

KARLA FABIOLA VEGA RUIZ
CARLOS GERARDO HERRERA OROZCO
(Coords.)

DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: Sinaloa

Prólogo de
Karla Gabriela Peraza Zazueta

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2016

ÍNDICE

	<i>Pág.</i>
PRÓLOGO , por <i>Karla Gabriela Peraza Zazueta</i>	15
ESTUDIO INTRODUCTORIO , por <i>Karla Fabiola Vega Ruiz</i>	17
CAPÍTULO PRIMERO. REFORMA ELECTORAL Y SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS , por <i>Jacinto Pérez Gerardo</i>	21
I. INTRODUCCIÓN	21
1. Planteamiento del problema.....	21
2. Entorno histórico político de la reforma	23
3. Las iniciativas	25
II. CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SOBERANÍAS LOCALES	28
1. Forma de gobierno.....	28
2. Régimen interior de las entidades federativas	33
III. EL CAMINO DE LA UNIFORMIDAD Y EL FEDERALISMO.	35
1. Leyes generales y leyes locales.....	35
2. Federalismo electoral.....	37
3. Nuevo sistema electoral	40
4. Abuso de la facultad de atracción	42
IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN.....	46
1. Conservación del régimen republicano y federal	46
2. Afectación de la autonomía constitucional de los OPLE	49
3. Nueva distribución de competencias	51
4. Restitución o delegación de facultades	52
V. BIBLIOGRAFÍA	54
Legislación	55

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO SEGUNDO. DISTRITACIÓN ELECTORAL SINALOA 2015 Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL 2016, por <i>Guillermina Martínez Contreras</i>	57
I. INTRODUCCIÓN	57
II. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA	58
1. Antecedentes	58
2. Integración	59
III. GEOGRAFÍA ELECTORAL DE SINALOA ANTERIOR A LA DISTRITACIÓN 2015.....	60
1. Mapa electoral de Sinaloa anterior a la distritación	63
IV. DISTRITACIÓN 2015	64
1. Objetivos.....	65
2. Criterios y reglas operativas.....	65
3. Análisis de escenarios	67
4. Mapa electoral de Sinaloa.....	68
5. Índice poblacional electoral y distribución seccional.....	69
V. CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES PARA EL PROCESO ELECTORAL SINALOA 2016	71
VI. CONCLUSIÓN.....	73
VII. PROPUESTA.....	74
VIII. BIBLIOGRAFÍA	74
 CAPÍTULO TERCERO. FACULTAD REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL 2014-2015, por <i>Xóchitl Amalia López Ulloa</i>.....	 75
I. INTRODUCCIÓN	75
II. FACULTAD REGLAMENTARIA	77
1. Concepto de facultad reglamentaria.....	77
2. Qué se reglamenta.....	78
3. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa y su facultad para reglamentar	79
III. REGLAMENTACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL 2014-2015.....	81
1. Reglamentación del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, no acorde a la reciente reforma electoral 2014-215	81
2. Comisión de Reglamentos y Normatividad, proyección reglamentaria, retos.....	82
3. Mencionar la reglamentación y demás normatividad aprobada por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa	86

	<u>Pág.</u>
IV. CONCLUSIONES	92
V. BIBLIOGRAFÍA	93
CAPÍTULO CUARTO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA EN EL OPLE SINALOA, por <i>Espartaco Muro Cruz</i>	95
I. INTRODUCCIÓN	95
II. ANTECEDENTES	97
III. REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO-ELECTORAL...	99
IV. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA.....	101
1. Regulación nacional.....	102
2. Regulación local	103
V. TRANSITORIOS DEL ESTATUTO QUE ORDENA LA ADECUACIÓN NORMATIVA POR PARTE DE LOS OPLE Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL.....	105
VI. ACUERDO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA ADECUACIÓN ORGANIZACIONAL DEL OPLE.....	111
VII. BENEFICIOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.....	113
VIII. CONCLUSIONES	114
IX. BIBLIOGRAFÍA	115
CAPÍTULO QUINTO. EL IMPACTO DE LA NUEVA DISTRITACIÓN ELECTORAL LOCAL Y LOS NUEVOS TIPOS O FORMAS DE CANDIDATURAS, EN EL DISEÑO DE LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL 2016 EN SINALOA, por <i>Jaime Cruz Morales</i>.....	117
I. INTRODUCCIÓN	117
II. NUEVA DISTRITACIÓN ELECTORAL PARA SINALOA	118
III. CRITERIOS EMPLEADOS PARA LA DISTRITACIÓN 2015 EN SINALOA	120
IV. LA DISTRITACIÓN LOCAL Y FEDERAL EN SINALOA.....	122
V. LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2015-2016	123
1. Actores involucrados en la capacitación electoral de las mesas directivas de casilla	125
2. Distribución de áreas de responsabilidad electoral (ARE) y zonas de responsabilidad electoral (ZORE)	126

