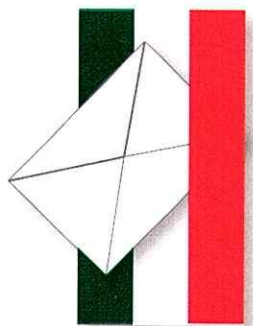


Derecho electoral mexicano

Una visión local: Sinaloa

Karla Fabiola Vega Ruiz
Carlos Gerardo Herrera Orozco
(Coords.)



Karla Fabiola Vega Ruiz

Doctora en Derecho electoral, es docente e investigadora de la Universidad de Guadalajara, se ha desempeñado como Directora del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral (IICE) del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

Desde sus inicios como académica ha contribuido a la generación y divulgación de conocimiento en materia electoral, derechos humanos y Derecho constitucional, siendo estas sus líneas de investigación y docencia en las que ha venido trabajando a lo largo de los últimos años.

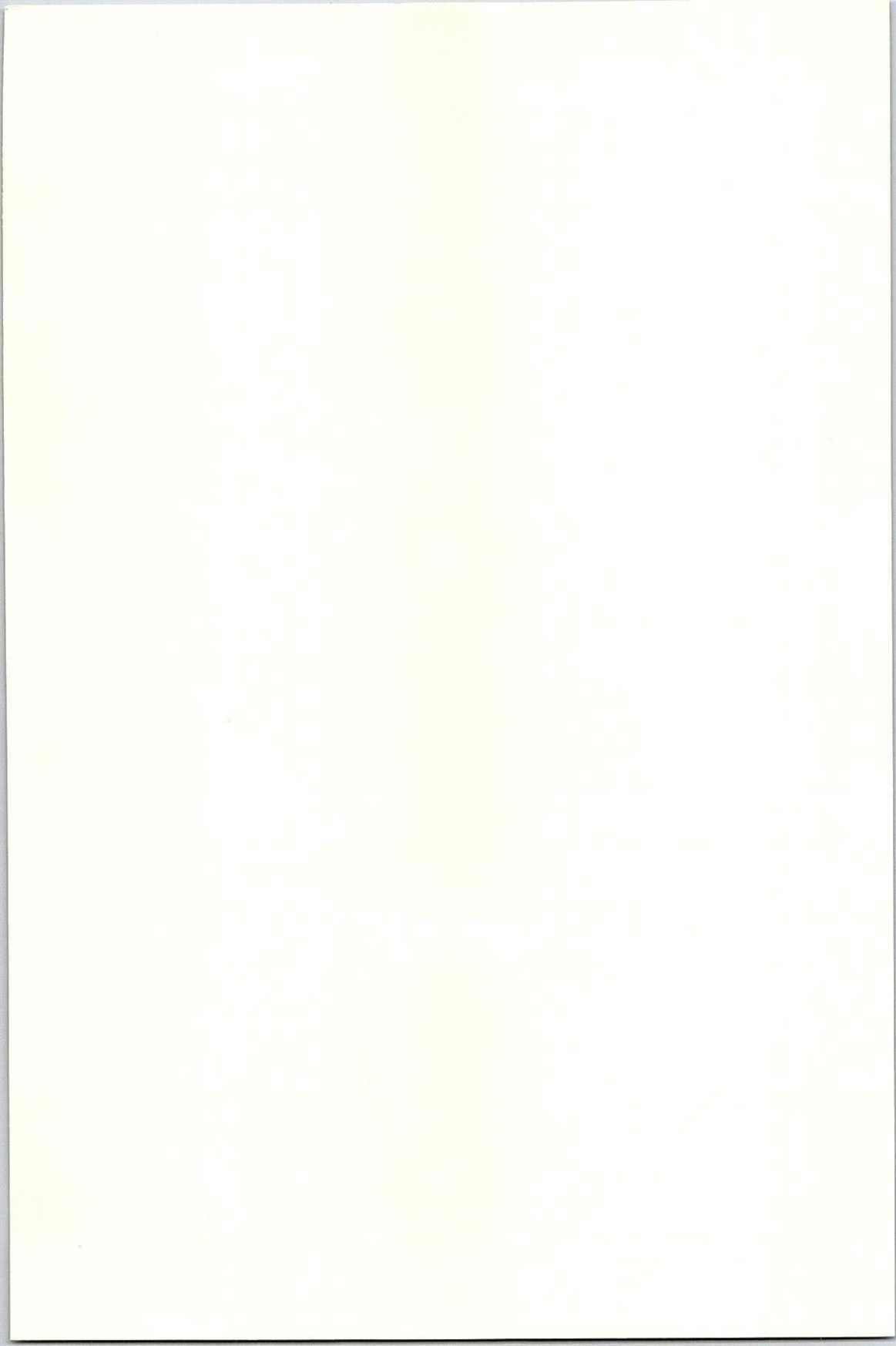
Sus diez años de carrera académica la han llevado a obtener reconocimientos por el Sistema Nacional de Investigadores y por la Dirección General de Educación Superior Universitaria de la Secretaría de Educación Pública de México.

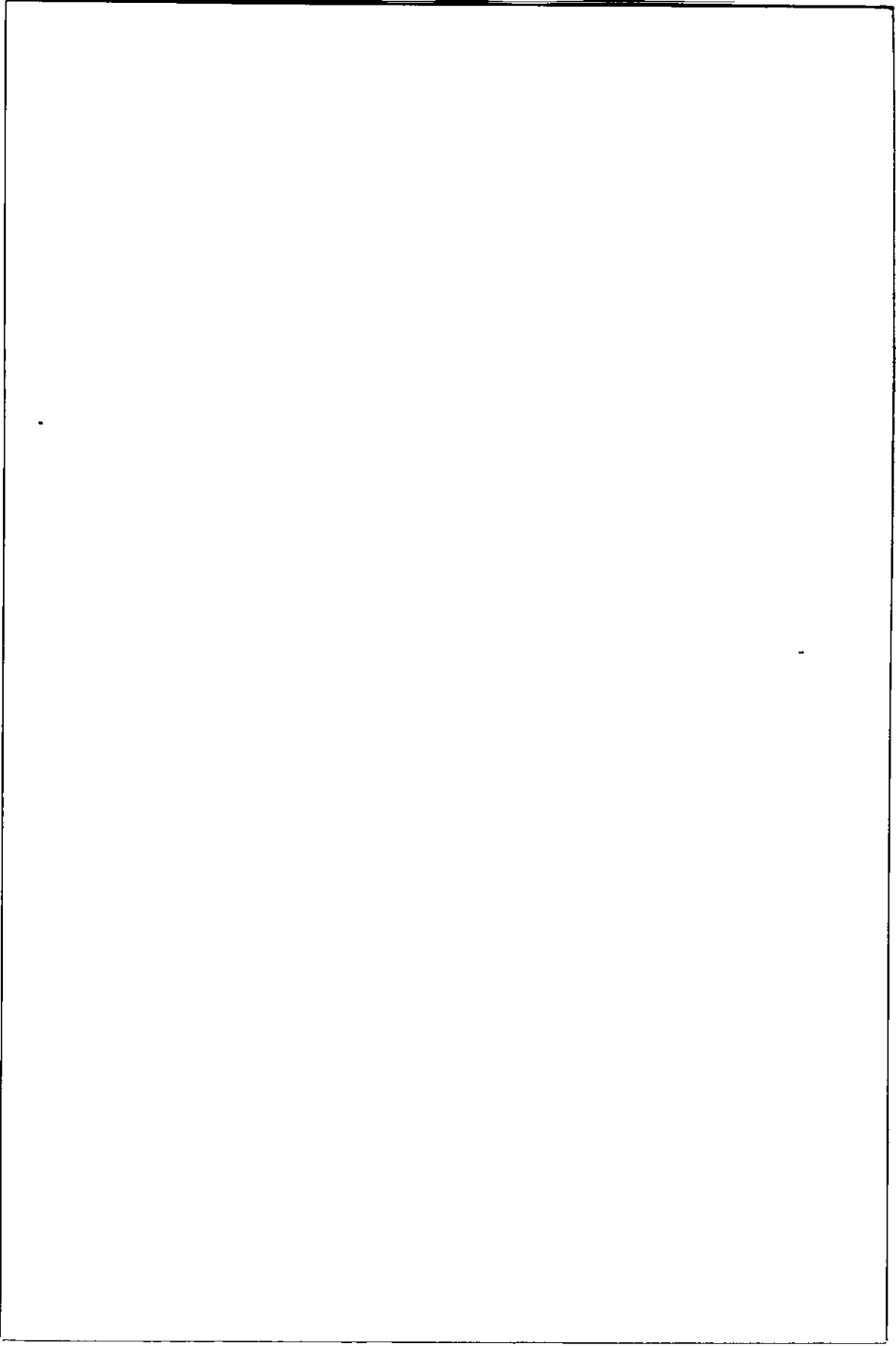
Carlos Gerardo Herrera Orozco

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, docente e investigador del Centro de Investigaciones y Capacitación Electoral del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco (IICE). Docente titular de la asignatura de Derecho económico de la Universidad de Guadalajara.

Sus principales líneas de investigación son el Derecho económico en todas sus vertientes, entre las que destacan el Derecho tributario, el Derecho aduanero, el Derecho comunitario europeo, el Derecho comparado, el financiamiento de partidos políticos y demás aspectos económico-jurídicos de la democracia.

Secretario Académico del Instituto de Investigaciones y Capacitación Electoral.





DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Una visión local: Sinaloa



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

Corrección de estilo y redacción: Rubén Carrillo Ruiz y Francisco Javier Arenas Soto

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Karla Fabiola Vega Ruiz y Carlos Gerardo Herrera Orozco

© MARCIAL PONS

EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.

San Sotero, 6. 28037 MADRID

☎ 91 304 33 03

www.marcialpons.es

ISBN: 978-84-9123-196-7

Depósito legal: M. 41.998-2016

Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

Impresión: ELECÉ, INDUSTRIA GRÁFICA, S. L.

Polígono El Nogal - Río Tiétar, 24 - 28110 Algete (Madrid)

MADRID, 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 2014-2015	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

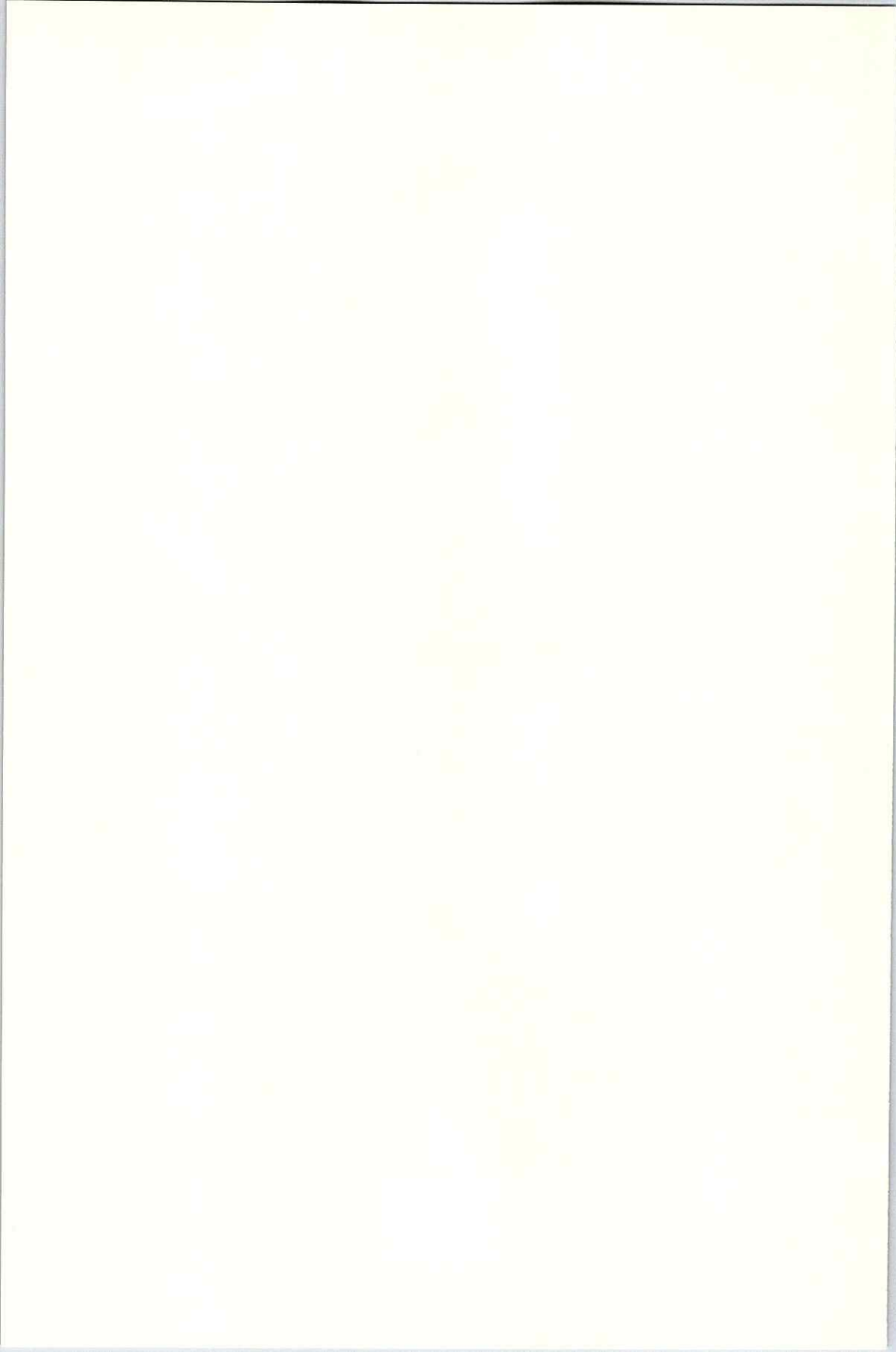
	<u>Pág.</u>
IV. CONCLUSIONES	92
V. BIBLIOGRAFÍA	93
CAPÍTULO CUARTO. LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA EN EL OPLE SINALOA , por <i>Espartaco Muro Cruz</i>	95
I. INTRODUCCIÓN	95
II. ANTECEDENTES	97
III. REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO-ELECTORAL...	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

