participar en las elecciones a través de un partido político o de manera independiente, siempre y cuando cumpla los requisitos marcados en la norma reglamentaria.

De esta manera, el mismo artículo 35, en su fracción III, reitera lo planteado en el ya mencionado artículo 9º: la posibilidad legal del ciudadano de asociarse individual y libremente para tomar parte en las decisiones políticas del país. De igual forma, la fracción VI concede el derecho a los ciudadanos mexicanos de ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, es decir formar parte de los poderes públicos mediante la participación en las estructuras de gobierno.<sup>120</sup>

Por último, este mismo artículo 35 en sus fracciones VII y VIII otorgan la facultad al ciudadano de iniciar leyes a través de iniciativas ciudadanas y también de votar en consultas populares sobre temas de relevancia y trascendencia nacional; aunque en la realidad ninguna de estas dos últimas circunstancias se han materializado, a pesar de que ya son casi 7 años de su incorporación al texto constitucional.

En contraste con lo anterior, el artículo 36 de la Constitución federal establece las obligaciones del ciudadano, entre las que destacan, para fines de este trabajo,

---

<sup>119</sup> *Idem.*

<sup>120</sup> Hernández, Ma. Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político electorales del ciudadano”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *El proceso constituyente mexicano; a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 546. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/18.pdf>.

las consagradas en las fracciones III, IV y V. La primera de ellas, se refiere al segundo aspecto de la ambivalencia en el concepto del sufragio, es decir ahora la Constitución impone como obligación a los ciudadanos el acudir a votar en las elecciones y en las consultas populares. La fracción IV se refiere a desempeñar los cargos de elección popular, tanto en la federación como en las diversas entidades federativas; ese mismo apartado otorga la prerrogativa de garantizar que en todo momento se recibirá una remuneración o dieta por el desempeño de dicho cargo. Por último, la fracción V que obliga al ciudadano a desempeñar los cargos de concejiles municipales del lugar donde resida y cubrir las funciones electorales, es decir, a participar de los gobiernos municipales en los términos establecidos por la legislación correspondiente y también a colaborar con la función electoral auxiliando a la entidad federativa, a través de los órganos electorales en la organización de las elecciones, y participando desde la conformación de los diferentes consejos electorales hasta la integración de las mesas directivas de casilla.<sup>121</sup>

Los derechos enunciados en el artículo 35 constitucional son susceptibles de suspensión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 38 fracción I del mismo ordenamiento supremo, que señala que esos derechos o prerrogativas ciudadanas se suspenderán por incumplimiento de las obligaciones del ciudadano señaladas en el artículo 36. En esta parte cabe hacer énfasis en que se trata de una suspensión; no es para nada una terminación de derechos, sino una sanción, hipotéticamente temporal, que según el texto constitucional durará un año, además de otras penas que por el mismo hecho señalare la ley.

Decimos que la suspensión de derechos políticos y civiles a que hace referencia el artículo 38 de la Constitución mexicana en su primera fracción, es hipotéticamente temporal, en virtud de que no es aplicable. Es decir, si un ciudadano mexicano no vota en una elección o consulta popular; o alguien que fue electo en un cargo de elección popular solicita licencia por el tiempo completo del periodo que dura su encargo; o por último un ciudadano que en términos de la ley

---

<sup>121</sup> González Martín, Nuria, “Comentarios al artículo 36 constitucional: especial referencia al derecho al voto del mexicano en el extranjero”, en Valdés, Luz María (Coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 318. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2638/16.pdf>.

de la materia, resulta insaculado para fungir como funcionario de casilla el día de la jornada electoral y se niega a participar de dicha obligación, no hay un mecanismo funcional de sanción a estas conductas.

En todo caso, si existiera una autoridad, ya sea administrativa o judicial que sancionara lo referido en el párrafo anterior, seguramente esa resolución podría catalogarse de inconstitucional al atentar los derechos humanos de los afectados por la sanción. Estos preceptos están fuera de tiempo; lo pretendido en la fracción primera del artículo 38 constitucional está rebasado por la progresividad del derecho; y ante situaciones como ésta, nuestra Constitución queda en evidencia, es decir, que al no contar con elementos aplicativos de su contenido, ni mecanismos que aseguren su cumplimiento y menos aún, careciendo de elementos coercitivos para los casos de violación a lo establecido, la Carta Magna se debilita, y con ella todo el sistema jurídico mexicano.<sup>122</sup>

Hasta aquí lo contenido en la Constitución respecto a cuestiones individuales para el ejercicio de los derechos político electorales y para el cumplimiento de las cargas impuestas al ciudadano en la materia. Ahora corresponde analizar lo concerniente a la estructura y organización del Estado mexicano, así como la integración de los órganos que ejercen los poderes públicos y los organismos que se encargan de velar por la integración democrática de los mismos.

En este sentido, se puede comenzar observando que la propia Constitución posee líneas divergentes de organización política. Por un lado se contemplan diversas características para el Estado mexicano, establecido en el ideal de ser México una República representativa, democrática, laica y federal. Sin embargo, al momento de plantear la construcción del órgano garante de fomentar y proteger la democracia, su diseño institucional está construido sobre un modelo centralista, cuando el propio artículo 40 constitucional señala que habrá de implementarse un sistema federal.

Esta situación podría analizarse en diversos sentidos, obteniendo conclusiones positivas y negativas. Sin embargo, dejando de lado las bondades o

---

<sup>122</sup> Fondevila, Gustavo y Mejía, Alberto, “Restricciones al derecho de voto”, en *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Junio 2016, pp. 154-ss.

las complicaciones que esto pueda conllevar, se trata de un hecho que se convierte en un asunto jurídicamente relevante, puesto que de fondo esconde un supuesto que tiene aparejado un conflicto constitucional, ya que el referido artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expone que:

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.<sup>123</sup>

De lo señalado en el artículo constitucional anterior, se desprende que la forma de organización del país se constituye a partir de un régimen federal, que en un aspecto general dota de libertad y reconoce la autonomía y la libertad de organización de cada entidad federativa.

Sin embargo, el artículo 41 constitucional, sobre faculta al INE y permite que sea la máxima autoridad de México en materia electoral, desapareciendo la tradición del ejercicio de autonomía que poseían los Institutos electorales locales desde la creación de los mismos, para convertirse en brazos operativos, es decir, para ejercer su función pública, evidentemente subordinados al INE.

El artículo 41 constitucional, establece en el primer párrafo que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión. Recordemos que, en el presente trabajo, ya había quedado asentado que México es una república representativa, es decir, que el pueblo ejerce su soberanía a través de representantes populares que son elegidos por los ciudadanos para que integren esos poderes públicos que gobernarán de acuerdo a la voluntad del pueblo. Así mismo, el primer párrafo también faculta a las entidades federativas para que integren sus poderes públicos de la forma en que lo determinen, con la única condicionante de no vulnerar lo establecido en el pacto federal.

---

<sup>123</sup> Congreso Constituyente de 1916-1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, op. cit., artículo 40.



Hasta ahí todo bien, incluso en las primeras dos fracciones del multicitado artículo 41, se establecen las bases para el funcionamiento de los partidos políticos y los principales lineamientos para la distribución del financiamiento público con el que los partidos realizarán sus funciones, en algo que resulta de vital importancia entendiendo la fuerza del sistema partidista en la democracia mexicana.

Además, la fracción tercera señala que el INE será el responsable de distribuir el tiempo que le corresponde al Estado en radio y televisión para la difusión de los partidos políticos y sus fines electorales, tanto en periodo ordinario de funcionamiento, como en las precampañas, inter campañas y campañas electorales.

En el apartado B de la fracción tercera de ese mismo artículo 41 constitucional, se observa una de las primeras manifestaciones de interferencia del INE en las funciones de los órganos locales, ya que se señala que el INE, administrará los tiempos de radio y televisión que correspondan al Estado en los canales y estaciones radiofónicas locales, restringiendo de inicio una facultad o competencia que anteriormente era propia de los institutos locales.

La fracción V, apartado A del citado artículo instruye cómo se ha de conformar el INE y cuáles serán las secretarías y vocalías con las que harán operativo al Instituto. Toda esta estructura será encabezada por un Consejo General, integrado por diez consejeros ciudadanos y un consejero Presidente, quienes serán electos por periodos de nueve años, sin la posibilidad de reelegirse para el mismo cargo. Dicha elección de consejeros la hará la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, mediante el voto de dos terceras partes de sus integrantes presentes al momento de la votación, de acuerdo al procedimiento establecido en el mismo artículo 41 constitucional.

Por otro lado, en la fracción V, pero en el apartado B, se establece que corresponden al INE las funciones de capacitación electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales, el padrón y la lista nominal de electores, la determinación de ubicación e integración de las mesas directivas de casilla, las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión

de documentos y producción de materiales electorales, la fiscalización de ingresos y egresos y las demás que establezca la ley. Todo esto no solo en materia federal, sino también en el ámbito local, siendo una imposición total en detrimento de los órganos estatales.

Esa misma fracción y apartado establecen que mediante convenio con las autoridades competentes en las entidades federativas, el INE podrá asumir la organización de los procesos locales en la entidad federativa de que se trate, situación que representa una opción adecuada para las entidades federativas que pudieran sentirse rebasadas por cuestiones de diversa índole, como la alta injerencia del crimen organizado, las cuestiones económicas, el ambiente político, o cualquier circunstancia que la entidad federativa considere con el suficiente peso como para solicitar apoyo al órgano nacional. Consideramos adecuada la posibilidad legal enunciada, en virtud de que la entidad federativa cuenta con la posibilidad, en el ámbito de ejercicio de su autonomía y soberanía de solicitar apoyo, si así lo decide; es decir, no es una obligación, más bien es una opción, es una prerrogativa a favor de la entidad federativa.

Caso contrario a lo que señala la misma fracción V, pero en el apartado C, donde queda asentado el verdadero riesgo para el federalismo en la función electoral y la contradicción evidente respecto a la libertad y soberanía que la Constitución otorga en favor la autodeterminación de las entidades federativas en su régimen interior. Dicho texto al que me he referido es el siguiente:

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

- a) Asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales;
- b) Delegar en dichos órganos electorales las atribuciones a que se refiere el inciso a) del Apartado B de esta Base, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento,
- c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, en los términos de esta Constitución.<sup>124</sup>

A lo establecido en las líneas anteriores se le conoce como facultades de atracción y asunción del Instituto Nacional Electoral. Esto es delicado en virtud de que la autoridad central puede tomar el control total de cualquier proceso electoral, en cualquier entidad federativa con solo ocho votos de consejeros que estén de acuerdo en hacerlo de esta manera. Esta situación puede generar diversas interpretaciones y dudas respecto a la función electoral, y sobre todo abrir la puerta a diferentes tipos de especulaciones que nada favorecen al ambiente político del país, que de por sí ya sufre por la falta de confianza en el sistema político vigente.

La Constitución señala que la asunción y la atracción la podrá ejercer el INE en los casos que la Ley establezca. Con tal enunciado, la Carta Fundamental hace remisión a la Ley, que para efectos de claridad se refiere, en particular, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esta, en su artículo 121 numeral 2, señala los casos bajo los cuales el INE podrá hacer valer esta facultad, mismos que se presentarían cuando existan diversos factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa y con ello se afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral. También cuando no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local; y por último, cuando el procedimiento de asunción se inicie a petición fundada y motivada ante el Instituto, de al menos cuatro de sus consejeros, o de la mayoría del consejo del Organismo Público Local de la entidad federativa de que se trate.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> *Ibidem*, artículo 41.

<sup>125</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, Última reforma DOF 27 de Enero de 2017, artículo 121. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

Como se puede apreciar, sobresale un aspecto subjetivo sobre estos supuestos hipotéticos, se abre la puerta a la discrecionalidad de los consejeros para juzgar una eventual circunstancia que encuadre en lo mencionado en el párrafo anterior, con lo que queda de manifiesto el riesgo para las entidades federativas de lastimar su autonomía y sobre todo la certeza e independencia con la que se debe conducir un proceso electoral.

Por lo anterior, se evidencia una clara contradicción, la cual termina de contrastar con la función inicial, pero a la vez final de la Constitución, es decir la razón de ser de una constitución es establecer los principios fundamentales sobre los cuales se habrá de edificar un Estado, desde un punto de vista jurídico, se trata de la Norma Suprema que determina la validez del resto del ordenamiento jurídico de un país, dicha determinación es de carácter tanto formal o procedimental, así como material o sustantivo.

Procedimentalmente la Constitución determina la validez del resto de normas del sistema jurídico, ya que establece las competencias de los distintos poderes para dictar normas jurídicas, así como los pasos que se deben llevar a cabo para que tales normas se integren válidamente dentro del conjunto del ordenamiento.<sup>126</sup>

Desde el punto de vista sustantivo, la Constitución actúa, sobre todo, estableciendo límites para la creación normativa, ya que establece prohibiciones para el legislador, determina mandatos de actuación, prescribe normas ordenadoras para los fines que deben perseguir los poderes públicos.

Los dos puntos de vista antes señalados dan lugar también a dos distintas formas de validez: una validez procedimental y una validez sustantiva.<sup>127</sup>

Sin una coherencia en los enunciados constitucionales, los cuales dictan los principios supremos de edificación estatal, cualquier norma derivada de ella surgirá viciada, naciendo por tanto, con pecado original jurídico, y si bien es cierto que no pierde su validez, definitivamente si pierde vigor y legitimidad.

---

<sup>126</sup> Página electrónica personal de Miguel Carbonell, *¿Qué es una Constitución?*, México, Agosto de 2012. Disponible en: [http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que\\_es\\_una\\_Constitucion.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion.shtml).

<sup>127</sup> Ferrajoli, Luigi, *Principia Iuris, Teoría del derecho y de la Democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2011, p. 41.

Como señala Ferdinand Lasalle, el texto supremo debe ser cercano a la realidad de la nación a la que se dirige, de lo contrario sólo sería un papel sin ningún valor, sin ninguna fuerza de imposición, y como consecuencia generaría más problemas que soluciones.<sup>128</sup>

En este sentido, al menos en materia electoral es lo que sucede en México, el texto constitucional: no se ajusta a la realidad político-social del país, y por ello, se producen tropiezos que lastiman uno de los pilares más significativos del Estado Moderno, es decir, se lastima el acceso a la democracia eficaz, deteriorándose cada día con mayor celeridad la credibilidad de las instituciones mexicanas.

Es importante referir que la CPEUM señala cuales son las partes integrantes de la federación, es decir las denominaciones de cada una de las entidades federativas, así como el territorio geográfico que comprende los límites del territorio nacional. Lo anterior se establece de manera puntual en los artículos 42 al 48.

El artículo 49 constitucional es un precepto normativo medular en el sistema político mexicano, en virtud de que establece la separación de poderes en el Estado mexicano. Señala que el Supremo Poder de la Unión se divide para su correcto ejercicio en tres poderes: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.

Ninguno de estos poderes, podrá colocarse jerárquicamente por encima de otro y tampoco una misma persona podrá ser titular de más de alguno de ellos, por lo que es básico que cada cuenta con frenos y contrapesos, mismos que pueden ser jurídicos, políticos o institucionales.<sup>129</sup>

Posteriormente, del artículo 50 al 79 de la Constitución se estructura y regula al Poder Legislativo; lo divide, para su ejercicio, en dos Cámaras de representantes, la de diputados y la de senadores.

La Cámara de diputados se compondrá por representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años, dicha Cámara se integrará por 500 diputados, 300 de ellos se elegirán por el principio de mayoría relativa, a través de la misma

---

<sup>128</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, 2ª. Edición, Grupo Editorial Tomo, 2013, p. 73.

<sup>129</sup> Casar, Ma. Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en Ellis, Andrew, Orozco Henríquez, Jesús, y Zovatto, Daniel, (Coords), *Como hacer que funcione el sistema presidencial*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, p. 404.

cantidad de distritos uninominales, y los restantes 200 por el principio de representación proporcional mediante listas regionales votadas de manera independiente en las cinco circunscripciones plurinominales.

Por su parte, la Cámara de senadores se integrará por 128 senadores, los senadores representan a la entidad federativa en la que fueron electos, entendiendo que cada entidad federativa aportará dos senadores por el principio de mayoría relativa y uno más por el principio de primera minoría, es decir una fórmula de dos senadores ganadores en su respectiva elección y una posición más para quien encabece la fórmula que haya quedado en segundo lugar de dicha elección.

Los 32 senadores restantes serán electos por el principio de representación proporcional, electos en una lista nacional en donde se contabilizarán los votos de cada partido en todo el territorio nacional.

Los diputados podrán ser reelectos hasta por cuatro periodos consecutivos y los senadores solo por dos periodos continuos, esto es, que máximo podrán durar en ese cargo por doce años ininterrumpidos.

Cada legislador, ya sea diputado o senador, contará con un suplente.

Este catálogo de artículos, además de lo señalado anteriormente, dispone las formas en las que funcionará el Congreso de la Unión, el procedimiento legislativo para iniciar leyes, reformarlas o abrogarlas, además de establecer con puntualidad las facultades constitucionales con las que cuenta el Poder Legislativo.

Posteriormente encontramos que de los artículos 80 al 93 de la Constitución, se regula lo concerniente al Poder Ejecutivo, mismo que se deposita en un solo individuo denominado Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, quien durará en su encargo y hasta este momento la Constitución señala que todo aquel que haya desempeñado ese cargo, sea con el carácter de electo popularmente, interino, sustituto o de manera provisional, no podrá de ninguna manera volver a desempeñar dicho puesto.

Los artículos mencionados, señalan los deberes y obligaciones del titular del Ejecutivo federal, así como los procedimientos que se deben seguir en caso de ausencia temporal o definitiva de éste y los requisitos para la conformación del gabinete del gobierno federal.

De los artículos 94 al 107 constitucionales se señala la forma en la que se estructurará el Poder Judicial de la Federación, siendo de superior relevancia para el estudio planteado en el presente trabajo, lo señalado en el artículo 99 de la Carta Magna, que fundamenta la existencia institucional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quien será la máxima autoridad de la materia en México.

Dicho Tribunal se integrará por una Sala Superior, cinco Salas Regionales y una Sala Especializada, y su función es resolver todas las controversias jurisdiccionales derivadas de cuestiones político electorales, desde el plano individual, al garantizar al ciudadano el libre ejercicio de sus derechos en la materia, hasta el plano público relacionado con resolver la validez de los actos de autoridad de los órganos electorales y convalidar o anular los resultados de elecciones a cargos de representación popular.

En el artículo 115 constitucional, se establece que los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular; sentando su base de distribución territorial y de organización política y administrativa en el municipio.

En ese mismo artículo se establece que cada municipio será gobernado por un ayuntamiento electo popularmente, conformado por un Presidente Municipal y por la cantidad de regidores y síndicos que las constituciones locales determinen; además dicho precepto constitucional establece como debe funcionar el municipio y principalmente las facultades y funciones con las que cuenta el mismo, entre la que sobresale que tendrán a su cargo servicios públicos como la operación de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales, el alumbrado público, la limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, la administración de panteones, rastros, mercados, calles, parques y jardines y quizá la principal, la seguridad pública en la jurisdicción municipal.

Como en el ámbito federal, el poder público en las entidades federativas también se divide en poder legislativo, ejecutivo y judicial, tal como lo establece el artículo 116 constitucional, que además otorga la facultad a la entidad federativa de organizarse internamente de acuerdo a sus necesidades, pero señala algunas

cuestiones básicas de observancia general para todas las entidades respecto a la conformación de sus poderes.

Posteriormente el artículo 117 del documento fundacional mexicano, señala restricciones específicas para las entidades, es decir, acciones que por ningún motivo podrán llevar a cabo las entidades federativas de la Unión y la Ciudad de México. Como ejemplo de estas restricciones sobresalen la de celebrar alianzas con Estados Extranjeros, acuñar moneda, emitir papel moneda, cobrar impuestos de tránsito a personas o cosas que atraviesen su geografía, contratar deuda con gobiernos o empresas extranjeras, entre otras.

En el artículo 119 se establece que los poderes de la Unión tiene la obligación de proteger a las entidades federativas, contra amenazas exteriores, y a cambio, en términos del 120 constitucional, los titulares de los poderes públicos estatales están obligados a cumplir y hacer cumplir las leyes federales.

Otro aspecto relevante en relación a la organización política del Estado mexicano es lo que enmarca el artículo 122, que desde el año 2016 equipara a la Ciudad de México con una entidad federativa, a la que se le otorga autonomía en todo lo concerniente a su régimen interior y a su organización política y administrativa.

A partir de la reforma mencionada del año 2016, la única circunstancia que diferencia a la Ciudad de México de cualquier otra entidad federativa es que la primera es la sede de los poderes de la Unión. Por lo que en un mismo espacio conviven las autoridades de la federación con las del gobierno local pertenecientes a la Ciudad de México.

Por último, el artículo 124 constitucional, establece que las facultades que no estén expresamente concedidas en la misma CPEUM a los funcionarios federales, se entenderán como reservadas en favor del ejercicio de las entidades federativas, incluyendo a la Ciudad de México. A primera impresión, tal enunciado podría parecer un tanto bondadoso con las entidades federativas dentro de un sistema federalista. Sin embargo, dicha reserva residual planteada a favor de las partes integrantes de la federación, no resulta tan trascendente, tomando en consideración que en México contamos con una Constitución extensa en extremo, con un



contenido sumamente casuístico que regula aspectos muy específicos del entorno público, pero principalmente posee una extensa gama de facultades para cada uno de los Poderes de la Unión, situación que naturalmente impacta de manera negativa el funcionamiento de las entidades federativas.<sup>130</sup>

## 2.2. *Tratados internacionales*

La indudable globalización que se vive en el mundo, ha generado una interdependencia cada vez mayor entre los Estados contemporáneos, lo cual ha dado como resultado la proliferación de convenios o de tratados internacionales, cuya motivación se basa en la necesidad de regular los aspectos que escapaban de la legislación interna; y en tiempos más recientes, se crean derechos y obligaciones regidos por el derecho internacional.<sup>131</sup>

Se tratan de acuerdos en pleno ejercicio de la libertad y del deseo de relacionarse entre dos o más países, con la relación propia entre sus respectivas legislaciones, a la necesidad de una regulación internacional que medie entre ellos, reconociéndoles como Estados soberanos en sintonía con el impacto que los tratados tengan en el derecho interno de los Estados obligados, como lo que sucede en el renglón de los derechos políticos electorales de los ciudadanos.<sup>132</sup>

Los derechos políticos son todas aquellas prerrogativas del ciudadano destinadas a tutelar la participación y el protagonismo del individuo en la sociedad y el ejercicio de derechos como los de expresión, reunión, asociación, el de participar en elecciones, el de participar en forma directa en la gestión de la cosa pública accediendo a funciones gubernamentales. En fin, son todos aquellos derechos que consagran las libertades públicas en la interrelación del individuo con el Estado.<sup>133</sup>

---

<sup>130</sup> Carpizo, Jorge, “Comentario al artículo 124 Constitucional”, en *Derechos del Pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994, pp. 978-983

<sup>131</sup> Canto Castillo, Luis Alfredo, “Los tratados internacionales en el derecho electoral mexicano”, en *Revista Análisis*, Chetumal, Órgano Oficial de Difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2007, p. 11.

<sup>132</sup> *Idem.*

<sup>133</sup> O'Donnell, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004, p. 743.

De acuerdo con Canto Castillo, los tratados internacionales no son recientes, sino que, por el contrario, son tan antiguos como la existencia misma de las sociedades, las cuales experimentaban la necesidad de protección o de conquista, o bien, de ambas.

Lo anterior generó la necesidad de que se adoptaran alianzas de distintas índoles, y se generaron relaciones a veces complejas y estériles; y otras fructíferas, con periodos de paz y de guerras, de acuerdo a las diversas alianzas entre los pueblos de la antigüedad, lo cual dio paso al establecimiento de derechos y obligaciones entre los individuos, así como de los bienes de los pueblos sometidos.<sup>134</sup>

Como ejemplo de esto se tiene el registro de la Liga del Peloponeso, una alianza para brindar seguridad y asegurar la hegemonía entre Esparta y cada uno de los miembros que participaron en dicha alianza: Argos, Corintio y Elis, durante los siglos IV y V a.C., por lo que no se trataba de una coalición multilateral sino, de acuerdos bilaterales. Pero, más aún, este tipo de alianzas predominó en Europa en la edad Antigua, para preservar liderazgos de tipo económico, políticos y religiosos.

Otro ejemplo, en la época moderna, se da a finales del siglo XIX, donde se firman dos acuerdos relevantes en el mundo occidental: la Triple Alianza, compuestas por Alemania, Italia y Austria para rodear a Francia y reforzar el poder de Alemania frente a los franceses, su principal rival; y la segunda alianza, conocida como *Entente Cordiale*, integrada por Gran Bretaña, Francia y Rusia, como réplica ante la primera alianza. Pero, por fortuna, no todas las relaciones internacionales se dieron bajo la óptica de alianzas bélicas, sino que surgieron alianzas de otras índoles.<sup>135</sup>

Así, los acuerdos internacionales inicialmente se rigieron por el derecho consuetudinario, bajo el principio rector de *pacta sunt servanda* o “lo pactado obliga”, indicando con ello que cualquier convención debía ser cumplida a cabalidad por las partes que la pactaron.

---

<sup>134</sup> Canto Castillo, Luis Alfredo, *op. cit.*, p. 13.

<sup>135</sup> *Ibidem*, p. 12.

Tiempo después, con la creación de las Naciones Unidas en el año de 1945 y el establecimiento de la Comisión de Derecho Internacional en 1947 se genera el andamiaje para el establecimiento del derecho de los tratados, el cual es aprobado en la conferencia de Viena de las Naciones Unidas el 23 de mayo de 1969, en la que se prohibía la coerción de carácter militar, política o económica. Se trató de una convención que produjo un documento con una extensión de 85 artículos y se le denominó el “tratado de tratados.”<sup>136</sup>

México no fue ajeno a la revolución e impacto de esta importante figura jurídica desde los comienzos de su vida independiente como país. Por ejemplo, en varias ediciones de la Constitución Mexicana se estipula la facultad exclusiva del Presidente de la República para celebrar tratados de orden internacional, los cuales deben ser ratificados por el Congreso General:

- La Constitución de 1824 (artículo 50, fracción XIII y artículo 110, fracción XIV).
- La Constitución de 1857 (artículo 72, fracción III y artículo 85, fracción X).
- La Constitución de 1917 (artículo 76, fracción I y artículo 89, fracción X).<sup>137</sup>

El 2 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la llamada Ley Sobre la Celebración de Tratados, con el objeto de brindar mayor impulso y seguridad a la celebración de tratados internacionales. Pero la Constitución vigente hace referencia a los tratados o convenciones en seis artículos, que hablan de la autodeterminación de los pueblos, la no intervención y solución pacífica de controversias, la cooperación internacional para el desarrollo y la seguridad nacional, entre otros temas.<sup>138</sup>

Es importante considerar que los factores internacionales juegan un papel importante para el fortalecimiento de los referentes legales internos y para los diseños institucionales de una democracia sólida. Los tratados internacionales en materia política electoral, constituyen compromisos del Estado mexicano que tienen impacto directo en las actividades y estrategias de vinculación de quienes ejercen

---

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> *Idem.*

la autoridad en materia electoral, con sus respectivas contrapartes e instituciones afines que se encuentran en otros países.<sup>139</sup>

Pero de forma concreta, el artículo 133 establece, entre otras cosas, que los tratados internacionales que estén de acuerdo con la Constitución General y con las leyes que emanen de ella, y que además, el Ejecutivo haya celebrado con aprobación del Senado, son la Ley Suprema de toda la Unión y por consecuencia, los jueces de los estados deben ajustarse a los mismos a pesar de las disposiciones contrarias que pueda haber en las constituciones o leyes locales.<sup>140</sup>

Y es que al respecto de la interpretación del artículo 133, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha determinado que los tratados internacionales gozaban de una jerarquía superior al derecho federal y local, con salvedad de los casos especiales señalados en la CPEUM.<sup>141</sup>

Como se puede advertir, la supremacía jurídica en México recae en la Constitución y en los tratados internacionales, salvo en casos en contrario, donde la SCJN ha señalado que prevalecerá lo establecido en el texto constitucional; pero la jerarquía cambia con respecto a las leyes federales y locales, ya que con este criterio, los tratados internacionales quedan ubicados jerárquicamente por encima de aquellas.<sup>142</sup>

Así mismo, los tratados internacionales llevan inmerso, un principio que se encuentra plasmado en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados, íntimamente ligado con el principio “lo pactado obliga” o *pacta sunt servanda*, por virtud del cual, un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado internacional.<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Política electoral internacional. Estrategia de vinculación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2014, p. 7.

<sup>140</sup> Flores, Imer B., “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 13, julio-diciembre, 2005, p. 236.

<sup>141</sup> Tesis p. LXXVII/99, *Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto del a Constitución Federal*; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo X, noviembre de 1999.

<sup>142</sup> Silva García, Fernando, “Control de Convencionalidad en México”, en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (Coord.), *La Constitución y sus garantías a 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017, pp. 915-ss.

<sup>143</sup> *Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados*, art. 27.

Con la proclamación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, se inició el camino para generar una efectiva tutela de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ejecutada a través de los organismos jurisdiccionales internacionales, con tal importancia y diversidad de instrumentos y herramientas supranacionales, que se logró impactar de manera paulatina al interior de los ordenamientos internos de los estados.<sup>144</sup>

Cabe destacar que esta influencia no fue ajena al derecho interno mexicano, ya que, tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, reconocieron y aplicaron los tratados internacionales para la protección de los derechos fundamentales tutelados en la Carta Magna.<sup>145</sup>

Para la resolución de cuestiones que están en relación con los derechos fundamentales de orden político electoral, ciertos convenios internacionales han sido aplicados por encima del ordenamiento nacional.

Así que por lo mismo, resulta oportuno precisar que en el caso de México, hay varios convenios y acuerdos internacionales aplicables, entre los que enlistan los siguientes:

- 1) La Carta de las Naciones Unidas (1945).
- 2) La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948).
- 3) La Convención Sobre los Derechos Políticos de la Mujer (1953).
- 4) El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966).
- 5) La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica de 1969).
- 6) Resoluciones de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas identificadas con los números 45/151 (1990); 46/130 (1991); 47/130 (1993); 48/124 (1994); 49/180 (1995); 50/152 (1996); 52/119 (1998), 57/142 (1999), 45/168 (2000), 55/99 (2001) y 57/221 (2003).
- 7) La Declaración del Milenio (2000).
- 8) La Carta Democrática Interamericana de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (2001).