	<u>Pág.</u>
3. Control y seguimiento del procedimiento de integración de mesas directivas de casilla	128
VI. LAS CANDIDATURAS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA.....	129
VII. A QUIENES GOBIERNAN O REPRESENTAN LOS ELEGIDOS A UN PUESTO DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA	130
VIII. CONCURRENCIA DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL CON EL FEDERAL EN EL 2018.....	131
IX. CONCLUSIONES	132
X. BIBLIOGRAFÍA	134
XI. ANEXOS.....	134
CAPÍTULO SEXTO. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES, por Elsa Yolanda Casas Bastidas	139
I. INTRODUCCIÓN	139
II. ANTECEDENTES	140
1. Concepto.....	140
2. Partidos políticos en México.....	141
3. Partidos políticos en el Estado de Sinaloa	142
A. Los partidos políticos estatales en las leyes electorales del Estado de Sinaloa	142
III. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN LOCAL.	143
1. De las asociaciones o grupos de ciudadanos.....	143
2. Actos previos a la solicitud de registro	144
A. Asambleas	145
IV. PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO ESTATAL.....	146
1. Revisión de la comisión de prerrogativas y partidos políticos.....	147
V. PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES	147
1. Partido Barzonista Sinaloense.....	148
2. Partido Demócrata Sinaloense	149
3. Partido Encuentro Social	149
4. Partido Patriótico Sinaloense	150
5. Partido Sinaloense	150
VI. CONCLUSIONES	151
VII. BIBLIOGRAFÍA	152

	<i>Pág.</i>
CAPÍTULO SÉPTIMO. COALICIONES Y CANDIDATURAS COMUNES, por Claudia Zamudio Beltrán	153
I. INTRODUCCIÓN	153
II. ANTECEDENTES	154
III. EMBLEMAS DE LAS COALICIONES 2010 SINALOA.....	157
IV. PROHIBICIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE CEDERSE LOS VOTOS MEDIANTE CONVENIO DE COALICIÓN. SU IMPACTO.....	161
V. CONCLUSIONES	171
VI. BIBLIOGRAFÍA	172
 CAPÍTULO OCTAVO. FINANCIAMIENTO ELECTORAL, por José Guadalupe Guicho Rojas	 173
I. INTRODUCCIÓN	173
II. CÓMO SE CONFORMA EL FINANCIAMIENTO ELEC- TORAL.....	174
III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO	175
1. Financiamiento público estatal	176
2. Financiamiento público municipal.....	176
IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO	178
1. Subclasificación del financiamiento privado	179
A. Recursos obtenidos por actividades de autofinancia- miento.....	179
B. Aportaciones de militantes y simpatizantes.....	180
C. Rendimientos financieros de fondos y fideicomisos ...	181
V. CÓMO SE DISTRIBUYE EL FINANCIAMIENTO ELEC- TORAL.....	181
1. Financiamiento para gasto en actividades ordinarias	181
2. Financiamiento para gastos de campaña durante los procesos electorales.....	182
3. Financiamiento para gastos en actividades específicas.....	183
VI. A QUIÉN SE LE OTORGA FINANCIAMIENTO ELEC- TORAL.....	183
1. Partidos políticos	183
2. Candidatos independientes.....	184
VII. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA UTILIZADA PARA DETER- MINAR EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL.....	185
VIII. CONCLUSIONES	187
IX. BIBLIOGRAFÍA	188