CAPÍTULO SÉPTIMO. COALICIONES Y CANDIDATURAS COMUNES , por <i>Claudia Zamudio Beltrán</i>	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 <i>José Guadalupe Guicho Rojas</i>	173
I. INTRODUCCIÓN	173
II. CÓMO SE CONFORMA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL	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 autofinanciamiento	179
B. Aportaciones de militantes y simpatizantes	180
C. Rendimientos financieros de fondos y fideicomisos ...	181
V. CÓMO SE DISTRIBUYE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL	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 ELECTORAL	183
1. Partidos políticos	183
2. Candidatos independientes	184
VII. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA UTILIZADA PARA DETERMINAR EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL	185
VIII. CONCLUSIONES	187
IX. BIBLIOGRAFÍA	188

	<i>Pág.</i>
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 <i>Bertha Alicia Mayorquín Vázquez</i>	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 <i>Rodrigo Borbón Contreras</i>	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

CAPÍTULO UNDÉCIMO. LA FIGURA DEL RECUESTO 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 RECUESTO	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

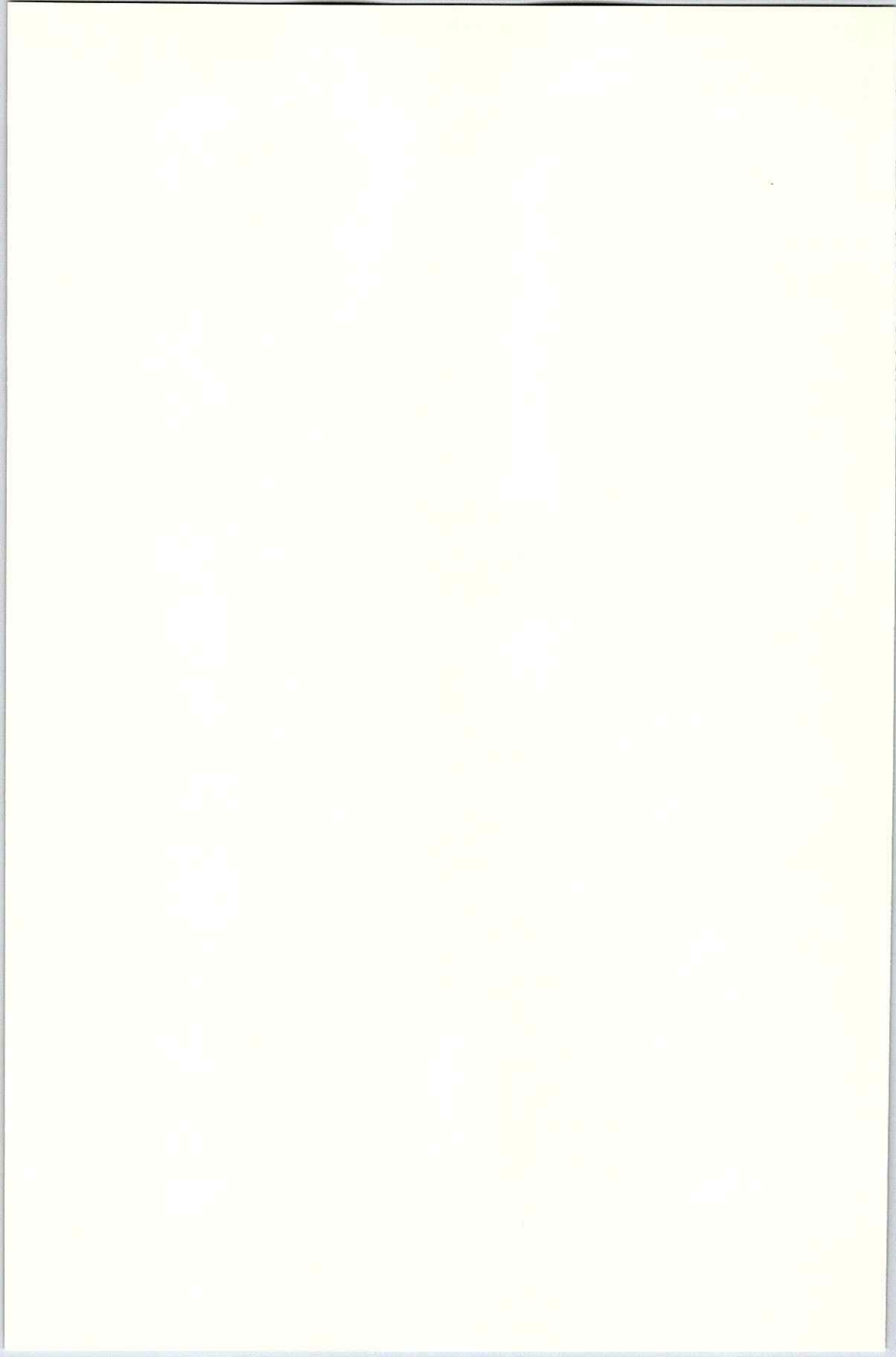
² M. ARAGÓN, «Derecho electoral: sufragio activo y pasivo», en D. NOHLEN *et al.* (comps.), *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, 2.^a ed., México, Fondo de Cultura Económica, 2007, pp. 178-197.

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 *Caminos 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 HERÓLES, F. J. GUERRERO *et al.*, *La Constitución transformadora*, p. LXXXI.

que las predicciones de transición democrática no estaban lejanas de la realidad, sobre todo porque se realizó una reforma sobre planteamientos falaces y únicamente consideró la visión centrista que interpreta el ser y el hacer de la megalópolis, pero alejada de la comprensión de las realidades regionales, locales y municipales; por la misma razón tiende a controlar y excluir lo diferente. Una visión, en fin, que dista de ser federalista, aun en el sentido de un federalismo colaborativo.

Ningún sistema, federal o centralista, puede considerarse perfecto o descalificarse como algo insano o peligroso, pero en el caso de México la forma de gobierno está claramente definida en la Constitución y debemos todos ajustarnos a ella, salvo que decidamos ejercer el derecho inalienable que nos confiere el art. 39 de la propia Carta Magna para cambiarla.

3. Las iniciativas

A diferencia de reformas como la energética, educativa y telecomunicaciones, en torno a las cuales la Presidencia de la República presentó sendas iniciativas, la autoridad rectora del Pacto por México dejó a PAN y PRD la libertad de implementar los compromisos 89 y 90, en los que se contenía la parte política y electoral bajo el rubro de *Acuerdos para la gobernabilidad democrática*, en torno a los cuales estos partidos, a través de sus grupos parlamentarios en ambas cámaras, usaron su derecho de iniciativa.

Sin embargo, la intención centralizadora del sistema electoral mexicano no nació con el Pacto. Más de cinco años antes, a finales de marzo de 2007 el entonces diputado del Partido Alternativa Socialdemócrata, Sergio de la Torre, presentó iniciativa de reforma constitucional que propuso lo que a su juicio fueron medidas para lograr la «federalización» de elecciones, como la relativa a que todas, federales y locales, estuvieran a cargo del IFE, lo cual implicaba la desaparición de los órganos electorales en los Estados.

A esta le siguieron iniciativas en el mismo sentido. No había transcurrido un mes de su presentación, cuando diputados del PRD, entre ellos el sinaloense Juan Guerra Ochoa, presentaron dos que aspiraban a sustituir al IFE con un Instituto Nacional de Elecciones y Participación Ciudadana, y a desaparecer los tribunales electorales de las entidades. En octubre de 2010 otro diputado del mismo grupo parlamentario presentó una iniciativa para proponer que el IFE asumiera la organización de las elecciones locales.

El 24 de julio de 2013, los integrantes de los grupos parlamentarios del PAN y el PRD en el Senado presentaron una iniciativa para reformar, adicionar y derogar diversas disposiciones de la Constitución

federal³, basada en una estrategia de modificación de los sistemas político y electoral, en torno a tres ejes: acceso al poder, ejercicio del poder y rendición de cuentas.

Entre otros temas, plantearon la necesidad de una ley para regular la propaganda gubernamental, a fin de garantizar el uso imparcial de los recursos económicos a disposición del gobierno; una ley para regular a los partidos políticos, atender las ineficiencias e ineficacias en la fiscalización de las campañas electorales, la regulación de las candidaturas independientes a nivel legal, la obligación de que los candidatos presenten declaración de conflicto de intereses, la segunda vuelta electoral en la elección de presidente de la república, el gobierno de coalición y eliminar la prohibición de la reelección legislativa, entre otras propuestas, que si bien tenían un impacto potencial sobre el sistema político electoral eran insuficientes para transformarlo en un sistema nacional.

Pero esta iniciativa mostró un viraje invasivo de la autonomía que los arts. 39, 40 y 41 de la Constitución reconocen a las entidades federativas, a partir de la propuesta de que la federación interviniera en tareas del orden local cuando hubiera afectaciones graves a la estabilidad o a la seguridad, y que el Senado declarase la desaparición de los órganos electorales de los Estados cuando existiera evidencia fehaciente de parcialidad, dependencia o falta de objetividad en su desempeño, pudiendo optar ese órgano legislativo entre el nombramiento de nuevos integrantes u ordenar que el otrora Instituto Federal Electoral asumiera la organización de los comicios respectivos.

En esa iniciativa las entidades federativas son percibidas como sujetos incapaces que, necesariamente, deben ser tutelados por la federación, lo que en automático representa el camino de regreso al régimen centralista superado por la Constitución de 1857. En el documento se establece literalmente que «las entidades federativas tienen las mismas responsabilidades constitucionales, pero no así las mismas capacidades institucionales», en una generalización absurda y carente de elementos que sustenten la afirmación. Se planteó entre líneas que, en materia electoral, todo está mal en las entidades federativas, pero no se propuso ninguna estrategia para superarlas deficiencias, la corrección de supuestos desvíos, ni fortalecimiento de los órganos electorales locales.

Tampoco se valoró en su conjunto al sistema electoral, pues, sin mencionarlo, se desestiman los órganos jurisdiccionales electorales, tanto locales como federal, que desde su inicio ha impedido desviaciones indeseables en la administración y el desarrollo de los procesos electorales y desterraron de las contiendas los problemas de violencia

³ Véase el texto completo en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/1/2013-07-24-1/assets/documentos/Ini_Materia_Politica_Electoral_1.pdf.

poselectorales. Esta descalificación injustificada constituyó el común denominador de las iniciativas que desembocaron en la reforma político-electoral de 2014.

Por separado, algunos senadores y diputados del Partido Acción Nacional presentaron otras iniciativas sobre el tema, como la que aspira a «contar con una legislación electoral armónica en todo el país» y a fortalecer al federalismo «al otorgarle a las entidades federativas un marco jurídico de equidad e igualdad para la organización de las elecciones a través de un órgano nacional imparcial ajeno a intereses políticos y cacicazgos locales»⁴.

Esta iniciativa, coincidente con los planteamientos de la primera, fue más allá al proponer que las elecciones federales y locales se realicen en la misma fecha e instituir un nuevo sistema electoral para romper con el control e injerencia de los gobernadores, muchos de los cuales —afirmaron los iniciadores— «han colonizado las instituciones electorales [...] para garantizar el triunfo de su partido», además de que «en Estados como Veracruz, Hidalgo, Aguascalientes, Tlaxcala o Quintana Roo existió manipulación desde la forma de integrar las casillas hasta irregularidades muy graves en el conteo de los votos».

Cabe destacar que en ninguna parte de la iniciativa es posible encontrar un argumento sólido, un dato estadístico, un estudio o referencia a una sentencia de órganos jurisdiccionales electorales que sirvan como fundamento de sus afirmaciones; no obstante lo cual, desde su propia premisa no comprobada de que «la democratización nacional no ha ido a la par de la subnacional», propone la desaparición de los órganos electorales locales y la sustitución de un IFE, al que reconoce como confiable y efectivo, con un Instituto Nacional Electoral que organice también las elecciones locales, pues a juicio de los iniciadores resulta evidente que «los institutos electorales locales hoy no garantizan la democracia, por lo que es necesario que desde la federación se tomen medidas».

Los propios autores señalan, sin aparente necesidad explicativa, que la iniciativa no se aparta en modo alguno de la vocación federalista de su partido y algunos doctrinarios argumentaron que esta medida vulneraría el federalismo, lo cual juzgan como tesis extraordinariamente frágil, frente a la afirmación de que naciones como Canadá y Brasil tienen ese mismo sistema.

La postura de los doctrinarios descalificados y la de quien esto escribe es coincidente con la propuesta por Tena Ramírez siguiendo a Kelsen, quien sostiene que el federalismo es un fenómeno de

⁴ Véase texto completo de iniciativa en http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/2/2013-09-24-1/assets/documentos/Ini_Reforma_Politico_Electoral.pdf.

descentralización,⁵ lo que a todas luces es contrario a lo planteado en las iniciativas y recogido en el decreto de reforma político-electoral, que finalmente equiparó a las entidades federativas con la figura de las provincias autónomas a las que el Estado dominante impone su Constitución y, consecuentemente, les negó la categoría de Estados miembros que gozan de autonomía constitucional, como lo dispone el art. 39 de nuestra Carta Magna.

II. CONSTITUCIÓN FEDERAL Y SOBERANÍAS LOCALES

1. Forma de gobierno

Desde el nacimiento de México como nación, la definición de la forma de gobierno constituyó el primer problema a resolver para lograr la estabilidad política y el desarrollo. Los primeros treinta y seis años, luego de lograda la independencia, se caracterizaron por la confrontación entre quienes pretendieron la instauración de la monarquía a través del imperio de Iturbide, los que aspiraban a constituir una república bajo un régimen político unitario o centralista, y aquellos que a tono con las tendencias políticas prevaecientes en el mundo de esa época plantearon la adopción de una república federal formada por unidades territoriales y políticas relativamente autónomas, y con un poder desconcentrado que distribuyera las competencias en el trías político: ejecutivo, judicial y legislativo.

Esta confrontación se reflejó en el diseño constitucional, pues la así llamada *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*⁶ de 1824 precisaba no solo en su título, sino en su art. 4.º, que «la nación mexicana adopta para su gobierno la forma de república representativa popular federal»; en tanto que la Carta Fundamental de 1857⁷ determinó los ejes sobre los que habría de existir el Estado mexicano, al establecer en el art. 40 que se organizaría como una república representativa, democrática, federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior.

Esta decisión soberana se había mantenido desde entonces inalterada y vigente en su esencia durante más de ciento cincuenta y nueve

⁵ TENA RAMÍREZ, 2007, p. 129.

⁶ MÁRQUEZ RÁBAGO, 2002, pp. 174-203.

Véase también *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos* en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1824.pdf>.

⁷ MÁRQUEZ RÁBAGO, 2002, pp. 338-361.