---

<sup>144</sup> Canto Castillo, Luis Alfredo, *op. cit.*, p. 17.

<sup>145</sup> *Idem.*

- 9) El Acuerdo de Constitución del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (2003).<sup>146</sup>

Estos y otros instrumentos internacionales, han sido el andamiaje con el cual el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha logrado enriquecer y garantizar los derechos humanos en su vertiente de derechos políticos electorales del ciudadano.

A continuación vale la pena reconocer algunas características y generalidades en torno a los tratados internacionales y sus alcances:

- 1.- Los tratados internacionales en materia de derechos humanos no son los que rigen las relaciones entre los estados, sino la protección de los derechos fundamentales de los individuos dentro de la jurisdicción de su estado.
- 2.- De conformidad con el artículo 133 Constitucional, los tratados internacionales suscritos por el Presidente y ratificados por el Senado, forman parte del sistema jurídico de México.
- 3.- La Constitución mexicana permite en su artículo 1º, que el derecho internacional expanda los derechos fundamentales consagrados en el sistema jurídico nacional, protegidos contra cualquier restricción o suspensión.
- 4.- El carácter expansivo de los derechos fundamentales permite que tanto los tratados internacionales y como el orden jurídico interno se complementen entre sí, a favor de las personas.
- 5.- Los derechos fundamentales no están sometidos a la distribución de competencias del estado federal, por lo que cualquier norma puede prevenirlos, ampliarlos o complementarlos y toda autoridad deberá respetarlos.
- 6.- Cualquier condición, restricción o limitante que se imponga al ejercicio de los derechos políticos electorales debe basarse en calidades inherentes a las personas, así como en criterios objetivos y razonables; por lo que, en todo caso, deben establecerse a favor del bien común o del interés general.<sup>147</sup>

---

<sup>146</sup> González Martín, Nuria, *De los tratados internacionales a las leyes modelo como paradigma de la cooperación internacional*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2008, p. 114.

<sup>147</sup> *Ibid.*

En materia de tratados internacionales sobre derechos humanos, los derechos de tipo político electoral encuentran su fundamento medular en el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establece los principios básicos para el ejercicio de los mismos, ya que establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, ya sea de manera directa o vía representantes; además, establece la posibilidad de acceso a las funciones de públicas, en condiciones de igualdad para todos los ciudadanos del país que se trate; y por último, establece que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se debe expresar mediante elecciones auténticas y periódicas, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.<sup>148</sup>

Por su parte el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 25, reitera lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, consagrando de igual forma, el derecho de cada individuo de participar en los asuntos públicos de su Estado, ya sea por sí mismo o a través de representantes, el de votar y ser votado en elecciones libres, auténticas y periódicas y por último el de tener acceso, en igualdad de condiciones respecto a cualquier otro ciudadano, a participar en las funciones públicas de su país.<sup>149</sup>

En la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, se establecen algunos derechos y deberes en materia político electoral, para los ciudadanos del continente americano, los derechos se plasman en los artículos XX y XXIV; el primero de ellos hace referencia al derecho al sufragio y al de participación en el gobierno, básicamente siguiendo la misma redacción que en los dos instrumentos internacionales recién referidos; y en segundo momento, en el artículo XXIV antes mencionado, se consagra el derecho de petición, resultando una incorporación nueva, en relación con los dos documentos ya abordados; este derecho de petición, establece que toda persona puede presentar peticiones respetuosas a cualquier autoridad, ya sea por alguna cuestión de interés general o

---

<sup>148</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948, artículo 21.

<sup>149</sup> Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966, artículo 25.

de interés particular, y este derecho no se restringe a presentar la petición, sino que progresa a obligar a la autoridad a emitir una pronta respuesta.

En los artículos XXXII y XXXIV se establecen algunos deberes, el primero de ellos en correspondencia con la característica dual del sufragio, de la que ya se había hablado previamente, es decir, la Declaración Americana también establece como obligación del ciudadano, cuando está legalmente capacitado, votar en las elecciones de su país; por su parte en el artículo XXXIV marca el deber de servir a la comunidad y a la nación en el Estado del cual sea reconocido como ciudadano.<sup>150</sup>

Por último la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23 hace referencia en específico a la consagración de derechos políticos, enunciando en favor de los ciudadanos del continente, en primera instancia, el derecho a participar en la dirección de asuntos públicos de su respectivo país, por sí mismo o por representantes; además de señalar los derechos de votar y ser votados en elecciones y de acceder en condiciones de igualdad a la función pública del respectivo Estado del titular del derecho.

Como se puede observar, la Convención Americana otorga los mismos derechos que los demás instrumentos internacionales revisados anteriormente, en lo que refieren a la materia política electoral, sin embargo el numeral 2 del ya citado artículo 23 incorpora que las leyes de cada Estado, podrá reglamentar el ejercicio de estos derechos, en relación a establecer parámetros de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción académica, capacidad civil o mental e incluso, la situación legal en materia penal, es decir, restringir derechos si existe sentencia condenatoria emitido por juez competente.<sup>151</sup>

En esta misma materia existen diferentes acuerdos multinacionales elaborados por organizaciones internacionales o regionales, como la Organización de las Naciones Unidas ONU y la Organización de Estados Americanos OEA, a los que se les considera normativa complementaria.

Entre ellos figura en primera instancia, la Carta Democrática Interamericana, en donde se abunda respecto a los derechos políticos de los pueblos americanos,

---

<sup>150</sup> IX Conferencia Internacional Americana, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948, artículos XX, XXIV, XXXII y XXXIV.

<sup>151</sup> Organización de Estados Americanos, *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, 1969, artículo 23.



estableciendo el derecho a la democracia y la obligación de los gobiernos por promoverla y defenderla.

Señala a la democracia como la base para el desarrollo social, económico, y político de los pueblos en América y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

Otra parte trascendental de esta Carta Democrática es la mención de nuevos conceptos no referidos en otros documentos, por ejemplo en el artículo 4° hace mención de la obligación de quienes realicen actividades gubernamentales para que las desarrollen con transparencia; además de la obligación de funcionar con probidad, responsabilidad y siempre atentos al cumplimiento de los derechos sociales, de libertad de expresión y de prensa.

Finalmente esta Carta Democrática menciona que es indispensable el fortalecimiento de los Partidos Políticos y de las diversas organizaciones políticas para la proliferación de los valores democráticos; sin embargo también pide a los Estados firmantes de esta Carta, presten atención especial a los altos costos de los procesos electorales y a construir regímenes equilibrados, pero principalmente transparentes de financiamiento a institutos políticos.<sup>152</sup>

Existen otros tratados, que de manera especial contemplan acciones concretas para abatir rezagos de grupos vulnerados o para erradicar conductas discriminatorias; entre estos instrumentos destacan la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre otros.<sup>153</sup>

---

<sup>152</sup> Asamblea General de la Organización de Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, 2001, artículo 4°.

<sup>153</sup> Página electrónica del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas. Disponible en: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

### 2.3. Legislación reglamentaria de la CPEUM

El Estado nacional, a través de sus leyes e instituciones funciona como el andamiaje estructural de la sociedad, se enfrenta a serias dificultades ante la cesión de competencias y jurisdicciones que sufre en el marco de los procesos de integración regional, política y electoral.<sup>154</sup>

La estructura jurídica en México ha sido diseñada en principio, para resolver los asuntos que se generan dentro de un Estado soberano. A este diseño paulatinamente se le han agregado atisbos de contemporaneidad con el propósito de dar cabida al derecho supranacional, lo que no es un tema resuelto, aunque se pueden observar indicios para comprender que se evoluciona en la dirección correcta, sobre todo en materia de derechos humanos.<sup>155</sup>

Como ya se estableció previamente, el 10 de febrero de 2014, fue publicada la reforma electoral en el Diario Oficial de la Federación en la que se contempla lo siguiente:

- Posibilidad para un gobierno de coalición.
- Transformación de la Procuraduría General de la República en Fiscalía General de la República.
- Reelección de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión (con posibilidad de hasta dos y cuatro periodos consecutivos, respectivamente).
- Reelección de legisladores locales y de los integrantes de los Ayuntamientos.
- Aumento del 2 al 3% como umbral mínimo requerido para la votación nacional emitida para que los partidos políticos conserven su registro.
- Todo partido político que alcance un mínimo del 3% del total de la votación válida emitida contará con el derecho a que le sean atribuidos diputados plurinominales.
- Los partidos políticos han de garantizar la equidad de género para las candidaturas a cargos de elección popular.

---

<sup>154</sup> Orta Flores, Sara Berenice; Torres Espinoza, Blanca y Tamez Martínez, Xochilt, “Instrumentos internacionales en materia electoral suscritos por México, perspectiva interna”, en *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, México, 2010. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/08/fem.htm>.

<sup>155</sup> *Idem*.

- El primero de agosto será la fecha de inicio del primer periodo ordinario de sesiones, es decir, cuando el Presidente de la República inicie su cargo, esto a partir de lo establecido en los artículos transitorios correspondientes de la CPEUM.<sup>156</sup>

Tras la reforma político electoral de 2014, se propone reconstituir un nuevo Sistema Nacional Electoral mediante la expedición de una nueva estructura jurídica, donde destacan la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales LEGIPE y la Ley General de Partidos Políticos LGPP, que entre ambas sustituyen al anterior Código Federal de Instituciones y Procedimiento Electorales COFIPE.

Un aspecto de sumo interés para la presente investigación, recae en esta nueva estructura de Leyes, ya que dejan de tener un carácter federal, para regular un ámbito general, que en realidad es nacional, y con esa simple modificación nominal, se abre la puerta para facultar al Instituto Nacional Electoral, sobre los organismos públicos electorales locales.

### 2.3.1. *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*

La *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LEGIPE), por una parte tiene el carácter de ley general que regula aspectos comunes de los procesos electorales federales y locales, y por otra parte regula de manera particular la integración y elección de los poderes Legislativo y Ejecutivo federales.<sup>157</sup>

El antiguo COFIPE de 2008 ya contaba con aspectos de ley general. Tal es el caso del acceso a la radio y TV y el padrón electoral y credencial de elector. Si bien éste último no era atribución exclusiva del entonces IFE, por la vía de los hechos prevalecía la regulación contenida en dicho Código.

Ahora son varios los aspectos que pasan a ser atribución del INE para las elecciones locales y federales, aunado a diversos aspectos que son materia de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como:

---

<sup>156</sup> Instituto Nacional Electoral, *Legislación electoral vigente*, México, 2014. Disponible en: [http://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma\\_Electoral2014/normatividad\\_legislacion.html](http://portalanterior.ine.mx/archivos2/CDD/Reforma_Electoral2014/normatividad_legislacion.html).

<sup>157</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales...*, *op. cit.*

- a) Designación de los órganos de Dirección de los Órganos Públicos Locales Electorales;
- b) Designación de los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral;
- c) Servicio Profesional Electoral Nacional;
- d) La capacitación electoral;
- e) La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
- f) El padrón y la lista de electores;
- g) La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
- h) Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
- i) La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Existen algunas normas comunes para las elecciones locales y federales, como la fecha de realización de las elecciones, que deberá realizarse el primer domingo de junio, en las entidades federativas que desarrollen comicios el mismo año de renovación de los Poderes de la Unión. Respecto a este tema cabe señalar que el 2018 fue el último año en el que las elecciones se realizaron el primer domingo del mes de julio.

También se establece para todos los órganos legislativos, los principios de sobre y sub representación, la cual no podrá ser mayor o menor a 8% y para las elecciones locales se establece la asignación automática al que obtenga 3% de la votación válida emitida.

La misma LEGIPE establece la expedición de un Plan Integral que contenga los mecanismos de coordinación para cada proceso electoral local; además, establece el procedimiento para que el INE asuma, delegue o reasuma atribuciones para la organización de procesos electorales locales.

La administración de los tiempos de radio y televisión para autoridades, partidos políticos y candidaturas se conserva conforme a lo establecido en la Ley adjetiva anterior. En materia de fiscalización se establece la Comisión de

Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización, dejando las cuestiones procedimentales para revisar gastos y finanzas de los entes partidistas a la Ley General de Partidos Políticos.

También se establece el Servicio Profesional Electoral Nacional a cargo del INE pero con dos sistemas uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales.

El Libro Quinto establece reglas comunes para campañas electorales; que los artículos utilitarios sólo podrán ser de material textil; prohíbe la dádiva como vehículo de propaganda electoral; y la obligación de retirar la propaganda de campaña 7 días después de la jornada electoral y la de la precampaña 3 días antes del plazo de registro de candidatos.

El INE está facultado para emitir las reglas, lineamientos y criterios que se deberán adoptar para realizar encuestas o sondeos de opinión en el marco de los procesos electorales federales y locales, la forma de la publicidad, la metodología, costos, personas responsables y resultados de las encuestas en las páginas electrónicas de los órganos electorales.

Se establece que la geografía electoral para efectos de determinación de secciones y distritos electorales locales y federales se analizará conforme a los criterios que fije el INE. El rubro de capacitación electoral se llevará a cabo por el INE con el auxilio de los Órganos Públicos Locales Electorales (OPLES). Otros temas comunes son la coordinación y dirección de esfuerzos institucionales, como la documentación electoral, la observación electoral, los debates, resultados preliminares y conteos rápidos, la coordinación en materia de inteligencia financiera, entre otros.

El Libro Tercero, en su Título Segundo, establece los procedimientos y requisitos para la designación y remoción de los integrantes de los órganos de dirección de los OPLES y de los órganos jurisdiccionales electorales de las entidades federativas. Se establece que los órganos locales se integrarán con un presidente y 6 consejeros electorales que durarán 7 años en el cargo. Dichos OPLES también serán integrados por los representantes de los partidos políticos

nacionales y estatales, aunque solo tendrán derecho a voz en las resoluciones que la autoridad electoral dicte.

La LEGIPE también establece el procedimiento y requisitos para la designación de los magistrados electorales de los órganos jurisdiccionales locales. Establece que sus integrantes serán de 3 a 5 magistrados y con 7 años en el cargo y que sus remuneraciones se fijarán en los presupuestos que establezcan los órganos legislativos locales.

En los términos de la Ley en mención, el INE mantiene la misma integración del IFE, con un órgano central y rector, 32 delegaciones y 300 subdelegaciones integradas por Consejos y Juntas Ejecutivas. En cuanto a sus áreas ejecutivas, el servicio profesional adquiere el carácter de nacional con el Servicio Profesional Electoral Nacional y se crea la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales. Por último, se crean la Unidad Técnica de Fiscalización y la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE.

Otro aspecto contemplado en la ley en mención, es la ampliación de algunos aspectos referentes al voto de ciudadanos mexicanos en el extranjero, por ejemplo; se incluye la elección de senadores y se reconoce la de Gobernador en los Estados que así lo prevean; además se adiciona al voto postal, la emisión de módulos en embajadas y consulados o vía electrónica. Se establece que las autoridades electorales deberán simplificar procedimientos en las oficinas del Servicio Exterior Mexicano, para la recepción de firma y huellas dactilares, así como para la entrega de credencial de elector en el extranjero.

Para el caso de candidaturas independientes en elecciones federales, establece como requisito presentar el 1% de firmas del total de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores en el país para la elección presidencial; de 2% de la lista nominal del distrito por el que participan, para las elecciones de diputados; y 2% de la lista nominal del estado por el que participan, para el caso de los senadores. Para el acceso de prerrogativas, se toma al conjunto de candidatos independientes, como si se tratara de un partido político de nuevo registro y se

distribuye el recurso entre los candidatos que hayan cumplido los requisitos y contiendan en su respectiva elección.<sup>158</sup>

### 2.3.2. *Ley General de Partidos Políticos*

El antiguo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), básicamente se integraba por dos partes, la primera de ellas regulaba todo lo relacionado con los procesos electorales, así como las atribuciones y funcionamiento de la autoridad electoral. La segunda parte de este código, lo que correspondía al Libro Segundo, se encargaba de regir lo referente a la constitución de partidos políticos y el funcionamiento de los mismos, tanto en período ordinario como en el periodo de campañas.

Con la reforma de 2014, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales LEGIPE, abrogó la primera parte del anterior COFIPE y, por su parte, la Ley General de Partidos Políticos (LGPP) se encargó de reemplazar a la segunda parte del código ya referido.

La estructura de la LGPP está diseñada para regular de manera exclusiva todo lo relevante de la función de los partidos políticos, en su rol fundamental de abonar con las funciones democráticas del Estado. En dicha Ley sobresalen los siguientes apartados:

- Regulación aplicable a los partidos políticos nacionales y locales con base a la conformidad de las disposiciones constitucionales.
- La distribución de competencias.
- Los derechos y obligaciones de los militantes de los partidos políticos.
- Los lineamientos para la integración de los órganos directivos.
- La postulación de candidatos a los cargos de elección pública.
- La transparencia y la fiscalización del uso de recursos.
- El régimen jurídico aplicable a las agrupaciones políticas nacionales.
- Los derechos político-electorales con respecto a los ciudadanos que conforman los partidos políticos.

---

<sup>158</sup>*Ibidem*, p. 157-158.

La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) establece que su observancia y obligatoriedad será en todo el territorio nacional, y se aplicará a partidos políticos con registro nacional, pero también con registro local.<sup>159</sup>

La LGPP es una Ley, sí de interés general, pero con una función aplicativa dirigida de manera específica al funcionamiento de partidos políticos. En ella se regulan aspectos como el proceso de constitución y registro de los partidos políticos, el otorgamiento de derechos y la imposición de obligaciones a dichos partidos, incluyendo de manera trascendente la obligación en materia de transparencia.

Dicha Ley, también establece aspectos básicos para la organización interna de los institutos políticos y los instrumentos jurídicos mínimos con los que deberán contar cada uno de ellos; y por supuesto impone la obligación a los partidos de otorgar derechos y también manifestar con que obligaciones cuentan los militantes, así como establecer cuáles serán los órganos internos y las funciones que estos desempeñaran.

Se señala que los partidos tiene la obligación de implementar métodos de selección de candidatos a cargos de elección popular y de dirigente intra partidistas en un entorno de equidad, certeza y libertad que permita el correcto ejercicio democrático, así mismo deberán contar con instancias de justicia al interior del instituto político para solucionar diferencias jurídicas que surjan en el desarrollo de las funciones de cada organización política.

La LGPP, por último, contiene un esquema bastante rígido y estricto en relación con las formas de financiamiento de los partidos políticos, así como los procedimientos y órganos facultados para auditar los gastos e informes financieros presentados por dichos partidos, y faculta al INE a efecto de reglamentar sanciones para el caso de omisiones, irregularidades o faltas cometidas en materia de fiscalización de recursos.

---

<sup>159</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Partidos Políticos*, México, 23 de Mayo de 2014, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN, notificada para efectos legales 10-09-2014 y publicada en el DOF 13-08-2015.



### 2.3.3. Ley General en Materia de Delitos Electorales

Los delitos electorales son aquellas acciones u omisiones que lesionan o ponen en peligro el adecuado el desarrollo de la función pública electoral y de la consulta popular que, en última instancia atentan contra las características del voto, mismo que en términos constitucionales debe ser universal, libre, directo, personal, secreto e intransferible.<sup>160</sup>

Los delitos electorales se incluyeron en el sistema electoral bajo el mismo esquema de las premisas fundamentales del Derecho Penal, como es funcionar como la última *ratio punitiva*. Dicho de otra manera, como el *ius puniendi*, elemento que permite la entrada en acción del Estado para sancionar una conducta delictiva. En síntesis, las personas que alteraran de manera grave los principios constitucionales de las elecciones deberían sancionarse con pena privativa de la libertad, multas o inhabilitación para ocupar cargos públicos.<sup>161</sup>

Otra de las vertientes de la reforma constitucional en materia político electoral justamente se centra en fortalecer la acción penal en la materia electoral, en virtud de la inoperancia histórica que ha observado cualquier esfuerzo establecido previamente en el tema comicial, por lo tanto es que se crea como Ley reglamentaria a la Ley General en materia de delitos electorales.

Esta Ley es reglamentaria del artículo 73, fracción XXI, inciso a) de la CPEUM; en su artículo 1º establece su observancia general en todo el territorio nacional, y de igual manera que las leyes analizadas anteriormente, obliga a las entidades federativas a su aplicación, independientemente de si su código penal contempla a los delitos electorales y sus sanciones.<sup>162</sup>

Está conformada por tres títulos en los cuales, se integran las disposiciones relacionadas con los siguientes rubros:

- El establecimiento de las disposiciones básicas aplicables a las leyes generales, tales como: objeto y definiciones generales,

---

<sup>160</sup> Aljovín Navarro, Jorge David, Domínguez Rivera, Alicia, *Vademécum de Derecho Electoral*, México, Ed. Tirant lo Blanch, 2016, p. 101.

<sup>161</sup> Congreso de la Unión, *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, Última reforma publicada DOF 19 de Enero de 2018.

<sup>162</sup> *Idem*.

- Las formas de coordinación para el servicio de los tres niveles de gobierno y para la investigación, persecución y sanción de los delitos catalogados como electorales.
- Las tipificaciones penales en materia electoral y las reglas comunes para su aplicación.
- Las competencias, las facultades y los mecanismos para la coordinación entre la federación y las entidades federativas en materia electoral.<sup>163</sup>

Lo más relevante es la estructuración del catálogo de delitos en materia electoral, al que se incorporaron conductas ilícitas como el sufragio repetido en una misma elección y la clarificación del tipo penal para quien entregue dinero a cambio de incidir en el sentido del voto del elector. También se establecen delitos como el de votar a sabiendas que no se cumplen los requisitos legales para ello; hacer proselitismo el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o donde se encuentren electores formados para emitir su sufragio; la interferencia para obstaculizar el desarrollo de la elección o retener credenciales de elector o material electoral sin causa justificada.

Así mismo se contempla la configuración del tipo penal a candidatos, dirigentes de partidos políticos, ministros de culto y funcionarios públicos que cometan actos u omisiones ilegales en términos de la misma Ley General en Materia de Delitos electorales que incidan en el sentido del voto de los ciudadanos que emitan su sufragio y con ello alteren los resultados de la elección.

Por último, las penas establecidas para quien cometa un delito electoral, van desde los 100 días de multa y prisión de 6 meses hasta los 5000 mil días de multa y 15 años de prisión. Se establecen las penas más severas a servidores públicos que dispongan de recursos económicos, materiales y humanos derivados del ejercicio de sus funciones públicas.

La pena más elevada se impondrá a quien por sí o por interpósita persona realice, destine, utilice o reciba aportaciones de dinero o en especie a favor de algún precandidato, candidato, partido político, coalición o agrupación política cuando

---

<sup>163</sup> Díaz Santana, Héctor, “Los delitos electorales en México; protección o disfuncionalidad para el sistema electoral”, en *Revista Amicus Curiae*, México, Vol. 1, 2017, p. 4.

exista una prohibición legal para ello, o cuando los fondos o bienes tengan un origen ilícito, o en montos que rebasen los permitidos por la ley.

#### 2.4. Organización jurídica, política y electoral en las entidades federativas

Como ya se dijo, con la presencia del federalismo se concreta la coexistencia de dos órdenes de autoridad, la federal y la local. En México a esa primera autoridad comúnmente se le denomina poderes federales o poderes de la Unión y al segundo comúnmente se le reconoce como estados libres y soberanos. Ambos ámbitos de autoridad, deben su origen y funcionamiento a un ordenamiento superior que les da vida e inercia, esto es la Constitución.<sup>164</sup>

La autonomía local es una característica esencial en un estado federal. Sobre ese factor se edifica su fortaleza, permitiendo que cada entidad federativa ejecute sus propios actos de gobierno en un ambiente de libertad e independencia jurídica, para de esta manera terminar consolidando el pacto federal.<sup>165</sup>

Las entidades federativas han ejercido sus facultades sujetas a la Constitución federal y las normas jurídicas internas creadas en el ámbito de su competencia. Sin embargo en la realidad, la autonomía local se ha visto disminuida por la centralización del poder político, económico y jurídico ejercido por los órganos del poder federal. La participación de las entidades federativas en el ejercicio de las facultades constitucionales se limita a conformarse con la cada vez más reducida competencia dejada por las autoridades federales en detrimento del ámbito de actuación natural de las entidades federativas.<sup>166</sup>

Tena Ramírez señala que por lo regular la doctrina suele dar el nombre de autonomía a la competencia de que gozan los estados miembros para darse sus propias normas, principalmente su propia Constitución. La soberanía también puede

---

<sup>164</sup> Enríquez Soto, Pedro Antonio, “Régimen constitucional de las entidades federativas”, en Cienfuegos Salgado, David, (Coord.), *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, p. 123.

<sup>165</sup> *Ibidem*, p. 137.

<sup>166</sup> Martí Capitanachi, Luz del Carmen, “Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas Constituciones?”, en Serna de la Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 648.

referirse a la facultad de la entidad federativa a construir su propia Constitución estatal. Sin embargo, la diferencia clara subsiste en el hecho de que la soberanía es una autodeterminación plena, que jamás estará dirigida ni influenciada por factores externos ajenos a la voluntad del soberano, en tanto que la autonomía presupone un zona de autodeterminación, que es la parte exclusivamente autónoma, que observa al mismo tiempo un conjunto de limitaciones y determinaciones jurídicas externas. En otras palabras, la soberanía es total y la autonomía es parcial.<sup>167</sup>

Según Sánchez Bringas, el contenido de los ordenamientos constitucionales de las entidades federativas en México, se pueden ordenar en tres grupos:

- a) El que se refiere a la existencia y autonomía de la entidad federativa;
- b) El relativo a las bases de organización; y,
- c) El que regula su competencia frente a la federación.

En términos generales, todas las entidades federativas pertenecientes a la República Mexicana poseen una estructura similar en sus respectivas constituciones, debido a que la CPEUM sirve de guía para que el contenido de las estatales mantenga una uniformidad de preceptos. Como ya se analizó en la primera parte del presente capítulo, la Carta Magna mexicana posee algunos elementos básicos de organización para las entidades federativas. Este hecho, dicho sea de paso, rompe con el modelo general de federalismo.

Las Constituciones locales establecen, a grandes rasgos y respecto a lo que se vincula con el interés del presente trabajo, la forma en que se dividirán los poderes en cada entidad y la manera en que se integrarán y renovarán cada uno de estos poderes; estableciendo principios democráticos y legales comunes y similares a los enmarcados en la Constitución federal.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Tena Ramírez, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 33 edición, Porrúa, 2000, p. 131.

<sup>168</sup> *Idem*.

#### 2.4.1. *Organización política en las constituciones locales*

A pesar de la autonomía con la que cuentan las entidades federativas, situación que ya se ha venido ventilando reiteradamente, las constituciones estatales estructuran la función pública de los respectivos territorios de jurisdicción, en forma paralela a la constitución federal, comenzando por la misma manera tripartita de dividir el poder público.

Así mismo, todas las constituciones locales organizan la integración de los diversos poderes, llámese Ejecutivo, Legislativo o Judicial, de conformidad a lo mandado en la CPEUM. Es cierto que cada entidad federativa cuenta con la libertad de estructurar sus órganos de poder conforme a sus intereses y necesidades, pero resulta imperante que las entidades federativas encuadren su organización política en los parámetros dictados por la Constitución.

Por ejemplo, todas las constituciones locales creadas por las 32 entidades federativas organizan la integración del poder Ejecutivo con características muy similares, en donde todos los gobernadores de los estados permanecen en su cargo 6 años.

Por su parte los ayuntamientos en todo el país permanecen en funciones durante 3 años. Con respecto a la elección de los mismos, cada entidad establece como serán integradas dichas autoridades municipales; es decir, la legislación local determina cuántos síndicos y cuántos regidores integrarán a cada ayuntamiento, así como las reglas democráticas de elección para cada uno de ellos. Por un modelo de uso generalizado esos ayuntamientos siempre serán presididos por un solo alcalde o presidente municipal.

En algunas entidades federativas conviven en la elección de ayuntamientos los dos principios de elección de puestos populares: parte de dicho órgano colegiado es electo por mayoría relativa y se complementan con representantes populares electos por el principio de representación proporcional. Pero también existen entidades federativas, como es el caso de Nayarit, donde existen

demarcaciones municipales, y se elige a un regidor por voto directo de los ciudadanos dentro de cada demarcación.<sup>169</sup>

Por su parte, en el caso del poder Legislativo dentro de cada entidad federativa existe también una sincronía unánime respecto a la duración del cargo de diputados locales, la cual es en todos los casos de 3 años.

Sin embargo, respecto a la cantidad de integrantes, en términos del artículo 116 de la CPEUM, discrepa notablemente entre un estado y otro, existiendo un promedio nacional de 35 diputados obtenido entre todos los Congresos locales.

Tal información, se observa mejor a través de la siguiente figura:

**Figura 2. Integración de los congresos locales en México.**

Número	Entidad federativa	Cantidad de integrantes	Habitantes representados por diputado.
1	Aguascalientes	27	48 943
2	Baja California	25	143 384
3	Baja California Sur	21	38 563
4	Campeche	35	26 716
5	Chiapas	40	134 552
6	Chihuahua	33	114 607
7	Ciudad de México	66	133 504
8	Coahuila	25	121 190
9	Colima	25	29 912
10	Durango	25	71 973
11	Guanajuato	36	164 135
12	Guerrero	46	78 418
13	Hidalgo	30	98 240
14	Jalisco	39	207 973
15	Estado de México	75	231 512
16	Michoacán	40	116 454

<sup>169</sup> Poder Legislativo del Estado de Nayarit, *Constitución Política Del Estado Libre y Soberano De Nayarit*, Tepic, 14 de Marzo de 1918, Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad 14 de Enero de 2017, artículo 17. Disponible en: [http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion\\_del\\_estado.pdf](http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion_del_estado.pdf).

Número	Entidad federativa	Cantidad de integrantes	Habitantes representados por diputado.
17	Morelos	30	65 516
18	Nayarit	30	42 282
19	Nuevo León	42	124 512
20	Oaxaca	42	96 702
21	Puebla	41	153 995
22	Querétaro	25	82 526
23	Quintana Roo	25	66 587
24	San Luis Potosí	27	103 772
25	Sinaloa	40	75 874
26	Sonora	33	91 267
27	Tabasco	35	69 467
28	Tamaulipas	36	100 628
29	Tlaxcala	25	52 523
30	Veracruz	50	163 279
31	Yucatán	25	86 914
32	Zacatecas	30	53 347

Fuente: Instituto Mexicano para la Competitividad. A. C.<sup>170</sup>

Como se puede apreciar en la tabla anterior, el criterio para integrar al poder Legislativo en las entidades federativas, es ampliamente disímil; existen estados como Campeche y Colima en donde cada diputado local representa hasta nueve veces menos habitantes en proporción con un diputado del Estado de México; sin embargo, desde la perspectiva del federalismo, esto no es ni bueno ni malo, simplemente es uno de los efectos reales del modelo federal. Estos efectos, por cierto, sobreviven a cuenta gotas y ampliamente disminuidos en la materia político electoral, tras la ya referida reforma del año 2014 en la materia.