	<u>Pág.</u>
CAPÍTULO NOVENO. REGULACIÓN DE LOS DEBATES PÚBLICOS ENTRE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR DURANTE LAS CAMPAÑAS ELECTORALES EN EL PROCESO ELECTORAL 2016 EN SINALOA, por Bertha Alicia Mayorquín Vázquez	189
I. INTRODUCCIÓN	189
II. LOS DEBATES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE DIFUSIÓN DE PLATAFORMAS POLÍTICAS	190
1. Derechos y obligaciones de los partidos políticos durante las precampañas y campañas	193
2. Atribuciones del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para realizar los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular	194
3. Regulación del formato para los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular	195
4. Experiencia del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, de los Consejos Distritales y Municipales Electorales en debates públicos	196
III. DEBATES REALIZADOS	203
IV. CONCLUSIONES	204
V. BIBLIOGRAFÍA	206
 CAPÍTULO DÉCIMO. LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO DE CIUDADANÍA LOCAL Y LA INEFICACIA DE LA EXIGENCIA UNA RESIDENCIA MÍNIMA PARA VOTAR EN LAS ELECCIONES LOCALES, por Rodrigo Borbón Contreras	 209
I. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA	209
II. DESARROLLO DEL PROBLEMA EN EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL	240
1. Nacionalidad y ciudadanía	240
2. Marco regulatorio constitucional y convencional	245
3. La ciudadanía en México en el marco constitucional	252
4. Caso de la Unión Europea	253
5. El papel del Instituto Nacional Electoral en el contexto de la problemática del derecho al voto en el contexto de la ciudadanía local y la residencia mínima	254
III. CONCLUSIONES	257
IV. BIBLIOGRAFÍA	259

	<i>Pág.</i>
CAPÍTULO UNDÉCIMO. LA FIGURA DEL RECuento EN SINALOA EN EL PROCESO ELECTORAL 2016 , por <i>Perla Lyzette Bueno Torres</i>	261
I. INTRODUCCIÓN	261
II. ATRIBUCIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO	262
1. Definición de escrutinio y cómputo	264
2. Definición de cómputo distrital y municipal.....	264
III. NECESIDAD PRESUPUESTAL PARA EL EJERCICIO DE LA ATRIBUCIÓN	264
IV. INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES	266
V. EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO LOCAL.....	269
VI. LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO	271
1. Lineamientos emitidos por el INE	273
2. Lineamiento emitido por el IEES.....	274
VII. DESARROLLO DE LA SESIÓN ESPECIAL DE CÓMPUTO.	275
VIII. CAUSALES DE RECuento.....	277
IX. CONCLUSIONES	279
X. BIBLIOGRAFÍA	281

PRÓLOGO

Una transición ordenada y periódica de los poderes públicos es fundamento de la democracia; este sistema de gobierno precisa contar con instituciones electorales sólidas, constituidas por ciudadanas y ciudadanos profesionales, capaces de organizar con transparencia, equidad y credibilidad los procesos electorales.

En ese contexto, uno de los ejes fundamentales del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEE Sinaloa) ha sido la formación, capacitación y actualización constante del capital humano que lo conforma, hecho que en una institución como la nuestra, sometida eventualmente a dinámicas nuevas, ya por efectos de reformas a las normas que nos rigen o por la naturaleza peculiar con que se desarrolla cada proceso electoral, la robustece y asiste para llegar avante al cumplimiento de los objetivos y metas planteados; además de contribuir a la generación del conocimiento en materia electoral, realizando investigaciones que repercutan en el perfeccionamiento de las instituciones electorales locales, sus procesos, así como en el marco normativo electoral, en pro del fortalecimiento democrático de Sinaloa.

Así pues, en aras de formar y profesionalizar a nuestros colaboradores para el óptimo ejercicio de sus funciones, el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa y el Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (IICE), lograron una colaboración institucional que se desempeñó en dos sentidos: formación e investigación.