Véase también *Constitución Política de la República Mexicana de 1857*, texto conforme a M. DUBLAN y J. M.ª LOZANO, *Legislación mexicana o colección completa de las disposiciones legislativas expedidas desde la independencia de la República*, edición oficial, México, 1877, t. VIII, pp. 384-399, en <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1857.pdf>.

años, a pesar de las vicisitudes históricas, pasando por la promulgación de una nueva Constitución en 1917 y por el casi medio millar de reformas de que ha sido objeto esta última.

De ahí que la forma de gobierno imperante en nuestro país sea, en primer término, republicana, y en consonancia con el postulado del art. 39 de la propia Constitución, en el sentido de que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de este, debe entenderse a la república como una forma de gobierno en la que la titularidad del Estado y de sus instituciones se renueva periódicamente mediante el voto popular.

Es, precisamente, de la forma republicana de gobierno y del instrumento de que se vale para garantizar su continuidad, que deriva el carácter representativo y formalmente democrático, como elementos inseparables de la república.

El gobierno representativo responde a la imposibilidad de que todos los ciudadanos participen directa y personalmente en la elaboración de las leyes que regularán la convivencia social, en la impartición de justicia y en la toma de decisiones para la prestación de los servicios y la protección de los intereses comunes; por lo que la solución está en designar por la vía de la elección democrática a los individuos a quienes se encomendará la realización de tales tareas en nombre del conjunto social, lo que se corrobora con el texto actual del art. 41 constitucional, que en su primer párrafo establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de estos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores.

El elemento democrático de nuestra forma de gobierno se muestra en la existencia del derecho fundamental de votar y ser votado que consagran las fracciones I y II del art. 35 de nuestra Carta Magna, en tanto que su concepción teórica se expresa en la fracción II, inciso *a*), del art. 3.º de la misma, que considera a la democracia no solamente como estructura jurídica y un régimen político, sino un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Para los fines de este trabajo resulta de interés primordial resaltar el elemento democrático, dado que de él se desprende la legitimación misma de la Constitución, al grado de que algunos autores afirman que toda Constitución, para serlo de verdad, debe ser democrática. Carbonell señala que existen dos momentos para la legitimación de una Constitución, el primero es el de su creación, en el que la legitimidad deriva de la participación del pueblo; y el segundo, la organización del Estado, que debe asegurar no solo los conductos de expresión de la voluntad popular, sino la generación de condiciones para que la libertad y la igualdad entre los individuos se concrete⁸.

⁸ CARBONELL, 2004, p. 27.

El constituyente del 57 fue particularmente ponderativo al incluir en el art. 40 el carácter federal como cuarto elemento de la forma de gobierno, al destacar que la república estaría compuesta por «Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior», situación que algunos autores califican de exagerada al considerar que no puede existir una soberanía dentro de otra, para concluir que las entidades federativas de la Unión no son soberanas, sino únicamente autónomas.

Para Jellinek⁹ «el Estado federal es un Estado soberano formado por una variedad de Estados [...] los cuales establecen una soberanía sobre los que se unen [...] que en conjunto son soberanos, o mejor, cosoberanos [...] los Estados miembros del Estado federal son Estados no soberanos».

Por su parte, Tena Ramírez¹⁰ afirma que en la federación los Estados miembros pierden totalmente su soberanía exterior y ciertas facultades interiores en favor del gobierno central, *pero conservan para su propio gobierno las facultades no otorgadas al gobierno central*.

Al respecto y para los objetivos que este trabajo persigue, asumimos el concepto de Tena Ramírez sobre el federalismo como forma de descentralización¹¹, quien siguiendo a Kelsen, según lo afirma, le atribuye tres grados: el primero, la *comuna o municipio*, que goza de cierta autonomía administrativa dentro del marco y bajo la tutela del Estado central; la *provincia autónoma*, que como su nombre lo indica alcanza cierto grado de autonomía, aunque su Constitución le es impuesta por el Estado dominante; y el *Estado-miembro o federado*, al que se permite autonomía constitucional, es decir, la facultad necesaria para definir su propia Constitución, respetando los principios establecidos por la Constitución del Estado Federal.

Confrontada esa teoría de la descentralización con lo previsto en los arts. 39, 40 y 41, primer párrafo de la Constitución, puede fácilmente advertirse que nuestras entidades federativas gozan de la autonomía constitucional y son por tanto Estados-miembros de la federación mexicana, lo que se pone de manifiesto en los arts. 73, 116 y 124 de nuestra Carta Magna; de tal manera que la afectación de la autonomía de una entidad federativa desnaturaliza el sistema federal.

Nos merece particular atención la explicación del federalismo que proporciona Dieter Nohlen,¹² pues nos llama a la reflexión sobre el

⁹ JELLINEK, 2000, p. 662.

¹⁰ TENA RAMÍREZ, *op. cit.*, p. 113.

¹¹ *Ibid.*, p. 130.

¹² Véase D. VALADÉS y J. M.ª SERNA DE LA GARZA (coords.), *Federalismo y Regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 229, en <http://www.bibliojuridica.org/libros/libro.htm?l=1640>.

origen y desarrollo del federalismo mexicano. En ella el autor identifica dos tipos de federalismo, uno al que denomina *intraestatal* que se ejerce en Alemania y Austria y caracteriza por fomentar el estilo político de participación, de distribución proporcional, de negociación, de decisiones conjuntas y de conciliación; frente al *interestatal* que se practica en Suiza, Canadá y los Estados Unidos, y basa en la competencia y diversidad, una competencia tributaria separada que produce tasas impositivas que varían de un Estado miembro a otro, además que en lo político no precisa la obligación de encontrar acuerdos, ofreciendo incluso la posibilidad de optar por la abstención.

Entre ambos tipos existen intenciones y condiciones totalmente disímolas. Así, en tanto los constituyentes alemanes se preocuparon por impedir el abuso de poder, por la creación de condiciones de vida uniformes a través de mayor autonomía para los Estados miembros y por fomentar una fuerte influencia de estos en las decisiones políticas de la federación; en México el surgimiento del federalismo respondió, según apunta Carbonell¹³, a tres necesidades primordiales: «a) la de organizar política y racionalmente grandes espacios geográficos incorporando relaciones de paridad entre sus distintas unidades y suprimiendo las relaciones de subordinación empleadas en los imperios y colonias de los siglos pasados; b) la de integrar unidades relativamente autónomas en una entidad superior, salvaguardando sus peculiaridades culturales propias, y c) la necesidad de dividir el poder para salvaguardar la libertad».

A diferencia de la Alemania de la posguerra, en el México decimonónico no existía homogeneidad étnica, al convivir muy diversas comunidades indígenas, algunas de ellas compartiendo territorio y otras con territorios exclusivos, con los criollos, mestizos y otras mezclas raciales; el gobierno mexicano carecía de capacidad distributiva, porque la condición de país recién independizado y convulsionado por la guerra no le permitía la producción y acumulación de riquezas e impedía convertirse en un Estado benefactor. En el plano político existía una cuestión central de disputa entre los partidos de ese tiempo —liberales y conservadores—, los primeros propugnando por la implantación del federalismo y los segundos enarbolando la bandera del centralismo.

Como puede verse, el constituyente mexicano de 1824 y su contexto estaban lejos de la posibilidad de concebir el federalismo como una forma de creación de condiciones de vida uniformes, pues se limitaban a imitar y tratar de adaptar el modelo federal norteamericano, pero al contrario de este, el federalismo mexicano no podía tener el propósito

¹³ CARBONELL, 2003, *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>.

de conjuntar las voluntades de unidades autónomas preexistentes para conformar una federación, como era el caso de las trece colonias, pues tales unidades no existían. El objetivo era, entonces, a la inversa: crear esas unidades y descentralizarlas para terminar con la tradición fuertemente centralista heredada de la Colonia, implantando con ello un federalismo descentralizador.

La visión de esos constituyentes era más territorial que política, aunque en la creación de las unidades se encontraban subyacentes los criterios étnicos y culturales. El objetivo parecía encontrarse más cercano a la visión de lo que hoy conocemos como federalismo regional, salvo que contrario a lo que ese modelo plantea, en México sí existía la pretensión de que cada región constituyera un nuevo nivel de gobierno político, dado que las regiones o unidades descentralizadas se convertirían en entidades federativas.

Aunque puede forzarse el alineamiento del federalismo mexicano en el género del federalismo interestatal, consideramos más propio calificarlo como un federalismo *sui generis*, dadas las condiciones de su surgimiento y desarrollo.

Pero, independientemente de su clasificación, el federalismo mexicano cursa desde hace décadas por un proceso de distorsión generado por dos factores fundamentales. Uno, el régimen presidencialista; otro, el largo periodo de partido hegemónico, que unidos en la tradición autoritaria obstaculizan el desarrollo cultural del pueblo mexicano.

El presidencialismo, con su bagaje autoritario heredado de la época precolombina y de la colonia, ha venido erosionando la sana relación entre las estructuras del gobierno general y las pertenecientes a los gobiernos locales; pues más allá de su definición teórico-política, ha sido en la práctica un régimen de sumisión incondicional al presidente de la república, a quien debe rendirse pleitesía y corresponde tomar todas las decisiones políticas, incluyendo aquellas que formalmente corresponden al Poder Legislativo federal.

El régimen de partido hegemónico vigente durante las ocho décadas posteriores a la Constitución de 1917 sirvió para potenciar el poder presidencial y sus facultades meta-constitucionales, al constituirse en el instrumento de control político con el que se frenó el desarrollo democrático y la culturización política de la sociedad mexicana, situación que prevalece a pesar de los avances democráticos logrados en las postrimerías del siglo xx y de la alternancia partidista en el gobierno, cuya primera edición 2000-2011 no se supo aprovechar para el salto a nuevas condiciones políticas y económicas; en tanto que su segunda edición, de 2012 a la fecha, ha significado en este rubro un retroceso político, al expulsarse la materia electoral del ambiente federalista en el que avanzaba con firmeza.

2. Régimen interior de las entidades federativas

El punto nodal de la distorsión del sistema federal radica en la ausencia de una adecuada interpretación del concepto que lo define y en el que se basa el pacto federal conforme al art. 40 constitucional: el régimen interior de las entidades federativas.

Fuera de la mención genérica que dicha disposición ofrece al referirse a la soberanía de los Estados «en todo lo concerniente a su régimen interior», la Constitución solo permite interpretar el alcance del concepto a partir del contenido del art. 124¹⁴, de cuyo texto se infiere que una entidad federativa goza de todas las facultades legislativas y gubernativas, con excepción de las que expresamente se cedieron a la federación.

Si esta visión del régimen interior, que fue una realidad durante buena parte del siglo XIX, se hubiese mantenido intocada, el federalismo mexicano sería visto hoy como una pirámide de amplio basamento constituido por municipios y entidades federativas fuertes, y por una cúspide federal delgada, mantenida en lo económico por las aportaciones que los Estados entregaran para el ejercicio y defensa de la soberanía nacional.

Sin embargo, los regímenes autoritarios enquistados desde finales de esa centuria, particularmente a partir de la dictadura porfirista, generaron mecanismos de control que desvirtuaron el federalismo y atentaron contra el régimen interior de las entidades federativas y posibilitaron la preeminencia del gobierno federal, por lo que hoy contemplamos una pirámide invertida, con el gobierno y los poderes federales formando una base inestable y oscilante, que carga sobre sí al conjunto de los Estados con sus municipios, a los que controla mediante una vasta red de leyes generales y reglas de operación que dificultan el acceso a los recursos para el desarrollo.

Paradójicamente, esta situación fue posible a partir del modelo federativo plasmado en el mismo art. 124 constitucional, que conjugado con la inexistencia de una ley reglamentaria del art. 135, ha permitido a la federación abusar de la reformabilidad de la Constitución.

Aunado a lo anterior, ninguna de las entidades federativas regula el procedimiento interno para aprobar las reformas a la Constitución federal, pues en ninguna de las constituciones locales o de las leyes orgánicas de los congresos estatales se establece un procedimiento, ni se prevé la participación de los municipios en la aprobación de las

¹⁴ «Art. 124. Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias».

minutas con proyecto de decreto que remiten las cámaras del Congreso federal, como debería hacerse para hacer realidad la forma de gobierno que les impone el art. 115 de la propia Constitución.

La alta concentración de facultades en la federación es directamente proporcional al detrimento de las facultades locales y ha producido una suerte de paternalismo económico y político, que ha ubicado a las entidades federativas en calidad de menores de edad que deben «portarse bien» para que se les concedan los recursos y bienes necesarios para su supervivencia y desarrollo.

En el plano político se ha llegado al extremo de ni siquiera utilizar los instrumentos constitucionales, como la desaparición de poderes locales para intervenir en la vida interna de una entidad federativa, como sucedió en 1977 en Sinaloa con la «Operación Cóndor», dirigida a la captura de los capos del narcotráfico, que movilizó a más de dos mil elementos del Ejército, que prácticamente sustituyeron a los poderes locales; o más recientemente el embate del gobierno federal encabezado por Felipe Calderón contra presidentes municipales y otros servidores públicos del Estado de Michoacán, que ya en la actual administración federal de Enrique Peña Nieto se tornó en la imposición de un gobierno paralelo al electo, ejercido por un funcionario federal al margen de las disposiciones constitucionales.

En cuanto al constante detrimento del régimen interior de los Estados federados, podemos afirmar como lo hace el magistrado Manuel González Oropeza, que «esta paulatina y firme concentración de facultades en torno a la Federación, ha despojado a las entidades federativas de su capacidad y responsabilidad para atender los problemas de su territorio y régimen interior, ha dejado a los gobiernos locales incapaces de decidir sobre sus políticas públicas, pues los somete a la decisión federal, erosionando su condición de Estados soberanos. Este sistema ayuda al sometimiento político y económico en todos los órdenes de los Estados, haciendo nugatorio el régimen interior a que se refiere el art. 40»¹⁵.

Esta realidad se hace patente en los convenios de coordinación entre la federación y las entidades federativas, que constituyen auténticos contratos de adhesión en cuya redacción las segundas no pueden siquiera opinar; así como en las reglas de operación de presupuestos y programas federales, que no son más que instrumentos de sometimiento.

¹⁵ GONZÁLEZ OROPEZA, 2004, p. 20.