<sup>170</sup> Página electrónica del Instituto Mexicano para la Competitividad. A. C. Disponible en: <https://imco.org.mx/competitividad/informe-legislativo-2017/>.

#### 2.4.2. Legislación local. Caso Michoacán de Ocampo

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, en el Título Segundo, artículo 11, declara que: “El Estado de Michoacán de Ocampo es libre, independiente y soberano en su régimen interior, de conformidad con lo prescrito en esta Constitución y en la General de la República”.<sup>171</sup>

Deja en claro que la forma de gobierno del Estado de Michoacán de Ocampo se presenta como una entidad federativa con tres características principales que trabajan como un engranaje prescrito por el estado mismo y por la Constitución de la República. Las características enunciadas son:

- Libertad,
- Independencia y
- Soberanía.

Lo anterior se complementa por lo expresado en artículo 12 del mismo ordenamiento, el cual a la letra dice lo siguiente: “La soberanía del Estado reside esencial y originariamente en el pueblo, y se ejerce por medio de los poderes públicos, en los términos que establece esta Constitución.”<sup>172</sup>

Así que en este artículo se habla de otra característica de la forma de gobierno del estado de Michoacán: su soberanía, que a decir de Tena Ramírez, en realidad se trata simplemente de autonomía, otorgada en términos de la Constitución a través de los poderes públicos. De modo que hay una delimitación entre el ejercicio del poder de la federación y el ejercicio del poder de esta entidad federativa.

Pero con relación a la naturaleza de la presente investigación, el siguiente artículo es mucho más expresivo y preciso con relación a dicha soberanía, al dejar en claro que: “El Estado adopta para su régimen interior, la forma de gobierno

---

<sup>171</sup> Congreso del Estado de Michoacán, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, 14 de Marzo de 1918, Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado 29 de Marzo de 2018, artículo 11. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOACAN-REF-19-DE-MARZO-DE-2018.pdf>.

<sup>172</sup> *Idem.*



republicano, democrático, laico, representativo y popular, de conformidad con el Pacto Federal.”<sup>173</sup>

De modo que la forma de gobierno al interior del estado de Michoacán se desarrolla de conformidad con el *pacto federal*, y consta de otras características:

- Republicano,
- Democrático,
- Laico,
- Representativo,
- Popular y
- Conformidad con el Pacto Federal.

Por lo que, reuniendo todas estas características, la Constitución michoacana establece un conjunto de diez elementos característicos de la forma del gobierno interior. Establece, también, un ejercicio de soberanía interna pero siempre con respeto al Pacto Federal, lo que deja en claro que no se reconoce una forma de gobierno centralista.

Otro factor importante en el ámbito político, es lo estipulado en el artículo 13 se establece que: “Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.”<sup>174</sup>

El mismo artículo 13 establece los criterios básicos para el desarrollo de los procesos electorales en la entidad. Estos velan por el sano ambiente de la vida política y democrática del pueblo de Michoacán, en la elección de representantes estatales y municipales, así como en la participación de los ciudadanos en las elecciones, la participación de los partidos políticos y la participación de los candidatos independientes.<sup>175</sup>

El artículo 14 regula la relación del Estado de Michoacán de Ocampo con el resto de las entidades federativas limítrofes, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>176</sup>

---

<sup>173</sup> *Idem.*

<sup>174</sup> *Idem.*

<sup>175</sup> *Idem.*

<sup>176</sup> *Ibidem*, artículo 14.

Sorprende en gran medida, al analizar el artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, la naturaleza del Instituto Electoral de Michoacán (IEM) y sus funciones. Destaca la autonomía para la realización de sus deberes y los principios que deben estar presentes en los momentos de llevar a cabo dichas funciones. No obstante, todo ello contrasta con la reforma del artículo 41 de la Carta Magna de la nación mexicana, que enmarca un acentuado centralismo en materia electoral.<sup>177</sup>

Lo anterior se ve ratificado con lo establecido en la propia constitución michoacana, al dejar asentada su autonomía para la toma de decisiones en materia electoral. Establece las medidas cautelares que se consideren convenientes para hacer prevalecer los principios que deben regir el proceso electoral en ámbito estatal de Michoacán, en coordinación con lo señalado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de requisitos para la elegibilidad y la normatividad que regula la materia, como se enuncia a continuación:

El organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones, contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos, de vigilancia y desconcentrados. El órgano superior de dirección se integrará por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales en la forma y términos que establezca la Ley de la materia... El organismo público cubrirá en su desempeño, además de lo que determine la Ley, las actividades relativas a la preparación y desarrollo de la jornada electoral, otorgamiento de constancias e impresión de materiales electorales, atenderá lo relativo a los derechos y prerrogativas de los partidos políticos y de los candidatos que de manera independiente participen en el proceso electoral. Deberá tomar las medidas cautelares que considere convenientes para hacer prevalecer los principios que rigen el proceso electoral, en los términos señalados en la Ley.<sup>178</sup>

Además, el artículo 98 A, fundamenta la existencia del Tribunal Electoral del estado de Michoacán, ordena como se ha de conformar y menciona sus funciones

---

<sup>177</sup> *Ibidem*, artículo 98.

<sup>178</sup> *Ibidem*, p. 49.

generales para resolver las impugnaciones que resulten de los procesos de elección de cargos públicos en la entidad.<sup>179</sup>

Este artículo destaca que el Tribunal Electoral del Estado es un órgano permanente y autónomo, además de ser la máxima autoridad jurisdiccional electoral del estado.

Por su parte, el Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo, ratifica lo expuesto por la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo. Destaca que sus disposiciones son de orden público y para observancia general del “Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo”<sup>180</sup> y que fue decretado para reglamentar las normas relativas a la organización de las elecciones del poder legislativo y ejecutivo, además de los ayuntamientos del estado como se destaca a continuación:

Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en el Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo y reglamenta las normas constitucionales y generales relativas a:

- I. La función de organizar las elecciones de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos;
- II. La organización, funcionamiento, derechos, obligaciones, prerrogativas y demás acciones relativas a los partidos políticos; y,
- III. El ejercicio de los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos.<sup>181</sup>

Además, deja claro que debe armonizar las disposiciones aplicables en materia de elecciones para generar un marco de coordinación en el funcionamiento de instituciones y procedimientos entre el estado y la federación; destaca especialmente la forma de relación entre el INE y el IEM, al que somete, sin que

---

<sup>179</sup> *Idem.*

<sup>180</sup> Congreso del Estado de Michoacán, *Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, 29 de Junio de 2014, Última reforma publicada en Periódico Oficial del Estado 01 de junio de 2017. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/cem/wp-content/uploads/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECCI%C3%93N.pdf>.

<sup>181</sup> *Idem.*

debiera ser así, a las imposiciones de un órgano (INE), que más que ser federal, es centralizado.<sup>182</sup>

De igual modo queda claro que la aplicación del Código comicial es responsabilidad del IEM y del Tribunal Estatal Electoral, así como al Congreso del Estado.<sup>183</sup>

El Código, en su Capítulo Segundo, define la naturaleza del Organismo Público Local Electoral (OPLE), al que denomina Instituto Electoral de Michoacán<sup>184</sup>. Establece sus fines y objetos, los cuales se deben ajustar a lo que marca la LEGIPE y conforme a la Ley General de Partidos Políticos y la Constitución Local.<sup>185</sup>

La normatividad de Michoacán en la materia político electoral, presenta severas inconsistencias producidas al momento de ajustar las disposiciones legales surgidas tras la reforma del año 2014; por un lado, prevé la realización autónoma de las funciones electorales; pero simultáneamente y a consecuencia de los ajustes legislativos mandatados en la reforma constitucional de la materia del año 2014, se terminan introduciendo polos opuestos, que se contradicen.

Es decir, la Constitución michoacana reconoce la autonomía de la entidad federativa, pero al mismo tiempo, el texto constitucional local somete a la función electoral ante una jerarquía superior proveniente de las funciones centralizadoras de la reforma constitucional en la materia del año 2014, es decir, queda a disposición del INE y las decisiones que éste último determine.

## 2.5. Reflexiones capitulares

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de manera general suelen ser las constituciones en cada uno de los Estados modernos; ha sido el soporte y pilar central del sistema jurídico mexicano. En últimas fechas, el derecho internacional ha reforzado convenientemente el marco jurídico nacional, a través de

---

<sup>182</sup> *Idem.*

<sup>183</sup> *Ibidem*, artículo 2°.

<sup>184</sup> *Ibidem*, artículo 29.

<sup>185</sup> *Ibidem*. artículo 32.

los Tratados Internacionales y de diferentes resoluciones emitidas por órganos jurisdiccionales Regionales o Internacionales.

Justamente es la Constitución, aquel documento que plasma las directrices por las que se ha de regir la vida jurídica, política e institucional de nuestro país; en esa Constitución, entre muchos factores más, se establece el tema medular de la presente investigación, lo cual consiste de acuerdo al artículo 40 de la CPEUM, en fijar un sistema federal para el funcionamiento del Estado mexicano y sus partes integrantes, es decir, sus entidades federativas.

Un aspecto vital para el sostenimiento de este federalismo, recae en los instrumentos democráticos de los que el Estado hace uso para mantener el funcionamiento de los aparatos gubernamentales en los que se deposita el poder soberano; tanto en el ámbito federal como en el local.

Un elemento que permite el buen funcionamiento de los aparatos a los que hacía referencia, es su renovación periódica, misma que para los casos del poder Ejecutivo y Legislativo, se realiza a través de elecciones libres y democráticas que permiten a los ciudadanos elegir a los representantes que habrán de ejercer las funciones de los poderes públicos.

Respecto a todo ello, es decir, al entorno político electoral, se puede decir que el Estado mexicano cuenta con una regulación suficientemente amplia para abordar la materia; desde el reconocimiento de los derechos humanos de tipo políticos de los ciudadanos, hasta los detalles mínimos entorno a los ejercicios democráticos en México.

Como ya se analizó en el presente capítulo, la regulación de la materia político electoral en México en la mayoría de los casos es clara y contundente, sin que esto signifique que sea adecuada.

De acuerdo al contenido normativo, existe demasiada interferencia de los aparatos federales en los locales, situación que resulta profundamente perjudicial para el correcto desarrollo del federalismo enunciado en nuestra Carta Suprema.

Tal situación, en la materia político electoral, se agravó después de la aprobación de la reforma del año 2014, donde como ya se vio, el INE asume un papel protagonista en la organización de las elecciones, enviando a los organismo

electorales locales a un plano de subordinación, en un hecho que termina por violentar el esquema de Estado planteado en el pacto federal, asentado en el artículo 40 constitucional.

### **Capítulo 3**

## **Principales tópicos de la reforma constitucional en materia político-electoral del año 2014**

SUMARIO: 3.1. *Antecedentes de la reforma político-electoral de 2014.* 3.2. *Nuevo sistema electoral; de Federal (IFE) a Nacional (INE).* 3.3. *Las Candidaturas Independientes.* 3.4. *Paridad de género.* 3.5. *Nuevo esquema de fiscalización electoral.* 3.6. *El regreso de la reelección.* 3.7. *Reflexiones capitulares.*

Desde inicios del siglo XX nuestro país ha atravesado por una serie de cambios político electorales, que se introdujeron tras la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos del año 1917 y que continuaron con una intensa producción de reformas que han tratado de fortalecer el sistema electoral mexicano; simplemente y en relación a lo antes señalado, de 1977 a la fecha, nuestro país y su constitución han enfrentado once reformas electorales.

Ocho de estas, es decir, las de los años 1977, 1986, 1990, 1993, 1994, 1996, 2007 y 2014, fueron de amplio alcance e implicaron cambios sustanciales en la constitución y en las normas reglamentarias; mientras que tres cambiaron aspectos superficiales y requirieron solo de modificaciones al marco jurídico secundario: la de 2002, para establecer cuotas de género en candidaturas legislativas; la de 2003, para elevar requisitos para conformación de partidos políticos; y la de 2005, para regular el voto de los mexicanos en el extranjero.<sup>186</sup>

---

<sup>186</sup> Freidenberg, Flavia y Dosek, Tomás, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)” En *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*. Washington, Organización de Estados Americanos, 2016, pp. 25-92.

### 3.1. Antecedentes de la reforma político-electoral de 2014

Desde la primera reforma promulgada en 1977, se buscaba garantizar nuevas condiciones de equidad y pluralidad, fortaleciendo los derechos de las minorías, y construyendo mecanismos que fomentaran la gobernabilidad a partir de la inclusión y participación de las diferentes fuerzas políticas dando apertura al llamado proceso de democratización.<sup>187</sup>

La democracia moderna en nuestro país se funda en los principios de mayoría popular y de representación política. En este tipo de democracia los ciudadanos eligen a sus representantes mediante elecciones libres, auténticas, competitivas, plurales y periódicas en donde el que obtiene el respaldo social mayoritario termina por ocupar el espacio de representación para el cual fue postulado; sin embargo, también se da cabida al no ganador, al que asume el rol de oposición, de manera que tenga oportunidad de acceso al poder, o al menos a parte de él, para que los votos que no coincidieron con la mayoría, también encuentren un espacio de expresión en el órgano de autoridad gubernamental.

Por otra parte, y haciendo alusión al ejercicio del poder político, los ciudadanos legitiman a los gobernantes que tomarán decisiones en su representación a través de las elecciones, los cuales tienen la obligación de rendir cuentas considerando criterios y valores como los de responsabilidad, justificación en la toma de decisiones, información a la ciudadanía y la posibilidad de sanción en caso de incumplimiento o violaciones legales al marco jurídico que regulan su actuación.<sup>188</sup>

Como ya hemos mencionado, un fin común de las reformas siempre ha sido el pluralismo, batalla que surgió con el propósito de contrarrestar al poderoso y enquistado partido hegemónico que ejercía de manera exclusiva la política nacional; este partido oficial, durante buena parte del siglo XX, fue el responsable de la

---

<sup>187</sup> Arellano Trejo, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*. México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2012, p. 2.

<sup>188</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Régimen democrático*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010, pp. 4-5.



exclusión que padecieron grupos políticos, activistas sociales y segmentos de la población.

Pero además de ese objetivo, el reformismo electoral mexicano ha buscado otros más, que han ido apareciendo a lo largo del tiempo y que se han convertido en verdaderas causas para quien los impulsa; respecto a lo anteriormente señalado, podemos establecer que las reformas de los años 1977, 1986 y 1990 notoriamente perseguían la inclusión y la pluralidad política, las correspondientes a los años 1990, 1993 y 1994 perseguían prioritariamente la certeza y la transparencia; por su parte, en las reformas de 1996 y 2007 se pretendía establecer condiciones que mejoraran las condiciones de equidad en la contienda para los participantes en ella, así como limitar a la autoridad electoral y garantizar su independencia; y por último, la de 1996, dotar de legalidad las actuaciones de los órganos y procedimientos comiciales que integran la totalidad de un proceso electoral.<sup>189</sup>

En específico, la reforma de 1977, impulsada principalmente desde la oficina de Jesús Reyes Heróles, quien se desempeñaba como Secretario de Gobernación en el sexenio de José López Portillo, buscó la inclusión de grupos proscritos y relegados, fomentando la creación de partidos políticos y esquemas jurídicos un poco más certeros para los partidos opositores, con lo que, por ejemplo, el Partido Comunista Mexicano logró recuperar su registro.<sup>190</sup>

Dicha reforma, también creó 100 diputados de representación proporcional para dar voz a las minorías en el Congreso, se destinaron recursos para contar con un registro universal y confiable de votantes, acción que se materializó con mayor eficacia en los años noventa, a través del fortalecimiento del Registro Nacional de Electores. Asimismo, se diseñó un sistema de organización electoral que acercó la casilla de votación al domicilio de los electores.

---

<sup>189</sup> Merino, Mauricio, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica. 2003, p. 62.

<sup>190</sup> El Partido Comunista Mexicano fue creado en 1919. De su creación, hasta 1929 fue legal. En 1929 fue declarado ilegal. En 1935, con Cárdenas como presidente, recupera su registro. Para 1940 se lo vuelven a quitar. Durante los 50's y 60's del siglo pasado, sus dirigentes padecen represión y viven años en la clandestinidad. En 1976 postulan a Valentín Campa, quien obtiene un millón de votos en la elección presidencial; por ser ilegal el partido, los votos no cuentan. La reforma de 1977 le regresa el registro. En 1979 obtienen 18 diputados de representación proporcional y ganan una presidencia municipal (en Guerrero). Se fusiona en 1981 con otras fuerzas para formar el Partido Socialista Unificado de México (PSUM).

Para ello se estableció desde la ley electoral de 1990 que las secciones en las que se dividen los distritos uninominales tendrían como máximo 1,500 votantes y que por cada 750 electores o fracción se instalaría una casilla para recibir la votación. A diferencia de otros países que instalan centros con decenas de mesas de votación, lo que implica un desplazamiento considerable, en México el votante cuenta con una casilla cerca de su domicilio, principalmente en las zonas urbanas.<sup>191</sup>

Un segundo objetivo planteado en las reformas electorales, es el de crear certeza y transparencia en la organización de las elecciones, esto es, intentar erradicar cualquier práctica fraudulenta en el desarrollo de las etapas que conforman el proceso electoral.

La cuestionada elección presidencial de 1988, en la cual se adjudicó el triunfo al candidato Carlos Salinas de Gortari, postulado por el partido en el poder, el Partido Revolucionario Institucional, dejó un malestar social difícil de superar; las dudas generadas en torno a un posible fraude electoral, dieron lugar a la importante reforma de 1990, que sentó las bases de un nuevo modelo que profesionalizó la organización de las elecciones mediante la creación de un instituto electoral con un mandato claro: capacitar funcionarios, instalar casillas de votación, computar y difundir resultados electorales, elaborar y actualizar el padrón electoral, así como dar prerrogativas a los partidos políticos y fiscalizar su uso.

Para realizar sus funciones, se estableció una estructura de treinta y dos oficinas estatales denominadas juntas locales y trescientas distritales con servicio civil de carrera. Se diseñó un sistema de reclutamiento y capacitación de funcionarios de casilla que garantiza su imparcialidad porque surgen de una “lotería” o insaculación, como mejor se le conoce a este procedimiento en la materia electoral.

Dicha reforma fue considerada un éxito, ya que la elección de 1991 para renovar la Cámara de Diputados, que por cierto, fue la primera en donde se aplicaron esas nuevas reglas y que vio el nacimiento del Instituto Federal Electoral

---

<sup>191</sup> Carr, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Traducción de Villegas, Paloma, México, Ediciones Era Nueva, 2006, p. 15.

en su función de árbitro electoral, transcurrió sin cuestionamiento social alguno; a pesar de que el PRI recobró su fortaleza electoral, al obtener 58% de la votación sin que se adujera fraude electoral.<sup>192</sup>

Otro objetivo perseguido por las reformas electorales, como lo mencionamos previamente, era la equidad en la contienda, siendo un objetivo difícil de lograr, en virtud de que el partido hegemónico, acostumbrado a disponer de la estructura estatal, para conseguir sus propósitos electorales, colocaba a sus oponentes en una situación de franca desventaja en la participación electoral. Fue hasta las reformas de 1986, 1990 y 1993 que se introdujeron de forma gradual, factores más equitativos para estimar los montos de financiamiento público y privado de que podían disponer los partidos políticos.<sup>193</sup>

Sin embargo, el paso más decisivo ocurrió con la reforma de 1996 cuando se introdujo un modelo de financiamiento público que dotó cuantiosos recursos a todos los partidos. La fórmula que cerró la brecha entre partidos se calculaba sobre el costo mínimo de una campaña de diputado federal, de senador y de presidente, multiplicado por el número de cargos a elegir y por el número de días de las campañas, con lo que se nivelaron las condiciones de competencia y terminó siendo un factor importante que facilitó la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000.

Desde 1993 se establecieron topes a los gastos de campaña, se definieron restricciones al financiamiento privado, el conjunto de las aportaciones anuales que los simpatizantes podían realizar en favor de su partido, no debía rebasar 10% del financiamiento público para actividades ordinarias, las aportaciones de una persona física o moral tendrían un límite anual equivalente al 0.05% del financiamiento público para actividades ordinarias y por último, se prohibió recibir aportaciones de personas no identificadas, con excepción de las obtenidas mediante colectas realizadas en mítines o en la vía pública.

---

<sup>192</sup> Bizberg, Ilán y Meyer Cossío, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, tomo 1, 2003, pp. 65-67.

<sup>193</sup> Mirón, Linde, Valverde Viesca, Karla, (et.al.), "Partidos políticos, financiamiento y reforma," En: *Partidos y Elecciones*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral, 1996, p. 289.

En la constante búsqueda por mejorar las condiciones electorales en el país, sale a la luz, un cuarto objetivo trascendental del reformismo electoral, este es la imparcialidad de las autoridades electorales, fue así que el IFE nació como un organismo público cuyo órgano de gobierno, denominado Consejo General, que en sus orígenes se integró por seis consejeros electorales con perfil ciudadano (al menos de acuerdo a lo señalado en el marco jurídico), así como por representantes de los partidos políticos y de las cámaras legislativas; cabe resaltar que en un inicio, el presidente del instituto era el titular de la Secretaría de Gobernación.

Para 1996, cuando el instituto se convirtió en un ente autónomo; la presidencia dejó de ser ocupada por el Secretario de Gobernación y su lugar fue ocupado por un consejero presidente, elegido por mayoría calificada de la Cámara de Diputados, al igual que los otros ocho consejeros electorales.<sup>194</sup>

El último gran objetivo pretendido por las reformas constitucionales en la materia electoral, es sin duda garantizar la legalidad de los procesos electorales. Para ello se creó un sistema de justicia electoral que tuvo sus primeros cimientos en 1986 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Electoral, posteriormente en el año 1990, recibió el nombre de Tribunal Federal Electoral y finalmente, en el año 1996 fue nombrado y estructurado con la denominación que mantiene hasta estos días, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual cuenta con un sistema de medios de impugnación que le ha facultado para tener la última palabra al dirimir controversias entre partidos, entre partidos y autoridades y entre militantes y los órganos de dirección partidarios.<sup>195</sup>

Si bien es cierto que las reformas se han implementado para lograr los objetivos antes descritos, otra verdad es que se han utilizado para paliar y resolver conflictos políticos electorales y post electorales. En todas y cada una de las elecciones de las últimas décadas, cuando se ha disputado la presidencia de la República, se ha cuestionado algún elemento de su correspondiente proceso electoral: En 1988 el presunto fraude electoral; en 1994 la falta de “piso parejo”, es

---

<sup>194</sup> Página de internet oficial del Instituto Nacional Electoral. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>.

<sup>195</sup> Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Organización y funciones*, México, 2014, p. 9-11.

decir la indiscriminada intervención del gobierno federal para favorecer al candidato del PRI, en un ambiente político enrarecido por el asesinato de un candidato presidencial, en el año 2000, la evidencia del apoyo de Pemex y su sindicato al partido oficial; así como de donadores extranjeros en favor de la campaña de Vicente Fox; En 2006 la inexistencia de mecanismos jurídicos para el conteo de votos y de causales de nulidad de elecciones y la ausencia de disposiciones legales para regular la llamada “guerra sucia”; por último; la fiscalización deficiente de los recursos de los partidos y la presunta compra del voto en la elección del año 2012.

Una vez concluida la alternancia política que inicio en el año 2000 con el ascenso del Partido de Acción Nacional (PAN) a la presidencia y que terminó en el año 2012 cuando se retoma la misma por el Partido de la Revolución Institucional (PRI), era necesario responder al menos a dos tipos de problemáticas generales presentes en ese momento en el contexto político nacional.

Por un lado, una crisis de representación política que se ha hecho cada vez más evidente en años recientes, especialmente a partir del año 2009, cuando se llevaron a cabo elecciones federales intermedias, y que se ha manifestado, entre otros aspectos, en percepciones ciudadanas de desconfianza institucional, niveles decrecientes de apego a la democracia y evaluaciones negativas respecto de sus representantes populares; y por otro lado, a pesar de que las reformas anteriores habían logrado brindar mayores niveles de certidumbre a los procesos electorales, ampliar la competencia y la pluralidad política en cargos electivos, para así, disminuir la tensión y confrontación política, en los procesos electorales federales de 2006 y 2012 se reactivaron dichas tensiones y conflictos poselectorales, incitadas básicamente por el partido político que obtuvo el segundo lugar de votos en ambas elecciones.<sup>196</sup>

Con la intención de superar enconos y conflictos post electorales, los principales partidos políticos buscaron un consenso para efectuar diversas reformas, que según el discurso público, eran necesarias para mejorar las

---

<sup>196</sup> Freidenberg, Flavia, “Dedazos, elecciones y encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada”, en Alcántara Sáez, Manuel y Cabezas Rincón, Lina María (coords.), *Selección de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013, pp. 163-ss.

condiciones del país; en este sentido, uno de los acontecimientos más significativos que se presentó a finales del 2012 fue la firma de un acuerdo político denominado “Pacto por México”, un esquema de negociación exitoso permitió aprobar diversas reformas estructurales en los dos primeros años de gobierno de Enrique Peña Nieto.

Dicho pacto fue suscrito por el gobierno federal y por los que hasta ese momento, eran las tres principales fuerzas políticas en México; el partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN), y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); en dicho pacto, se argumentaba que las reformas que el país necesitaba solo podrían salir adelante a través de acuerdos; era necesario dejar a un lado las diferencias políticas y dar prioridad a los intereses de la sociedad que al de los partidos políticos.<sup>197</sup>

En el Pacto por México se plantearon los denominados Acuerdos para la Gobernabilidad Democrática, que aluden al inacabado proceso de transición democrática del país y a la pluralidad política, además de plantear la necesidad de generar acuerdos mediante el diálogo y la negociación para impulsar reformas que fortalezcan el régimen político y de esta manera darle gobernabilidad al país.

Entre las reformas necesarias, destacaban algunos temas que a decir del gobierno federal eran de urgencia atender, como el energético, el educativo o el fiscal; y por su parte, la oposición pedía, a manera de reciprocidad que la reforma alcanzara otros tópicos de la vida pública nacional; por ejemplo el Partido Acción Nacional impulsaba dentro de la agenda política del país, una reforma electoral.

Para definir las características que darían esencia a la reforma recién mencionada, aconteció un hecho relevante en 2013, cuando Gustavo Madero, dirigente nacional del PAN en esa época, amenazó con romper el Pacto por México, la razón: había elecciones locales en Veracruz y un audio filtrado mostraba que el delegado federal de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) en esa entidad utilizaba programas de la dependencia para coaccionar el voto a favor del PRI.

---

<sup>197</sup> El pacto por México fue firmado el 2 de diciembre de 2012 en el Castillo de Chapultepec. En representación del Gobierno Federal, firmó Enrique Peña Nieto, Presidente de la República, Jesús Zambrano Grijalva, Presidente del PRD, Gustavo Madero Muñoz, Presidente del PAN y María Cristina Díaz Salazar, Presidenta del PRI. Disponible en: [www.pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25pdf](http://www.pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25pdf).

Madero argumentó que los gobernadores del PRI se inmiscuían en los procesos electorales y que era necesario detenerlos para garantizar la legalidad y equidad de las elecciones. Dijo entonces que había que desaparecer a los institutos electorales estatales, los cuales, según su dicho, estaban cooptados por los gobernadores de las entidades federativas, principalmente donde gobernaba el PRI, por lo que proponía la centralización en la organización de las elecciones, para que fuera el IFE, el órgano público el responsable de hacerlo.

Desde ese momento la centralización electoral se convirtió en el tema medular de una nueva reforma electoral que ocurriría un año después. Como el gobierno buscaba afanosamente una reforma energética, estaba dispuesto a ceder cualquier cosa con tal de obtener el apoyo de los demás partidos en el Congreso. De tal forma que se aprobó una reforma electoral que centralizó la organización de los comicios, aunque bajo un modelo híbrido que por un lado centralizó la función electoral en una autoridad nacional, el INE, pero mantuvo la estructura de treinta y dos organismos locales con funciones propias.<sup>198</sup>

Dicha reforma, también incluyó la regulación de las candidaturas independientes, la flexibilización de las modalidades para ejercer el voto desde el extranjero, nuevas nulidades por rebase de topes de campaña, adquirir cobertura informativa y utilizar fondos de procedencia ilícita, así como la homologación de la fórmula de financiamiento a partidos de registro estatal.

Fue así, que en el ámbito político parlamentario, la segunda mitad del año 2013 estuvo marcada por diversas discusiones sobre los alcances que tendría esta reforma, había quienes se oponían a la creación de una autoridad electoral única centralizada, que afectara el federalismo electoral aceptado y prácticamente consolidado en los estados; las inconformidades y diferencias fueron superadas relativamente pronto; siendo así que hacia finales del año 2013 se logró el acuerdo que dotó de contenidos a la reforma político-electoral.<sup>199</sup>

---

<sup>198</sup> Celorio Suárez, Mariana, *La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos*, Revista “El Cotidiano”, México, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 190, marzo-abril 2015, pp. 109-117.

<sup>199</sup> La reforma político-electoral fue aprobada el 13 de diciembre de 2013 por el Congreso de la Unión. Como se sabe, a partir de ahí hubo que pasar por la aprobación de por lo menos la mitad más uno de los congresos locales para continuar con los requisitos legales. El 22 de enero de 2014 se emitió la declaratoria de constitucionalidad al aprobarse por 18 legislaturas locales. Finalmente, el decreto fue promulgado y publicado

Como mencionamos anteriormente, si bien el punto principal de la reforma, fue la creación del INE, que sustituiría al IFE, como máxima autoridad electoral administrativa en el país, con una gran reasignación de facultades a su favor; dicha reforma también contemplaba aspectos diversos que buscaban, desde la perspectiva de sus impulsores, mejorar el funcionamiento de algunas de las instituciones de nuestra democracia; a continuación desarrollaremos algunos de los principales aspectos que contempló la reforma político- electoral de 2014.

### 3.2. *Nuevo sistema electoral; de Federal (IFE) a Nacional (INE)*

Con la multicitada reforma a la CPEUM en materia político electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 2014, se modificó de manera sustancial el sistema electoral mexicano, con una nueva distribución de competencias entre el Instituto Nacional Electoral (INE) y los organismos públicos locales electorales y de la Ciudad de México, lo que generó nuevas formas y reglas para operar la función electoral en el país.