Los resultados de esas dos actividades se verificaron —por un lado—, con la impartición por parte del IICE del programa de Maestría en Derecho Electoral a los servidores del IEE Sinaloa; por otro

lado, con el desarrollo de la investigación que quedó plasmada en esta obra intitulada Derecho electoral mexicano. Una visión local: Sinaloa.

Es dable agregar que la presente publicación es una investigación con diseño exploratorio, el cual permite caer en cuenta de las modificaciones y el impacto que trajo la reforma político-electoral de 2014, tanto en la normativa electoral estatal, como en las nuevas atribuciones de este Instituto, por ello, en líneas subsecuentes se hablarán de aquellas que se aplicaron en el recién pasado proceso electoral 2015-2016 en el Estado de Sinaloa.

Derecho electoral mexicano. Una visión local: Sinaloa es un estudio que muestra claramente una de las tareas que tiene el IICE, ahora como institución pública de educación superior, por ende, el esfuerzo intelectual de los autores del libro, y la coordinación impecable por parte de la Dra. Karla Fabiola Vega Ruiz, quien incentivó, delimitó y guió este proyecto en calidad de investigadora y directora del IICE, estuvieron directamente en proporción con el alto compromiso que tiene la institución en materia de formación y generación del conocimiento científico.

Además del análisis, lo valioso de esta publicación versa en la confluencia de la experiencia y la formación adquirida de los autores en materia electoral, lo cual se puede apreciar en la gama de ensayos producto de cada uno de los alumnos tras la conclusión del programa académico, los cuales abordan temas directamente relacionados con los cambios en el marco constitucional realizados en nuestro país en materia político electoral, lo cual ha implicado una redefinición de las reglas y estructura de la administración electoral nacional y local. Sin soslayar en este espacio el gran trabajo y la notada trayectoria de los docentes que marcaron la pauta de este proyecto, así como que esta obra es publicada por la prestigiada editorial española Marcial Pons.

Finalmente, cabe destacar que el propósito principal de la relación institucional IICE-IEES, se materializó de manera íntegra con el profesionalismo y la aplicación de los conocimientos adquiridos durante los estudios de maestría por parte de los servidores públicos del IEE Sinaloa, los cuales pudieron desempeñarse en las áreas de incidencia del Derecho electoral con eficiencia, honestidad y compromiso con los valores democráticos que los rigen, al mismo tiempo, con la publicación de este estudio que denota palpablemente una investigación que es sugerente para el lector que pretenda explorar las nuevas reglas en materia electoral en el Estado de Sinaloa.

Mtra. Karla Gabriela PERAZA ZAZUETA
Consejera Presidenta del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Karla Fabiola VEGA RUIZ*

El Derecho electoral como eje especializante de investigación y formación del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (IICE), se constituye en el área en la que se circunscribe la articulación del presente estudio, el cual se integra a través de ensayos cuya autoría corre a cargo de los alumnos del estado de Sinaloa, novena generación de la maestría que imparte el IICE.

Esta obra refleja el esfuerzo intelectual y la materialidad del programa de trabajo diseñado en el grupo de investigación que se gestó en el IICE, con el objeto de generar y divulgar nuevo conocimiento en materia electoral del estado de Sinaloa.

La idea del proceso investigativo inició con el acaecimiento de la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral, que impactó en la modificación del Derecho electoral, entendido como «el conjunto de normas jurídicas que regulan la elección de órganos representativos»¹, o, comprendido de manera más amplia en palabras de Manuel Aragón, sería el «conjunto de normas reguladoras de la titularidad y ejercicio del derecho de sufragio, activo y pasivo, de la organización de la elección, del sistema electoral, de las instituciones

* Directora del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, docente e investigadora de la Universidad de Guadalajara y miembro del Sistema Nacional de Investigadores.