III. EL CAMINO DE LA UNIFORMIDAD Y EL FEDERALISMO

1. Leyes generales y leyes locales

Un elemento adicional de preeminencia del gobierno federal sobre las entidades federativas, que evidentemente afecta el régimen interior de estas últimas y el sistema federal en su conjunto, son las leyes generales, entendidas no por su característica de aplicabilidad a la generalidad de los sujetos, sino por tratarse de instrumentos de distribución de facultades entre los distintos niveles de gobierno.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido, mediante tesis aislada¹⁶, que las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado mexicano, es decir, que sus disposiciones son aplicables tanto en el ámbito federal como en el local; y que tienen como función distribuir las facultades entre la federación y las entidades federativas en una determinada rama, lo que trae como efecto inmediato que las legislaturas de los Estados no pueden legislar en sentido contrario a lo dispuesto en ellas, en virtud de que provienen de la voluntad del Constituyente Permanente y, por tanto, son junto con la Constitución y los tratados internacionales aprobados por el Senado, Ley Suprema de toda la Unión, como lo dispone el art. 133 de la propia Constitución.

Además, como la propia tesis afirma, estas leyes no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que su elaboración y aprobación están sustentadas en el mandato del Poder Revisor de la Constitución, razón por la cual una vez promulgadas y publicadas deben ser asumidas y aplicadas tanto por las autoridades federales, como por las locales, de la Ciudad de México y las municipales.

De acuerdo con la tesis citada, la Corte encuentra en las leyes generales una renuncia expresa del Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado mexicano, la que considera como excepción al principio establecido por el art. 124 constitucional.

En nuestra opinión no es propio del actuar del Constituyente Permanente establecer excepciones que en el fondo generan desequilibrios en el sistema. Es cierto que tiene la facultad de modificar las disposiciones constitucionales cuando lo justifique la necesidad sociopolítica del país, pues se entiende que el federalismo es un sistema flexible que puede

¹⁶ Tesis: P. VII/2007, núm. registro: 172.739. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, XXV, abril de 2007.

adaptarse a nuevas realidades, y es esta precisamente la razón de ser del Constituyente Permanente de la Unión. Pero toda modificación debe hacerse valorando el necesario equilibrio entre las partes integrantes de la federación, a fin de que las entidades que la integran puedan conservar espacios suficientes de autonomía para que la interacción de las partes se sujete a pesos y contrapesos que desemboquen en el sano equilibrio.

Al establecerse una excepción al contenido del art. 124 se genera una concentración excesiva de facultades en manos de los poderes federales, en detrimento de la autonomía de los Estados, lo que es contrario a la naturaleza del sistema federal. Adicionalmente, en la búsqueda de soluciones a la problemática social y política de México, nuestros legisladores dejan de lado la gran diversidad cultural de nuestras regiones y aplican tabla rasa tanto a las causas como a los efectos de los problemas; y al incurrir en el error de la generalización, concentran facultades y recursos obstaculizando las soluciones.

En ese sentido cabe preguntarse ¿por qué debe aplicarse la misma norma y la misma estrategia de seguridad en Sinaloa y en Campeche, que son extremos en materia de seguridad?, ¿por qué aplicar las mismas reglas anticorrupción en Veracruz y en Yucatán, cuando sus índices son claramente distintos?

El hecho es que existe un abuso en el recurso de las leyes generales, que parece llevar al país hacia la uniformidad normativa, el cual necesariamente se contrapone con la diversidad de condiciones económicas, culturales, políticas, de usos y costumbres, y se genera la concentración de facultades en el gobierno general de la federación en detrimento de las atribuciones propias de las entidades que la integran. Esa concentración es contraria al equilibrio federalista.

Este abuso se torna evidente ante la simple observación de la actividad del Poder Revisor de la Constitución a partir de la promulgación de la Constitución de 1917. Particularmente, en el presente siglo es marcada la tendencia a la concentración de facultades en el poder federal, por la vía de las leyes generales.

La primera de las leyes generales en aprobarse fue la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, que se expidió en 1932; a ella le siguió dos años después la Ley General de Sociedades Mercantiles, en 1934; para luego abrir paso a casi cuatro décadas de normalidad federalista, durante las cuales no se planteó la necesidad de una ley general.

Durante los siguientes veintisiete años, de 1974 a 2000, solo fueron aprobadas diez leyes generales. Por ello llama la atención que, en un periodo de catorce años, comparativamente corto respecto de las dos etapas que se mencionaron, haya sido aprobado más del 70 por 100 de las leyes generales vigentes, es decir, 32 de las 44 leyes vigentes.

En este camino hacia la uniformidad legislativa, por demás impropia del federalismo, destacan la Ley General de Contabilidad Gubernamental; la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública; la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del art. 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; la Ley General de Responsabilidades Administrativas y Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, además de otras leyes no calificadas como generales, pero con efectos directos sobre el régimen interior de las entidades federativas, como el Código Nacional de Procedimientos Penales, la Ley de Asistencia Social y, recientemente, la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, todas ellas invasivas de facultades que originalmente correspondieron a las entidades federativas.

Pero ninguna de ellas es tan dañina para el régimen interior de los Estados y, en consecuencia, para el sistema federal, como lo son la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General en Materia de Delitos Electorales, cuerpos normativos que, junto a la reformada Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, constituyen a partir de 2014 la nueva legislación nacional de la materia.

2. Federalismo electoral

Entre los argumentos expuestos por los autores de las iniciativas que dieron origen a la reforma constitucional en materia político electoral de 2014, ocupó lugar preponderante la pretensión de impedir la influencia de los gobernadores sobre las autoridades electorales locales, que —se afirmaba— habían colonizado las instituciones electorales de los Estados para garantizar el triunfo de su partido, pero de una acusación tan vaga no podía desprenderse fácilmente el «cómo» lograban los mandatarios estatales su intención.

El sistema electoral auténticamente federal que entonces se encontraba vigente hacía prácticamente imposible que un gobernador lograra falsear la voluntad popular. Ciertamente, los gobernadores ejercían poder e influencia en sus respectivos territorios, suficientes para lograr que los congresos locales designaran como consejeros y magistrados electorales locales a personas políticamente afines e incluso subordinadas. Sin embargo, esas personas estuvieron siempre limitadas por las reglas del sistema que estaba compuesto por una instancia administrativa y por otra instancia jurisdiccional local, que solo en teoría podían ser corrompidas por intereses económicos o políticos, a grado tal que su actuación fuera definitiva para el resultado de las elecciones.

En los órganos administrativos electorales de los Estados, como en el órgano electoral federal, existía, además de los consejeros, una doble representación de los partidos políticos, los que, por una parte, contaban con su representación directa y, por otra, con los legisladores que representaban a las fracciones parlamentarias, quienes aún sin participar en forma directa en la toma de decisiones mediante el voto, con el ejercicio del derecho a voz se convertían en contrapesos que generaban el equilibrio de la función electoral, y evitaban la actuación discrecional de las autoridades,

Por otra parte, las autoridades administrativas electorales no tenían la posibilidad de convertirse en fábricas de votos para uno u otro candidato. Esta es una afirmación que la propia realidad se encargó de confirmar en forma reiterada, mediante los múltiples casos de alternancia en gobiernos municipales y estatales a lo largo y ancho del país, muestra de lo cual es que el otrora partido hegemónico solo ha mantenido su dominio ininterrumpido en dos entidades de la república.

Pero, adicionalmente a ese mecanismo de control, existía ya un sistema de medios de impugnación de los actos de las autoridades electorales de carácter administrativo en cada uno de los Estados de la república, sujeto a la legítima revisión del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en sus diferentes instancias, que a través de los mecanismos previstos en el art. 99 de la Constitución federal, se erguían como celosos garantes de la forma republicana de gobierno prevista en el art. 40 de la propia Constitución, a través del control de la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades locales.

Era el sistema, como alguna vez señaló el rey de España al entonces mandatario venezolano, el que garantizaba que los gobernadores no se convirtieran en reyezuelos que atentaran contra la forma de gobierno republicana y contra la libertad del sufragio. La autonomía e independencia de los órganos electorales de los Estados eran, mal que bien, una realidad inevitable. En la actualidad, como veremos más adelante, esos dos principios fundamentales de la función electoral son letra muerta, dado que las decisiones trascendentales de los procesos electorales de las entidades federativas son tomadas en el Consejo General del INE, convirtiendo a los órganos electorales locales en meras comparsas.

Quienes propusieron la reforma y quienes la aprobaron no hicieron siquiera una revisión superficial de los principios consagrados en el art. 41 constitucional y, en consecuencia, estos no fueron considerados en el decreto: i) que la soberanía de los Estados que la propia Constitución reconoce, se ejerce a través de sus poderes particulares, con apego a sus propias constituciones; ii) que la constitucionalidad y legalidad de los actos de las autoridades electorales de los Estados estaba ya garantizada por las disposiciones de la propia Constitución, consagradas en el art. 99, fracción IV.

De la misma manera ignoraron que el esquema del federalismo parte de la distribución general de facultades a que se refiere el art. 124 constitucional, y de ella deriva la necesidad de dejar en libertad a los Estados para que se organicen políticamente en su interior, e intervenir únicamente cuando en esa tarea se transgredan principios constitucionales, como la renovación periódica de los poderes locales; y la proporcionalidad de la representación política de sus habitantes; la realización de elecciones libres, auténticas y periódicas, en las que participen los partidos políticos nacionales y locales; el respeto irrestricto al sufragio universal libre, secreto y directo; la actuación de las autoridades electorales locales bajo los principios de autonomía, legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia y máxima publicidad. Todo lo anterior era indispensable para conservar un sano federalismo electoral.

Contrario a lo realizado con la reforma constitucional de 2014, una auténtica visión federalista puede establecer prohibiciones que delimiten la autonomía de los Estados, pero no al grado de sustituir a sus constituciones y leyes locales diseñando y estableciendo explícitamente las condiciones de sus instituciones internas, por ser estas reservadas por cada una de las partes de la federación. En este sentido puede afirmarse, siguiendo a González Oropeza, que «la excesiva regulación por parte de la Constitución federal, de la organización y estructura de los Estados [...] limita su régimen interior y, por ende, su soberanía»¹⁷.

Como lo afirma Muñoz Lozano¹⁸, para que el federalismo pueda mantenerse y ser eficaz, es necesario impedir la supeditación, de hecho o de derecho, de uno de los órganos hacia el otro. La existencia de un órgano federal no implica la supeditación de las entidades federativas, sino la limitación y repartición concienzuda de las facultades y competencias respectivas, así como el ejercicio efectivo de la autonomía de las entidades.

En materia electoral, como en el resto de las áreas del Estado mexicano, el camino hacia la uniformidad va de regreso al centralismo, como lo expresó en su oportunidad Jesús Zambrano Grijalva, presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido de la Revolución Democrática en el momento de las discusiones del Pacto por México y durante el proceso de la «no discusión» de la reforma político electoral de 2014, quien al cuestionarse sobre la forma de responder a la disyuntiva entre reforma o regresión afirmó «que hoy la república federal paradójicamente, para dar un salto hacia adelante, debe concentrar la totalidad de las elecciones federales y locales en una sola autoridad nacional»¹⁹. ¿Acaso quiso decir, como en su natal Sonora, que el federalismo mexi-

¹⁷ GONZÁLEZ OROPEZA, *op. cit.*, p. 32.

¹⁸ MUÑOZ LOZANO, 2013, pp. 131-132.

¹⁹ ZAMBRANO GRIJALVA, 2014, p. 57.

cano se vio obligado a echarse atrás para agarrar aviada?, o ¿solo se trata de confesar la intención de replantear el centralismo como sistema de gobierno?

Ningún sistema, sea federal o centralista, puede considerarse perfecto o descalificarse como algo insano o peligroso, pero en el caso de México la forma de gobierno está claramente definida en la Constitución y debemos todos ajustarnos a ella, salvo que decidamos ejercer el derecho inalienable que nos confiere el art. 39 de la propia Constitución para cambiar la forma de gobierno republicana y federal por una de corte centralista. En ese caso, la clase política debe plantearlo de frente a la sociedad.

3. Nuevo sistema electoral

La reforma constitucional de 2014 creó un sistema electoral de tipo centralizado, que viene a sustituir al antiguo sistema federalizado en el que la distribución de competencias era clara y sencilla: la autoridad electoral federal organizaba las elecciones de presidente de la república y de diputados y senadores integrantes de las respectivas cámaras del Congreso de la Unión, y los órganos electorales de los Estados se responsabilizaban totalmente de la organización, vigilancia y calificación de las elecciones de gobernador, diputados locales e integrantes de los ayuntamientos, cada uno en plenitud de competencia y facultades.

El modelo de administración y organización electoral asociado al nuevo sistema se caracteriza por el robustecimiento competencial del Instituto Nacional Electoral, y el consecuente y desproporcionado debilitamiento de los organismos electorales locales. Como señalamos en páginas anteriores, el objetivo de las iniciativas era la desaparición de los órganos electorales locales, para que el mencionado instituto asumiera plenamente la organización de todas las elecciones en el país, pero una decisión de ese tipo requería ejercer el derecho popular inalienable de alterar o modificar la forma de gobierno, lo que solo podría lograrse mediante el diseño y aprobación de una nueva Constitución. En tal circunstancia, el Senado, como cámara de origen, se decidió por un modelo aparentemente híbrido, en el que teóricamente las instancias nacional y local actuarían en un plano de colaboración ideal para organizar las elecciones locales, pero sin permitir que los órganos de los Estados participen en la organización de elecciones federales.

El art. 41, base V, apartado C, de la Constitución, reformado en 2014, y el art. 104.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) reservaron para los órganos electorales de los Estados las atribuciones relacionadas con educación cívica, derechos de los candidatos, prerrogativas de partidos políticos, preparación de la

jornada electoral, cómputos y declaraciones de validez de elecciones, otorgamiento de constancias de mayoría y asignación, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana contemplados en la legislación local, en los que no se previó intervención alguna de la autoridad nacional.

También se mencionó, entre estas actividades aparentemente exclusivas de los órganos electorales locales, el escrutinio y cómputo de los votos que se realiza al término de la jornada electoral, lo cual constituye una incongruencia, pues los integrantes de las mesas directivas son designados por el INE y es a ellos a quienes legalmente corresponde la tarea.

De igual manera, se encomendó a los órganos locales la impresión de documentos, producción de materiales electorales, resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, pero todo ello con sujeción a los lineamientos y formatos emitidos por el INE, lo que coloca a dichos órganos como una especie de gerencia ejecutora de las decisiones de un ente jerárquicamente superior.

Pero además de las que correspondieron al antiguo Instituto Federal Electoral, se otorgó competencia al INE para intervenir en la organización de las elecciones locales asumiendo rubros como la capacitación electoral, el diseño y determinación de los distritos electorales locales y la división de los territorios estatales en secciones electorales, la ubicación de las casillas, la designación de sus funcionarios, el establecimiento de reglas, lineamientos, criterios y formatos relativos a resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales, así como la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, tareas que anteriormente correspondían a los órganos locales; y también la elaboración, actualización y control del padrón y la lista de electores, que ya venía realizando el IFE.