Desde que se diseñó el sistema moderno de elecciones en el país, en 1946, el gobierno condujo el organismo administrativo encargado de organizar las elecciones federales en México, no fue hasta 1988 en que México vivió su primer elección presidencial realmente competida, y por ende, ni las instituciones, ni las esquemas normativos, ni los operadores políticos, es decir absolutamente nadie estaba capacitado para procesar de manera limpia los resultados de dicha elección.<sup>200</sup>

A partir de ese momento, donde había gran desconfianza por parte de las principales fuerzas políticas de oposición en los gobiernos encabezados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), se cumplió con el propósito de que las atribuciones de las anteriores autoridades electorales se trasladaran a una nueva institución dando lugar a la creación del IFE en 1990.

---

en el Diario Oficial de la federación el 10 de febrero de 2014.

<sup>200</sup> Woldenberg, José, *IFE, 23 años*, Revista Mexicana de Derecho Electoral, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 6, julio-diciembre, 2014, pp. 157-168.



El desempeño del IFE en las primeras elecciones que le correspondió organizar, que fueron las del año 1991, ayudó a que, a pesar de la complejidad del proceso electoral de 1994 no disminuyera la desconfianza de los partidos y de la sociedad en la recién creada institución; lo que condujo a que se otorgaran poco a poco más atribuciones legales al IFE, al tiempo que se avanzó en consolidar su autonomía e independencia.

A partir de 1946, varias reformas han actualizado el sistema electoral mexicano, según los consensos coyunturales de la clase política. De todas ellas, probablemente la reforma político-electoral de 2014, ha sido una de las que mayores cambios han implicado en la naturaleza y atribuciones de la autoridad electoral.

Dicha reforma, incluyó una amplia variedad de componentes, desde aspectos electorales, hasta el otorgamiento de autonomía constitucional a órganos de Estado, pasando por la ampliación de derechos ciudadanos y modificaciones a los mecanismos de construcción de gobierno que alteran el perfil del régimen político. Dichos componentes se describen brevemente en las siguientes líneas.

1. Temas electorales. Aquí fueron considerados, entre otros aspectos, la nueva arquitectura institucional que da forma al nuevo sistema electoral mexicano, que pasa de un arreglo federal a otro de tipo nacional, incluyendo un nuevo sistema de fiscalización de recursos de partidos políticos.
2. Ampliación de derechos ciudadanos de participación. En este rubro destacó la regulación de las candidaturas independientes a nivel federal y el mandato de su armonización en las entidades federativas.
3. Construcción de gobierno y régimen político. La reforma abrió la posibilidad de formar gobiernos de coalición a partir de la aprobación de un programa conjunto de gobierno, así como la ratificación por parte del Congreso de funcionarios del Ejecutivo federal; este componente de la reforma entró en vigor hasta 2018. También se permite la reelección consecutiva de legisladores en el ámbito federal y de legisladores y presidentes municipales en el ámbito local.
4. Autonomía de órganos de Estado. Este componente de la reforma comprende el otorgamiento de autonomía constitucional a la antigua Procuraduría General

de la República, la que a partir de la reforma recibió la denominación de Fiscalía General de la República.<sup>201</sup>

Como se mencionó anteriormente un objetivo primordial de la reforma político-electoral de 2014 fue la creación del Instituto Nacional Electoral (INE) que vendría a sustituir al IFE (Instituto Federal Electoral) como máxima autoridad electoral administrativa, dicha creación sobrevenía con una reasignación de facultades las cuales se encargarían de homologar los estándares con los que se organizan las elecciones en los tres órdenes de gobierno.

En el nuevo sistema, los institutos electorales locales quedaron en una condición híbrida: ganaron autonomía frente a los poderes políticos locales, pero quedaron subordinados parcialmente al INE.

Son autónomos constitucionalmente, con personalidad jurídica y patrimonio propios; se rigen tanto por las leyes locales electorales, de participación ciudadana y otras aplicables, como por leyes generales de la materia; conservan muchas atribuciones para decidir y ejecutar funciones electorales y administrativas, pero en otras tantas se rigen por acuerdos y lineamientos emanados del INE. Sus asignaciones presupuestales están sujetas a lo que dispongan al respecto el ejecutivo y el legislativo locales, mientras que la integración de sus órganos máximos de dirección está en manos del INE.<sup>202</sup>

Por tanto podemos determinar que las leyes derivadas de la reforma aludida del año 2014, sentaron bases sólidas para arrancar el nuevo esquema político electoral compartido para llevar a cabo procesos electorales, además de producir un gran impacto en la vida institucional del instituto; más oficinas, más personal, más atribuciones, en un diseño institucional que el IFE no tenía, por lo tanto, fue necesario establecer otra estructura de dirección y de una nueva relación con el resto de autoridades electorales.

---

<sup>201</sup> Castellanos Cereceda, Roberto, *La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*. México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016, p. 44-45.

<sup>202</sup> Sánchez Gutiérrez, Arturo y Vives Segl, Horacio, *Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales*, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 6, julio-diciembre, 2014, pp. 141-155.

Así pues, como podemos observar la reforma constitucional de 2014 no sólo se refería a mejorar procesos electorales locales y federales, sino a la naturaleza misma del Instituto, pretendiendo colocar los escenarios de cara a un posible perfeccionamiento del modelo electoral, planteando hasta tres escenarios para fortalecer dicho modelo; en primer lugar, regresar al modelo anterior de separación de leyes y competencias federal y locales; en segundo lugar, desaparecer a las autoridades locales para que todas las elecciones queden bajo el manto de la autoridad federal o nacional; y el tercer escenario, profundizar en el modelo mixto actual, precisando las funciones que corresponden a cada autoridad.

Las modificaciones del movimiento centralizador al que se ha hecho referencia, hicieron que el IFE, en sus más de 23 años de existencia, haya dejado de ser una institución federal para erigirse cada vez con mayor nitidez en una instancia con marcados elementos nacionales, con facultades amplias para intervenir, con toda su fuerza normativa, en el desempeño de la función electoral de las entidades federativas.<sup>203</sup>

El arreglo institucional descrito, tuvo en la reforma político electoral de 2014, un ajuste de proporciones mayúsculas producto de la exacerbación competencial del INE, como consecuencia del diseño de un modelo orientado a impulsar un “sistema nacional de elecciones”<sup>204</sup>, caracterizado por la coexistencia de una autoridad de carácter nacional y un conjunto de organismos públicos locales electorales denominados OPLES, que mantienen inicialmente la organización de sus respectivas elecciones pero que, en el extremo, pueden verse privados total o parcialmente de sus competencias a partir de una distribución competencial altamente ambigua que ha necesitado de una incesante labor definidora a través de los reglamentos, bases, lineamientos, acuerdos, y directrices surgidas a partir del

---

<sup>203</sup> Astudillo, Cesar, “El modelo de organización electoral en México”, en Carpizo, Jorge y Astudillo, Cesar, (coords), *Constitucionalismo; Dos siglos en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013, p. 757.

<sup>204</sup> Instituto Nacional Electoral (INE), *La reforma Electoral en Marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, 2014, p.7-8. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>.

engrosamiento de la potestad reglamentaria del renovado Consejo General del INE.<sup>205</sup>

Lo más representativo de la más reciente reforma constitucional es que ha dado lugar al nacimiento de una competencia originaria a favor del INE sobre los procesos electorales de todo el país, lo cual representa un punto de inflexión respecto a las directrices del modelo precedente. Dicha competencia originaria le concede capacidad de decisión plena cuando reformas precedentes, dichos rubros eran competencias propias de cada autoridad electoral en su correspondiente ámbito de actuación.<sup>206</sup>

Para algunos, el hecho de que en la reforma político electoral de 2014 se hayan implementado procedimientos generales en todo el país es una alternativa válida para corregir malas prácticas y deficiencias electorales en algunos estados que las presentaban; en las primeras elecciones, que fueron las de 2015 y 2016, dejaron ver la cooperación entre autoridades electorales administrativas en los ámbitos federal y locales, lo que podría llevar a la conclusión de que en la medida en que se adopten buenas prácticas a nivel nacional, las elecciones tenderán a mejorar.<sup>207</sup>

Sin embargo, aunque esas primeras prácticas dejaron elementos de análisis positivos; en defensa del federalismo, no es permisible un modelo electoral que vulnere la autonomía organizativa en la materia, con la que deberían contar los órganos electorales locales; es decir, la cooperación institucional siempre es positiva, sin embargo, el marco jurídico aplicable no establece reglas de coordinación y cooperación, sino que está más orientado a una realidad práctica de supra y subordinación en la función electoral, respecto a las atribuciones del INE en comparación con las de los OPLES.

---

<sup>205</sup> Jiménez Dorantes, Manuel, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, pp. 37-41.

<sup>206</sup> Astudillo, Cesar, “El esquema competencia del nuevo Instituto Nacional Electoral”, *Revista Letras para la democracia*, México, núm. 3, agosto de 2014, p 17-21.

<sup>207</sup> *Idem.*

### 3.3. *Las candidaturas independientes.*

En el gobierno del ex presidente Felipe Calderón Hinojosa, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, con fecha de 9 de agosto de 2012 la reforma constitucional al artículo 35, fracción II, para introducir el derecho de los ciudadanos a registrar candidaturas de forma independiente.<sup>208</sup>

De acuerdo con el régimen transitorio de esa reforma, las entidades federativas tenían la obligación de ajustar su legislación electoral en el plazo de un año. Zacatecas y Quintana Roo fueron las únicas entidades que adecuaron su legislación e implementaron la figura de candidaturas independientes en sus respectivos procesos electorales locales de 2013.

Sin embargo, la reforma contenía una incongruencia que la hacía inoperante, pues el artículo 116 constitucional establecía que sólo los partidos tenían derecho de solicitar el registro de candidatos, por lo que seguía sin reconocerse que también los ciudadanos podían hacerlo.

La reforma de 2012 también omitió ajustar el artículo 41 constitucional, para otorgar a los candidatos independientes derechos y prerrogativas en equilibrio con los que se otorgan a los partidos políticos; siendo que tales descuidos fueron solventados en la reforma constitucional publicada el 10 de febrero de 2014.

La característica que define al independiente es que su candidatura no está afiliada a un partido político; lo que constituye un obstáculo importante para su éxito electoral, ya que los partidos reducen los costos del voto; permiten que los candidatos se beneficien electoralmente de la asociación con los demás miembros del partido; y proporcionan a los candidatos un apoyo organizativo y financiero significativos, que los coloca en mejores condiciones que los candidatos independientes.<sup>209</sup>

Manuel González Oropeza, equipara la figura de candidato independiente a la de candidato ciudadano, al definirlo como aquél a quien le está permitido

---

<sup>208</sup> Las candidaturas ciudadanas ya habían visto su aparición en el país; fue la reforma electoral de 1946 que otorgó a los partidos la potestad exclusiva de postular candidatos, esto hasta 2012.

<sup>209</sup> Brancati, Dawn, “Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide”, en *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, Julio 2008. Pp. 648-662.

participar en las elecciones cubriendo simplemente los requisitos de elegibilidad establecidos en las leyes electorales. Asimismo, al registrarlo como candidato, la autoridad electoral reconoce al ciudadano un estatus legal que implica la obtención de ciertos derechos y obligaciones.<sup>210</sup>

Antes de incorporar la candidatura ciudadana en la legislación electoral, se consideraba que la obligación de ser postulado por un partido para aspirar a competir por un cargo de elección no era una restricción de los derechos políticos, sino únicamente un requisito que debían cumplir los ciudadanos para ejercer su derecho a ser votados.<sup>211</sup>

El impedimento se relacionaba, además, con el régimen de prerrogativas de los partidos, a los que se les entrega financiamiento público para actividades de campaña y se les otorgan tiempos oficiales para la difusión de sus mensajes de campaña en radio y televisión; por lo que esa situación sirvió de justificante por muchos años para marginar la posibilidad de incluir las candidaturas independientes, señalando, en un principio, que los candidatos independientes estarían en una desventaja irrecuperable al no existir ninguna normativa que permitiera otorgarles recurso para el desarrollo de campañas ni difusión en medios de comunicación; y por otro lado, existió el señalamiento de que al no recibir dinero público, los candidatos independientes podrían optar por obtener recurso de procedencia dudosa e incluso de procedencia ilícita, por lo tanto y bajo esos argumentos se cerró la posibilidad a los mexicanos de optar por la posibilidad de candidaturas independientes.<sup>212</sup>

La prohibición para competir bajo una candidatura independiente no se consideraba una restricción, sino una condición necesaria para mantener la contienda electoral dentro de los cauces de la competencia partidista equitativa, que

---

<sup>210</sup> González Oropeza, Manuel, “Las candidaturas independientes”, Revista *en Este País*, México, Número 227, marzo de 2010, pp. 48-51.

<sup>211</sup> En 2002, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación aprobó la Tesis 048/2002, declarando que “la negativa de registro con base en una disposición legal que establece que sólo los partidos políticos tienen derecho a postular candidatos, no viola la constitución federal ni los tratados internacionales”.

<sup>212</sup> Instituto Federal Electoral (IFE), *Régimen jurídico y financiero de los partidos políticos y condiciones de equidad en la competencia electoral*, México, Coordinación Nacional de Comunicación Social del IFE, 2009, pp. 17.

en el régimen electoral mexicano no se podía lograr sin los mecanismos que establecen una base mínima de competitividad.

Así, el procedimiento general previsto en la legislación federal de 2014 y que los congresos estatales replicaron para regular el registro de candidatos independientes, se compone de cuatro etapas: emisión de convocatoria, actos previos a la solicitud de registro, obtención de apoyo ciudadano y aprobación formal del registro.

En general, los ciudadanos avisan a la autoridad electoral sobre su interés de solicitar el registro. Después de acreditar el cumplimiento de los requisitos, el aspirante está obligado a recabar determinado número de firmas de respaldo ciudadano según la elección de que se trate. Superadas esas barreras, la autoridad electoral verifica el cumplimiento de requisitos y aprueba el registro de los aspirantes como candidatos, lo que les permite acceder al financiamiento público y demás prerrogativas para participar en las campañas del proceso electoral.

Los fines primordiales de las iniciativas en materia electoral, eran reformar la Constitución para fortalecer el Estado democrático mediante la participación ciudadana, la legitimación de las instituciones democráticas, la equidad en las contiendas y la resolución de los problemas de carácter promocional que surgieron durante la elecciones previas.

Los múltiples cambios introducidos con motivo de la reforma político-electoral de 2014, contempla a favor de la participación ciudadana, la inclusión de las bases para las candidaturas independientes. Esta inclusión tiene como antecedente, la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, a partir de la cual las autoridades deben basarse en la progresividad y el respeto de éstos, regir sus actos por el principio *pro homine* o *pro persona* y garantizar que los individuos gocen de tales derechos de la forma más amplia de conformidad con la Constitución y los tratados internacionales en materia de derechos humanos.

Así, la comunidad internacional reconoció que los derechos políticos son parte de los derechos humanos, y por lo tanto tienen la función de garantizar al

ciudadano de un Estado la capacidad de actuar, decidir, participar e influir en la administración de los poderes públicos, a través de los cuales se organiza.<sup>213</sup>

Adicionalmente las personas que buscaban un avance en la democracia del país encontraron en las candidaturas independientes una utilidad indiscutible para ello, fundamentalmente para consolidar y mejorar la calidad democrática, ya que aumenta la participación de los ciudadanos, se reconoce el derecho que tienen las personas de participar en la política del país, sin la obligación de afiliarse a un partido político y se incrementan las opciones para el electorado.<sup>214</sup>

Visto el resultado obtenido en procesos electorales desarrollados después de la reforma electoral, se puede concluir que éste se debe a la inclusión de las candidaturas independientes, las cuales, a pesar de las deficiencias legislativas observadas por varios analistas y críticos nacionales, dieron pie a una nueva alternativa política en nuestro sistema jurídico, la cual debe seguir evolucionando, principalmente en lo relacionado a la reglamentación de los esquemas de participación, para que las candidaturas independientes se integren de manera definitiva a nuestro sistema jurídico en lo concerniente a la materia político electoral.

Para que las candidaturas independientes jueguen un papel legitimador deben de modificarse diversos mecanismos, y así, garantizar que sean ciudadanos realmente independientes de los partidos políticos, quienes puedan participar con mayor equidad en la competencia electoral para poder acceder a los puestos de representación política en los diversos órganos de gobierno; ya que en la mayoría de los casos, las candidaturas independientes se han utilizado por disidentes de partidos políticos, que no encontraron opciones electorales al interior de sus institutos políticos y consiguen una segunda opción para sus aspiraciones políticas en esta figura de participación ciudadana.

El requisito que más polémica ha causado en relación a las candidaturas independientes, sin lugar a dudas recae en el aspecto de la obtención del respaldo

---

<sup>213</sup> Carrasco Daza, Constancio, “¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos?”, en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Saltillo, Editorial Laguna, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila-Universidad Autónoma de Coahuila, 2012, p.115.

<sup>214</sup> Hernández Olmos, Mariana, “La importancia de las candidaturas independientes”, México, *Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral*, núm. 12, 2012, pp. 49 y 368.



ciudadano mediante firmas de apoyo; sin embargo posee una razón de ser aceptable, en virtud de que la dispersión de la votación es tan alta que quienes tendrán posibilidades para ganar un cargo de elección popular son aquellos que están respaldados por una estructura organizativa, y con el hecho de que los candidatos acrediten una base de respaldo, permite su incorporación a la contienda al menos en un nivel mínimo de competitividad.

De ahí la necesidad de establecer una adecuada regulación para las candidaturas independientes, la cual debe mantener mecanismos de control bien definido, empezando como ya se dijo, por exigir un número representativo de firmas, con los documentos y datos necesarios para validarlos.

Para facilitar el registro de candidatos independientes, sería prudente establecer tiempos razonables para la recolección de firmas de respaldo a los aspirantes; en cuanto al financiamiento público, es necesario establecer un criterio que permita la competitividad de los candidatos independientes, sin que eso represente un encarecimiento excesivo de la democracia nacional.

Si bien las candidaturas independientes si contribuyeron a resarcir en alguna medida la legitimidad, creando una fuerte expectativa de cambio, es necesario la reglamentación de manera adecuada para que estas puedan para formar parte de manera definitiva en nuestro sistema jurídico político electoral, ya que si no se logra este cometido, esta alta expectativa se puede agotar al no ofrecer nada significativamente diferente a lo partidario.

Existen algunos contados casos trascendentes, donde las candidaturas ciudadanas han logrado imponerse al tradicional sistema de partidos, por ejemplo, la gubernatura de Nuevo León fue ganada por Jaime Rodríguez Calderón, apodado “El Bronco”; en el caso de la capital michoacana, el ayuntamiento de Morelia fue ganado por Alfonso Jesús Martínez Alcázar; y por último, el joven político Pedro Kumamoto ganó un distrito de mayoría relativa en el estado de Jalisco, sobresaliendo este último caso, en virtud de que Kumamoto no tenía un pasado en las filas de partido político alguno, a diferencia de “El Bronco” que participó durante muchos años en el PRI y de Alfonso Martínez que ocupó diferentes cargos de elección postulado por el PAN.

El fenómeno de las candidaturas independientes incluso llegó a la elección presidencial del año 2018, donde dos candidatos participaron en la contienda por la titularidad del ejecutivo federal, sin embargo, los resultados no fueron muy favorables para esta figura, ya que la primera de ellas, Margarita Zavala renunció a la candidatura días antes de la elección y Jaime Rodríguez Calderón “El Bronco”, apenas obtuvo el 5.23% de la votación, quedando en último lugar en dicha contienda.<sup>215</sup>

### 3.4. Paridad de género

La participación política de las mujeres se ha vuelto una preocupación constante en los regímenes democráticos. La lucha por la igualdad entre mujeres y hombres ha sido un tema relevante en la agenda internacional desde el siglo pasado.

Las primeras acciones para velar por este principio se dieron en 1945, con la firma de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; siguiéndole la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra las Mujeres de 1979; y las conferencias mundiales de México en 1975, Copenhague en 1979, Nairobi en 1985 y Pekín en el año de 1995.<sup>216</sup>

Destaca esta última, en la que se emitió la recomendación de que al menos treinta por ciento de los puestos de elección popular deberían ser ocupados por mujeres, y que la forma más adecuada sería implementar acciones afirmativas tendientes a mitigar las brechas de desigualdad entre sexos e incentivar la participación política de las mujeres.<sup>217</sup>

Estas acciones, llamadas “leyes de cuotas” o “cuotas de género”, comenzaron a implementarse en América Latina en 1991, con la promulgación de la “ley de cupos femeninos” en Argentina.<sup>218</sup>

---

<sup>215</sup> Página de internet oficial del Instituto Nacional Electoral, Cómputos oficiales de la elección presidencial 2018. Disponible en: <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

<sup>216</sup> Página de internet oficial de la ONU mujeres, Disponible en: <http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>

<sup>217</sup> Krook, Mona Lena y Norris, Pippa, “Beyond Quotas: Strategies to promote gender equality in elected Office”, Political Studies, trad. Medina, Sandra, Vol. 62, 2014, pp. 2-7.

<sup>218</sup> Reynoso, Diego, y D’Angelo, Natalia, *Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, Torreón, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2014, pp. 18-19.

En México, el primer mecanismo que se adoptó fue el de cuotas voluntarias en la composición de las estructuras internas de los partidos políticos en 1991; las reformas subsecuentes de los años 1993, 1996, 2002 y 2007 contribuyeron significativamente en la búsqueda del principio de paridad de género, que se consolidó con la reforma de 2014, estableciendo que las listas de candidatos a los cargos legislativos federales y locales debían integrarse de manera paritaria.<sup>219</sup>

Los esfuerzos realizados hoy en día en materia de equidad de género se han traducido en grandes avances; sin embargo, la mayoría de las sociedades aún enfrenta grandes retos para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos políticos.

En México, el derecho de las mujeres al voto se estableció formalmente desde 1953, y en 1954 se hicieron las adecuaciones legales necesarias para que pudieran ser votadas; sin embargo, hasta finales del siglo pasado, la presencia femenina en los espacios de representación política fue muy baja.

Como resultado de la implementación de acciones afirmativas mediante las reformas a los ordenamientos electorales, se ha visto una mejora sustancial en la inclusión de mujeres en espacios de representación política durante los últimos quince años, el impacto más notable se ha dado en el poder legislativo federal.

La representación de las mujeres en casi todos los congresos de las entidades del país también se ha incrementado de manera constante. En 1991, sólo la Asamblea Legislativa del entonces Distrito Federal, superaba el veinte por ciento de diputadas. Incluso, existieron congresos como los de Morelos, Sonora y Guerrero que se caracterizaron por no incluir a ninguna mujer.<sup>220</sup>

En 2015, el promedio nacional de representación femenina fue de 35% antes de las elecciones y de 38.3% al desarrollarse las mismas; sin embargo, los congresos locales aún presentan avances diferenciados, con márgenes muy amplios, por ejemplo, encontramos entidades con niveles altos como Chiapas con

---

<sup>219</sup> *Ibidem*, p. 27.

<sup>220</sup> Instituto Nacional de las Mujeres, *Legisladores estatales por sexo*, Sistema de Indicadores de Género, 2016. Disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=1018&Switch=1&Descripcion2=Distri buci%EF%BF%BDn% 20porcentual&indicador2=433&original=0&fuente=1018.pdf&IDNivel1=](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=1018&Switch=1&Descripcion2=Distri%20buc%20porcentual&indicador2=433&original=0&fuente=1018.pdf&IDNivel1=)

58.5% y Campeche 57.1% de integrantes mujeres; presentando diferencias de hasta 45 puntos porcentuales con aquellas que ostentan los niveles más bajos como los casos de Morelos con el 20% y Durango con apenas el 13.3%.<sup>221</sup>

Si bien, en los últimos veinte años casi se ha triplicado el porcentaje de presidentas municipales, continúa siendo un espacio de inequidad y rezago. A finales de 2017 sólo 221 de los 2 mil 461 municipios en México eran gobernados por mujeres, es decir apenas el 8.9% del total de los ayuntamientos del país<sup>222</sup>; así mismo, a finales de 2016, las síndicas y regidoras no superaban el 26% y el 35% respectivamente.<sup>223</sup>

La reforma político-electoral de 2014 no obligó a observar la paridad en ayuntamientos, regidurías y sindicaturas; homologar el marco normativo y legislar los cambios necesarios para garantizar la paridad en la esfera municipal quedó como tarea pendiente para cada una de las entidades federativas del país.

Sin embargo, en los años subsecuentes, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha generado tesis y jurisprudencias que han servido para librar muchos obstáculos para garantizar este derecho.

Para la elección del año 2015 y procesos locales subsecuentes, en las entidades federativas en las que se emitieron sentencias a favor de la incorporación de igual número de mujeres y hombres en las candidaturas, el porcentaje de mujeres fue exponencialmente alto, en comparación con aquellas entidades donde no se estipuló la obligación de acatar estos principios.

Las resoluciones de la Sala Superior del TEPJF emitidas tuvieron matices importantes; en Nuevo León y Sonora, si bien se interpusieron recursos para revertir la inequidad en la integración de las candidaturas en las presidencias municipales, se confirmó la validez de los registros de las candidaturas para garantizar la legalidad y certeza de los procesos, debido al grado de avance del respectivo proceso electoral.

---

<sup>221</sup> García Méndez, Erika, *Paridad de Género en Congresos y ayuntamientos 1993-2015*, México, Integralia consultores, 2015, p. 441. Disponible en <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo21-Garcia.pdf>.

<sup>222</sup> Instituto Nacional de las mujeres, *Presidentes Municipales por sexo*, Sistema de Indicadores de Género, 2016, pp. 183-187. Disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/183\\_.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/183_.pdf).

<sup>223</sup> *Idem*.

Cabe mencionar que, en ambos casos, las impugnaciones fueron promovidas por ciudadanas a las que se les reconoció el derecho de acceso a la justicia, por pertenecer al grupo en situación de vulnerabilidad, pero a pesar de este reconocimiento, no participaron en el proceso electoral en virtud de que si les concedían las sustituciones de registro afectarían de manera irreparable el proceso en curso; pero se sentó un precedente para futuras ocasiones.

Caso contrario, lo que aconteció en Querétaro, Baja California Sur y Chiapas, donde los procesos fueron exitosos, ya que se observó el principio de paridad en todas las postulaciones para cargos de representación política, incluyendo los de presidencias municipales.

En suma, estos procesos ponen de manifiesto seis grandes problemas:

1. La resistencia de algunos grupos sociales ante la participación y el liderazgo de las mujeres en puestos de representación política, tal cómo se mostró con el caso de la renuncia forzada en Chiapas en contra de decenas de regidoras y algunas diputadas del congreso local, esto el pasado septiembre de 2018.
2. La falta de apego de las instituciones estatales para velar por los derechos políticos de las mujeres.
3. Los altos niveles de violencia de género y rezago en el ámbito municipal en México.
4. La complicidad y alta resistencia de los partidos políticos ante los principios de paridad de género para la postulación de candidatos a los puestos de representación política.
5. La falta de observancia y apego a las normas, por parte de los Institutos Estatales Electorales, para ejercer sus funciones de manera correcta y equitativa, en beneficio de todos los grupos sociales, al legitimar los procesos sin observar la paridad de género.
6. La falta de homologación de los marcos normativos estatales para garantizar la paridad de género horizontal y vertical, ya que, como se observó en los casos antes citados, aunque los recursos legales para impugnar, en algunos casos fueron resueltos a favor, aquéllos en los que no hay espacio para la interpretación, suelen transitar con mayor certeza jurídica.

Es importante conocer las generalidades de los temas abordados en la gran reforma constitucional en materia político electoral del año 2014, entre ellos, las acciones emprendidas como resultado de la misma, en relación con la paridad de género en las candidaturas a los cargos de elección popular, que se compiten en México cada proceso electoral; así como los antecedentes y retos principales que enfrenta dicha temática.

Lo anterior, para comprender, desde la concepción de un entorno global, los alcances y afectaciones producidos como consecuencia de las implicaciones que giran alrededor del tema central de la presente investigación en su íntima relación con los temas reformados.<sup>224</sup>

Después del proceso electoral de 2018, de forma contundente se puede decir que el tópico que mejores resultados ha ofrecido en la realidad práctica, es el de paridad de género, es decir que gracias a la reforma de 2014, la creación de leyes reglamentarias, el establecimiento de acciones afirmativas a favor de las mujeres y los diversos acuerdos generados por la autoridad electoral, se llegó a un escenario nunca antes visto en México; como ejemplo, se puede mencionar la integración del Congreso de la Unión, al día de hoy, son 244 de un total de 500, los escaños ocupados por mujeres en la Cámara de diputados, lo que equivale a un 48 % de las curules; por su parte, en la Cámara de Senadores, las mujeres ocupan 63 espacios de los 128 disponibles, lo que equivale a un 49% de la integración total del Senado, cifras sin precedentes en la historia del país.<sup>225</sup>

Sin embargo y sin demeritar dicho logro, gran parte de los resultados ofrecidos por la reforma político electoral de 2014, son consecuencia de la vulneración de la autonomía de las entidades federativas.

Lo anterior se sustenta de acuerdo a lo establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo de la CPEUM, que señala que los partidos políticos tienen la obligación de garantizar la paridad entre los géneros en todas sus candidaturas a

---

<sup>224</sup> Organización de las Naciones Unidas, *Parlamentos e igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013, p.66.

<sup>225</sup> Página de internet oficial de la Cámara de Diputados y de la Cámara de senadores. Disponibles en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php) y <http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>.

legisladores federales, pero también locales, imponiendo una obligación para las entidades federativas y sus organismos públicos electorales de registrar candidatos en ese sentido.<sup>226</sup>

A raíz de esta modificación y del impulso vigoroso observado en México en relación a este tema, algunas entidades federativas legislaron en la integración de este tópico en su respectivo marco jurídico electoral, como es el caso de Michoacán, que incluso no solo contempla la paridad de género para las candidaturas a diputados locales, sino que amplía el espectro de acción de este tema, hacia las candidaturas de las planillas para integrar ayuntamientos, señalado que la lista de Presidente Municipal, Sindico y Regidores debe alternarse en igual proporción de género, como se señala en el artículo 189 del Código Electoral para el estado de Michoacán de Ocampo.<sup>227</sup>

Sin embargo, existen entidades federativas donde no se legisló en ese sentido, y justo ahí es donde surge una fuerte interferencia del INE, en detrimento del federalismo y de la autonomía de los estados; el Consejo General del INE, en ejercicio de su facultad de atracción, reguló para el proceso electoral 2018, a través un acuerdo institucional, identificado como *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE, EN EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, SE EMITEN CRITERIOS GENERALES A EFECTO DE GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO AL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO EN LA POSTULACIÓN DE CANDIDATURAS PARA TODOS LOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR A NIVEL LOCAL.*<sup>228</sup>

Dicho acuerdo obliga a los OPLES a registrar las candidaturas de los cargos de elección popular en cada entidad federativa, de acuerdo a los criterios y

---

<sup>226</sup> Congreso Constituyente de 1916-1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Querétaro, México, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 12 de Abril de 2019, art. 41°. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

<sup>227</sup> Congreso del Estado de Michoacán, *Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Michoacán, 29 de Junio de 2014, Última reforma publicada en Periódico Oficial del Estado 01 de junio de 2017, artículo 189. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/cem/wp-content/uploads/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECCI%C3%93N.pdf>.