¹ D. NOHLEN, «Derecho electoral», Diccionario electoral México, en J. M. ACKERMAN, *Por un Nuevo Derecho Electoral*, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2967/4.pdf>.

y organismos que tienen a su cargo el desarrollo del proceso electoral y del control de la regularidad de ese proceso y la veracidad de sus resultados»². En resumidas cuentas, la reforma en cita trae consigo el cambio de las reglas del juego del sistema electoral mexicano.

Ahora bien, esas modificaciones que se introdujeron al sistema electoral fueron agrupadas según el sitio *Resumen de la Reforma Político-Electoral*, en seis ejes temáticos: 1) régimen de gobierno; 2) autoridades electorales; 3) régimen de partidos; 4) fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña; 5) comunicación política, y 6) instrumentos de participación ciudadana³. Evidentemente, todos estos lograron su injerencia en el sistema electoral de las entidades federativas.

A partir de la anterior taxonomía temática, el estudio de la investigación se ajusta generalmente al contenido correspondiente a estos tres ejes: autoridades electorales, régimen de partidos, fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña.

Dado el posicionamiento del análisis, resulta pertinente manifestar que la presente investigación utiliza un diseño exploratorio; esto es así debido a que se considera que es el más adecuado para advertir las modificaciones que trajo la reforma político-electoral de 2014 en la normativa electoral del estado de Sinaloa y, particularmente, en temas específicos que más adelante se mencionarán, los cuales se encuentran inscritos en el contenido temático previamente mencionado.

Por otra parte, en esta investigación se aplicaron los métodos analítico, deductivo, sistemático y hermenéutico, todos ellos con la finalidad de desarrollar un conocimiento sólido en el tema correspondiente.

Finalmente, este análisis teórico-normativo tiene por objeto observar y dar a conocer a través de esta obra las modificaciones en la normativa electoral de Sinaloa aplicables al proceso electoral de 2015-2016, los cuales se aterrizaron bajo los siguientes temas: reforma electoral y soberanía de las entidades federativas, distritación electoral Sinaloa 2015 y su implicación en el proceso electoral de 2016, facultad reglamentaria del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa después de la reforma electoral 2014-2015, la implementación del servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa en el Organismo Público Local Electoral (OPLE) Sinaloa, el impacto de la nueva distritación electoral local y los nuevos tipos o formas de candidaturas en el diseño de la estrategia de capacitación electoral

² M. ARAGÓN, «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo», en D. NOHLEN *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2.ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 178-197.

³ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Consulta reforma electoral 2014*, <http://portales.te.gob.mx/consultareforma2014/node/2898>.

2016 en Sinaloa, procedimiento de constitución de partidos políticos estatales, coaliciones y candidaturas comunes, financiamiento electoral, regulación de los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular durante las campañas electorales en el proceso electoral 2016 en Sinaloa, la inconstitucionalidad del requisito de ciudadanía local y la ineficacia de la exigencia de una residencia mínima para votar en las elecciones locales, y la figura del recuento en Sinaloa en el proceso electoral 2016.

Pues bien, este proyecto de investigación que culminó en la publicación de este libro, el cual —a petición de los maestrantes de la novena generación y por designación del Consejo Académico del IICE— tengo el placer de coordinar, coadyuva en la formación de investigadores y en la creación y divulgación del conocimiento en materia electoral.

Los que trabajamos en este proyecto esperamos que esta investigación incite inquietudes que se vean reflejadas en posteriores investigaciones.

CAPÍTULO PRIMERO

REFORMA ELECTORAL Y SOBERANÍA DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

Jacinto PÉREZ GERARDO

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: 1. Planteamiento del problema. 2. Entorno histórico político de la reforma. 3. Las iniciativas.—II. CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SOBERANÍAS LOCALES: 1. Forma de gobierno. 2. Régimen interior de las entidades federativas.—III. EL CAMINO DE LA UNIFORMIDAD Y EL FEDERALISMO: 1. Leyes generales y leyes locales. 2. Federalismo electoral. 3. Nuevo sistema electoral. 4. Abuso de la facultad de atracción.—IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN: 1. Conservación del régimen republicano y federal. 2. Afectación de la autonomía constitucional de los OPLE. 3. Nueva distribución de competencias. 4. Restitución o delegación de facultades.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

1. Planteamiento del problema

El 10 de febrero de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto con el que fueron reformadas, adicionadas o derogadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante la Constitución) en materia político-electoral. Con esa reforma se instituyó en el país un nuevo sistema electoral, ahora de carácter nacional, que vino a sustituir al Sistema Electoral Federalizado que había venido construyéndose a partir de la primera mitad del siglo xx y, que al menos en esta materia, permitió dar vigencia a la forma de gobierno que desde 1824 sirvió de base al diseño constitucional mexicano.