En sí mismo, el cercenamiento de las facultades a que nos referimos con anterioridad, resultó invasivo del régimen interior de las entidades federativas al despojar a los órganos locales de las atribuciones esenciales para la organización de un proceso electoral, pero la intención de control centralizado fue más allá al dotar a la autoridad nacional, tanto de una facultad de asunción, definida literalmente en el art. 41, base V, apartado C, como la posibilidad de asumir directamente la realización de las actividades propias de la función electoral que corresponden a los órganos electorales locales; como de la facultad de atracción que en el mismo apartado se hace consistir en 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. Desde luego que en este último caso la calificación de la trascendencia, como el criterio, solo corresponden al Consejo General del INE, sin que esté obligado a recabar la opinión del órgano local.

Pero el culmen del intervencionismo centralista y de la distorsión del régimen federal que subyace en la reforma es la atribución otorgada al Consejo General del INE para designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales.

Esta atribución provoca incertidumbre en torno al régimen de responsabilidades al que quedan sujetos los consejeros de los institutos locales, toda vez que, en tanto reciben remuneración por el ejercicio del cargo proveniente del erario estatal, deben ser considerados servidores públicos de la entidad federativa, pero en caso de incurrir en responsabilidades el procedimiento que se inicie no podrá culminar en la remoción, pues esta es una facultad constitucionalmente otorgada a una autoridad distinta y ajena a la entidad para la cual prestan sus servicios. Ninguno de los poderes locales podrá remover a estos funcionarios que desempeñan una función prevista en su propia Constitución y en sus leyes.

En el extremo contrario, los consejeros de los institutos locales tienen en los hechos una obligación de obediencia frente al INE, que impacta negativamente el ejercicio autónomo e independiente de sus funciones. Es cierto que la obligación a la que nos referimos no es tal en términos legales, pero en la práctica no existe posibilidad de que algún consejero o instituto local impugnen o desobedezcan un criterio, lineamiento o instrucción del Consejo General del INE o de cualquiera de sus dependencias, pues el temor reverencial se hace presente.

Por otra parte, si se acepta el concepto de soberanía referido a la facultad de un Estado de crear y aplicar por sí mismo su propio orden jurídico, debe entenderse que, con apego al marco constitucional federal, cada entidad federativa es competente para dictar las leyes que regulen su régimen interior, iniciando por aquellas que regulen la forma y términos en que los habitantes elegirán a sus representantes en los órganos legislativo y ejecutivo locales, así como las que determinen los requisitos y formalidades para el nombramiento de las autoridades que deberán conducir los procesos de elección y, desde luego, ejecutar el nombramiento.

4. Abuso de la facultad de atracción

Tradicionalmente integrado por destacados académicos de la ciencia política, la sociología, el derecho, la economía y otras disciplinas

sociales, y rodeado por colaboradores del mismo entorno, se esperaba del Consejo General del INE una implementación más incluyente de la reforma electoral, que, guardando su distancia con los Ejecutivos estatales, privilegiaran el espíritu federalista; pero su actuación ha estado dominada por la intención de homologar y estandarizar los procesos electorales en el país, al punto de contravenir disposiciones de las leyes electorales de los Estados.

La experiencia de la elección local celebrada en Sinaloa en 2016, como la previa de 2015 en distintas entidades federativas, puso de manifiesto que el INE se inclinó por dejar a un lado la distribución de facultades indispensable en un régimen federal, al utilizar como criterio para resolver conflictos la aplicación indiscriminada de disposiciones de la legislación general por encima de la ley local.

El descuido legislativo en la planeación del nuevo sistema generó una problemática operativa que frecuentemente confrontó las decisiones del órgano local con los criterios del Instituto Nacional, como fue el caso del ejercicio de la atribución de atender lo relativo a derechos de los candidatos y prerrogativas de los partidos políticos, que originalmente corresponde al primero.

Esa atribución atañe, entre otros actos, al registro de candidaturas, por lo que en ejercicio de la misma el IEES emitió el Reglamento para el registro de candidaturas a ocupar cargos de elección popular. Poco después, el INE ordenó la aplicación en el plano local de las reglas atinentes al Sistema Nacional de Registro (SNR), que contempla un procedimiento diferente al diseñado en el reglamento en mención.

El acuerdo INE/CG1082/2015, del que se derivó la instrucción aludida, se justificó en la necesidad de uniformar criterios para facilitar la nueva atribución fiscalizadora otorgada al INE, que requería contar oportunamente con los datos de precandidatos y candidatos, a fin de revisar y calificar en tiempo y forma los gastos de precampaña y de campaña. Desafortunadamente, el diseño del SNR no permite su aplicación universal, pues está ausente de él, como de la mayoría de los criterios y lineamientos del INE, la visión desde lo local, como fue el caso de la consideración de la existencia de partidos políticos estatales, lo que produjo dificultades de operación en pleno proceso electoral, ya que los formatos emitidos por el INE no los contemplaban.

Otro elemento que afectó la operatividad del nuevo sistema fue la ubicación de casillas, la designación de los funcionarios de sus mesas directivas y el nombramiento y contratación de capacitadores y supervisores electorales, que siendo facultades del INE dejan sin competencia al instituto local, pero al tratarse de un proceso electoral local, cualquier tipo de incidente que ocurra en las casillas es responsabilidad directa de este último, que no cuenta con la autoridad para hacer efec-

tivo el flujo de información y, consecuentemente, se corre el riesgo de que los incidentes no se atiendan en tiempo y forma.

El principal problema que se enfrentó durante la jornada electoral fue que la información no fluía o lo hacía de manera lenta, pues los mismos capacitadores y supervisores electorales ignoraban a qué órgano correspondía resolver los incidentes. Finalmente, el instituto local recibió la información de los representantes de partidos y no de la estructura electoral. De ello se deriva otra de las incongruencias operativas del sistema, pues estando las mesas directivas de casilla y la estructura de capacitación y auxilio electoral bajo el mando del INE, la mesa directiva tiene legalmente la calidad de autoridad electoral estatal y, por tanto, debe operar como parte de la estructura del instituto local.

Otro elemento de anomalía funcional es el relativo al escrutinio y cómputo de los votos al concluir la jornada electoral y que, por disposición constitucional, corresponde al órgano local. Sobre el particular, la Ley Electoral del Estado contiene un procedimiento cuyo desarrollo corresponde a los funcionarios de mesa directiva de casilla, quienes, entre otras atribuciones, deben calificar la validez de aquellos votos marcados en más de una opción, cuando se trata de coalición o candidatura común, a diferencia de lo establecido en la LEGIPE, que dispone que esa calificación se realice durante el cómputo distrital.

Sin considerar la diversidad de disposiciones, el INE ejerció su facultad de atracción y emitió los criterios observables para el escrutinio y cómputo de votos en las casillas en los procesos locales ordinarios y extraordinarios a celebrarse en 2015-2016, y como respuesta a una consulta expresa del IEES concluyó que, tras un análisis técnico del supuesto previsto en la ley de la entidad, debe tenerse en cuenta que la vigencia de las disposiciones contenidas en la LEGIPE son vinculantes para las autoridades electorales administrativas locales en toda la república, por lo que el procedimiento de escrutinio y cómputo debería llevarse a cabo conforme a la LEGIPE y no a la LIPEES. Dicho criterio contraviene la disposición del art. 41 constitucional, que encomienda a los órganos electorales de los Estados la realización del escrutinio y cómputo de sus propias elecciones, es decir, si la Constitución reconoce una facultad de la autoridad local, es la legislación estatal la que debe regular el procedimiento de su ejecución.

El mismo razonamiento es aplicable a otro de los casos en que el Consejo General del INE ejerció su facultad de atracción sobre una función reservada constitucionalmente a los órganos electorales de los Estados, como es el cómputo de votos en sus propias elecciones. Con apego a su facultad legislativa el Congreso del Estado incluyó en el art. 255 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales los supuestos del recuento de votos, estableciendo en su fracción VIII que

«si al término de la sesión de cómputo, su resultado arroja una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre los dos candidatos con mayor votación, el representante del partido político o candidato independiente que se ubique en segundo lugar podrá solicitar que se realice el recuento total de los votos del distrito».

Por su parte, el Consejo General del INE basado en el art. 311.2 de la LEGIPE, que por su ubicación en ese cuerpo normativo es aplicable a las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, diputados federales y senadores²⁰, emitió un lineamiento para que ante la existencia de indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección y el que haya tenido el segundo lugar en la votación es igual o menor a 1 punto porcentual, se realizara el recuento total de votos en forma simultánea al cómputo.

Además de la facultad legislativa del Congreso local invocada arriba, la actuación del Consejo General del INE, en este caso concreto, resulta a todas luces inconstitucional, al imponer a la autoridad electoral local la obligación de aplicar una norma que corresponde específicamente al ámbito electoral federal, con lo cual no se aplica en los hechos una norma legal vigente, legítimamente expedida. Ahora bien, desde el punto de vista práctico, la norma local aplicable al recuento total de votos resulta de una mayor lógica, al basarse en actos legalmente consumados, es decir, el art. 255 fracción VIII de la ley local condiciona el recuento total a que haya concluido el cómputo conforme a lo dispuesto en la propia ley, y que su resultado arroje una diferencia del 1 por 100 o mayor; en tanto que el supuesto que prevé la LEGIPE parte de resultados inciertos que restan precisión al cálculo de la diferencia de votos establecida como requisito para proceder al recuento total. En relación con esto último resulta aplicable también la máxima de que no puede recontarse lo que no se ha contado.

Un ejemplo más es el relativo a la destrucción de la documentación y material electoral, respecto de lo cual el Consejo General del INE emitió también los lineamientos que incluyen la prohibición de incinerar y/o enterrar los materiales, y la obligación a cargo del instituto local de garantizar que todo será totalmente reciclado. Como otras muchas, esta decisión ignora la realidad local no solo en materia de restricciones presupuestales, sino también en cuanto a la disponibilidad escasa de medios y empresas locales dispuestas y equipadas para ese objeto.

En síntesis, los pocos espacios de autonomía que en la Constitución y en las leyes generales se reservaron a las entidades federativas en materia electoral están siendo ocupados por el Instituto Nacional

²⁰ Véase art. 310 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Electoral, mediante el uso innecesario, indebido, ilegal e irresponsable de una facultad constitucional, que nadie se ha atrevido a señalar.

Viene a colación una anécdota. En los primeros días de mayo de 2014 la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación realizó en Los Cabos, BCS, una reunión nacional de transparencia de la Primera Circunscripción Plurinominal, en la que se abordaron temas relacionados con la reforma recién aprobada. Quien esto escribe tuvo oportunidad de conversar con el maestro Raúl Ávila, luego de su disertación en la que negó que la reforma electoral se encaminara al centralismo, argumentando que se ubicaba en el marco de un federalismo colaborativo. La respuesta a mi pregunta, en el sentido de que pudiera tratarse de un centralismo colaborativo, aún está pendiente.

IV. A MANERA DE CONCLUSIÓN

1. Conservación del régimen republicano y federal

El concepto mismo del federalismo implica una dicotomía entre unidad y cesión. Sea que se genere como en los casos alemán y norteamericano, mediante la unidad entre entes políticos originalmente soberanos, o que se constituya por la vía de reconocer autonomía política a regiones territoriales antes sujetas a un poder centralizado, como es el caso mexicano, se trata de una relación sinérgica entre entes que se asocian para constituir una organización política superior que beneficie a cada una de las partes, para lo cual cada una de ellas debe necesariamente renunciar a algunas de sus competencias soberanas de origen, pero la renuncia a todas ellas produce la negación del pacto federal.

Para mantener vigente el pacto federal debe lograrse un sano equilibrio entre las entidades federadas, cuidando que estas no invadan la esfera competencial de la federación, y que el poder de esta no concentre competencias y facultades en exceso, que lleven al sometimiento de sus contrapartes.

En el primer caso, la consecuencia es que una de las partes tome ventaja frente a las otras y termine sobreponiéndose a ellas, o genere desacuerdos de tal magnitud que abonen al conflicto y la secesión, en detrimento de la Unión. En el segundo se pavimenta el camino de regreso a un régimen centralista que, en el caso de México, significa el regreso a una añeja disputa aparentemente superada desde la aprobación de la Constitución de 1857, y que requerirá el diseño de un nuevo marco constitucional.

La conservación del régimen republicano y federal requiere de una conciencia en los actores políticos, que solo puede generarse a través de la modificación de nuestras condiciones de educación y de

cultura, que permitan a los dirigentes partidistas y a los legisladores federales y locales tener muy claro el papel que juegan las entidades federativas en la Unión federal, a fin de que se establezcan límites y mecanismos de control de las reformas constitucionales, así como a la excesiva producción de leyes generales, para con ello evitar la concentración excesiva de facultades en la federación; así como para que los ciudadanos y organizaciones de la sociedad puedan vigilar que las medidas constitucionales se encaminen al fortalecimiento de las entidades federativas.

Para conservarse como una relación equilibrada, el pacto federal requiere el establecimiento de límites que eviten la concentración excesiva de facultades en el gobierno de la Unión, y mecanismos que refuercen económica, política e institucionalmente a los Estados. Lo anterior es sumamente atractivo en el plano ideal, pero el diseño de los actuales mecanismos de reforma constitucional propicia la concentración de facultades en la federación, en detrimento continuo de las que corresponden a las entidades federativas.

Por ello es necesario conservar y modernizar nuestro federalismo como una forma de consolidar la democracia. El mecanismo que proponemos para lograrlo es la reforma del art. 135 constitucional²¹ y la expedición de una ley reglamentaria hoy inexistente. Dicha disposición establece dos requisitos fundamentales para la aprobación de adiciones o reformas a la Constitución, el primero es que el Congreso de la Unión las apruebe con el voto de las dos terceras partes de los legisladores presentes; y el segundo, que las reformas o adiciones aprobadas por dicho órgano del Poder Reformador sean a su vez aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

En opinión de quien esto escribe resulta conveniente reformar previamente la disposición constitucional aludida, toda vez que el actual primer párrafo de dicho artículo establece los dos requisitos a que se refiere el párrafo anterior, aunque no impone un orden de prioridad para que sean satisfechos, como tampoco establece una temporalidad para el desahogo del procedimiento de reforma o adición. Con la reforma propuesta puede también legitimarse el procedimiento de reforma constitucional seguido en 227 ocasiones desde 1917 a la fecha, relativo al órgano que desde el plano de la federación debe participar en el Poder Reformador de la Constitución.