<sup>228</sup> Página de internet oficial del Instituto Nacional Electoral, Acuerdos de Consejo General. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/44770>.

características emitidas por el órgano nacional; dejando a los órganos electorales locales en una posición clara subordinación.

Así mismo, en el estado de Chiapas, tras la elección del pasado mes de Julio de 2018, se suscitaron diversas renunciaciones de mujeres a cargos de elección popular en el ámbito local, que habían sido obtenidos por ellas; se especuló que dichas renunciaciones tenían un carácter de forzada, es decir, que había factores externos ajenos a la voluntad de cada una de esas mujeres que las estaban obligando a renunciar; después de esto, una vez más, el INE, sin permitir que los órganos de gobierno intervinieran en la solución de dicho conflicto, emitió un acuerdo identificado como *RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EJERCE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE EMITEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE DIPUTACIONES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO.*<sup>229</sup>

En dicha, resolución el INE instruye a la entidad federativa a efecto de que integre los órganos de gobierno que sufrieron afectación con dichas renunciaciones bajo los criterios emitidos por el órgano central electoral, sin importar que se trataba de autoridades locales.

Para finalizar lo relacionado con la paridad de género, es importante reflexionar respecto al desafío que implica que las mujeres puedan acceder a los espacios de representación política, sin embargo, el reto mayor es que las mujeres puedan ejercer su derecho de manera sustantiva, con igualdad de oportunidades una vez que desempeñan el cargo.

Esto consiste en garantizar a las mujeres la transversalización de la perspectiva de género al interior de las instituciones, en todo lo que respecta a las estructuras, órganos, procesos, prácticas, toma de decisiones e incidencia en todos los ámbitos del trabajo para ejercer el poder en condiciones democráticas de igualdad y asegurar un desarrollo pleno y equitativo para las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos.

---

<sup>229</sup> *Idem.*



### 3.5. Nuevo esquema de fiscalización electoral

Un tema que cobra especial relevancia en nuestro sistema democrático es el que se refiere al financiamiento público que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades ordinarias que reciben año con año, así como para los periodos de campaña durante los procesos electorales tanto a nivel federal como estatal; a raíz de la reforma en materia político electoral se abrió una nueva época del sistema electoral mexicano. Siendo una determinación importante que la fiscalización pasó a ser competencia exclusiva del recién creado Instituto Nacional Electoral.

En la resolución del recurso de apelación SUP-RAP-46/2009, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) indicó:<sup>230</sup>

La fiscalización es un mecanismo de control que tiene una connotación muy amplia y se entiende como sinónimo de inspección, de vigilancia o de seguimiento de una actividad determinada a efecto de establecer que se proceda con apego a la ley y a las normas establecidas para tal efecto.

De ello se desprende con claridad que todas las técnicas de indagación disponibles en los trabajos de auditoría son válidas, siempre que tengan como objetivo establecer si los partidos y candidatos se sujetan al marco de la ley. En la misma resolución, el Tribunal precisa:

La actividad fiscalizadora tiene por objeto comprobar la situación jurídica y financiera de los sujetos pasivos, con el fin de verificar el exacto cumplimiento de sus obligaciones y deberes para proceder, en su caso, a su regularización, así como a la imposición de la sanción correspondiente.<sup>231</sup>

---

<sup>230</sup> Interpuesto por el Partido Acción Nacional en contra de la designación de Alfredo Cristalinas Kaulitz como director general de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral, en sesión ordinaria de 27 de febrero de 2009.

<sup>231</sup> *Idem.*

Es importante resaltar que la fiscalización no termina con un dictamen, sino que, a partir de los hallazgos en los que se determinan actos y omisiones contrarios a la ley de parte de los partidos políticos y candidatos, procede la imposición de multas que, una vez en firme, son descontadas directamente de las futuras ministraciones de financiamiento público, hasta cubrir el monto total.

El uso del dinero público en los procesos electorales es un tema ampliamente cuestionado, sobre todo cuando existen elementos sociales de desigualdad y una creciente reputación negativa de la clase política por parte de los ciudadanos.

La fiscalización es de suma importancia para el mejoramiento de toda democracia, pues la información de cuánto, quién y en dónde se gastan los recursos los partidos políticos, así como los precandidatos y los candidatos a cargos públicos, sólo es posible por medio de un ejercicio de transparencia, el cual ha tenido un desarrollo pausado en México.

El uso del dinero público en los procesos electorales es un tema ampliamente cuestionado, sobre todo cuando existen elementos sociales de desigualdad y una creciente reputación negativa de la clase política por parte de los ciudadanos.

La fiscalización es de suma importancia para el mejoramiento de toda democracia, pues la información de cuánto, quién y en dónde se gastan los recursos los partidos políticos, así como los precandidatos y los candidatos a cargos públicos, sólo es posible por medio de un ejercicio de transparencia, el cual ha tenido un desarrollo pausado en México.<sup>232</sup>

La segunda gran reforma en beneficio de la transparencia de los patrimonios partidistas durante la última década del siglo XX fue la de 1996, con la que comenzaron a presentarse informes anuales de ingresos y gastos ordinarios por parte de las organizaciones, así como los informes de las campañas además, al interior del IFE se creó un órgano especializado en la fiscalización, el cual comenzó a generar lineamientos de las documentaciones a presentarse y comenzaron a gestarse las primeras faltas y sanciones administrativas.

---

<sup>232</sup> Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*. México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 25. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos\\_libros/01\\_temas\\_selectos1\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files/archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf).

Sin embargo, las medidas que se tenían hasta entonces resultaron insuficientes, debido a que era imposible conocer el origen de los recursos privados que lograban obtener los partidos políticos, los informes eran muy generales y no se contaba con los recursos suficientes para hacer las auditorías permanentes, además, el IFE carecía de elementos para realizar investigaciones bancarias.

Después de la reforma de 1996 no se realizaron modificaciones relevantes en cuanto a fiscalización, es decir, no se dotó a las autoridades electorales con más y mejores elementos que mejoraran la transparencia de los recursos públicos y privados utilizados en los procesos electorales. Sin embargo, hubo elementos que crearon un precedente de lo que sería uno de los principales argumentos en la construcción del nuevo modelo de fiscalización elaborado en 2014, que la autoridad electoral pueda acceder a cualquier tipo de cuenta bancaria y fiscal.

De los años 2001 al 2003 el IFE realizó dos de las investigaciones más trascendentes en materia de fiscalización, los casos identificados como “Amigos de Fox” y el “Pemexgate”, los cuales generaron un antecedente en el tema del acceso a las cuentas bancarias de los partidos políticos y los candidatos por parte de la autoridad electoral.<sup>233</sup>

El Instituto Federal fue obstaculizado en diversas ocasiones durante las indagatorias al negarle el acceso a cuentas bancarias de los partidos, ante tal situación el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) reconoció al Instituto Federal Electoral como la autoridad hacendaria que persigue fines fiscales en materia electoral, lo que blindó a las pesquisas que culminaron en dos importantes sanciones.<sup>234</sup>

Ante tal situación, en 2005 el Poder Legislativo reformó la Ley de Instituciones de Crédito en el que incluyó al IFE dentro de las instituciones que podían tener

---

<sup>233</sup> Córdova Vianello, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Salazar, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM-IFAI, 2007, pp. 261-297. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>.

<sup>234</sup> 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, UNAM-IDEA-OAS, 2011, pp. 351-368. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf).

acceso a los secretos bancarios y fiduciarios, pero no se le incorporó en la figura de secreto fiscal.<sup>235</sup>

La reforma de 2014 modificó ampliamente el modelo de fiscalización, entre los elementos más trascendentes se encuentra la nacionalización de dicha función electoral, es decir, que el INE se convierte en la autoridad responsable de dictaminar, así como de revisar los ingresos y egresos de los partidos políticos, precandidatos y candidatos de todos los procesos electorales.

Con esta modificación se anuló la posibilidad de que los actores políticos utilicen los distintos niveles de gobierno para violentar la ley, pero permitiendo que cada entidad determine sus propios topes de gastos de campaña, así como la asignación de los recursos destinados a las campañas.

Además, como parte de la reestructuración del INE, desapareció la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, área que contaba con autonomía al interior de la autoridad electoral; por lo que ahora la fiscalización es una labor que compete directamente del Consejo General por medio de la Comisión de Fiscalización y la Unidad Técnica de Fiscalización (UTF).<sup>236</sup>

Una de las contribuciones más significativas de la reforma de 2014 es la fiscalización expedita, ya que ahora el análisis de los ingresos y egresos de las precampañas y campañas electorales se efectúa en tiempo real durante el proceso electoral, lo que significa que no puede haber quejas o averiguaciones que sean resueltas meses después de concluida la elección como sucedía en los procesos electorales anteriores.

Para realizar esta labor tan complicada, el INE elaboró una aplicación electrónica por medio de la cual los partidos y candidatos enviaban sus informes de ingresos y egresos, el nuevo sistema se acompañó de una serie de sanciones que buscaban inhibir el mal comportamiento por parte de los actores de la contienda electoral, debido a que en el interior del nuevo catálogo de castigos se encuentra la

---

<sup>235</sup> Lujambio, Alonso, “México”, en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zobatto, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 72.

<sup>236</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, Última reforma DOF 27 de Enero de 2017, artículos 196-200. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

cancelación o pérdida de registro de candidatura, en caso de no presentar los informes o la nulidad de la elección, sí se descubre que el infractor rebasó el tope de gastos de campaña.<sup>237</sup>

Además, cabe resaltar que el INE ha sido fortalecido para poder tener acceso a los secretos bancarios, fiduciario y fiscal para poder realizar toda investigación sin ningún impedimento.

Por último, en un esfuerzo por hacer más transparente la labor de la fiscalización, el INE aplicó el principio de máxima publicidad a los registros y movimientos contables que realizaron los partidos políticos, así como los candidatos, labor que no resultó ser nada sencilla debido al incremento sustancial de labores que se presentaron en la materia, ya que se pasó de la revisión de 6 mil informes, de acuerdo a cifras de 2012, a un aproximado de 76 mil.<sup>238</sup>

La concentración de facultades trajo consigo un incremento sustancial de los procedimientos, uno de los principales retos que presenta el Instituto Nacional Electoral, esto a raíz de su exclusividad en la revisión de finanzas partidistas, tanto en períodos ordinarios como en precampañas y campañas de los distintos procesos electorales, tanto federales, como locales.

### 3.6. *El regreso de la reelección*

Con la reforma multicitada del 10 de febrero de 2014, como ya se estableció, se realizaron cambios de relevancia histórica, entre ellos el regreso de la reelección; de esta manera, la ciudadanía será capaz de decidir si reeligen o no a los diputados federales y senadores que hubieren sido electos a partir del proceso electoral de 2018, cuando sean postulados de nueva cuenta para el mismo cargo.

Así mismo, también estableció, por mandato constitucional, la reelección consecutiva de legisladores de las entidades federativas y ediles de los

---

<sup>237</sup> *Ibidem*, artículos 190-196.

<sup>238</sup> Instituto Nacional Electoral, *El ABC de la fiscalización*, México, Unidad Técnica de Fiscalización, 2017. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/ABCfiscalizacion.html](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html).

ayuntamientos, en los términos de las reformas que se realicen a las constituciones locales.

En ese sentido, bajo una interpretación lógica de los transitorios Décimo Tercero y Décimo Cuarto de la reforma, los diputados locales, Asamblea Legislativa del anterior Distrito Federal, ahora Ciudad de México y de presidentes municipales, regidores y síndicos, podrán tener acceso a la reelección.

En el ámbito federal ésta figura consiste en que, los senadores podrán reelegirse en dos períodos consecutivos, mientras que los diputados del Congreso de la Unión, hasta por cuatro períodos consecutivos, de esta forma las autoridades legislativas podrían permanecer en su cargo hasta por doce años.<sup>239</sup>

En cambio, en el ámbito local se ordenó realizar las correspondientes reformas en las respectivas constituciones políticas para prever la figura de la reelección consecutiva de diputados hasta por cuatro períodos y a ediles solo por un período adicional, siempre y cuando el período del mandato del Ayuntamiento no sea superior a tres años.<sup>240</sup>

También en la citada reforma, se establece el procedimiento por el que deberá realizarse, que en todos los casos tendrá que ser; por el mismo partido político o coalición que los postuló, o por la vía de una candidatura independiente, con la excepción de que éste haya renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

Entre las ventajas de esta reforma, se prevé que los ciudadanos logren un vínculo más estrecho con sus representantes, pues servirá como un medio de ratificación de su labor, además de la rendición de cuentas, la profesionalización del ejercicio parlamentario y la continuidad de las decisiones que ofrezcan mejores resultados.<sup>241</sup>

---

<sup>239</sup> Congreso Constituyente de 1916-1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ... op. cit.*, artículo 59.

<sup>240</sup> *Ibidem*, artículos 115 y 116.

<sup>241</sup> Soto Flores, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 31, Julio-Diciembre 2014, pp. 280-283. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6075/8016>.

En el contexto mexicano del siglo XX, se ha estigmatizado la figura de la reelección de los servidores públicos electos popularmente, es decir, por medio de la expresión ciudadana ejercida a través de elecciones democráticas.

El antecedente más significativo de la voluntad ciudadana por la que se determinó la prohibición a la reelección, se dio durante el “Porfiriato” a inicios del siglo XX exclusivamente para el cargo de presidente, no así para los cargos legislativos, que tuvieron vigencia hasta la reforma de 1933, en la que también fueron excluidos de la reelección.<sup>242</sup>

En la reforma político-electoral del 2014, se incluyó la figura de la reelección para Senadores, Diputados y ediles, a través de la modificación de los artículos 59, 115 y 116 de la Constitución Política; complementado por los transitorios Décimo Tercero y Décimo Cuarto de la misma.

Las consideraciones principales expuestas en el Congreso de la Unión para retirar la prohibición de la reelección, las podemos señalar en tres ejes principales:

1. Altos costos, para la calidad de gobierno que se tiene y su poca relación entre ciudadanos y representantes electos.
2. Promover la profesionalización de los representantes legislativos y autoridades municipales, generando el aprovechamiento de la experiencia en el cargo respectivo.
3. Permitir a los ciudadanos aprobar o no la gestión de sus representantes en el desempeño del encargo.<sup>243</sup>

De los puntos anteriores, se puede observar que, en gran medida, se trata de intereses colectivos tanto económicos como sociales respecto al costo de la

---

<sup>242</sup> Nohlen, Dieter, “La reelección”, en Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina, México, Fondo de Cultura Económica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2007. p. 288. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-15.pdf>.

<sup>243</sup> Exposición de motivos mencionados en la iniciativa presentada por la senadora Mariana Gómez del Campo Gurza, con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 59, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 116 y segundo párrafo de la fracción I base I del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Dicha iniciativa se terminó aprobando para dar paso a la Reforma Constitucional en la materia político electoral de 2014.

elección de los representantes populares, así como de la necesidad social de estar en condiciones de realizar un escrutinio sobre el desempeño de sus representantes, para determinar sobre su idoneidad y estar en aptitud de definir sobre la posibilidad de un nuevo período consecutivo en el encargo.

Los servidores públicos electos mediante el voto directo del electorado, al momento de ostentar el cargo público, lo hacen como consecuencia de haber contendido en una campaña electoral, con todas sus implicaciones, desde reunir los requisitos legales indispensables hasta la obtención de la confianza ciudadana reflejada en las urnas, incluso en la mayoría de los casos, después de enfrentar batallas en los tribunales, que en la época moderna se han convertido en la última instancia para la convalidación de los resultados electorales.

Considerando lo anterior, es evidente que obtener cargos de elección popular requiere de una cantidad importante de recursos que primordialmente tienen un origen público.

En el caso particular de los servidores electos democráticamente, en la historia reciente se les ha impedido reelegirse, sin que exista vía alguna para tener la oportunidad de continuar en el cargo, con independencia del desempeño satisfactorio o negativo que hayan realizado.

En tales circunstancias, la incorporación de la figura de la reelección consecutiva de legisladores y ediles, como se establece en la citada reforma, aumenta el margen de acción de los funcionarios para realizar gestiones efectivas encaminadas a conectar con el sector de la sociedad al que representan, que si bien es cierto, tratándose de servicio público en todo momento y circunstancia idealmente deberían observarse, también lo es que sin la figura de la reelección, el ostentante del cargo puede no tener incentivos o alicientes para ejercer de manera óptima sus funciones, por ende, encontrarse ante la oportunidad de que la empatía que genere con sus electores sea materializada mediante la reelección en el cargo, equivale a una maximización de su derecho a participar en la vida política, así como la evaluación directa de quienes primigeniamente ostentan la residencia de la soberanía, es decir, del pueblo.<sup>244</sup>

---

<sup>244</sup> Spagna Musso, Enrico, *La tutela Constitucional de los intereses colectivos en el Estado de Democracia*



Por otro lado hay que entender que la figura de la reelección no debe ser entendida exclusivamente como una prerrogativa en favor de quien detenta un cargo público de elección popular, por el contrario, es un efecto colateral al interés superior de la colectividad sobre el personal de cualquier Legislador o Edil.<sup>245</sup>

En una sociedad de carácter democrático, el mayor interés que se debe tutelar por el Estado, es el de la totalidad de los miembros que la conforman, por encima de cualquier interés de grupos o personas, en ese contexto, es importante reflexionar sobre la reelección como derecho de los ciudadanos, más allá de las implicaciones hacia los candidatos o servidores públicos.<sup>246</sup>

De conformidad con la CPEUM y los tratados internacionales como la propia Declaración Universal de los Derechos Humanos o el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, los ciudadanos tienen el derecho de votar y ser votados en elecciones periódicas y auténticas, lo cual se extiende al derecho que posee la población de participar en la vida política en la vertiente de elegir libremente a sus representantes legislativos y edilicios, sin restricciones legales más allá de los requisitos de elegibilidad que cada encargo requiere por su propia naturaleza.

Tal derecho no debe ser restringido de manera alguna, así mismo la opción ciudadana de elegir nuevamente a una persona que ha ostentado un cargo público, lo cual le permite generar un juicio de valor sobre la actuación de su representante, su conocimiento e idoneidad para ejercer la función pública, así como reconocerla o desaprobala, de lo anterior es posible plantear diversas cuestiones referentes a la voluntad de la ciudadanía en su conjunto.

En primer término, la sociedad tiene interés en el desempeño de sus gobernantes en función del bienestar que estos generen, esto es, observar los resultados tangibles bien sean estos positivos o negativos sobre las gestiones realizadas por sus autoridades, con relativa independencia de cuestiones subjetivas, sino lo que la sociedad percibe que sucede en su entorno, por lo tanto, el primer motivo de escrutinio de la ciudadanía radica en lo que consideran ha generado la actuación del funcionario del que se trate.

---

*Pluralista*, Madrid, 5º edición, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 2006, p. 59.

<sup>245</sup> *Ibidem*, p. 67.

<sup>246</sup> *Ibidem*, p. 69-72.

Mediante esa valoración, la colectividad quienes ostentan el máximo derecho para determinar la continuidad en el cargo del gobernante, contará con elementos para dilucidar al respecto, toda vez que uno de los factores de su elección es el desempeño en la gestión, de lo contrario se está en aptitud de buscar la alternancia.

Siguiendo la lógica de la alternancia, podemos considerar que la reelección es de similar relevancia para la consecución de la voluntad ciudadana de tener a los gobernantes considerados aptos por los electores, puesto que si es su voluntad el cambiar a las personas que los representan cuando no están de acuerdo en su gestión, resulta lógico considerar que debe existir la oportunidad de darle continuidad a una gestión aprobada.

Así mismo, en relación con lo señalado, la sociedad que elige a sus gobernantes de forma democrática, cuenta con el derecho para determinar si con base en el desempeño de su encargo y la experiencia que pudieren haber adquirido en el ejercicio de sus funciones, deban ser reelectos.

Por ello, es necesario que a la sociedad se le permita estar en condiciones de elegir a quien por su desempeño y aptitud consideren cuenta con la experiencia necesaria para repetir en su encargo, en caso de así considerarlo.

Si bien es cierto que por medio de la reforma electoral 2014, se implementó la reelección consecutiva de legisladores y ediles, aun cuando este es un derecho más amplio por tratarse de derechos que incluyen a hombres y mujeres como destinatarios, también lo es que no se trata de un ejercicio que sea específicamente dirigido a la ciudadanía, esto es así en virtud de que la forma en la que se encuentra legislado, condiciona el ejercicio de ese derecho, a la potestad de un partido político y principalmente sus militantes, el someter a reelección a un funcionario público, apartándolo de ser un tema exclusivamente ciudadano.

Dicho de otra manera, los ciudadanos no presentan poder de decisión para postular a quien se vaya a reelegir, por lo tanto, al estar la reelección supeditada a las decisiones de partidos políticos, y no de la ciudadanía es necesario en un futuro crearse los mecanismos necesarios para que la reelección pueda realizarse como un derecho totalmente ciudadano, omitiendo barreras como las actuales de depender de la voluntad de un ente político.

### 3.7. Reflexiones capitulares

Las reformas legales, incluidas las constitucionales, deben servir para modernizar al sistema jurídico, incorporar prácticas públicas que previamente han dado resultados en otros lugares, resolver conflictos normativos vigentes; pero principalmente para mejorar y efficientar la aplicación del derecho.

En este sentido, la reforma constitucional en materia político electoral de 2014 se implementó con el objetivo de corregir errores que afectaban directamente a la democracia nacional; algunos aspectos se incorporaron como respuesta a la exigencia social hacia los partidos políticos, principalmente la rigurosa fiscalización de los recursos públicos destinados a los institutos políticos.

En términos generales, la reforma referida no es mala, como ya se mencionó a lo largo del presente capítulo, ha traído consigo algunos resultados positivos, destacando el control financiero hacia los gastos de los partidos políticos, pero sobre todo una gran evolución en el rubro de la paridad de género, generando condiciones más equilibradas en el acceso de las mujeres al poder.

En México, el ejercicio de la democracia resulta sumamente costoso, sin embargo, el problema central no es la cantidad de recursos erogada, sino la mala utilización de éste.

Uno de los factores que más alimentaba el descontento social y la escasa credibilidad ciudadana en los partidos políticos, era y quizá siga siendo, la falta de transparencia en la utilización de recursos públicos para las actividades partidistas, por lo que al ser dinero público, resultaba impostergable implementar mecanismos seguros y exhaustivos de revisión de gastos en los institutos políticos, prioritariamente en los procesos electorales, para evitar desvíos y malversación de fondos públicos.

Respecto a la paridad de género, en el pasado proceso electoral del año 2018, quedó evidenciado que la incorporación de este tema en la multicitada reforma ha rendido frutos, y los órganos de gobierno se han integrado de forma más equitativa en relación al estado de cosas que existían previo al año 2014.

Pero el éxito en este tópico no se debe medir únicamente por el equilibrio entre hombres y mujeres que integran los poderes públicos, ahora la tarea por cumplir es vigilar que ambos géneros encuentren condiciones de igualdad al momento de desempeñar sus funciones; sí esto sucede, entonces se podrá hablar de que la tutela de la paridad de género cumplió a cabalidad con su misión.

Respecto a las candidaturas independientes y al regreso de la reelección legislativa y de ayuntamientos, constituyen dos alternativas democráticas más, que al momento no han generado mayor arraigo en la sociedad mexicana, pero sin duda será interesante observar su proceso de adaptación en el ámbito electoral en futuros procesos electorales.

Por último, el empoderamiento del INE, tema toral en el presente trabajo de investigación, se convierte en un rubro delicado para el desarrollo del federalismo en la materia electoral; las entidades federativas han perdido libertad y autonomía en la función garante de la democracia y los ordenamientos jurídicos electorales han perdido vigor.

En este esquema híbrido de organización de elecciones, los institutos electorales están subordinados a las decisiones del órgano central y más que hablar de un sistema coordinado, los entes locales electorales se convirtieron en un órgano auxiliar del INE.

Con total independencia en relación a la eficiencia en el ejercicio de la gran cantidad de atribuciones con las que cuenta el Instituto Nacional Electoral; que dicho sea de paso y como se hablará en el próximo capítulo, en diferentes ocasiones han entorpecido la función electoral, más allá de resolver conflictos; el tema relevante consiste en la contradicción del enunciado constitucional, respecto al carácter federal del Estado mexicano, es decir, por un lado la CPEUM mandata, de acuerdo al concepto ya desarrollado de federalismo, que las entidades federativas deben ser libres y autónomas para determinar el destino jurídico y político que han de seguir en su entorno competencial, y por otro lado, se establece al mismo nivel constitucional, la interferencia del poder federal, a través un órgano autónomo, en los asuntos internos de las partes integrantes de la federación, con lo que no solo

se ve comprometido el pacto federal, sino la fuerza normativa de la propia Constitución.

## **Capítulo 4**

### **Efectos y consecuencias del surgimiento del Instituto Nacional Electoral (INE).**

SUMARIO: 4.1. *Afectaciones al Pacto Federal.* 4.2. *El funcionamiento del sistema político mexicano en la realidad.* 4.3. *La intromisión del Instituto Nacional Electoral (INE) en la función electoral de las entidades federativas.* 4.4. *Perjuicios a la autonomía de las entidades federativas en el entorno político-electoral.* 4.5. *Reflexiones capitulares.*

Desde el año 2014, quedó asentado en la CPEUM, así como en la legislación secundaria relativa a la materia electoral, la configuración de un órgano electoral nacional, cuyo deber principal es coordinar y supervisar a 32 órganos locales que en teoría, no dependen directamente de él. Esos órganos tienen personalidad jurídica y son autónomos, aunque paradójicamente estén obligados a acatar las disposiciones de la autoridad nacional.<sup>247</sup>

Seguramente el impulso a la reforma constitucional del año 2014 obedeció a la intención de la clase política del país por mejorar los procesos electorales e incrementar los valores democráticos nacionales. Sin embargo, tal circunstancia no puede acreditarse como justificación válida, en virtud de que para lograr un propósito de esta naturaleza, o de la que fuere, no se debe vulnerar la legalidad constitucional.

Uno de los principios esenciales que han acompañado a México en su construcción política y jurídica desde hace más de 100 años, es decir desde la promulgación de la Constitución de 1917, ha sido el establecimiento de un sistema

---

<sup>247</sup> Valdés Zurita, Leonardo y González Suarez, Patricia, “Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, 2014, núm. 6, p. 231.

federal, por ende, no hay cabida para que bajo ningún pretexto o intención, se trastoque uno de los pilares más sólidos con los que cuenta el Estado mexicano, como lo es el Pacto federal.

Desde 2014, la función electoral en México se configuró bajo un esquema de coordinación, pero debido a un deficiente diseño normativo, las autoridades responsables de garantizar el buen desarrollo de las elecciones, no se ubicaron en un plano de igualdad, sino que se diseñó un esquema para que exista un coordinador y varios entes que deberán permitir ser coordinados; es decir, en primera instancia la autoridad nacional y en segunda, las autoridades electorales en el ámbito local.

Con este hecho, en referencia a la materia electoral, queda evidenciado que la prerrogativa constitucional con la que cuentan las entidades federativas para auto determinarse, queda relegada a un segundo plano, circunstancia que no es menor, puesto que como ya se vio en el primer capítulo, no es la forma adecuada en la que debe funcionar un Estado federal.

#### 4.1. *Afectaciones al Pacto Federal*

El Pacto Federal es un pacto de unión, emanado de la voluntad del pueblo, que se materializa a través de un acuerdo político celebrado entre representantes legítimos de diversas regiones y poblaciones para conformar una estructura de poder que represente intereses comunes, pero que a la vez, respete las prácticas y costumbres al interior de cada una de las partes integrantes.<sup>248</sup>

En palabras de Ignacio Burgoa, un Estado federal es un ente político que nace a la vida por medio de una unión o conjunción de corporaciones o estados que anteriormente se encontraban separados, por lo que el proceso de formación de un Estado federal se compone de tres etapas: primero, la independencia de los Estados que se reúnen; después la “alianza” que todos signan; y por último, la

---

<sup>248</sup> Barragán Barragán, José, “Epílogo”, en Roberto Casillas (Comp.), *La restauración del Senado. 1867-1875*, México, 2010, p. 545. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2799/36.pdf>.

“creación” de un nuevo Estado que surge a partir de esta alianza. El nuevo Estado contiene a los Estados fundadores sin que estos dejen de existir.<sup>249</sup>

El proceso “natural” de conformación de un Estado federal, posee un carácter centrípeto. Así nacieron, por ejemplo, los Estados Unidos de América y la República Federal Alemana: primero existían los Estados libres y soberanos, quienes se reunieron y conformaron un nuevo ente político, un Estado federal, una República federal.

Por su parte, el proceso federativo en México, Canadá y Brasil, por ejemplo, se efectuó de otra manera, exactamente en sentido opuesto, en lo que podríamos llamar una forma centrífuga. En estos casos, el Estado federal recibió el impulso decisivo a partir de una diseminación del territorio nacional, hecha desde el centro político, sin que haya tenido lugar una reunión o acuerdo entre Estados libres previamente existentes, que tuviesen ya carácter estatal y que entonces pasaran a formar una estructura federal.<sup>250</sup> En este sentido, México nunca tuvo las condiciones propicias para ejercer el federalismo; sin embargo, dicho sistema se puede implementar sin restricción, pero bajo la condición de generar una conciencia política de abandono de prácticas centralistas, las cuales, por cierto, han caracterizado al funcionamiento del poder federal en nuestro país.

Es posible distinguir dos concepciones de federalismo: una de tipo político estatal y la otra de connotación social. La primera es la constitucional-jurídica, que hace énfasis en la existencia de los tres poderes de Estado, esto es, el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, tanto en el poder central (ámbito federal), como en los Estados miembros, además que dicha existencia debe estar garantizada en la Constitución, la cual, plasma una vertiente relacionada con un esquema “institucional-funcional”, en donde las tareas estatales se reparten entre el Estado central y los Estados miembros, de tal forma que cada orden estatal, o cada entidad

---

<sup>249</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, 15 edición, Ed. Porrúa, 2002, p. 72.