No obstante que se siguieron las formalidades para la reforma constitucional, abriendo a las legislaturas de los Estados el espacio de participación que les corresponde en el Constituyente Permanente, la nueva distribución de facultades contenida en el art. 41, así como las nuevas reglas que deben seguir las entidades federativas establecidas en el art. 116, provocaron en los hechos un considerable impacto restrictivo de las atribuciones y facultades que hasta esa fecha ejercieron los poderes y órganos electorales locales, con la consecuente afectación de sus respectivas autonomías.

Pese a que muchas voces se levantaron para advertir los potenciales efectos perniciosos de la visión centralizadora que acompañó a, prácticamente, todas las iniciativas presentadas en las Cámaras del Congreso de la Unión desde años atrás, el pragmatismo político y el control ejercido sobre los gobernadores y las legislaturas locales desde la Secretaría de Gobernación, a la vieja usanza de los tiempos del partido hegemónico, se impusieron para lograr que la minuta con proyecto de decreto fuera mayoritaria y rápidamente aprobada por los congresos estatales.

Con ello se alteró en los hechos y de manera significativa el pacto federal, particularmente por lo que atañe a los arts. 39, 40 y 41 de la Constitución, al otorgar a un órgano nacional —el INE— la facultad de nombrar y remover a los integrantes de órganos de autoridad administrativa electoral con competencia local, y encomendar a una de las Cámaras del Poder Legislativo Federal —el Senado— la atribución de nombrar y remover a quienes conforman los órganos jurisdiccionales locales de la materia.

El rompimiento del pacto federal se produce al incumplirse el principio federativo establecido en el art. 40 de la Constitución, consistente en que la federación esté compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, ya que desde cualquier punto de vista es inconcuso que el diseño institucional interno de las entidades federativas solo puede corresponder a ellas, por más que deban hacerlo bajo los lineamientos de la Constitución; que la organización de sus autoridades debe ser igualmente facultad exclusiva de los poderes locales; y que el nombramiento y remoción de sus titulares debe corresponder única y exclusivamente a cada una de las partes de la federación en el ámbito particular de su competencia territorial, en tanto se trata de elementos que conciernen a su régimen interior, particularmente cuando se trata de autoridades cuya función es organizar, desarrollar, vigilar y calificar los procesos mediante los cuales se eligen representaciones y autoridades locales, lo que sin duda corresponde también a lo que la propia Constitución denomina régimen interior.

Al romperse de la manera expuesta el pacto federal, se incumple también el principio constitucional a que se refiere el art. 39, en el

sentido de que «todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este», toda vez que la actuación del Congreso de la Unión no parece proporcionar la solución a la problemática planteada en las iniciativas, pues no satisface sus objetivos esenciales de impedir la influencia de los gobernadores sobre las autoridades electorales locales, reducir el costo de los procesos electorales y evitar la duplicidad de estructuras entre las autoridades nacionales y locales de la materia.

Por otra parte, con la reforma en los términos expresados se obstaculiza el cumplimiento de lo establecido en el primer párrafo del art. 41, ya que el poder central de la federación asume por sí mismo el ejercicio de la soberanía que corresponde a los Estados en su régimen interior.