²¹ «Art. 135. La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerden las reformas o adiciones, y que estas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México.

El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente, en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas».

La redacción actual atribuye esta facultad al Congreso de la Unión, lo que debiera entenderse como la reunión de los integrantes de las Cámaras de Diputados y de Senadores, y permite interpretar que solo a partir de la suma de ambas se podría determinar «la mayoría de individuos presentes» a que el artículo se refiere. La práctica reformadora que se ha seguido en la larga lista histórica de reformas constitucionales ha sido la que se utiliza en la aprobación de leyes, es decir, con una cámara de origen y una revisora, entre las cuales es posible la devolución del proyecto con observaciones.

A nuestro juicio, el art. 135 constitucional debe asentar que «para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que *las Cámaras* del Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes *de sus respectivos integrantes*, acuerden las reformas o adiciones». Esta redacción implica que la aprobación sea realmente por mayoría calificada, ya que el actual concepto de «los individuos presentes», además de ser impreciso dado que no aclara el carácter de los individuos, abre la posibilidad de que una decisión tan trascendente, como la modificación de nuestra Carta Magna, sea aprobada por un número ínfimo de legisladores. Esto es así porque al regir el principio de que una cámara puede sesionar con la asistencia de la mayoría de sus miembros, el Senado puede estar legalmente sesionando con la asistencia de 65 Senadores y la Cámara de Diputados con 251 de ellos, y las dos terceras partes que en estas condiciones arroja el concepto «mayoría de individuos presentes» alcanzarían un total de 212 individuos, es decir, 44 senadores y 168 diputados.

También nos parece adecuado modificar el segundo párrafo, a efecto de disponer que únicamente las Cámaras del Congreso de la Unión —y no la Comisión Permanente como actualmente se establece— estarán facultadas para hacer el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas, una vez que haya analizado y tomado en consideración las opiniones vertidas por cada una de las legislaturas locales, cuando estas sean coincidentes en más del cincuenta por ciento de las entidades.

De la misma manera, deberá contemplarse al menos que en la ley reglamentaria se establezcan los plazos suficientes para el desahogo del procedimiento de reforma constitucional; y que la reforma o adición no podrá ser aprobada en aquellos temas en los que las cámaras del Congreso de la Unión no tomen en cuenta la opinión mayoritaria de las legislaturas locales.

La ley reglamentaria que se propone deberá confeccionarse a partir de una concepción y espíritu totalmente federalista, por lo que será ideal que en el proceso participen los congresos de las entidades federativas en dos distintos momentos; el primero destinado a que reciban,

conozcan y analicen el contenido de las iniciativas, elaboren y aprueben su opinión motivada y la hagan llegar a la cámara de origen para que sea tomada en cuenta si es coincidente en la mayoría de las entidades; y el segundo para que reciban la minuta con proyecto de decreto y emitan su voto aprobatorio o desaprobatorio como actualmente se hace.

La mayor participación de los Estados en la reforma o adición de la Carta Magna de la federación es indispensable para lograr el objetivo de reforzar su autonomía, lo que necesariamente conducirá al fortalecimiento del sistema federal, al propiciar que los congresos estatales dejen de ser meros espectadores en el Poder Reformador de la Constitución y simples comparsas de las decisiones del poder central.

El nuevo diseño debe permitir que las legislaturas locales hagan consideraciones, observaciones y propuestas tendientes a moderar la cesión de sus facultades constitucionales y materializar el modelo federal consagrado en el art. 124 de la Constitución, lo cual solo es posible con un cambio de visión institucional que abandone la actitud de sometimiento al poder central y pondere, en cada caso, si los proyectos de reforma constitucional vulneran o fortalecen la autonomía de la entidad federativa.

También se requiere disponer a nivel constitucional que la aprobación de leyes generales, en tanto no son emitidas por la voluntad autónoma de las cámaras del Congreso de la Unión, sino como mandato del Poder Reformador de la Constitución del que forman parte los Estados, sea sometida al análisis y opinión previa de las legislaturas locales, de la misma forma que las reformas constitucionales en el nuevo procedimiento de reforma.

Los nuevos mecanismos de aprobación deberán regularse también en el plano de las entidades federativas, estableciendo en las constituciones locales y en las leyes orgánicas de los congresos, que para la aprobación de reformas a la Constitución federal y para la aprobación de leyes generales, se satisfagan al menos los mismos requisitos que se exigen para la aprobación de una reforma constitucional local; es decir, que se tome en cuenta la opinión de los municipios en la conformación del posicionamiento del Poder Reformador del Estado frente al proyecto enviado por las cámaras del Congreso de la Unión.

2. Afectación de la autonomía constitucional de los OPLE

En congruencia con lo establecido en el art. 40 de nuestra Carta Fundamental, en su art. 116 se dispone que los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, y su fracción IV impone la obligación de garantizar que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales

les que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Ni la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014, ni las leyes generales aprobadas como consecuencia de ella, ni mucho menos el método de aplicación y la actitud asumida por el Consejo General y la estructura del Instituto Nacional Electoral frente a los órganos electorales de los Estados, se apegan a esos dos principios, al apartarse de la fórmula federalista expresada en el primero de los dispositivos constitucionales en cita.

Nadie puede negar que las normas constitucionales y las legales derivadas de esa reforma tienen en este momento vigencia plena, en tanto quedaron satisfechas las formalidades para su aprobación, incluyendo la participación de las legislaturas locales, por lo que partimos de la base de que no es el aspecto formal lo que se discute, sino la afectación real del régimen federal, al disminuirse las facultades de las entidades federativas en general, y al eliminar fácticamente la autonomía e independencia de la autoridad electoral local.

En el primer caso, el principio relativo a que «los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos» tiene existencia formal, porque las legislaturas estatales se vieron obligadas a modificar sus respectivas constituciones para adecuarlas al nuevo sistema electoral nacional nacido de la reforma, al haber aprobado previamente por consigna la reforma constitucional, pues había la necesidad de cumplir los compromisos interpartidistas acordados en el Pacto por México.

Sin embargo, la discusión se centra en la erosión que el sistema federal mexicano ha sufrido con las políticas y mecanismos de reforma constitucional y la recurrencia en la aprobación de leyes generales, agudizada desde inicios del presente siglo. Esa hipótesis nos lleva a concluir que desde las entidades federativas debe impulsarse una nueva visión del federalismo mexicano, para que se coloquen en posibilidad de recuperar los espacios perdidos y se genere, con ello, un real federalismo colaborativo, en el que las decisiones no sean tomadas unilateralmente desde la presidencia de la república.

En este impulso puede jugar un papel determinante la Conferencia Nacional de Gobernadores, si estos se deciden a apostar por el bienestar de sus gobernados y no por su relación personal con el presidente. Pero mucho más determinante es que el Poder Legislativo federal asuma su papel de control sobre el Ejecutivo y evite la concentración de facultades que distorsiona el federalismo.

En cuanto al segundo principio identificado en el art. 116 constitucional, es decir el de «garantizar que las autoridades que tengan a

su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones», nos preguntamos ¿cómo puede una constitución local garantizar la autonomía e independencia de las autoridades electorales, si las facultades en la materia se concentran en un órgano nacional, ajeno a su control?

Si la reforma transformó el sistema electoral federal en un sistema nacional, si se otorgó a la autoridad nacional la facultad de nombramiento de autoridades locales y, sobre todo, la de su remoción, si se le dotó de las facultades de asunción y de atracción sin más control que el voto mayoritario de un Consejo General, es obvio que una constitución local no puede garantizar lo que el art. 116 exige.

Es un contrasentido que en una norma constitucional se establezcan obligaciones, mientras que en otra se retiran las facultades, instrumentos y mecanismos para cumplirlas.

Por lo que hace a los órganos electorales de los Estados, sujetos por disposición constitucional federal al acatamiento de lineamientos y criterios de una autoridad nacional bajo pena de remoción por inobservancia, ¿cómo puede exigírsele un funcionamiento autónomo?

Desgraciadamente, es una realidad que el funcionamiento de un sistema de coordinación entre el Instituto Nacional Electoral y los órganos electorales de los Estados, basado en principios de equidad y corresponsabilidad, con todo y ser el fundamento del nuevo sistema nacional electoral, sigue siendo una asignatura pendiente, pues como ya se comentó, la relación entre ambos está contaminada por lo menos con un temor reverencial o con la explícita amenaza de que la desobediencia en el seguimiento de los dictados del Consejo General del INE generará un proceso de remoción, lo cual anula la autonomía de los órganos locales.

Para su operatividad, el sistema nacional electoral requiere de nuevas definiciones que incluyan el acotamiento de las facultades del INE y restituyan el espacio de autonomía de los órganos electorales locales. Entre los elementos de una nueva reforma pueden identificarse los siguientes:

3. Nueva distribución de competencias

La nueva distribución de competencias entre los órganos nacional y locales debe basarse en los principios de coordinación y cooperación debidamente regulados, por ello debe establecerse expresamente en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que entre el INE y los órganos electorales de los Estados no existirá una relación

de supra subordinación, así como las causales precisas por las cuales pueda esa autoridad nacional ejercer su facultad de remoción.

Esto conlleva la necesidad de que en los procedimientos de designación y remoción de los integrantes de los órganos electorales de los Estados tengan participación las legislaturas locales, con mecanismos de selección que eviten, en lo posible, la influencia o intromisión de fuerzas políticas, autoridades o poderes fácticos locales.

Esa participación puede consistir en la emisión de convocatoria para el nombramiento de consejeros, la recepción de las propuestas que presenten organismos sociales, instituciones académicas y partidos políticos, la primera revisión del cumplimiento del perfil y requisitos, así como la propuesta de ternas para que sean designados por el INE. Paralelamente, debe diseñarse el mecanismo legal para que las legislaturas locales puedan ejercer los medios de control de la actuación de esos órganos autónomos, como es el ejercicio del juicio político y la imposición de responsabilidades administrativas del ámbito local, que eventualmente puedan desembocar en la revocación del nombramiento, lo que sería declarado por el INE.

4. Restitución o delegación de facultades

Acorde con lo previsto en el art. 41, base V, apartado C, de la Constitución General de la República, en el sentido de que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales, la distribución de competencias debe garantizar que estos últimos conserven, aun por vía de delegación, las atribuciones relacionadas con la organización de comicios locales. Solo con ello y el otorgamiento de facultades a los congresos locales para imponer a los consejeros electorales responsabilidades en el ámbito local que tengan como resultado un procedimiento de revocación del cargo, podrá materializarse la posibilidad de que, conforme a lo dispuesto en el art. 116 de la misma Carta Magna, las constituciones de los Estados puedan garantizar la autonomía y la independencia de las autoridades electorales.

Un cambio prudente para resarcir en parte el deterioro de la autonomía de las entidades federativas, no solo en el plano legal, sino también en la visión y el criterio de la autoridad nacional es que las funciones a que se refiere el art. 41, párrafo 2.º, base V, apartado B, inciso a), numerales 1, 2, 4, 5 y 6 de la Constitución, sean delegadas de forma permanente a los órganos electorales locales; y solo sean retiradas mediante un procedimiento claramente desarrollado en la ley, cuando a juicio fundado y motivado del Consejo General las autoridades electorales locales no ejerzan responsablemente las funciones mencionadas de acuerdo con el desarrollo de los procesos y los resultados electorales.

Hasta este momento, la postura del Consejo General del INE ha sido que la delegación de facultades solo se otorgará cuando los órganos electorales de los Estados demuestren madurez en el ejercicio de sus funciones, demostración que no será posible mientras no se les entregue la responsabilidad de ejercer las tareas fundamentales para la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, y en tanto el INE mantenga la actitud de padre exigente y regañón frente a hijos menores de edad a los que considera incapaces de actuar responsablemente.

En opinión de quien esto escribe, la autoridad electoral local debe hacerse responsable de los mecanismos de selección y designación de funcionarios de mesas directivas de casilla, reservándose el INE la facultad de determinar los mecanismos de selección; igualmente deben encargarse de la determinación de los lugares de instalación de casillas, con apego a las disposiciones legales, así como a diseñar y ejecutar los programas y acciones de capacitación electoral en los procesos no concurrentes, y tener participación real en ellos durante los procesos electorales concurrentes, responsabilizándose de todo aquello que no sea común a ambos niveles de elección. También deben ser de su absoluta responsabilidad los programas de resultados preliminares de elecciones locales, la autorización y calificación de encuestas o sondeos de opinión, la observación electoral, los conteos rápidos, el diseño e impresión de documentos y la producción de materiales electorales, sin que el INE tenga la posibilidad de ejercer las facultades de atracción y asunción, salvo que esa determinación se notifique al órgano local por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral local en que vayan a ejercerse dichas facultades.

Un tema que requerirá de nueva reforma constitucional es el relativo a la fiscalización de los recursos que reciban los partidos tanto políticos nacionales como locales del erario estatal, así como el sistema de sanciones que resulte aplicable a los incumplimientos en este sentido.

Por lo demás, estimo que debe establecerse que el INE solo podrá ejercer la facultad de atracción de cualquiera de las funciones que corresponden a órganos electorales locales, cuando sea evidente o probado que la actuación de estos es contraria a la ley o a los principios generales de la materia electoral. Asimismo, no podrá tener participación alguna en la designación de los órganos distritales de los Estados y en los municipales, en el desarrollo de los cómputos en los mismos ámbitos y en el cómputo estatal, así como en la calificación de las elecciones locales, en la declaración de su validez y en el diseño, impresión, elaboración y entrega de las constancias de mayoría y de asignación, salvo que haya asumido la organización de la elección en los términos expresados líneas arriba.

Por lo que hace a la geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y la división de los territorios estatales en secciones electorales, los criterios deberán incluir la opinión de los órganos electorales de los Estados en lo relativo a accesibilidad y vías de comunicación, de identidad económico-productiva de las regiones, identidad cultural y de costumbres, así como todos aquellos elementos que sean propios de la entidad.

Para la delegación de esas funciones la ley definirá como mecanismo obligatorio de cooperación, la celebración de convenios entre el órgano electoral nacional y los órganos locales, en los que se establezcan las responsabilidades que correspondan a cada uno de ellos y, en todo caso, el INE solo podrá reasumir el ejercicio de las facultades delegadas, hasta noventa días naturales antes del inicio del proceso electoral correspondiente, siempre y cuando con ello no se afecte la organización de las elecciones. Al ejercer su atribución de emitir 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, prevista en el art. 41, párrafo 2.º, base V, apartado B, inciso a), numeral 5 de la Constitución, el INE recabará y tomará en consideración la opinión de los órganos electorales locales.