<sup>250</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016, p. 213. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>.



federativa, en ciertos ámbitos puede decidir solo y asumir la responsabilidad por sus acciones.<sup>251</sup>

Por otro lado, la concepción social-filosófica dimensiona que una formación social puede ser considerada como federal, si al estar comprometida con el principio de subsidiariedad y con la idea cooperativista, se construye sobre la asociación voluntaria de unidades autónomas considerablemente descentralizadas, este aspecto sociológico, incluye una variable que concibe al federalismo, cuando se presentan en un aspecto poblacional, divisiones de diferente naturaleza como pudieran serlo de tipo étnico, religioso, económico, etcétera, independientemente de su organización política.<sup>252</sup>

Como ya se analizó previamente, existen algunas características básicas propias de los Estados federales, la primera de ellas consiste en el libre nombramiento de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los dos ámbitos de poder, tanto en el local como en el federal.

En segundo lugar está la autonomía constitucional, ya que los Estados miembros se organizan a sí mismos en su vida jurídica y política, con la única restricción de no contravenir las disposiciones de la Constitución federal.

En tercer lugar encontramos una autonomía judicial, legislativa y ejecutiva, como competencias locales que están garantizadas por la Constitución federal.

También, en un Estado federal se debe observar la participación de los Estados miembros en la formación de la voluntad política nacional, lo cual se refleja en la integración del parlamento federal y en el procedimiento de reformas a la Constitución federal.

Por último ha de considerarse como característica, la existencia de un órgano judicial constitucional como árbitro en caso de discrepancias entre los órdenes federal y local.

Todo lo anterior significa que cada estado miembro dispone de un orden constitucional propio; es gobernado por políticos electos por el pueblo y no por funcionarios atados a las instrucciones de otro nivel de gobierno.

---

<sup>251</sup> *Ibidem*, p. 215.

<sup>252</sup> Nohlen, Dieter, "Análisis de sistemas", en *Diccionario de Ciencia Política*, Jalapa, Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006, p. 47.

Los órganos de gobierno son completamente autónomos en sus actividades constitucionales y las competencias de un orden de gobierno no pueden de ninguna manera ser restringidas por otro; este último aspecto es una característica distintiva esencial frente a otras formas de organización estatal, pues en un Estado federal no puede ninguno de los dos órdenes de gobierno, ni el Estado central, ni los estados miembros, alterar las competencias del otro sin su consentimiento previo.

La división de la unidad estatal completa, en Estados miembros es decisiva para que se pueda hablar de federalismo. Estas corporaciones locales pueden llevar diversos nombres, hecho que en nada altera su esencia: estados, provincias, cantones u otros, pero independientemente del nombre que se utilice, estas corporaciones locales poseen carácter estatal, ya que tienen su propia constitución, dada por los representantes electos de los ciudadanos, y tienen además un parlamento o congreso electo libremente, un gobierno propio y una estructura de impartición de justicia igualmente propio.<sup>253</sup>

A esto podemos agregar todavía un aspecto más, que debe estar garantizado y que caracteriza a un Estado federal: los Estados miembros necesitan una cierta autosuficiencia financiera, para que puedan estar en condiciones de cumplir con sus tareas.<sup>254</sup>

Así pues, es a grandes rasgos como debe funcionar un Estado que ha edificado sus principios rectores sobre un Pacto Federal, desafortunadamente en México, la teoría Constitucional y la teoría general del Estado, han sido rebasadas en la realidad, porque ha resultado más cómodo ejercer gobiernos de la República, con un mayor nivel de control político, económico, social e institucional, en lugar de fortalecer el federalismo constitucional.

Justamente, en la materia electoral, con la reforma de 2014, atestiguamos el retorno del centralismo en la función electoral del Estado mexicano; los resultados conquistados en la histórica lucha política y social por mejorar los estándares

---

<sup>253</sup> Sánchez de la Barquera y Arroyo, Herminio, “El federalismo como forma de organización del Estado”, en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política...*, op. cit., p. 218.

<sup>254</sup> Díaz Cayeros, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), 2013, p. 97. Disponible en: [http://cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo\\_econ\\_\\_mico\\_e\\_inequidad\\_regional\\_PDF.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo_econ__mico_e_inequidad_regional_PDF.pdf).

democráticos nacionales acontecida durante prácticamente todo el siglo anterior, que condujo, entre otros logros, a la consolidación de un Instituto Federal sólido, que contaba con un nivel aceptable de credibilidad porque ejercía su función alejado de intromisiones y distracciones mediáticas ajenas a su labor; se colocan en un escenario riesgoso, en virtud de que la transformación competencial del instituto, pone en el centro de la política nacional a un INE sumamente cuestionado, que pierde legitimidad y que no permanece a la altura de la demanda democrática que los mexicanos imponen.

El aspecto medular para esta investigación consiste en determinar cómo las facultades concedidas al Instituto Nacional Electoral (INE), afectan de manera sustantiva la potestad autónoma con la que deben contar las entidades federativas en el cumplimiento de ejercicio de la función electoral.

De acuerdo a lo establecido previamente, el núcleo político integrante de la federación, denominado en México entidad federativa, debe ser capaz de nombrar en plena libertad a los representantes de los tres poderes en los que se divide el poder público, si bien es cierto que para los casos del poder legislativo y ejecutivo, la prerrogativa para hacerlo recae directamente en los ciudadanos, a través del voto, también es cierto, que quien determina en mayor grado la forma en que se organiza y regulan los procesos de renovación de estos cargos es una autoridad central, vulnerándose de esta manera, una característica primordial del Pacto Federal.

Respecto a la autonomía constitucional de las entidades federativas, la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, violenta desde su génesis dicho principio, el artículo 41 de la CPEUM contiene diversas regulaciones que de acuerdo a la teoría federalista le correspondería ejercer a las entidades federativas, por ejemplo, se otorga competencia exclusiva al INE, para disponer de los tiempos de difusión en radio y televisión en medios de comunicación locales que les corresponden a partidos políticos y candidatos postulados para cargos de elección locales.

Así mismo, dicho artículo 41, confiere una serie de facultades en favor del INE, mismas que ejerce en los ámbitos local y federal, entre las que sobresalen la capacitación electoral, la determinación de la geografía electoral, la elaboración del

padrón y listados nominales de electores, la determinación para ubicar mesas directivas de casilla y el nombramiento de los funcionarios de las mismas, el establecimiento de las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; registro y acreditación de observadores electorales; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales y la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Otro aspecto trascendental contenido en el mismo artículo 41 constitucional, consiste en el establecimiento de las polémicas facultades de atracción, delegación y asunción, con la que el Consejo General del INE, podrá, en el momento que así lo determinen ocho o más de sus consejeros integrantes, aislar total o parcialmente de la función electoral a los órganos electorales locales, colocando en situación de grave riesgo al Pacto Federal, quedando de manifiesto la frágil autonomía de las entidades federativas en la materia en cuestión.

Otro factor de relevancia indiscutible para efectos del tema tratado, es que a partir del año 2014, a consecuencia de la reiterada reforma, los Institutos Electorales locales dejan de funcionar como órganos independientes y reciben el nombre de Órganos Públicos Electorales Locales (OPLES) y su función queda limitada a convertirse en brazos auxiliares del organismo central denominado Instituto Nacional Electoral.

Aunado a lo anterior, los artículos transitorios publicados en relación a la reforma de la materia de 2014, mandatan al Congreso de la Unión, para que en un plazo perentorio emitieran las leyes reglamentarias de dicha reforma, siendo el caso que los mismos artículos transitorios obligan a regular aspectos electorales concernientes al ámbito federal, pero también al ámbito local.

Por ejemplo, el artículo segundo transitorio, insta al Congreso de la Unión para expedir una Ley General que regule a los partidos políticos nacionales y estatales, así como para homologar en territorio nacional los procesos para la conformación de coaliciones electorales, independientemente de si se trata de un proceso electoral federal o local.

Dicho artículo transitorio, también obliga al Congreso de la Unión a establecer un sistema nacional de fiscalización a partidos políticos y candidatos, de igual forma en los dos ámbitos competenciales.

De esta misma manera, los siguientes artículos transitorios también obligan al Legislativo Federal a regular a través de leyes secundarias, aspectos como el aumento del 2% al 3% del umbral mínimo de votación para que partidos políticos nacionales y locales conserven su registro.

Además se señala que una vez integrado el Instituto Nacional Electoral, deberá expedir los lineamientos respectivos para garantizar la incorporación de los servidores públicos que integrarán los OPLES, mismos que serán designados por el Consejo General del INE, relegando a las autoridades locales en la participación del proceso de integración de la autoridad electoral en las entidades federativas.

Otro aspecto importante consignado en dicha regulación transitoria, recae en la potestad del Senado de la República para llevar a cabo los procedimientos correspondientes al nombramiento de los magistrados electorales de los órganos jurisdiccionales locales; con lo que ya no solo estamos en presencia de una intervención centralista en la función local, propiamente en la electoral, sino que ahora la intromisión planteada en la Carta Magna, incide directamente en un poder local, como lo es el Judicial.

Todo lo anterior, consignado en el articulado transitorio de la reforma político electoral de 2014, se concretó de acuerdo a lo recientemente señalado, y al día de hoy, los mecanismos de intervención y vulneración a la autonomía de las entidades federativas forman parte del sistema jurídico mexicano, mediante leyes como la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, La Ley General de Partidos Políticos, la Ley General en Materia de Delitos Electorales, los Reglamentos de Elecciones y el de Fiscalización emitido por el Instituto Nacional Electoral, entre otras.

#### 4.2. *El funcionamiento del sistema político mexicano en la realidad*

Diversos autores han coincidido al momento de expresar una postura crítica en torno al federalismo mexicano, ya que a decir de varios expertos en la ciencia jurídica y en la politología, la realidad del Estado mexicano es muy distinta al enunciado constitucional referente al principio federal de organización política que habría de observarse en el país.

En teoría, el federalismo es la primera expresión descentralizadora del Estado, misma que responde al reconocimiento de una comunidad de intereses y al deseo de una relativa independencia de los distintos grupos que integran la sociedad. Los dos ejes en los cuales se mueve son: formación política y organización territorial; entre esos dos márgenes se encuentra la definición del problema y la solución a su equilibrio.<sup>255</sup>

En el caso de México, un Estado organizado sobre la base de un modelo federal, pero que funciona como una entidad altamente centralizada por razones históricas, políticas y culturales que han sido objeto de numerosas reflexiones; la evolución democratizadora del régimen exige la revisión del federalismo tal y como funciona actualmente.

La Constitución de 1917 refrendó la organización federal de la república. A pesar del fracaso en crear la federación de estados libres y soberanos propuesta en 1824, el poder constituyente consideró que los males podrían remediarse si se corregían las debilidades de la Constitución precedente, y se sabían establecer de manera correcta los equilibrios, que a juicio del Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, también eran las conquistas políticas de la revolución: el municipio libre e independiente, una nueva legislación electoral, la elección directa del presidente y la no-reelección, serían la garantía de un gobierno fuerte y justo, que negaría el fatalismo de Tocqueville sobre la suerte de nuestro federalismo.<sup>256</sup>

---

<sup>255</sup> Muñoz Patraca, Víctor Manuel, "Federalismo y democracia en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, 1999, Vol. 44, núm. 175, p. 133.

<sup>256</sup> Paráfrasis de la parte correspondiente del discurso pronunciado por el Primer Jefe Constitucional, Venustiano Carranza dirigido al Congreso Constituyente de Querétaro en 1917.

Sin embargo, el inicio de la aplicación de las reformas sociales contenidas en la Constitución, y de la reconstrucción económica del país tras el fin de los enfrentamientos armados, trajo consigo una nueva centralización del poder.

Este hecho se observa con claridad desde mediados de 1921, cuando una reforma constitucional da a la federación atribuciones para establecer planteles educativos en todos los niveles, desde escuelas rurales hasta centros de investigación científica, de bellas artes y enseñanza técnica, y para legislar en todo lo concerniente a la educación a nivel nacional. Es decir, el gobierno federal avanzaba en un terreno, el de la educación, que por definición correspondía al ámbito estatal, también llamado local.<sup>257</sup>

En 1917, se suprimió la existencia de la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes, encomendándose, como un acto de desconcentración, la educación elemental a los ayuntamientos, sin menoscabo del respeto a la facultad de los Congresos estatales, de legislar en la materia. Sin embargo, en un esfuerzo encabezado por José Vasconcelos, en 1921 se centralizaron las actividades concernientes a la educación pública, con la creación de una dependencia de la administración federal, denominada Secretaría de Educación Pública.

Tales cambios se llevaron a cabo, bajo pretexto de señalar que los municipios no habían entregado resultados positivos en el tema educativo y era necesaria una reestructuración en la materia, para fortalecer la enseñanza en México, en especial la rural e indígena.<sup>258</sup>

La ampliación de los poderes federales en lo tocante a la economía nacional y el bienestar social, tomó un camino similar al que se siguió en buena parte de los estados capitalistas. La intervención del Estado en la producción y distribución de bienes y servicios, y su creciente responsabilidad en la atención de las necesidades básicas de la población, fueron un factor fundamental en el proceso de centralización del poder durante el siglo XX. En el caso de México, el gobierno

---

<sup>257</sup> *Ibidem.* p. 141.

<sup>258</sup> Melgar Adalid, Mario, "Reformas al artículo 3° constitucional", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados LVII legislatura – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998, pp. 460-461.

federal ha tenido una intervención directa en prácticamente todas las áreas de actividad.

La Constitución de 1917 le otorgó competencias en todos aquellos ámbitos relacionados con las garantías sociales en ella reconocidas, a las que años después se añadieron atribuciones en materia económica que dieron al gobierno federal la que sería su principal responsabilidad: impulsar el desarrollo económico a nivel nacional.

Las tareas emprendidas en este terreno, en beneficio del campo y de la ciudad mediante apoyos directos e indirectos a la producción, provocaron una gran dependencia económica de las diversas entidades del país, en relación a la federación, con lo que aumentó el poder federal en detrimento de las atribuciones de las entidades federativas.

En este proceso no fue solamente el poder ejecutivo federal el que vio acrecentadas sus facultades sino la federación en su conjunto; el legislativo federal pudo legislar en materias que originalmente no le fueron conferidas por la Constitución de 1917, mientras que el poder judicial centralizó la administración de justicia en la Unión pues un buen número de asuntos surgidos de controversias entre particulares o entre particulares y autoridades federales, estatales y municipales tenía que ventilarse en la ciudad de México, directamente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.<sup>259</sup>

Aunque refutable, a decir de Manuel Bartlett, la centralización hizo posible que el esfuerzo en pos del desarrollo económico se tradujera en tres décadas de crecimiento sostenido que cambiaron la faz del país y de su sociedad.<sup>260</sup> Tal afirmación resulta ampliamente cuestionable, en virtud de que las décadas a las que hace referencia Bartlett, el país sufrió el impacto de una hiperinflación que alcanzó niveles del 4'714 % y una sobre devaluación del 2'380 % del peso mexicano, viviéndose los peores niveles, en los gobiernos de José López Portillo y Miguel de la Madrid.<sup>261</sup>

---

<sup>259</sup> Ortega Lomelin, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 24.

<sup>260</sup> Bartlett Díaz, Manuel, "Foro nacional del federalismo", en *Federalismo y desarrollo*, México, 1995, núm. 48, marzo-abril, p. 15.

<sup>261</sup> Página electrónica del Banco de México. Disponible en:



Sin embargo, y donde si hay coincidencia con Bartlett, es en relación a que la secuela de ineficiencia administrativa, duplicidad de tareas y perpetuación de rezagos sociales han hecho impostergable el replanteamiento del federalismo.<sup>262</sup>

En los últimos años, el poder legislativo, asumiendo el papel político de comparsa del poder ejecutivo, ambos en el ámbito federal, ha venido configurando un nuevo sistema político y jurídico, que mantiene las condiciones favorables para el desarrollo de un gobierno central, en muchas de las materias de la función pública. Este afán centralizador ha venido restando facultades, pero sobre todo fuerza a las entidades federativas, mediante la aprobación de leyes y reformas constitucionales, que facultan al Congreso de la Unión para legislar y expedir leyes, no federales, sino nacionales, en materias que históricamente, o pertenecían a las entidades federativas o contaban con alguna estructura paralela a la federal en la resolución de lo relativo a dichas temáticas.<sup>263</sup>

De estas nuevas leyes nacionales destacan las relativas a transparencia y acceso a la información, el Sistema Nacional Anticorrupción; la que establece las bases generales para que estados y municipios puedan contraer deuda pública; la legislación única en materia procedimental penal, es decir el Código Nacional de Procedimientos Penales; la de mecanismos alternativos de solución de controversias, de ejecución de penas; la de justicia para adolescentes; en materia de contabilidad gubernamental y armonización contable, así como en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes; aunado a lo recién mencionado, se ha preparado el camino, mediante una reforma constitucional que adiciona al Congreso de la Unión, la facultad de legislar en materia de armonización y homologación del funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios, de personas morales y de los catastros.

Dicha Ley propone imponer a las entidades federativas y sus municipios, mecanismo para regir el funcionamiento de las áreas de la administración pública,

---

<http://www.anterior.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>.

<sup>262</sup> Bartlett Díaz, Manuel, “Foro nacional del federalismo”..., *op. cit.* p. 15.

<sup>263</sup> Martínez, José María, *¿Existe el federalismo en México?*, México, El Universal, Marzo 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-maria-martinez/nacion/2017/03/19/existe-el-federalismo-en-mexico>.

estatal y municipal, que guarden relación con dicha materia. Esta Ley ya fue aprobada en el Senado y solo espera de ser sometida a consideración del pleno de la Cámara de Diputados, para su aprobación definitiva.

Sin dejar de mencionar a la Ley General del Sistema Nacional de Archivos y por supuesto, las Leyes Generales en materia de partidos políticos, órganos, procesos y delitos electorales.<sup>264</sup>

Estas reformas no solo expropian a los estados la posibilidad de legislar en dichas materias, sino también les reducen cada vez más su facultad autónoma para ejercer sus funciones.

Estamos ante un Poder Legislativo federal que ha impuesto criterios a las entidades federativas mediante la aprobación de casi cien leyes generales y federales; un Poder Ejecutivo, también federal, cuyas políticas públicas en materia de seguridad, educación o salud, van en el mismo sentido; y por último el tercer poder federal, un Poder Judicial que en sus resoluciones ha demostrado favorecer los criterios federales, en esferas reservadas a los estados.<sup>265</sup>

Después de 102 años de existencia de nuestra Constitución es oportuno reflexionar sí la práctica federal coincide con la visión del constituyente, pues si analizamos las más de 700 reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación desde que entró en vigor la norma de mayor jerarquía en nuestro país, veremos que los artículos más reformados son el 73, 74, 76 y el 89, artículos que coincidentemente tienen que ver con las facultades constitucionales otorgadas al Congreso de la Unión y al Presidente de la República, empoderando de manera gradual al poder federal, en detrimento de las entidades federativas. Recordemos lo dispuesto por el artículo 124 constitucional, que señala que las facultades que no estén expresamente otorgadas a los funcionarios federales, serán competencia de las entidades federativas; por lo que, lógicamente, con cada facultad otorgada a los poderes federales en los artículos recién señalados, en automático se convierte en una facultad menos que podrán ejercer las entidades de la federación.<sup>266</sup>

---

<sup>264</sup> *Idem.*

<sup>265</sup> *Idem.*

<sup>266</sup> Página electrónica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Reformas a la CPEUM*. Disponible en: [https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas\\_a\\_la\\_Constitucion\\_de\\_1917](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_de_1917).

El federalismo es un régimen de alta complicación técnica y política, porque tiene que hacer coexistir dos soberanías distintas: la nacional y la local, la de los poderes federales y la de los estados.<sup>267</sup>

A parte de la dificultad para lograr simultáneamente la convivencia armónica de dos estructuras normativas, una circunstancia que ha frenado el desarrollo del federalismo en México, tiene que ver con una razón histórica política, misma que recae en el funcionamiento pragmático del que fuera el partido político hegemónico durante prácticamente todo el siglo pasado. Me refiero al Partido Nacional Revolucionario (PNR), el cual se transformaría en el año de 1946, en lo que actualmente conocemos como Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Desde que se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917, hemos dicho que somos una República federal, aunque nunca lo hemos sido en realidad. Desde que los liderazgos revolucionarios y posrevolucionarios estabilizaron al país a través de colocar al compadre o al amigo en la gubernatura de uno u otro estado, la deuda del gobernador en turno con el Presidente condujo al país hacia un Estado central de facto.

Una vez establecido el PNR y eventualmente el PRI con sus conocidas reglas de operación, donde el Presidente de la República era jefe del partido e incluso tenía el poder informal suficiente para hacer renunciar y nombrar gobernadores, se afianzó la idea de un federalismo en la teoría, pero no en los hechos.

Desde el punto de vista económico, el poder presidencial para manejarse con base a los recursos del presupuesto fue real hasta nuestros días. En un federalismo verdadero, como el de Estados Unidos, los estados son los encargados de cobrar los impuestos suficientes para proporcionar servicios y mejorar el nivel de vida de sus habitantes.

En México, en nuestro centralismo disfrazado, el gobierno federal recauda y reparte, ya que los estados de la República son incapaces de recaudar lo suficiente

---

<sup>267</sup> Medina, Luis, *Federalismo para principiantes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009, p. 19. Disponible en: [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/000097152\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/000097152_documento.pdf).

para mantenerse ellos mismos. Es decir, en un federalismo real el pacto federal es un asunto de conveniencia, en nuestro sistema es un asunto de sobrevivencia.<sup>268</sup>

En el año 2000, con la derrota electoral del partido político que había gobernado la mayor parte del siglo XX, y la llegada al poder ejecutivo federal de Vicente Fox, se acrecentaron las expectativas de implantar en México un federalismo auténtico. El camino para lograrlo comenzó de forma adecuada, situación que se vio favorecida con la existencia de una gran pluralidad política presente en las diferentes entidades federativas, mismas que eran gobernadas por distintas fuerzas partidistas.

Se vivió una especie de desmantelamiento del poder presidencial que había estado vigente por tantos años. Hubo, además, un notorio empoderamiento de los gobernadores de los estados. Esto se intensificó con la distribución de recursos que antes ejercía la Federación, en beneficio de las entidades federativas y, en menor medida, de los municipios. De tener un presidente fuerte e insuperable, pasamos a tener gobernadores fuertes con capacidad de confrontar al poder federal.<sup>269</sup>

Sin embargo, este proceso se cortó de tajo, con el regreso al poder del Partido Revolucionario Institucional (PRI), que de inmediato retomó su vocación centralista y se determinó a robustecer su legado de control político y debilitamiento de las entidades federativas.

En México, al día de hoy existen 50 Leyes de carácter general promulgadas por el Congreso de la Unión; es decir, leyes de aplicación nacional, de las cuales, la mitad, vieron su nacimiento en el sexenio de Enrique Peña Nieto.

Estas 25 leyes de carácter general que se promulgaron entre 2012 y 2018, abordan diferentes temáticas, que ahora ya no son más de competencia local y que las entidades federativas deben acatar. Entre estos temas regulados por dichas leyes, destacan algunos como: cambio climático, contabilidad gubernamental, transparencia y acceso a la información, cultura física y deporte, desarrollo forestal, comunicación social, desarrollo social, educación, mejora regulatoria, protección

---

<sup>268</sup> Lozano Olivares, Luis, *Lo nuestro es el centralismo*, México, Excélsior, Marzo de 2014, Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/luis-f-lozano-olivares/2014/03/08/947586>.

<sup>269</sup> López Montiel, Gustavo, *¿Federalismo disfrazado de centralismo?*, México, Forbes, Mayo de 2013. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/federalismo-disfrazado-de-centralismo/>.

civil, turismo, ecología, sistema nacional de seguridad pública, pesca, asentamientos humanos y ordenamiento territorial y evidentemente las ya mencionadas leyes generales en materia electoral.<sup>270</sup>

Algunas de estas normas, mandatan incluso, el cambio de denominación de las instituciones de la administración pública federal responsables de atender la temática específica para las que fueron creadas, mismas que ahora están convertidos en institutos nacionales, por ejemplo: el Instituto Nacional de Acceso a la Información, el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, Instituto Nacional de las Mujeres, el Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas, por supuesto el Instituto Nacional Electoral, entre otros más.

#### *4.3. La intromisión del Instituto Nacional Electoral (INE) en la función electoral de las entidades federativas*

Como se ha mencionado, uno de los aspectos más controvertidos de la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, fue la creación de las facultades de atracción y asunción otorgadas al Instituto Nacional Electoral (INE), lo cual representa un severo riesgo para el correcto ejercicio democrático de la función electoral de las entidades federativas, de conformidad al sistema federal consagrado en la CPEUM.

De acuerdo al artículo 120 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE), se entiende por asunción la atribución del INE de asumir directamente la realización de todas las actividades propias de la función electoral que corresponden a los Organismos Públicos Locales.<sup>271</sup>

Por su parte, respecto a la facultad de atracción, en términos del mismo artículo 120 de la Ley referida en el párrafo anterior, se entiende como la atribución del INE de hacer de conocimiento propio cualquier asunto de la competencia de los

---

<sup>270</sup> Página electrónica de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Leyes Vigentes*. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

<sup>271</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, última reforma DOF 27 de Enero de 2017, artículo 120. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar un criterio de interpretación.<sup>272</sup>

Es decir, la facultad de asunción le da la posibilidad al INE de ejercer de manera total la función electoral de algún proceso local en una entidad federativa, mientras que la facultad de atracción, posibilita a la autoridad electoral nacional para ejercer solamente alguna de las funciones que los órganos locales deben realizar.

Desde que inicio la vigencia de los cambios normativos postulados por la reforma de 2014, el INE ha generado más de 170 acuerdos ejerciendo su facultad de atracción, regulando aspectos en los que sobresalen, por su nivel de recurrencia, la emisión de convocatorias para integrar los OPLES, asignación de tiempos de radio y televisión en medios de comunicación locales, criterios para la emisión y conteo de los votos de mexicanos en el extranjero, la declaración de integración del padrón electoral para la celebración de elecciones locales y la emisión de lineamientos para conteo de votos y cómputos municipales y distritales en procesos electorales locales.<sup>273</sup>

También hay algunos casos específicos, en donde la autoridad nacional ha recurrido al ejercicio de su facultad de atracción para emitir los nombramientos de funcionarios auxiliares en los OPLES, de manera particular de Secretarios Ejecutivos de los Consejos Generales de las autoridades electorales locales.

#### 4.3.1. *Caso relevante de ejercicio de facultad de atracción por parte del INE*

Existe un caso particular y jurídicamente relevante respecto al ejercicio de esta facultad de atracción, mismo que se concretó el día 12 de septiembre de 2018, con la resolución dictada en el expediente INE/CG1307/2018, identificado como RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE EJERCE FACULTAD DE ATRACCIÓN Y SE EMITEN CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN PARA LA ASIGNACIÓN DE

---

<sup>272</sup> *Idem.*

<sup>273</sup> Página electrónica del Instituto Nacional Electoral, *Acuerdos de Consejo General*. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/community-list>.

## DIPUTACIONES E INTEGRANTES DE LOS AYUNTAMIENTOS, EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE PARIDAD DE GÉNERO.<sup>274</sup>

En dicho asunto, la autoridad nacional electoral, a solicitud de cuatro de sus consejeros, decidió admitir el trámite de dicho asunto, que se originó en el estado de Chiapas con la presentación de 51 renunciaciones de mujeres que habían obtenido un cargo de elección popular en el proceso electoral del año 2018. Los cargos renunciados correspondían a espacios de representación proporcional, tanto de diputaciones locales como de regidurías obtenidas por los partidos Verde Ecologista de México, Revolucionario Institucional, Nueva Alianza y los partidos con registro local Mover a Chiapas y Chiapas Unido.

El propósito central de estos institutos políticos era retirar a las mujeres que en derecho les correspondía acceder a esos cargos de representación popular, para sustituirlas por hombres, pretendiendo burlar de esta manera la obligación constitucional de paridad de género, impuesta también con la reforma político electoral de 2014.

El fondo del asunto, en definitiva, es grave; se trata de una violación constitucional a un principio recientemente incluido en el documento jurídico supremo del país, como lo es la paridad de género, con ese pretexto, el Consejo General del INE, declara procedente ejercer la facultad de atracción.

La autoridad nacional en materia electoral, argumentó que resultaba indispensable que el Consejo General atrajera a su conocimiento el caso, para efecto de sentar criterios de interpretación que permitan a los OPLES, en ejercicio de sus atribuciones y en aplicación de sus respectivas legislaciones, hacer funcional, por una parte, el derecho efectivo de las mujeres a ser votadas, en igualdad de condiciones, en las elecciones de diputaciones y regidurías por el principio de representación proporcional y, por otro, que los órganos estatales sean

---

<sup>274</sup> Instituto Nacional Electoral, Expediente INE/CG1307/2018, votación unánime, Consejo General, México, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf>.

debidamente integrados, en pleno respeto al principio de representación que respalda el derecho al voto en sus dos vertiente, pasivo y activo.<sup>275</sup>

A decir de esa autoridad, se cumplía con el requisito cualitativo, consistente en que el caso revista importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, porque lo que se tuteló a través de la emisión del mencionado Acuerdo fueron principios constitucionales de representación y paridad de género en la debida integración de los órganos legislativos y municipales.

La gravedad del tema, según el INE radicó en que, de no tomarse medidas oportunamente a fin de sentar un criterio de interpretación de las normas locales, en armonía con los preceptos constitucionales y convencionales, se corría el riesgo de que se puedan asignar escaños y posiciones a fórmulas del género distinto al femenino, en franca contravención de las disposiciones constitucionales, convencionales y legales que regulan dicho proceso.

Este caso de violencia política contra la mujer, encontró un mecanismo de solución mediante el cual, el INE emitió una serie de lineamientos para que los espacios de representación vacantes derivados de las múltiples renunciadas, fueran ocupados exclusivamente por mujeres; en dichos lineamientos se establecía la preferencia de proponer perfiles femeninos a los partidos políticos, que en un principio, habían logrado a través de las formulas establecidas para la representación proporcional, los votos necesarios para ocupar dichos cargos.

Si algún partido político consideraba que en sus filas no había mujeres dispuestas a ocupar dichos cargos, el lugar se la asignaría al partido político que siguiera en la lista de escaños o regidurías a repartir. Evidentemente ningún partido político rechazó alguno de estos espacios de representación pública.