2. Entorno histórico político de la reforma

Como nunca antes lo fue reforma electoral alguna, la aprobada en 2014 surgió rodeada de polémica, tanto por su contenido como por la circunstancia política que le dio origen. Esta reforma fue concebida en el seno del Pacto por México¹ que impulsó Enrique Peña Nieto apenas rendida su protesta como presidente de los Estados Unidos Mexicanos; pero ni el presidente, ni su gobierno o su partido tuvieron una actuación protagónica en el diseño de la misma, ya que solo participaron en su instrumentación legislativa a través de la mancuerna Secretaría de Gobernación-Grupo Parlamentario del PRI en el Senado, todo ello con posterioridad a la presentación de las iniciativas que más adelante se mencionan.

Lo anterior fue suficiente para que al menos en los sectores académico e intelectual, así como en el ámbito de los titulares de órganos electorales de los Estados, se tildara a esta reforma de chantajista, toda vez que las fuerzas políticas de oposición condicionaron la aprobación de otras reformas estructurales que interesaban al presidente de la república para su proyecto de gobierno, como fueron la energética, la educativa y la de telecomunicaciones, a que las mayorías del Partido Revolucionario Institucional en el Congreso de la Unión aprobaran también la reforma político-electoral en los términos propuestos por esas fuerzas.

Los análisis y ensayos posteriores publicados por el Partido Revolucionario Institucional, a través de la Fundación Colosio, no incluyen desde luego la anterior afirmación, y justifican la aprobación de la reforma político-electoral con el mismo argumento justificatorio del Pacto por México, es decir, en la afirmación de que a partir de la elección

¹ Véase Pacto por México, documento en https://www.google.com.mx/?gws_rd=ssl#q=pacto+por+m%C3%A9xico+documento.

federal intermedia de 1997, en la que ningún partido obtuvo mayoría, se generó un gobierno dividido que, a su vez, causó una parálisis en la construcción de acuerdos legislativos y era necesario terminarla. La pretensión presidencial fue, por tanto, romper el círculo vicioso mediante una especie de coalición fáctica de gobierno que incluyó únicamente a las principales instituciones partidistas —PRI, PAN y PRD—, a las cuales se les ofreció la posibilidad de participar en la autoría de las grandes reformas estructurales del desarrollo nacional, imposibles de aprobar durante los doce años de gobierno del Partido Acción Nacional por falta de consenso.

En ese sentido, en el compendio de ensayos editado por la Fundación Colosio denominado *La Constitución transformadora*,² el exconsejero electoral del IFE, Francisco Javier Guerrero, afirma que «esta pluralidad se tradujo en una discrepancia entre las fuerzas políticas, que por quince años impidió el procesamiento de reformas estructurales que el país reclamaba y que debían transitar por el Congreso de la Unión» y que «en diciembre de 2012 se rompió la inercia de un estancamiento del diálogo político y del acuerdo parlamentario entre los tres principales partidos políticos en México».

Al sumarse a la crítica del procedimiento seguido para llegar a la reforma constitucional en materia político-electoral, el entonces consejero del IFE y a la postre presidente del nuevo órgano nacional electoral creado por la reforma, Lorenzo Córdova Vianello, expresó ante medios de comunicación el 20 de febrero de 2014 que los más importantes cambios jurídicos y políticos en materia electoral se habían originado hasta entonces en momentos o fenómenos de ruptura, que pusieron en crisis las normas e instituciones electorales, circunstancia ausente cuando se impulsó esta reforma.

Por su parte, el Instituto de Estudios para la Transición Democrática publicó en diarios de la capital del país un desplegado que tituló *Camino de incertidumbre*, en el que afirmó que «esta fue la primera vez —desde 1977— que una reforma electoral no es discutida ni confeccionada en sus propios términos ni méritos. Los líderes de los partidos y los propios legisladores lo justificaron públicamente, subordinando el tiempo y la negociación misma del cambio electoral a la aprobación de otra reforma de muy distinta naturaleza: la energética. Este es uno de los más graves errores políticos del periplo pactista: someter el ritmo y el contenido de una reforma a los de otra, es una fórmula segura para la confusión, el desorden y la precipitación».

La experiencia de los procesos electorales, desarrollados tanto a nivel federal como en distintos Estados durante 2015 y 2016, confirman

² J. REYES HEROLES, F. J. GUERRERO *et al.*, *La Constitución transformadora*, p. LXXXI.