En estas materias, el INE tendrá funciones de supervisión del cumplimiento de los convenios celebrados con los órganos electorales locales.

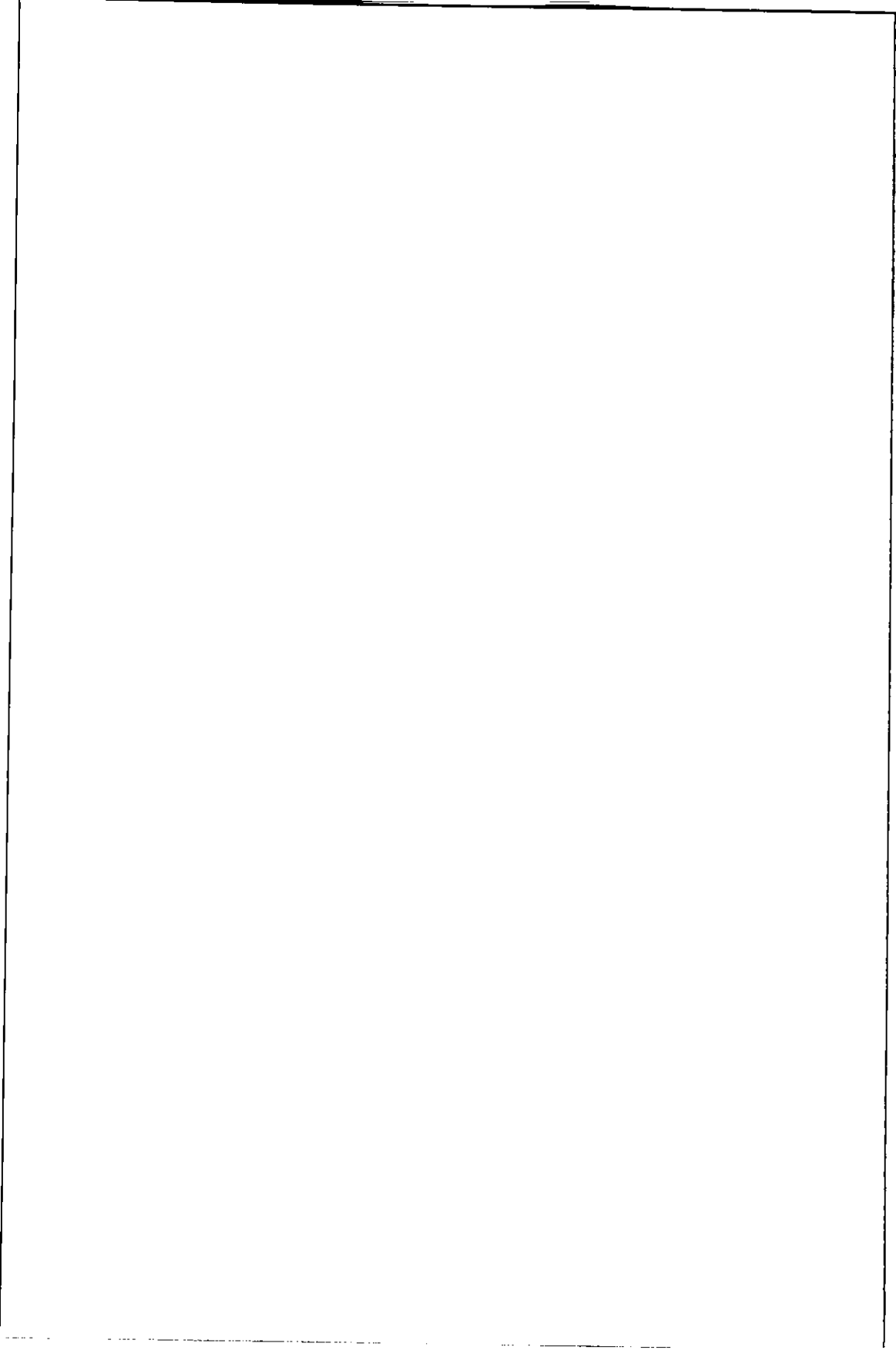
V. BIBLIOGRAFÍA

- CAMARGO GONZÁLEZ, I., *El régimen interior de las entidades federativas*, Biblioteca Jurídica Virtual, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/6/2642/7.pdf>.
- CARBONELL, M. (2004), *Constitución, reforma constitucional y fuentes del Derecho en México*, México, Porrúa, 5.ª ed.
- *El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual, en <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/dconstla/cont/2003/pr/pr21.pdf>.
- CRESPO ISMAEL, A. M., *La forma de gobierno en México: presidencialismo versus parlamentarismo* <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/polis/cont/20003/pr/pr5.pdf>.
- GALVÁN RIVERA, F. (2010), «El poder electoral: federal y local», en *Revista Evolución*, año 8, núm. 34, Culiacán, Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. (2004), *Principios constitucionales de las elecciones en las entidades federativas*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Colección de cuadernos de divulgación sobre aspectos doctrinarios de la justicia electoral, núm. 5, México.

- GUILLÉN LÓPEZ, T. (2001), *Federalismo, gobiernos locales y democracia*, Instituto Federal Electoral, Col. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 17, México.
- JELLINEK, G. (2000), *Teoría general del Estado*, trad. Fernando de los Ríos, México, Fondo de Cultura Económica, Sección de Obras de Política y Derecho.
- MÁRQUEZ RÁBAGO, Sergio R., *Evolución constitucional mexicana*, México, Porrúa, 1.ª ed., 2002.
- MUÑOZ LOZANO, E. A. (2013), «Propuestas para el fortalecimiento del federalismo electoral», en L. J. MOLINA PIÑEIRO, M.ª L. CASTAÑEDA RIVAS y M.ª de J. GARCÍA RAMÍREZ (coords.), *Monitor Democrático 2013-2 / Democracia representativa electoral en México: ¿federalista! o ¿centralista?*, México, Coedición del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, UNAM, Facultad de Derecho UNAM y COPUEX, 1.ª ed., t. I.
- REYES HEROLÉS, J., MANCERA CORCUERA, C. et al. (2014), *La Constitución Transformadora*, compilación, México, Fundación Colosio, 1.ª ed.
- TENA RAMÍREZ, F. (2007), *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 39.ª ed.
- VALADÉS, D., y SERNA DE LA GARZA, J. M.ª (coords.), *Federalismo y regionalismo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Serie Doctrina Jurídica, núm. 229, en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=1640>.
- ZAMBRANO GRIJALVA, J. (2014), «Reforma política o regresión», en A. GALLARDO y J. SILVA (coords.), *Reforma Electoral y Cambio de Régimen Político y de Gobierno. Por una democracia de resultados*, México, PRI Fundación Colosio, Colección de análisis y debate de las Reformas del Pacto por México, vol. 5, 1.ª ed.

Legislación

- Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos (1824).
- Constitución Política Mexicana comentada (1857).
- bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1788/44.pdf.



CAPÍTULO SEGUNDO

DISTRITACIÓN ELECTORAL SINALOA 2015 Y SU IMPLICACIÓN EN EL PROCESO ELECTORAL 2016

Guillermina MARTÍNEZ CONTRERAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA: 1. Antecedentes. 2. Integración.—III. GEOGRAFÍA ELECTORAL DE SINALOA ANTERIOR A LA DISTRITACIÓN 2015: 1. Mapa electoral de Sinaloa anterior a la distritación.—IV. DISTRITACIÓN 2015: 1. Objetivos. 2. Criterios y reglas operativas. 3. Análisis de escenarios. 4. Mapa electoral de Sinaloa. 5. Índice poblacional electoral y distribución seccional.—V. CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES PARA EL PROCESO ELECTORAL SINALOA 2016.—VI. CONCLUSIÓN.—VII. PROPUESTA.—VIII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La novedad y el desconocimiento del tema «distritación electoral» motivan su análisis. La reforma electoral de 2014 trajo consigo cambios trascendentales en la materia, pues los ahora nombrados Organismos Públicos Locales (OPLE), de las entidades federativas del país, son encargados de organizar los procesos electorales y enfrentan transformaciones radicales.

En marzo de 2015, la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral (INE), mediante Acuerdo INE/JGE45/2015, aprobó el Proyecto de distritación para las entidades federativas con procesos electorales locales 2015-2016 y 2016-2017. Una de ellas es Sinaloa.

Se creó un comité especializado que, según variables como población, geografía, socioeconómicas y diversidad indígena, entre otras, formuló criterios para este procedimiento.

El presente ensayo describe la evolución de la geografía electoral del Estado de Sinaloa, la configuración de los distritos electorales anterior a la distritación, los actuales, así como los consejos instalados para el proceso electoral Sinaloa 2016.

Para facilitar su comprensión, el documento se integra de seis apartados. El primero describe antecedentes e integración del Instituto Electoral; se analiza la geografía electoral de Sinaloa anterior a la distritación 2015, su evolución y clasificación de secciones electorales que integraron Sinaloa, así como su situación actual; se estudia el procedimiento de la distritación de Sinaloa en 2015; se estudia a los consejos distritales y municipales para el proceso electoral Sinaloa 2016 y analiza la conclusión desde el punto de vista sobre los temas del presente trabajo. La última parte sugiere una propuesta que incremente la funcionalidad de las próximas distritaciones electorales.

II. INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA

1. Antecedentes

El Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, anteriormente Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (CEE), se creó en 1992; entre 1968 y ese año, la autoridad electoral en Sinaloa era la Comisión Estatal Electoral, presidida por el secretario general de Gobierno; un diputado designado por el Congreso; tres comisionados designados por los partidos políticos o por los Poderes Ejecutivo y Legislativo; y el secretario, notario público reconocido de la ciudad de Culiacán. Tras varias modificaciones a la legislación, se incrementó el número de comisionados a partir del número de partidos registrados, e incorporó también un secretario técnico y un director del Registro Estatal de Electores.

De acuerdo con el licenciado en sociología, Enrique Vega Ayala, consejero ciudadano del CEE de 2001 a 2010, y secretario del mismo órgano para el proceso electoral 2013, el nacimiento del CEE «se da en la ola nacional de la ciudadanización de los órganos de autoridad administrativa en esta materia. Factor que se tiene hoy como piedra angular de la configuración democrática de la institucionalidad electoral en México. La reforma legal de 1995, relacionada con el formato de selección de los integrantes del Consejo, contribuyó a reforzar ese

carácter, al eliminar la intervención del Ejecutivo estatal en el procedimiento respectivo»¹.

El CEE, por disposición legal, alcanzó la ciudadanización en 1995. A partir de 1998, con las reformas hechas a la Ley Electoral del Estado, se contempló mantener un domicilio permanente de sus oficinas en la ciudad de Culiacán, capital de Sinaloa.

2. Integración

La reciente aprobada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en su art. 138, establece: «La organización de las elecciones es una función estatal, que se ejerce en coordinación con el Instituto Nacional Electoral por un organismo público local, denominado Instituto Electoral del Estado de Sinaloa [...] estará integrado por: El Consejo General, los consejos distritales electorales, los consejos municipales electorales y las mesas directivas de casilla».

Al paso de los años, el Consejo General ha modificado su integración. De 1995 a 2004 se conformó por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, propietarios y suplentes, a partir de la reforma a la ley electoral local de 2006, disminuye a seis consejeros en los subsecuentes procesos electorales, como lo muestra la siguiente tabla:

<i>Procesos electorales</i>	1995-1998			2001-2004			2007-2010			2013			2016		
	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total	H	M	Total
Cargo															
Presidente	1	0	1	1	0	1	0	1	1	1	0	1	0	1	1
Consejero propietario	7	1	8	7	1	8	5	1	6	5	1	6	3	3	6
Consejero suplente	8	0	8	8	0	8	2	1	3	2	1	3	0	0	0

H: Hombres. M: Mujeres.

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. IEES.

¹ <http://sinaloa2007elecciones.blogspot.mx/2007/01/el-origen-del-consejo-estatal-electoral.html>.

III. GEOGRAFÍA ELECTORAL DE SINALOA ANTERIOR A LA DISTRITACIÓN 2015

Gustavo Ernesto Emmerich (Votos y mapas) expresa que la geografía electoral «es una rama de la ciencia política que estudia la distribución territorial de los sufragios (y la abstención)»².

El fundamento constitucional en escala local está en el art. 24, que señala: «El Congreso del Estado se integrará con 40 diputados, 24 de ellos electos por el sistema de mayoría relativa en distritos electorales uninominales y 16 diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, mediante el sistema de lista de candidatos votada en circunscripción plurinominal». En el mismo artículo se establece que la división del territorio en distritos electorales estará a cargo del Instituto Nacional Electoral, con base en el último censo general de población y los criterios que determine el Consejo General.

De lo anterior se desprende que el territorio se divide geográficamente en veinticuatro distritos electorales uninominales, que a su vez se subdividen en secciones electorales.

De acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), en su art. 147, una sección electoral «es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales para la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores». De igual forma estipula que «cada sección tendrá como mínimo 100 electores y como máximo 3.000».

En cada sección, el día de la jornada electoral, por cada 750 electores o fracción se instala una casilla para recibir la votación de sus electores.

Al analizar la geografía electoral de Sinaloa veinte años atrás, en cinco procesos electorales consecutivos no presentó modificación alguna, pues mantuvo 3.789 secciones en 24 distritos.

Es probable que, debido al crecimiento y movilidad poblacionales, algunas secciones incrementaron o bajaron su número de electores, al rebasar el máximo o el mínimo establecidos.

En 1990 se creó el Instituto Federal Electoral (IFE) y se publicó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), donde se le atribuye a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores la facultad de «mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, municipio y sección electoral».

² <http://diccionario.inep.org/G/GEOGRAFIA-ELECTORAL.html>.

A partir de 2008 el IFE, derivado de los programas de «Reseccio-namiento 2007 e integración seccional 2008», realiza adecuaciones a la cartografía electoral. En aquel entonces, el COFIPE establecía que cada sección debía tener como mínimo 50 electores y como máximo 1.500.

En aquella ocasión en Sinaloa 16 secciones se dieron de baja; ca-torze por encontrarse con menos de 50 electores; y dos por dificultades para instalar casilla, pues tenían instalaciones militares. Los electores fueron reasignados a secciones anexas y mantuvieron las condiciones para el ejercicio seguro de su voto.