Al momento de la discusión del asunto, en el seno del Consejo General, el propio Presidente del Instituto Nacional Electoral, Lorenzo Córdoba Vianello, reconoció que este caso se constituyó por hechos, que en primera instancia, son competencia del Organismo Público Local del Estado de Chiapas. A pesar de ello, el INE decidió conocer y aprobar el proyecto de acuerdo para ejercer la facultad de atracción, con el propósito de establecer un criterio de interpretación vinculante, de

---

<sup>275</sup> *Idem.*



carácter general, para garantizar que lo que acontecido en Chiapas no vuelva a ocurrir en ningún otro estado de la República.<sup>276</sup>

El asunto recién abordado se puede analizar principalmente en dos vertientes. La primera concierne a la garantía del principio de paridad de género, implementado para contrarrestar un posible caso de violencia política contra la mujer. En ese sentido, cualquier protocolo de actuación o lineamientos dictados por la autoridad son positivos; los principios constitucionales y el respeto a los derechos humanos y políticos deben permanecer garantizados por el Estado mexicano y sus instituciones.

Sin embargo, la segunda vertiente toca el tema central del presente trabajo: la contundente invasión a la autonomía del Estado Libre y Soberano de Chiapas, ya que el Instituto Nacional Electoral (INE) no solo intervino para absorber funciones electorales propias de la autoridad local en la materia, sino además emitió lineamientos para determinar cómo se ocuparían las vacantes en órganos de gobierno ya conformados, asumiendo una función propia del poder legislativo del estado de Chiapas. Viola así, la Constitución de la entidad federativa.

No es permisible que en aras de proteger el principio constitucional de paridad de género en materia electoral, se vulnere el federalismo, un principio rector del Estado mexicano; es decir, no es concebible que la clase política y la autoridad electoral pretendan impedir una violación constitucional cometiendo otra distinta, y quizás, de una naturaleza más grave, al atentar contra un principio básico de organización de la República.

#### *4.3.2. Caso relevante de ejercicio de facultad de asunción por parte del INE*

En referencia al ejercicio de la facultad de asunción, el Instituto Nacional Electoral (INE), apenas este 2019, inauguró el registro histórico en este rubro; el pasado 6 de febrero de este mismo 2019, el consejo general del INE, determinó emitir la RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL

---

<sup>276</sup> Videograbación de la Sesión de Consejo General del Instituto Nacional Electoral. 12 de Septiembre de 2018. Disponible en: <https://www.facebook.com/lorenzocordovav/videos/frente-a-los-sucesos-recientes-en-chiapas-en-el-ine-m%C3%A9xico-votamos-hoy-por-ejerc/317802795693494/>

ELECTORAL, POR EL CUAL SE EJERCE ASUNCIÓN TOTAL, PARA LLEVAR A CABO LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES EXTRAORDINARIOS 2019, EN EL ESTADO DE PUEBLA, EMITIDA EN EL EXPEDIENTE INE/SE/AS02/2019 E INE/SE/AS-03/2019 ACUMULADO, en el rubro identificado con la clave INE/CG40/2019.<sup>277</sup>

Ciertamente, no es la primera vez que el Instituto Nacional Electoral (INE), realiza una elección local de forma íntegra. En 2015, ya se había presentado el caso de la reposición de la elección del estado de Colima, que derivó de un mandato jurisdiccional, en donde la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no solo determinó anular la elección de gobernador constitucional de dicha entidad, sino que también mandató para que la reposición de la misma fuera organizada, de principio a fin, por el INE.

También existe el caso de la elección de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México, situación que se presentó derivada de un mandato constitucional al momento del surgimiento de la Ciudad de México, como entidad federativa.

Sin embargo, la resolución de este año, es la primera ocasión en la que el INE estará asumiendo la totalidad de la organización de una elección derivado de una decisión del propio Instituto, a solicitud de cuatro de sus consejeros. La determinación se tomó de forma unánime, a pesar de que bastaba con cumplir el umbral mínimo de ocho votos que señala la CPEUM, para la procedencia del ejercicio de la facultad de asunción.

Recordemos que el día 24 de diciembre de 2018, la gobernadora del estado de Puebla, Martha Erika Alonso Hidalgo, falleció en un accidente aéreo; 10 días antes, recién había rendido protesta al cargo, en medio de una situación de confrontación con sus adversarios políticos e incluso con el propio Presidente de la República.

Esta confrontación tuvo sus orígenes en dos aspectos de distinta naturaleza. El primero de ellos, por la diferencia ideológica natural de pertenecer a dos opciones políticas distintas, situación que se acentuó con la competencia electoral por dicha

---

<sup>277</sup> Instituto Nacional Electoral, Expediente INE/CG40/2019, votación unánime, Consejo General, México, 6 de febrero de 2019. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>.

gubernatura. El segundo, derivó del encono entre las dos fuerzas políticas que más votos obtuvieron en el estado de Puebla, agudizado por la férrea pelea jurídica, que terminó en la última instancia jurisdiccional, declarando el triunfo de Martha Erika Alonso, postulada por el Partido Acción Nacional (PAN), y con ello quedaba sentenciado el segundo lugar para el candidato Miguel Barbosa del partido Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Tras la muerte de la gobernadora Alonso, que en el referido accidente aéreo, iba en compañía de su esposo Rafael Moreno Valle, un reconocido líder de la oposición y senador en funciones de la República, también fallecido en el mismo evento, las especulaciones en torno al fatídico accidente no se hicieron esperar.

El clima político ya era ríspido en Puebla, y posterior a la inesperada muerte de la gobernadora, la situación se agravó. Ante tales circunstancias, el INE, a través de cuatro de sus consejeros, propuso la asunción total para efectuar de manera directa la función electoral en la entidad federativa referida.

La fundamentación que permitió al Instituto Nacional Electoral ejercitar la facultad de asunción para el proceso electoral local en el estado de Puebla, se encuentra en el artículo 121 numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE); la misma señala que deberán acreditarse fehacientemente en el procedimiento de asunción, los factores sociales que afecten la paz pública o pongan a la sociedad en grave riesgo en la entidad federativa, o que a decir del Instituto, afecten los principios constitucionales electorales de imparcialidad, certeza, legalidad, objetividad y equidad en la contienda electoral e impiden por lo tanto, que se lleve a cabo la organización pacífica de la elección por el Organismo Público Local competente. Debían, además, acreditar que no existan condiciones políticas idóneas, por injerencia o intromisión comprobable de algunos de los poderes públicos en la entidad federativa que afecten indebidamente la organización del proceso electoral por el Organismo Público Local, al no poderse realizar todas las etapas del proceso electoral por este organismo, con imparcialidad.

Sin embargo, la resolución de referencia, en la parte correspondiente a la motivación para decretar dicho acto jurídico, no hace referencia a ninguna prueba

que acredite fehacientemente las circunstancias antes enunciadas; únicamente menciona el escrito de solicitud planteado por cuatro consejeros del INE, en donde narran, desde su perspectiva, una serie de acontecimientos que a su decir producen inestabilidad política en la entidad federativa y por ello recomiendan asumir el control de la función electoral en dicha entidad federativa.

Dicha solicitud, planteada por cuatro consejeros electorales del INE, fue suficiente para que dicho Instituto desplazara a la autoridad electoral local en la organización de la elección para gobernador en el estado de Puebla y de paso, de cinco ayuntamientos, cuyas elecciones habían sido anuladas previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se materializó, así, el grave peligro advertido previamente en este trabajo, en relación al elemento discrecional conferido a la autoridad nacional electoral y a sus consejeros y se consumó de esta manera un golpe profundo, con alcances irreversibles, en contra el federalismo mexicano.

#### *4.4. Perjuicios a la autonomía de las entidades federativas en el entorno político-electoral*

Sin duda, la reforma política marcó un parteaguas en el Sistema Electoral Mexicano, por cierto, ahora denominado Sistema Nacional Electoral. Es evidente que las condiciones políticas de nuestro país se encuentran en constante cambio y que era necesaria una revitalización en el ámbito político-electoral. Sin embargo, la forma quedó a deber a la expectativa sembrada en dicho cambio.

Del embalaje completo del que se compone la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, el rubro que contiene mayor cantidad de pasajes oscuros es el surgimiento del Instituto Nacional Electoral debido a la excesiva fuerza normativa con la que fue diseñando, así como la exagerada carga de atribuciones que le fueron conferidas. Dicho instituto quedó sobre cargado de funciones que tal como lo comenta María Marván, quien en su momento fuera presidenta provisional rotativa del IFE, “la reforma política traería más problemas que soluciones, la

autoridad electoral pasó de un modelo que parecía ser sencillo y piramidal a uno bizarro y difícilmente administrable”.<sup>278</sup>

Además de la saturación competencial, el problema mayor consiste en la invasión a la esfera de atribuciones reservadas para las entidades federativas en su función democrática de organizar elecciones.

La incorporación de nuevos preceptos a la CPEUM, así como la producción de Leyes generales en la materia, obligaron a las entidades federativas a adecuar sus respectivos marcos normativos, pero no buscando la armonización legal, sino provocando una subordinación jurídica, que trajeron como consecuencia la hegemonía institucional de la autoridad nacional en materia electoral.

De los aspectos más sobresalientes, en los que las entidades debieron ceder gran parte de su autonomía y adecuar sus constituciones y sobre todo sus códigos comiciales al contenido de la reforma, fue en aceptar que el nombramiento de los integrantes de los órganos de autoridad local en la materia electoral fuera realizado desde el organismo central. Esta situación, aparte de lo que ya se ha reiterado en el sentido de vulnerar el pacto federal, no es tampoco adecuada en virtud de que es prácticamente imposible que el INE realmente sea sensible y conocedor de la probidad y el cumplimiento del perfil necesario para que los consejeros electos por ellos cumplan a cabalidad con su función. Es decir, en un ámbito local es más sencillo elegir mejores perfiles para desarrollar la función estatal garante de la democracia, toda vez que el Reglamento y las diversas convocatorias emitidas para la integración de los diferentes órganos electorales incorporan como criterio orientador de valoración para realizar la designación de los consejeros, el garantizar la pluralidad cultural de la entidad, así como el nivel de participación ciudadana o comunitaria de los candidatos a integrar dichos consejos electorales.

Por supuesto que en un entorno local, este tipo de contextos son más fáciles de distinguir, resulta complejo y hasta ilógico, considerar que un consejero electoral del Instituto Nacional Electoral, conozca los aspectos culturales de la totalidad de

---

<sup>278</sup> Citada por López Galván, Ángel, “La reforma político-electoral en México y su impacto en la democracia”, en *Décimo Quinto Certamen de Ensayo Político*, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, 2015, p. 97. Disponible en: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-mencion1.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-mencion1.pdf).

las entidades federativas, de cada región, municipio y comunidad del país, así como los logros y alcances de los mismos, de cada candidato a ocupar un espacio ciudadano en la función electoral.

No se puede acreditar a cabalidad, que en el entorno local lo antes mencionado se cumpla a la perfección, sin embargo, si es posible detectar a actores ciudadanos que sobresalen por su constante participación social; y siendo el caso que tal circunstancia se toma en cuenta al momento de designar e integrar los órganos locales, se debería replantear permitir que dicha tarea se desarrolle en el ámbito local.

Quizás, lo recién señalado no sea la solución para garantizar la ciudadanización de los órganos que desarrollan la función electoral; debe replantearse la forma de integrar a las autoridades electorales, principalmente alejar a dicho procedimiento de las famosas cuotas de partidos políticos e incluir a una pluralidad importante de sectores de la sociedad civil, como universidades, colegios de profesionistas, organizaciones protectoras de derechos humanos, empresarios, etcétera, para que mediante una vía social, se logren sanear los procedimientos electorales y así, la nación poco a poco recobre el interés por la participación activa y permanente en la vida política de la República.

En ese mismo supuesto, se encuentra la designación de los titulares de los órganos jurisdiccionales locales, quienes son nombrados por el Senado de la República, interfiriendo de nueva cuenta, en un proceso que por su naturaleza debería ser exclusivo de las entidades federativas, en virtud de que se trata de la integración del poder judicial en el ámbito local. No se observa congruencia respecto al principio constitucional de respeto y cumplimiento al pacto federal.

Otro aspecto a discutir, también producto de la reforma constitucional de 2014, recae en la confusa jerarquización de normas en la materia electoral. El modelo de elecciones tuvo diversas alteraciones, como la concurrencia, el redimensionamiento de atribuciones pertenecientes anteriormente a las legislaturas locales y órganos electorales locales, ahora en posesión de la legislatura federal y de Instituto Nacional Electoral.

Los cambios constitucionales requirieron de un desenvolvimiento legal desarrollado mediante leyes generales que, aunque no era totalmente ajenas previo a la reforma electoral porque en la parte impugnativa ya existía una ley general, se impusieron de manera absoluta. Estas leyes generales regulan todo el sistema electoral, al grado de mutarlo en un sistema nacional caracterizado por la centralización de actividades fundamentales en el desarrollo de actividades electorales y por la regulación de partidos políticos y de delitos electorales.<sup>279</sup>

De esa forma, la base jurídica de las elecciones federales, estatales y municipales, la encontramos en las leyes generales, a partir de esa centralidad de diversas funciones que históricamente correspondían a los estados y sus institutos electorales, como la capacitación de funcionarios de casilla, integración y funcionamiento de la casilla, desarrollar normativamente temas como conteos rápidos, encuestas y programa de resultados preliminares electorales, delimitación de secciones y distritos, entre otras. El INE asumió las mismas mediante un instrumento jurídico que carece de reconocimiento expreso en la Reforma de 2014, el Reglamento de Elecciones, cuerpo normativo que intentó generar condiciones normativas similares en todos los estados, frente a elecciones locales, municipales y federales, que además concretó la concurrencia de elecciones.

El contenido de dicho documento ha generado conflictos con diversas leyes electorales locales, toda vez que dicho Reglamento de Elecciones ha extra limitado las funciones y competencias que el INE podría regular de forma ordinaria, de conformidad con lo señalado en el artículo 41 constitucional.

Del contenido del Reglamento de Elecciones se advierte que la regulación llega a temas como integración los Instituto Electorales locales, nombramiento de áreas de cada órgano electoral (Capítulo IV, artículos del 19 al 25 del Reglamento de Elecciones), o bien, de cómputos de elecciones locales (Capítulo VII, artículos del 426 al 429 de Reglamento de Elecciones), acciones que deben ser competencia exclusiva del ámbito local.<sup>280</sup>

---

<sup>279</sup> Urquiza Martínez, Humberto, “Elecciones y nueva jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano”, en *Revista e-lectores*, Monterrey, Año 1, Núm. 5, Febrero-Marzo 2018, pp. 17-20.

<sup>280</sup> Consejo General del Instituto Nacional Electoral, *Reglamento de Elecciones*, México, aprobado en sesión extraordinaria mediante acuerdo INE/CG661/2016, celebrada el 07 de septiembre de 2016, artículos 19 al 25 y

Estos ejemplos dejan claro la sobre regulación y en algunos casos la contradicción jurídica entre lo local y lo nacional. Esta situación ha generado conflictos normativos, en tanto los actores electorales locales, para temas estatales, están aplicando su Código Electoral, y en caso de contravenir lo señalado en el reglamento del INE, las resoluciones judiciales se están inclinando hacia lo nacional, dejando sin efectos la validez de la legislación electoral local.

Por ejemplo en la jurisprudencia 2/2019, aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se establece un mandato de uniformidad que obliga a los partidos políticos a ajustar los criterios para la postulación de candidaturas por convenio de coalición, a las normas y procedimientos establecidos en la Ley General de Partidos Políticos y en el Reglamento de Elecciones, tanto en elecciones federales como en locales, con total independencia de lo señalado por los códigos electorales de las entidades federativas.<sup>281</sup>

Otro caso reciente, donde se puede apreciar con claridad la colocación del Reglamento de elecciones, en un nivel jerárquico superior a las leyes locales, es la sentencia pronunciada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, identificada con la clave SUP-JDC-34/2019, en la que se señala que para el registro de candidatos independientes que deseen participar en la elección extraordinaria que se realizará en el estado de Puebla, para renovar al titular del Poder Ejecutivo Local, así como la integración de cinco ayuntamientos, se deberán acatar los requisitos planteados, para dicho efecto, en el Reglamento de elecciones, sin tomar en consideración lo mandatado en la legislación local en referencia a requisitos para el registro y posterior desarrollo del procedimiento de obtención de respaldo ciudadano.<sup>282</sup>

Así, la realidad jurídica que ha reproducido el INE, y los órganos jurisdiccionales, al tratar de homogeneizar la normativa aplicable en temas que les

---

426 al 429. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento\\_Elecciones.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento_Elecciones.pdf).

<sup>281</sup> Jurisprudencia 2/2019, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Sexta Época, enero de 2019.

<sup>282</sup> Sentencia de la Sala Superior del TEPJF SUP-JDC-34/2019, Magistrada Ponente Mónica Aralí Soto Fregoso, Marzo de 2019.



corresponden y la expansión de la obligatoriedad en temas que no le corresponden, es la generación de conflictos normativos de aplicación que, a su vez, están llevando a la invalidez indirecta de las legislaciones electorales sustantivas, para darle cabida plena a la normativa nacional a través del reglamento emitido por un órgano autónomo como lo es el INE. Lo anterior en virtud de que, de origen, son temas que corresponden a las entidades federativas y que salvo atracción o asunción, no hay forma de que el INE lleve a cabo dichas actividades.

Esta situación invita a generar una reflexión respecto de la naturaleza jurídica del Reglamento de Elecciones, así como la posible alteración que puede estar produciendo en las elecciones. Aunque las Leyes Generales permiten la intervención del Órgano Nacional Electoral en procesos electorales locales, mediante normas jurídicas, como lo es el propio reglamento, ello está impactando en la jerarquía de las leyes electorales locales, producto del posicionamiento que las constituciones locales le otorgan a la normativa electoral local en temas que son de su competencia, y que se está alterando por el marco reglamentario nacional, en tanto se desplaza la validez de la norma local por la presencia del Reglamento nacional.

En aquellos casos en los que el Reglamento regula tópicos propios del INE, no existe mayor problema, pero cuando se refiere a temas que competen exclusivamente a lo local, es cuando la jerarquía normativa está alterando la validez de las normas y generando un desequilibrio donde una ley local se encuentra subordinada a un reglamento nacional.

La creación de leyes generales en materia electoral está generando la centralización directa de aquellos temas que son propiamente INE, pero también está generando una centralización de aquellos temas que son propios de las entidades, lo que, a su vez, está produciendo una invalidez indirecta de la legislación electoral local.<sup>283</sup>

Además es difícil concebir que, en un sistema jurídico, un reglamento, como el de elecciones o el de fiscalización, expedido por un órgano autónomo como lo es

---

<sup>283</sup> Urquiza Martínez, Humberto, “Elecciones y nueva jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano”..., *op. cit.* p. 20.

el INE, pueda tener un valor aplicativo superior a los códigos electorales, o incluso superior a las mismas constituciones estatales, creadas bajo el rigor del procedimiento legislativo, promulgadas por un poder legislativo en ejercicio de su función constitucional.

Por otro lado, si suponemos que la reforma electoral fue construida para mejorar y sobre todo hace más eficiente la labor democrática en todo el país, algunos aspectos derivados de la regulación de 2014, han entorpecido y complicado la función electoral.

Para ejemplificar lo mencionado, basta con mencionar la integración de las mesas directivas de casilla. De acuerdo a datos oficiales, emitidos por el Instituto Nacional Electoral, en las elecciones pasadas del año 2018, fueron capacitados con fines electorales, alrededor de 2 millones 760 mil ciudadanos; al final solo participaron un millón 400 mil ciudadanos como funcionarios de casilla<sup>284</sup>. Esta situación produjo desorden y complicaciones que impactaron el buen funcionamiento de las mesas directivas de casilla, debido a la saturación de personas que existía en cada una de ellas. En virtud de lo establecido en el artículo 82 de la LEGIPE,<sup>285</sup> en cada mesa de votación debían estar presentes simultáneamente un presidente, dos secretarios y tres escrutadores, en adición a los representantes de los partidos políticos; es decir, en una sola mesa directiva de casilla había presentes hasta 20 personas facultadas para recibir el voto de cada ciudadano, lo que explica que dicha jornada electoral presentó severos retrasos al momento de la apertura y de la clausura de diversas casillas.

Otra situación que impactó directamente al principio electoral de certeza, se dio al momento del traslado de los paquetes electorales. Cuando los capacitadores-asistentes electorales recogían los paquetes que contenían la votación de cada casilla, podían recibir indistintamente paquetes de elecciones federales o paquetes de elecciones locales, que trasladaron a un consejo electoral local. Ahí descargaron la totalidad de los paquetes, para proceder a la clasificación de los mismos. Se resguardaron los correspondientes a la elección local y prepararon los paquetes de

---

<sup>284</sup> Página electrónica del Instituto Nacional Electoral, *Elecciones 2018*. Disponible en: <https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>.

<sup>285</sup> Congreso de la Unión, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales...*, *op. cit.* artículo 82.

elección federal para su traslado consejo electoral federal correspondiente. Esta manipulación excesiva el material electoral puso en riesgo la documentación de la jornada comicial y aumentó el riesgo de accidentes, errores o actuaciones de mala fe que pudieran perjudicar los resultados de la elección.

Otro ejemplo se dio al pretender dar cumplimiento a lo ordenado por el Reglamento de Elecciones, que señala que un día antes de la sesión de los consejos electorales para desahogar los cómputos municipales y distritales, se debe llevar a cabo una sesión de trabajo para revisar los paquetes electorales y determinar inconsistencias en los mismos; señalar que paquetes debían abrirse para un recuento de casilla o subsanar documentación faltante e incluso hacer un conteo rápido de los resultados contenidos en las actas exteriores del paquete. Este hecho representa una duplicidad de funciones, en virtud de que justamente esa es la función de la sesión de computo prevista en el marco jurídico electoral; y de igual manera se aumentó el riesgo de observar situaciones perjudiciales a los resultados de la elección, por la excesiva manipulación de la documentación electoral.

Sin lugar a dudas, respecto a la parte operativa de las elecciones, hay muchos aspectos por mejorar; a pesar de la extensa regulación en la materia, hay aspectos que no funcionan de la mejor manera. Sin embargo, el tema central que se analiza en el presente trabajo, es justamente la interferencia del poder federal en las competencias propias de las entidades federativas.

Bajo ningún argumento, será admisible poner en riesgo la continuidad del pacto federal; el Estado en su conjunto debe pugnar por fortalecer el sistema federal enunciado en nuestra Constitución Política, ya que de lo contrario, si no somos capaces de respaldar el contenido de nuestro documento fundacional, debilitamos gravemente a nuestras leyes, a nuestras instituciones y en conjunto a nuestro país.

#### *4.5. Reflexiones capitulares*

Con el transcurrir de los años y con el paso de los procesos electorales, ha sido notorio que la función electoral se ha convertido en una tarea cada vez más compleja para el Estado mexicano. Se ha robustecido el marco jurídico electoral y

las instituciones responsables de garantizar la democracia han sufrido grandes transformaciones para intentar estar a la altura del reto que representa contar con un aparato sólido que permita el fácil acceso de los ciudadanos a la vida política nacional.

La última gran reforma electoral, que ha sido motivo de análisis en el presente trabajo, ha incluido aspectos que, lejos de calificarlos como positivos o negativos, se han presentado a la luz pública como alternativas democráticas para los ciudadanos, que a fin de cuentas serán los responsables de determinar si fue correcta su integración al sistema electoral de nuestro país.

Sin embargo, con el surgimiento de la autoridad nacional electoral, ha quedado claro que su integración al escenario político, no solo genera cuestionamientos por la excesiva carga de atribuciones y funciones con la que fue diseñado, sino que principalmente atenta contra un principio rector de organización estatal; contradice a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y afecta en gran medida las bases teóricas del federalismo mexicano.

Sería injusto e inconveniente, atribuir la responsabilidad de la vulneración del Pacto Federal a los consejeros electorales, e incluso al propio Instituto Nacional Electoral; al final de cuentas la obligación de dicha autoridad es aplicar las leyes que lo rigen.

Por otro lado, resulta inconcebible cómo es que absolutamente nadie emprende acciones en defensa del federalismo, no por tratarse de un sistema político ideal, sino por el hecho de que es un pilar en la estructura del Estado mexicano, es un principio constitucional consagrado en el documento legal supremo para el pueblo de México, mismo que dota de vida e inercia al funcionamiento jurídico de todo el país.

El discurso político no va más allá de señalar la importancia de fortalecer el federalismo y proteger la autodeterminación de las entidades federativas y los municipios, pero en los hechos nada se concreta.

Lo cierto es que, desde hace mucho tiempo, el federalismo en México es letra muerta, y las partes integrantes de la federación han padecido los excesos controladores del poder federal. Dicho sea de paso, se han acostumbrado al

sometimiento del poder central, e incluso se han convertido en cómplices del empoderamiento de la fuerza central. Cada reforma constitucional, de acuerdo al procedimiento de reforma a nuestra Constitución, ha sido aprobada por las legislaturas locales, sin dimensionar que esta situación representa la causa de su debilitamiento.

La función electoral no es la excepción a la regla, y es un aspecto más en el que las entidades federativas han terminado subordinadas y en extremo limitadas y debilitadas en sus capacidades legales para ejercer esa vital función.

Las diversas intromisiones del INE, en perjuicio de las entidades federativas han traído como consecuencia, estructuras jurídicas locales sin ningún vigor, órganos electorales decorativos y sobre todo el fomento de una cultura colectiva de menosprecio a lo local y obediencia a lo federal.

Todo lo anterior, desemboca en la confirmación de que la clase política encuentra en la Constitución general, no un documento de formación estatal y de principios políticos y humanos irrenunciables en el actuar de los ciudadanos y representantes populares, sino una herramienta para legalizar su voluntad, mantener privilegios y perpetuarse en el ejercicio del poder.

Justo eso trajo la reforma constitucional del año 2014. El sistema de partidos, tan arraigado en México, plasmó en la constitución mecanismos que facilitarían su labor y fortalecerían su dominio de la cosa pública, a costas del debilitamiento de todo el sistema jurídico e institucional, y es que si no se cumple con los mandatos constitucionales, será difícil cumplir y hacer cumplir cualquier norma de grado inferior.

Por ello es tan importante reflexionar en torno a este tema, defendiendo el federalismo y empoderando y sobre todo respetando las atribuciones de las entidades federativas se podrá encauzar la cultura de la legalidad y el apego al Estado de Derecho, tan esencial y necesario por estos días.

## Conclusiones

Para el año 2014, posterior a la aprobación de la reforma constitucional en materia político electoral, que da sustancia al presente trabajo, surge el interés de indagar sobre los aspectos esenciales que involucraron tal reforma, pero sobre todo, tal interés versaba en comprender porque fue presentada como una verdadera solución legitimadora de la democracia nacional; la clase política celebraba el consenso que permitía su aprobación, como si con ella tuviéramos al alcance el remedio ideal para resolver los conflictos electorales y sobre todo generar una reconfiguración del desgastado sistema político mexicano.

Sin embargo, al conocer de ella, no solo fue evidente que su contenido no correspondía con el entusiasmo de la celebración, sino que salían a la luz diversos aspectos, que si bien es cierto, dejaban claro que estábamos ante la presencia de una refundación del sistema electoral mexicano, también, quedaban dudas y cuestionamientos a la idoneidad de la incorporación de nuevos elementos, entre ellos, la transformación de la autoridad electoral.

Se dejó de lado el modelo electoral basado en la coexistencia de 33 sistemas electorales, uno en cada entidad federativa y uno más a nivel federal. Si bien, éstos contaban con nexos, canales de comunicación y con características comunes, prácticamente en todo el país, tenían márgenes de diseño para su instrumentación distintos entre sí.

Pero eso quedaba atrás, desde 2014, se constituyó un sistema electoral único, de carácter nacional, en donde el INE ha asumido un rol de coordinador, de generador de directrices y de criterios comunes que buscan homogenizar y estandarizar la realización de las elecciones y los procedimientos electorales a lo

largo y ancho del país, tanto en las elecciones locales como en las elecciones federales.

A cinco años del inicio de vigencia de la reforma de mérito, tanto el Instituto Nacional Electoral, como toda la estructura jurídica en la materia, que rodea al ámbito electoral han estado a prueba en distintos procesos electorales, demostrando el cumplimiento de algunos objetivos planteados, pero también exhibiendo algunas fallas en su diseño y aplicación; sobresaliendo en esta última parte, la centralización de la función electoral, en un hecho que constituye por sí solo, una contradicción legal, en términos del elemento federal consagrado en el documento de fundación Estatal.

Debo decir, que en ningún momento, el propósito primordial en la presente investigación, fue calificar; ni los resultados entregados por la reforma político electoral, ni tampoco al federalismo o al centralismo como sistemas políticos.

Es decir, la intención no consiste en determinar que el federalismo es mejor que el centralismo, o viceversa; ambos sistemas cuentan con bondades en su implementación y por supuesto, también con fallas al momento de su puesta en funcionamiento; por supuesto que tampoco lo fue, referir que sistema es mejor para nuestro país.

Lo realmente trascendente de este trabajo, estriba en hacer notoria la gran contradicción constitucional, que ha conducido a la función electoral a colocarse en un canal paralelo a la Constitución, violentándose así, diversos principios fundacionales del Estado mexicano, entre ellos, el federalismo, como ya se ha dicho, pero también, el principio de supremacía constitucional, de autonomía de las entidades federativas y de diversos principios rectores de la función garante de la democracia.

En el transcurso del trabajo desarrollado, ha quedado evidenciado que las entidades federativas perdieron el protagonismo en la organización y ejecución de las elecciones que dan vida a la democracia nacional; los órganos de autoridad en la materia electoral en el ámbito local, mutaron hacia un esquema de debilitación, que apenas les permite desarrollar por sí solos algunas pocas atribuciones, ya que

la mayoría de ellas, pero sobre todo, las de mayor importancia en torno a la función electoral, son derivadas de directrices impuestas por el propio INE.

La subordinación de la que ahora son sujetos los institutos locales electorales, no solo afectan el desarrollo operativo de los procesos electorales en las entidades federativas, sino que primordialmente, afectan la fortaleza estructural en el ámbito jurídico, dentro del sistema electoral mexicano.

Esto quiere decir, respecto a nuestra constitución, que sí no contamos con un documento supremo, que sea preciso y enérgico, que trace con fuerza la ruta sobre la cual se construirá el camino del éxito de la Nación, se perderá en conflictos de interpretación, y en contradicciones legales, que para ser resueltas, obligarán a recurrir a normativas secundarias, las cuales, terminarán teniendo más valor, que el propio documento supremo.

A lo largo de estos cinco años de aplicación de la reforma electoral, el INE ya hizo uso de todas sus facultades constitucionales y legales, cometiendo excesos en algunas ocasiones, como por ejemplo en la emisión de reglamentos de aplicación nacional, como el de elecciones, que con la justificación de regular sus atribuciones constitucionales, el INE se extralimitó incluyendo en dichos reglamentos, aspectos propios de la normativa local, que ya estaban regulados en códigos comiciales locales, pero que bajo pretexto de homologar procedimientos, el INE termino desplazando a la normativa local.

Lo recién mencionado no solo atenta contra el federalismo, sino que provoca un severo caos en la jerarquización normativa, en virtud de que se le otorga mayor nivel jurídico a un reglamento administrativo, por sobre los códigos electorales locales, promulgados bajo el rigor de procesos legislativos, e incluso sobre los postulados constitucionales de las entidades federativas, en una circunstancia totalmente atípica bajo los esquemas tradicionales de la teoría del federalismo constitucional; pero esto va más allá, los órganos jurisdiccionales, en los casos que han conocido y resuelto para clarificar dichos conflictos, han tomado parte en favor del Reglamento del órgano central electoral.

Otro suceso delicado, que afortunadamente, se alcanzó a documentar en la presente investigación, ya que por primera vez en cinco años, se ejerció por parte



del INE, la facultad de asunción total para una elección; me refiero al caso de la elección extraordinaria a desarrollarse en el estado de Puebla, para elegir al titular del Poder Ejecutivo Local; con este hecho se terminó de consumir otro fuerte golpe al federalismo, y lo más grave del problema, es que esta decisión se toma considerando un argumento, que jurídicamente era el más endeble, pero por otro lado, el políticamente más fuerte; esta determinación se tomó porque existió consenso de los partidos políticos para incitar a que el INE tomará el control de dicho proceso electoral; es por ello, que en el capítulo cuatro, cuando se abordó este tema, se decía que no había razones jurídicas de peso, y ya se advertía el riesgo latente de dar una facultad de esa naturaleza, que puede ser ejercida a discreción.

Es un problema mayor, cuando en un Estado de Derecho, se abre la puerta a tomar determinaciones por conveniencia política y no por obediencia jurídica.

A pesar de que pareciera que todos los actores políticos, sectores académicos, liderazgos sociales, representantes institucionales, etcétera; están cómodos con el *statu quo* del funcionamiento del sistema político de la República mexicana, en virtud de que apenas se alcanzan a escuchar algunas voces dispersas e intermitentes, que se alzan para recordar que México es un Estado Federal y que constantemente el sector gobernante sigue acertando golpes contundentes al mismo.

Es importante que dichas voces no se callen, que se multipliquen y que la sociedad mexicana entendamos que es tarea de todos, no propiamente dar la batalla en defensa del federalismo, sino fortalecer la cultura constitucional. Sí se vigoriza el sistema jurídico de nuestro país y se propaga una cultura colectiva de respecto a las normas, seguramente muchos de nuestros problemas se comenzaran a resolver.

Es vital dar el valor justo a nuestro documento jurídico supremo, y asegurar su cumplimiento, definitivamente es la única ruta para revertir los efectos centralizadores de gobiernos anteriores, e incluso para frenar los impulsos autoritarios, que de pronto se asoman en las prácticas del gobierno federal actual,

sin embargo, no hay problemas en la cosa pública que no se puedan resolver con una Constitución fuerte de verdad.

## Fuentes de Información

### 1. Bibliografía

ABROMEIT, Heidrun, *El Estado Unitario Encubierto*, Berlín, Ed. Opladen, 1992.

AGÍSS BITAR, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008. Disponible en: [https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos\\_libros/01\\_temas\\_selectos1\\_0.pdf](https://www.te.gob.mx/publicaciones/sites/default/files//archivos_libros/01_temas_selectos1_0.pdf).

ALJOVÍN NAVARRO, Jorge David, Domínguez Rivera, Alicia, *Vademécum de Derecho Electoral*, México, Ed. Tirant lo Blanch, 2016.

ANAYA, Martha, *1988; el año que cayó el sistema*, México, Ed. Debate, 2009.

ARELLANO TREJO, Efrén, *La transformación de la Cámara de Diputados*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados, LX Legislatura, 2012.

ARMENTA LÓPEZ, Leonel Alejandro, *La forma federal del Estado*, México, UNAM, 2005.

ASTUDILLO, Cesar, "El modelo de organización electoral en México", en Carpizo, Jorge y Astudillo, Cesar, (coords), *Constitucionalismo; Dos siglos en América Latina*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2013.

BACA OLAMENDI, Laura, *Léxico de la política*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.

- BARCELÓ ROJAS, Daniel A., *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4165/3.pdf>.
- BARRAGÁN BARRAGÁN, José, "Epílogo", en Roberto Casillas (Comp.), *La restauración del Senado 1867-1875*, México, 2010. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2799/36.pdf>.
- BECERRA, Ricardo, Woldemberg, José y Salazar, Pedro, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, México, Ediciones Cal y Arena, 2000.
- BIZBERG, Ilán y Meyer Cossío, Lorenzo (coords.), *Una historia contemporánea de México*, México, Océano, tomo 1, 2003.
- BORDEAU, Georges, *Tratado de ciencia política*, Unikel, Iris y Gordon, Brunilda (Trads.), México, UNAM-ENEP Acatlán, 1985, tomo. II.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho constitucional mexicano*, México, 15 edición, Ed. Porrúa, 2002.
- CÁMARA DE DIPUTADOS, *Federalismo*, México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2009.
- CAMARGO GONZÁLEZ, Ismael, "El régimen interior de las entidades federativas", en Astudillo, Cesar (et al coords.), *Derecho constitucional estatal*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2642/7.pdf>.
- CARBONELL, Miguel, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, México UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F., *Una Constitución para la democracia*, México, UNAM, 1996.

- CARPISO, Jorge, “Comentario al artículo 124 Constitucional”, en *Derechos del Pueblo mexicano, México a través de sus Constituciones*, México, Cámara de Diputados, LV Legislatura, 1994.
- CARPISO, Jorge, *Estudios constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1993.
- CARPISO MC GREGOR, Jorge, *La constitución mexicana de 1917*, México, 9ª edición, 1995.
- CARR, Barry, *La izquierda mexicana a través del siglo XX*, Traducción de Villegas, Paloma, México, Ediciones Era Nueva, 2006.
- CARRASCO DAZA, Constancio, “¿Un nuevo régimen de las candidaturas independientes a partir del reconocimiento constitucional de los derechos humanos?”, en Cienfuegos Salgado, David y Froto Madariaga, Germán (coords.), *Los derechos humanos en el momento actual*, Saltillo, Editorial Laguna, Comisión de Derechos Humanos del Estado de Coahuila-Universidad Autónoma de Coahuila, 2012.
- CASAR, Ma. Amparo, “Los frenos y contrapesos a las facultades del Ejecutivo; la función de los partidos políticos, el Judicial, el Legislativo y la administración pública”, en Ellis, Andrew, Orozco Henríquez, Jesús, y Zovatto, Daniel, (Coords), *Como hacer que funcione el sistema presidencial*, México, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral – UNAM - Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- CASTELLANOS CERECEDA, Roberto, *La Reforma Político-Electoral de 2014. Diagnósticos, primeros resultados y principales desafíos*, México, Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, 2016.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo y Murayama Rendón, Ciro, “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox”, en Salazar, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, México, UNAM-IFAI, 2007. Disponible en: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/5/2456/11.pdf>.

- 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, UNAM-IDEA-OAS, 2011. Disponible en: [https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento\\_partidos\\_s.pdf](https://www.oas.org/es/sap/docs/deco/Financiamiento_partidos_s.pdf).
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral mexicano*, México, 6° edición, Ed. Porrúa, 2010.
- DE LOS SANTOS, Olivo, *El constitucionalismo y las entidades federativas. Necesidad de estructurar un corpus jurídico-doctrinal fundamental local*, México, UNAM, 2001.
- DÍAZ CAYEROS, Alberto, *Desarrollo económico e inequidad regional: Hacia un nuevo pacto federal en México*, México, Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC), 2013. Disponible en: [http://cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo\\_econ\\_\\_mico\\_e\\_inequidad\\_regional\\_PDF.pdf](http://cidac.org/esp/uploads/1/Desarrollo_econ__mico_e_inequidad_regional_PDF.pdf).
- ELAZAR, Daniel J., *Exploración del federalismo*, Barcelona, Ed. Hacer, 1990.
- ENRÍQUEZ SOTO, Pedro Antonio, "Régimen constitucional de las entidades federativas", en Cienfuegos Salgado, David, (Coord.), *Estudios de Derecho Procesal Constitucional*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- FAYA VIESCA, Jacinto, *El federalismo mexicano; Régimen Constitucional del Sistema Federal*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1988.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco, *El federalismo en América Latina, Defensa de la Constitución. Garantismo y controles*, Buenos Aires, Ediar-UNAM, 2003.
- FERRAJOLI, Luigi, *Principia Iuris, Teoría del derecho y de la Democracia*, Madrid, Editorial Trotta, 2011.
- FREIDENBERG, Flavia, "Dedazos, elecciones y encuestas: procesos de selección de candidatos a los diputados mexicanos en perspectiva comparada", en Alcántara Sáez, Manuel y Cabezas Rincón, Lina María (coords.), *Selección*

*de candidatos y elaboración de programas en los partidos políticos latinoamericanos*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2013.

FREIDENBERG, Flavia y Dosek, Tomás, “Las reformas electorales en América Latina (1978-2015)”, en: *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos*, Washington, Organización de Estados Americanos, 2016.

GARCÍA MÉNDEZ, Erika, *Paridad de Género en Congresos y ayuntamientos 1993-2015*, México, Integralia consultores, 2015. Disponible en <https://integralia.com.mx/fortalezasydebilidades/Capitulo21-Garcia.pdf>.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, “Comentarios al artículo 36 constitucional: especial referencia al derecho al voto del mexicano en el extranjero”, en Valdés, Luz María (Coord.), *Derechos de los mexicanos: introducción al derecho demográfico*, México, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2638/16.pdf>.

GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria, *De los tratados internacionales a las leyes modelo como paradigma de la cooperación internacional*, Tlaxcala, Universidad Autónoma de Tlaxcala, 2008.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel y Del Rosario Rodríguez, Marcos, *Federalismo y elecciones en México*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015.

GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “El Congreso Constituyente de Querétaro”, en *Ciclo de conferencias sobre Las Constituciones mexicanas de 1857 y de 1917: aspectos político-electorales (1916-1917)*, México, 2008.

HAMILTON, Alexander, Madison, James, Jay, John, *El federalista*, Velasco, Gustavo R. (Trad.), México, 2ª ed., Fondo de Cultura Económica, 2001.

HERNÁNDEZ, Ma. Pilar, “Análisis y perspectiva de los derechos político electorales del ciudadano”, en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (Coords.), *El proceso constituyente mexicano; a 150 años de la Constitución de 1857 y 90 de la*

*Constitución de 1917*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2389/18.pdf>.

JIMÉNEZ DORANTES, Manuel, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.

LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, México, 2ª. Edición, Grupo Editorial Tomo, 2013.

LUJAMBIO, Alonso, "México", en Carrillo, Manuel; Lujambio, Alonso; Navarro, Carlos y Zobatto, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político electoral, el reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003.

MARTÍ CAPITANACHI, Luz del Carmen, "Las Constituciones locales en el sistema federal mexicano ¿Son verdaderas Constituciones?", en Serna de la Garza, José María, *Federalismo y Regionalismo*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

MEDINA, Luis, *Federalismo para principiantes*, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2009. Disponible en: [https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/00009715\\_2\\_documento.pdf](https://cide.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1011/235/1/00009715_2_documento.pdf).

MELGAR ADALID, Mario, "Reformas al artículo 3º constitucional", en *Ochenta años de vida constitucional en México*, México, Comité de Biblioteca e Informática de la Cámara de Diputados LVII legislatura – Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1998.

MÉNDEZ, Irma, *Transición a la democracia en México: reformas electorales y competencia partidista, 1977-2003*, México, 2006.

MÉNDEZ DE HOYOS, Irma, *La calidad de las elecciones y los institutos electorales estatales: las elecciones a gobernadores en 2010 en México*, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), 2010.



- MERINO, Mauricio, *La transición votada: crítica a la interpretación del cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica. 2003.
- MESNARD, Pierre y Renales, Jorge, *El desarrollo de la filosofía política en el siglo XVI*, Puerto Rico, Ediciones de la Universidad de Puerto Rico, 1956.
- MIRÓN, Linde, Valverde Viesca, Karla, (et.al.), “Partidos políticos, financiamiento y reforma,” en: *Partidos y Elecciones*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Instituto Federal Electoral, 1996.
- NOHLEN, Dieter, “Análisis de sistemas”, en *Diccionario de Ciencia Política*, Jalapa, Porrúa-Colegio de Veracruz, 2006.
- NOHLEN, Dieter, “La reelección”, en *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Universidad de Heidelberg - International IDEA - Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación e Instituto Federal Electoral, 2007. Disponible en: <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/chapters/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina/tratado-de-derecho-electoral-comparado-de-america-latina-chapter-15.pdf>.
- NOHLEN, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 2ª. Edición, 1998. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1959/10.pdf>.
- O’DONNELL, Daniel, *Derecho Internacional de los Derechos Humanos*, Bogotá, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2004.
- OROZCO HENRÍQUEZ, Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX*, México, UNAM, 1998.
- ORTEGA LOMELIN, Roberto, *Federalismo y municipio*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

- ORTEGA MORALES, Luis, "Pacto federal Democrático", en Álvarez Arredondo, Ricardo (Coord.), *La reforma del Estado en blanco y negro; Agenda para la reforma del Estado*, México, 2007. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2519/14.pdf>.
- PIÑA GUTIÉRREZ, Jesús Antonio, *Antecedentes y evolución del Poder Legislativo en Tabasco 1824-1914*, México, UNAM-Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, 2011.
- QUIÑONES TINOCO, Carlos, *La equidad en la contienda electoral*, México, UNAM, 2002.
- REAL ACADEMIA ESPAÑOLA, *Diccionario de Lengua Española*, Madrid, vigésimo tercera edición, 2014.
- REYNOSO, Diego, y D'Angelo, Natalia, *Leyes de Cuotas y Elección de Mujeres en México: ¿Contribuyen a disminuir la brecha entre elegir y ser elegida?*, Torreón, Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, 2014.
- SÁNCHEZ BRINGAS, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1997.
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, "El federalismo como forma de organización del Estado", en *Antologías para el estudio y la enseñanza de la ciencia política*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3710/17.pdf>.
- SÁNCHEZ DE LA BARQUERA Y ARROYO, Herminio, *La federalización de la política cultural en México: ¿Alemania como modelo?*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3045/7.pdf>.
- SILVA GARCÍA, Fernando, "Control de Convencionalidad en México", en Ferrer Mc Gregor, Eduardo (Coord.), *La Constitución y sus garantías a 100 años de la Constitución de Querétaro de 1917*, México, UNAM-Instituto de

Investigaciones Jurídicas-Instituto de Estudios Constitucionales de Querétaro, 2017.

SORDO, Reynaldo, " Liberalismo, representatividad, derecho al voto y elecciones en la primera mitad del siglo XIX en México", en Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), *Elecciones en el siglo XIX*, México. Disponible en: <http://biblioteca.itam.mx/estudios/60-89/78/ReynaldoSordoDelsigloXIXenMexico.pdf>.

SORDO, Reynaldo, *Los procesos electorales en el centralismo: 1836-1845, Las elecciones y el gobierno representativo en México (1810-1910)*, México, Fondo de Cultura Económica-CONACULTA-Instituto Federal Electoral, 2010.

SPAGNA MUSSO, Enrico, *La tutela Constitucional de los intereses colectivos en el Estado de Democracia Pluralista*, Madrid, 5° edición, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, 2006.

TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho constitucional mexicano*, México, 33ª edición, Ed. Porrúa, 2000.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. *Derecho electoral mexicano*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2011.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Manual de Autoridades electorales*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2016.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Institutos estatales electorales*. Disponible en: <http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/institutos-estatales-electorales>.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *México en Cádiz, 200 años después. Libertades y democracia en el constitucionalismo contemporáneo*, México, 2015.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Organización y funciones*, México, 2014.

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Política electoral internacional. Estrategia de vinculación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, 2014.

Tribunal Electoral Del Poder Judicial De La Federación, *Régimen democrático*, México, Centro de Capacitación Judicial Electoral, 2010.

VALENCIA CARMONA, Salvador, “En torno al federalismo mexicano”, en María Hernández, Antonio y Valadés, Diego (Coords.), *Estudio sobre federalismo, justicia, democracia y derechos humanos*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/3/1088/19.pdf>.

XVI LEGISLATURA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA, *El federalismo mexicano. Elementos para su estudio y análisis*, México, 3ª edición, 1998.

## 2. Hemerografía

ASTUDILLO, César, “Cinco premisas en torno a la metamorfosis del IFE en autoridad electoral nacional”, México, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 6, julio-diciembre, 2014.

ASTUDILLO, Cesar, “El esquema competencia del nuevo Instituto Nacional Electoral”, en *Revista Letras para la democracia*, México, núm. 3, agosto de 2014.

BARTLETT DÍAZ, Manuel, “Foro nacional del federalismo”, en *federalismo y desarrollo*, México, 1995, núm. 48, Marzo-Abril.

BRANCATI, Dawn, “Winning Alone: The Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide”, in *The Journal of Politics*, Vol. 70, No. 3, July 2008.

CANTO CASTILLO, Luis Alfredo, “Los tratados internacionales en el derecho electoral mexicano”, en *Revista Análisis*, Chetumal, Órgano Oficial de Difusión del Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2007.

- CARBONELL, MIGUEL, “La libertad de asociación y de reunión en México”, en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/R08047-8.pdf>.
- CELORIO SUÁREZ, Mariana, La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos, *Revista “El Cotidiano”*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, No. 190, marzo-abril 2015.
- LÓPEZ GALVÁN, Ángel, “La reforma político-electoral en México y su impacto en la democracia”, en *Décimo Quinto Certamen de Ensayo Político, Monterrey, Comisión Estatal Electoral de Nuevo León*, 2015. Disponible en: [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-mencion1.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/decimoquinto/XV-CEP-mencion1.pdf).
- DÍAZ SANTANA, Héctor, “Los delitos electorales en México; protección o disfuncionalidad para el sistema electoral”, en *Revista Amicus Curiae*, México, Vol. 1, 2017.
- FLORES, Imer B., “Sobre la jerarquía normativa de leyes y tratados”, en *Revista Mexicana de Derecho Constitucional Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM, núm. 13, julio-diciembre, 2005.
- FONDEVILA, Gustavo y Mejía, Alberto, “Restricciones al derecho de voto”, en *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, México, Junio 2016.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, “Las candidaturas independientes”, *Revista en Este País*, México, Número 227, marzo de 2010.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, “La importancia de las candidaturas independientes”, México, Cuadernos de Divulgación de Justicia Electoral, núm. 12, 2012.
- HIGUERA CASTRO, Francisco, “El federalismo mexicano: breves comentarios en cuanto a su diseño constitucional”, en *Revista Jurídica Aequitas*, México, Segunda Época, No. 37, Diciembre de 1999.

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Legisladores estatales por sexo*, Sistema de Indicadores de Género, 2016. Disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra\\_indicador.php?cve\\_indicador=1018&Switch=1&Descripcion2=Districuci%EF%BF%BDn%20porcentual&indicador2=433&original=0&fuente=1018.pdf&IDNivel1=](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/formas/muestra_indicador.php?cve_indicador=1018&Switch=1&Descripcion2=Districuci%EF%BF%BDn%20porcentual&indicador2=433&original=0&fuente=1018.pdf&IDNivel1=)

INSTITUTO NACIONAL DE LAS MUJERES, *Presidentes Municipales por sexo*, Sistema de Indicadores de Género, 2016. Disponible en: [http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/183\\_.pdf](http://estadistica.inmujeres.gob.mx/myhpdf/183_.pdf).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *El ABC de la fiscalización*, México, Unidad Técnica de Fiscalización, 2017. Disponible en: [https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion\\_y\\_rendicion\\_de\\_cuentas/ABCfiscalizacion.html](https://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/PartidosPoliticos/Fiscalizacion_y_rendicion_de_cuentas/ABCfiscalizacion.html).

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *La reforma Electoral en Marcha. Avances en la instrumentación y perspectivas para el proceso electoral 2014-2015*, México, 2014. Disponible en: <https://portalanterior.ine.mx/archivos2/s/InformacionBasica/presentaciones/LibroReforma.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *¿Qué son los OPLES?*, México, 2018. Disponible en: <http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/Estados/OPL/>.

KROOK, Mona Lena y Norris, Pippa, "Beyond Quotas: Strategies to promote gender equality in elected Office", *Political Studies*, trad. Medina, Sandra, Vol. 62, 2014.

LAUFER, Heinz y Münch, Ursula, "El sistema federativo de la República Federal Alemana", Stieglitz, Úrsula Leonor (Trad.), *Revista Jurídica Bs As*, Buenos Aires, UBA- Ed. Lexis Nexis, Marzo de 2007.

LOZANO OLIVARES, Luis, *Lo nuestro es el centralismo*, México, Excélsior, Marzo de 2014, Disponible en: <https://www.excelsior.com.mx/opinion/luis-f-lozano-olivares/2014/03/08/947586>.

- LÓPEZ MONTIEL, Gustavo, *¿Federalismo disfrazado de centralismo?*, México, Forbes, Mayo de 2013. Disponible en: <https://www.forbes.com.mx/federalismo-disfrazado-de-centralismo/>.
- LOWENSTEIN, Karl, "Roma y la teoría general del Estado", en *Revista de estudios políticos*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, No. 174, 1970.
- MARTÍNEZ, José María, *¿Existe el federalismo en México?*, México, El Universal, Marzo 2017. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/articulo/jose-maria-martinez/nacion/2017/03/19/existe-el-federalismo-en-mexico>.
- MUÑOZ PATRACA, Víctor Manuel, "Federalismo y democracia en México", en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, 1999, Vol. 44, núm. 175.
- ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Parlamentos e igualdad: Ruta de desarrollo de capacidades para la transversalidad de género en los poderes legislativos*, Panamá, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2013.
- ORTA FLORES, Sara Berenice; Torres Espinoza, Blanca y Tamez Martínez, Xochilt, "Instrumentos internacionales en materia electoral suscritos por México, perspectiva interna", en *Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales*, México, 2010. Disponible en: <http://www.eumed.net/rev/cccss/08/fem.htm>.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, "Evolución del derecho electoral en México, de la época prehispánica a la Constitución de 1857", en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, México, Vol. X, 1998.
- PÉREZ DE LOS REYES, Marco Antonio, "Origen y evolución del derecho electoral y procesal electoral en México", México, en *Anuario Mexicano de Historia del Derecho*, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Volumen XVIII, 2016.
- RABASA GAMBOA, Emilio, "Las reformas constitucionales en materia político-electoral", en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 2, julio-diciembre de 2012.

- RODRÍGUEZ BLANCO, Victoria, “El régimen electoral de la Constitución de Cádiz; la elección de diputados a la Corte”, en *Revista de la Facultad de Ciencias Sociales y Jurídicas de Elche*, España, Vol. I, Julio de 2009.
- SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, Arturo y Vives Segl, Horacio, Las nuevas atribuciones del INE al interior de las elecciones locales, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 6, julio-diciembre, 2014.
- SOTO FLORES, Armando, “Reflexiones en torno a la reelección de los senadores y diputados del Congreso de la Unión como consecuencia de la reforma política. Compromiso del Congreso de la Unión 2012-2018”, en *Revista Cuestiones Constitucionales*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Número 31, Julio-Diciembre 2014. Disponible en: <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/6075/8016>.
- URQUIZA MARTÍNEZ, Humberto, “Elecciones y nueva jerarquía normativa en el sistema jurídico mexicano”, en *Revista e-lectores*, Monterrey, Año 1, Núm. 5, Febrero-Marzo 2018.
- VALDÉS ZURITA, Leonardo y González Suarez, Patricia, “Elementos para el análisis de la reforma electoral de 2014”, en *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM, 2014, núm. 6.
- VÁZQUEZ SEMADENI, María Eugenia, “Masonería, papeles públicos y cultura política en el primer México independiente, 1821-1828”, en *Revista Estudios de Historia Moderna y Contemporánea de México*, núm. 38, julio-diciembre de 2009.
- WOLDENBERG, José, IFE, 23 años, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, No. 6, julio-diciembre, 2014.
- ZICCARDI, Alicia, “El federalismo y las regiones: una perspectiva municipal”, en *Revista Gestión y Política Pública*, México, Centro de Investigaciones y Docencia Económica CIDE, Vol. XII, núm. 2, II Semestre de 2003.



### 3. Legislación

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, *Carta Democrática Interamericana*, 2001.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, 1948.

ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*, 1966.

CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916-1917, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Querétaro, 5 de febrero de 1917, última reforma publicada DOF 12 de Abril de 2019. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_120419.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_120419.pdf).

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, Última reforma DOF 27 de Enero de 2017. Disponible en: [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE\\_270117.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_270117.pdf).

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, México, 23 de Mayo de 2014, Última reforma publicada DOF 19 de Enero de 2018.

CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Partidos Políticos*, México, 23 de Mayo de 2014, Declaratoria de invalidez de artículos por Sentencia de la SCJN, notificada para efectos legales 10-09-2014 y publicada en el DOF 13-08-2015.

CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, *Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo*, Morelia, Michoacán, 29 de Junio de 2014, Última reforma publicada en Periódico Oficial del Estado 01 de junio de 2017. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/cem/wp-content/uploads/CODIGO-ELECTORAL-REF-01-DE-JUNIO-2017-QUINTA-SECCI%C3%93N.pdf>.

CONGRESO DEL ESTADO DE MICHOACÁN, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, Morelia, 14 de Marzo de 1918, Última reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado 29 de Marzo de 2018. Disponible en: <http://congresomich.gob.mx/file/CONSTITUCION-POLITICA-DEL-ESTADO-DE-MICHOACAN-REF-19-DE-MARZO-DE-2018.pdf>.

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE, Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, México, 4 de octubre 1824.

CONGRESO GENERAL CONSTITUYENTE, *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, México, 5 febrero de 1857.

CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Reglamento de Elecciones*, México, aprobado en sesión extraordinaria mediante acuerdo INE/CG661/2016, celebrada el 07 de septiembre de 2016. Disponible en: [https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento\\_Elecciones.pdf](https://www.ine.mx/wp-content/uploads/2017/04/Reglamento_Elecciones.pdf).

CONVENCIÓN DE VIENA SOBRE EL DERECHO DE LOS TRATADOS.

CORTES GENERALES Y EXTRAORDINARIAS DE LA NACIÓN ESPAÑOLA, *Constitución Política de la Monarquía Española*, Cádiz, 19 de marzo de 1812.

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, febrero 10 2014, México.

ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS, Convención Americana sobre Derechos Humanos, 1969, artículo 23.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO DE NAYARIT, *Constitución Política Del Estado Libre y Soberano De Nayarit*, Tepic, 14 de Marzo de 1918, Última reforma publicada en el Periódico Oficial de la entidad 14 de Enero de 2017. Disponible en: [http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion\\_del\\_estado.pdf](http://tepic.gob.mx/archivos/transparencia/xxvii/constitucion_del_estado.pdf).

IX CONFERENCIA INTERNACIONAL AMERICANA, *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre*, 1948.

#### 4. Sentencias y jurisprudencias

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se resumen las funciones correspondientes a la capacitación electoral, así como la ubicación de las casillas y la designación de funcionarios de la mesa directiva en los procesos electorales locales, delegada a los organismos públicos locales*, México, 14 de julio de 2014.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Expediente *INE/CG1307/2018*, votación unánime, Consejo General, México, 12 de septiembre de 2018. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98353/CGex201809-12-rp-unico.pdf>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, Expediente *INE/CG40/2019*, votación unánime, Consejo General, México, 6 de febrero de 2019. Disponible en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101941/CG2ex201902-06-rp-1.pdf>.

JURISPRUDENCIA *2/2019*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Sexta Época, enero de 2019.

SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TEPJF, *SUP-JDC-34/2019*, Magistrada Ponente Mónica Aralí Soto Fregoso, Marzo de 2019.

TESIS *LXXVII/99*, Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto del a Constitución Federal; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Novena Época; Tomo X, noviembre de 1999.

## 5. Páginas de internet

ALTO COMISIONADO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS. *Tratados Internacionales*. Disponible en:

<https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CoreInstruments.aspx>

BANCO DE MÉXICO. *Índices de Inflación y Devaluación*. Disponible en:  
<http://www.anterior.banxico.org.mx/estadisticas/index.html>.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Leyes Vigentes*. Disponible en:  
<http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>.

CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN. *Reformas a la CPEUM*.  
Disponible en:  
[https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas\\_a\\_la\\_Constitucion\\_de\\_1917](https://constitucion1917.gob.mx/es/Constitucion1917/Reformas_a_la_Constitucion_de_1917).

CÁMARA DE DIPUTADOS Y CÁMARA DE SENADORES. *Integración de las Cámaras*.  
Disponibles en: [http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV\\_leg/info\\_diputados.php](http://sitl.diputados.gob.mx/LXIV_leg/info_diputados.php). y  
<http://www.senado.gob.mx/64/senadores/integracion>.

INSTITUTO MEXICANO PARA LA COMPETITIVIDAD. A. C., *Integración de Congresos Locales*. Disponible en: <https://imco.org.mx/competitividad/informe-legislativo-2017/>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Acuerdos de Consejo General*. Disponible en:  
<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/community-list>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Cómputos oficiales de la elección presidencial 2018*.  
Disponible en:  
<https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Elecciones 2018*. Disponible en:  
<https://www.ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2018/>.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. *Historia del Instituto Federal Electoral*. Disponible en:  
<https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>.

ONU MUJERES, *Evolución de los Derechos Políticos de la Mujer*. Disponible en:  
<http://www.unwomen.org/es/csw/brief-history>.

PÁGINA DE MIGUEL CARBONELL, *¿Qué es una Constitución?*, México, Agosto de 2012. Disponible en:  
[http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que\\_es\\_una\\_Constitucion.shtml](http://www.miguelcarbonell.com/docencia/que_es_una_Constitucion.shtml).

VIDEOGRABACIÓN DE LA SESIÓN DE CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. 12 de Septiembre de 2018. Disponible en:  
<https://www.facebook.com/lorenzocordovav/videos/frente-a-los-sucesos-recientes-en-chiapas-en-el-ine-m%C3%A9xico-votamos-hoy-por-ejerc/317802795693494/>.