A continuación se detallan las modificaciones:

<i>Secciones con menos de 50 ciudadanos</i>								
Núm.	DTTO FED	DTTO LOC	Municipio		Sección		Padrón	LN
			CVE	Nombre	CVE	Tipo		
1	1	1	7	Choix	1738	4	46	45
2	1	10	13	Mocorito	3044	4	47	46
3	1	10	13	Mocorito	3062	4	32	30
4	1	5	17	Sinaloa	3428	4	35	32
5	1	5	17	Sinaloa	3457	4	42	42
6	1	5	17	Sinaloa	3531	4	29	29
7	3	8	2	Angostura	516	4	39	39
8	3	15	18	Navolato	3755	4	47	43
9	4	6	11	Guasave	2378	4	49	46
10	6	23	9	Escuinapa	1898	4	47	44
11	6	19	12	Mazatlán	2986	4	47	46
12	6	18	16	San Ignacio	3377	4	39	38
13	6	18	16	San Ignacio	3391	4	4	4
14	7	14	6	Culiacán	1601	4	42	41
<i>Secciones con instalaciones navales o militares con dificultad para la instalación de casillas</i>								
15	3	9	15	Salvador Alvarado	3237	2	920	878
16	5	12	6	Culiacán	1331	2	1.098	1.023

Para dar seguimiento al programa de Reseccionamiento 2010. Cuarta etapa, en 2011 el IFE actualiza la cartografía electoral de Sinaloa y da de baja la sección 2672 para crear 26. Esta sección poseía más de quince mil ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.

Núm.	Dto Fed	Dto Loc	Municipio		Sección origen (Baja)	Corte: Febrero 22, 2011		Escenarios recomendados por Comisión Nacional de Vigilancia		
			Cve	Nombre		Padrón	LN	Secciones temporales propuestas	Evaluación	
1	6	19	12	Mazatlán	2.672	15.522	14.701	26	92,2	
					Rango de secciones de nueva creación					
					Inicia					Termina
					3790					3815

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

Atendiendo la cronología de las modificaciones a la cartografía del territorio de Sinaloa, en 2012 el Consejo General del IFE modificó la cartografía electoral a través del proyecto Reseccionamiento 2011-2012, da de baja 11 secciones y origina 22. Detalles en las siguientes tablas.

La sección 2808 excedía el rango máximo de electores establecido.

Núm.	Dto Fed	Dto Loc	Municipio		Sección	Evaluación	Escenarios recomendados por Comisión Nacional de Vigilancia		Rango de secciones nuevas (22)	
			Cve	Nombre			Secciones creadas	Evaluación	Inicia	Termina
1	6	19	12	Mazatlán	2808	91,38	22	92,2	3816	3837

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

Las siguientes 10 secciones estaban debajo del número de electores permitidos por sección:

Núm.	Dtto Fed	Dtto Loc	Municipio		Sección Origen			Sección Destino		
			Cve	Nombre	Cve	Lista Nominal		Cve	Lista Nominal 25-Jul-12	
						28-Feb-11	25-Jul-12		Antes	Des-pues
1	01	1	007	Choix	1739	38	37	1704	155	192
2	01	5	017	Sinaloa	3438	29	38	3437	174	212
3	01	5	017	Sinaloa	3463	38	53	3461	303	356
4	03	15	018	Navolato	3771	17	11	3779	423	434
5	06	16	005	Cosala	0684	42	63	0685	135	198
6	06	19	012	Mazatlan	2952	47	49	2953	315	364
7	06	22	014	Rosario	3160	33	36	3163	315	351
8	06	18	016	San Ignacio	3375	28	32	3380	87	119
9	06	18	016	San Ignacio	3378	44	43	3379	188	231
10	06	18	016	San Ignacio	3388	33	38	3372	490	528

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

1. Mapa electoral de Sinaloa anterior a la distritación

Anterior a la distritación, el mapa electoral de Sinaloa tenía como mínimo un distrito electoral por municipio; en los municipios con mayor población, Ahome, Guasave y Mazatlán, se conformaban por dos distritos; Culiacán integraba cuatro. Para atender al art. 68, de la ley electoral local, en los cuatro municipios citados, en cada una de sus cabeceras, se instalaba un consejo municipal.

La organización de los procesos electorales tuvo 28 consejos electorales, 24 distritales y cuatro municipales.



Núm.	Municipio	Cantidad de distritos
1	Choix	1
2	El Fuerte	1
3	Ahome	2
4	Sinaloa	1
5	Guasave	2
6	Angostura	1
7	Salvador Alvarado	1
8	Mocorito	1
9	Badiraguato	1
10	Cullacán	4
11	Navolato	1
12	Cosalá	1
13	Elota	1
14	San Ignacio	1
15	Mazatlán	2
16	Concordia	1
17	Rosario	1
18	Escuinapa	1
Total		24

A continuación se resumen las diferentes modificaciones seccionales de la geografía electoral de Sinaloa:

<i>Procesos electorales</i>			
<i>1995, 1998, 2001, 2004, 2007</i>	<i>2010</i>	<i>2013</i>	<i>2016 (Distritación 2015)</i>
24 Distritos Electorales Uninominales			
Secciones electorales			
3.789	3.773	3.809	3.804

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

IV. DISTRITACIÓN 2015

Para una representación política equilibrada de la población se crean los distritos electorales, en su diseño se valoran datos como la población, accidentes geográficos, factores socioeconómicos, entre otros. Estos fundamentan la instrumentación de las elecciones, que definen a quienes ocuparán los cargos políticos.

«El trazo de límites geográficos con fines electorales se conoce como distritación o redistritación»³.

Como se mencionó, una de las nuevas atribuciones que asignó la reforma electoral al Instituto Nacional Electoral (INE) es la de conformar y actualizar la geografía electoral, para determinar los distritos electorales, en lo federal y local, acorde a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones Procedimientos Electorales, Constituciones y leyes locales de las entidades federativas del país.

Para ello, el INE crea el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los trabajos de Distritación, instancia especializada para asesorar técnica y científicamente el desarrollo de esta actividad.

1. Objetivos

La distritación llevada a cabo en Sinaloa debía cumplir con tres objetivos principales:

- a) Considerar como base el último censo de población 2010.
- b) Crear distritos electorales con la garantía de que propiciarán una representación política equilibrada de sus habitantes.
- c) Considerar las propuestas que los partidos políticos realicen a los escenarios formulados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los trabajos de Distritación.

2. Criterios y reglas operativas

Los criterios y reglas operativas que rigieron el análisis y delimitación territorial de los distritos fueron aprobados en el Acuerdo INE/GC195/2015 el 15 de abril; posterior a ello, el 22 del mismo mes, se hizo lo propio con los catálogos de municipios y secciones del marco geográfico electoral de Sinaloa, el insumo para crear los primeros escenarios de distritación.

³ http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-46112014000200008.

<i>Crterios</i>	<i>Reglas operativas</i>
1. Equilibrio poblacional. Número de distritos cumpliendo lo dispuesto en la Constitución estatal local.	Se cumplirá el número de diputados de mayoría relativa que establezca la Constitución estatal local.
2. Número de habitantes que tendrá cada distrito.	Como base el Censo de Población y Vivienda 2010. Población media estatal será igual a la población estatal censo 2010 sobre el número de distritos a conformar.
3. Distritos integrados con municipios de población indígena. Cuando sea factible, se conformarán los distritos con municipios que cuenten con 40 por 100 o más de población indígena.	Se identificarán los municipios con 40 por 100 o más de población indígena, los que sean colindantes entre sí serán agrupados. Se sumará la población, en caso de que la suma sea mayor a la población media estatal más de 15 por 100, se dividirá la agrupación municipal para integrar distritos dentro del margen permitido. En el caso de que sea necesario integrar un municipio no indígena, se preferirá al municipio con mayor proporción de población indígena.
4. Integridad municipal. Los distritos se construirán preferentemente con Municipios completos.	Para integrar los distritos se utilizará la división municipal. La unidad de agregación mínima será la sección electoral. Municipios cuya población sea suficiente para conformar uno o más distritos enteros, respetando la desviación máxima poblacional de ± 15 por 100. Se unirán municipios que excedan el rango máximo de ± 15 por 100.
5. Compacidad. Los límites de los distritos tengan una forma geométrica lo más cercana a un polígono regular.	Se aplicará una fórmula matemática que optimice la compacidad geométrica de los distritos a conformar.
6. Tiempos de traslado. Distritos buscando facilitar el traslado en su interior.	Se tomarán en cuenta los tiempos de traslado entre las cabeceras municipales. Se calculará un tiempo de traslado de corte por entidad. Dos municipios se considerarán como no vecinos, si el tiempo de traslado entre ellos es mayor que el tiempo de corte.
7. Los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites geo-electorales aprobados por el INE.	Se identificarán las unidades geográficas (secciones y/o municipios) que presenten discontinuidades territoriales en su conformación. Se agruparán territorialmente las unidades geográficas que presenten discontinuidad, salvo que dicho agrupamiento impida formar distritos dentro del rango de desviación poblacional permisible.

<i>Criterios</i>	<i>Reglas operativas</i>
8. Sobre los escenarios propuestos por la DERFE podrán considerarse factores socioeconómicos y accidentes geográficos que modifiquen los escenarios, siempre y cuando:	a) Se cumplan todos los criterios anteriores; y b) Se cuente con el consenso de la Comisión Nacional de Vigilancia.

Fuente: INE. Análisis y evaluación del escenario final de distritación local que realiza el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación del Trabajos de Distritación para el Estado de Sinaloa.

El desarrollo del proceso de distritación estuvo a consideración de los partidos políticos a nivel de las Comisiones Nacional y Local de Vigilancia, el Instituto Estatal Electoral de Sinaloa y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con las asesorías del Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación.

3. Análisis de escenarios

Dos escenarios de distritación realizó el Comité Técnico. En el primero se recibieron dos propuestas, las cuales cumplieron con las reglas para su conformación, una de la Comisión Local de Vigilancia y otra de la representación del PRI ante la Comisión Local de Vigilancia.

Ambas propuestas hechas al primer escenario presentaron una función de costo muy elevado y desviación poblacional que triplicó la del primer escenario. Por ello el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los trabajos de Distritación recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que el primer escenario se mantenga para el segundo.

Para el segundo escenario se recibieron once propuestas: PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, PNA, Morena, Encuentro Social y Humanista en la Comisión Local de Vigilancia presentaron el mismo valor en la función de costo, por lo cual se considera como una sola propuesta. La última es del PAN ante la Comisión Nacional de Vigilancia.

La propuesta de las representaciones del PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, PNA, Morena, Encuentro Social y Humanista en la Comisión Local de Vigilancia contiene elementos de optimización significativos; mejor el índice de población; la función de costo es mejorada; resuelve aspectos de tiempos de traslado en el norte del Estado; atiende el principio de integridad municipal. Lo anterior en relación con el

segundo escenario. El Comité juzga viable la propuesta y rectifica el problema de fraccionamiento de municipios.

La propuesta del PAN ante la Comisión Nacional de Vigilancia es considerada inviable por el Comité, ya que registra una desviación poblacional que casi duplica a la del segundo escenario y tiene una función de costo muy elevada, aunado a lo anterior carece de argumentos que justifiquen las adecuaciones sugeridas.

Derivado de lo anterior, el Comité Técnico para el Seguimiento y Evaluación de los Trabajos de Distritación recomienda a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que la propuesta integrada por el PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, MC, PNA, Morena, Encuentro Social y Humanista ante la Comisión Local de Vigilancia sea adoptada y presentada como escenario final, con la recomendación de corregir el problema de fracciones municipales existente en el municipio de Guasave.

En el Acuerdo INE/CG411/2015, del 13 de julio de 2015, el Consejo General aprueba la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Sinaloa y sus respectivas cabeceras distritales.

4. Mapa electoral de Sinaloa

Resulta de la distritación 2015 y al igual que el anterior se conforma de veinticuatro distritos, pero ahora divididos de forma diferente.

Los criterios y herramientas de la distritación trazaron sobre los municipios nuevas líneas, como distritos conformados hasta por cuatro municipios. En el caso del municipio de Culiacán, el más grande, forma siete distritos y complementa unos más. Detalles en el siguiente mapa.



Núm.	Municipio	Cantidad de distritos
1	Choix	1
2	El Fuerte	1
3	Ahome	1
4	Guasave	2
5	Sinaloa	1
6	Angostura	1
7	Salvador Alvarado	1
8	Mocorito	1
9	Badiraguato	1
10	Navolato	1
11	Culiacán	1
12	Cosalá	7
13	Elota	1
14	San Ignacio	1
15	Mazatlán	3
16	Concordia	1
17	Rosario	1
18	Escuinapa	1
Total		24

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

5. Índice poblacional electoral y distribución seccional

Uno de los criterios que atendió la conformación de los nuevos distritos fue el criterio poblacional, aquí el antes y después de realizada la distritación en el Estado de Sinaloa.

<i>Consejos Distritales 2013</i>			
<i>Dtto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Sec- ciones</i>	<i>Padrón Electoral julio 2013</i>
1	Choix	71	25.240
2	El Fuerte	176	74.185
3	Ahome	230	169.012
4	Ahome	225	132.211
5	Sinaloa	189	67.530
6	Guasave	212	116.371
7	Guasave	226	91.005
8	Angostura	106	36.167
9	Salvador Alvarado	149	61.275
10	Mocorito	132	38.378
11	Badiraguato	66	23.988
12	Culiacán	287	178.511
13	Culiacán	257	193.359
14	Culiacán	193	96.162
15	Navolato	174	100.943
16	Cosalá	34	13.061
17	Elota	61	28.832
18	San Ignacio	45	18.371
19	Mazatlán	374	268.469
20	Mazatlán	127	64.029
21	Concordia	46	21.882
22	Rosario	88	38.154
23	Escuinapa	64	40.168
24	Culiacán	277	174.859
Total		3.809	2.072.162

<i>Consejos Distritales, distritación 2015</i>			
<i>Dtto</i>	<i>Municipio</i>	<i>Sec- ciones</i>	<i>Padrón Electoral agosto 2015</i>
1	Choix. El Fuerte	247	94.323
2	Ahome	109	82.025
3	Ahome	151	81.548
4	Ahome. Guasave	160	84.748
5	Ahome	87	79.901
6	Guasave. Sinaloa	228	78.714
7	Guasave	180	80.438
8	Guasave	167	80.154
9	Angostura. Salvador Alvarado	255	94.379
10	Badiraguato. Mocorito. Navolato	243	80.138
11	Navolato	127	76.209
12	Culiacán	66	87.722
13	Culiacán	161	94.460
14	Culiacán	270	102.644
15	Culiacán	78	78.667
16	Culiacán	55	76.333
17	Culiacán	155	90.743
18	Culiacán	179	87.202
19	Cosalá. Culiacán. Elota. San Ignacio	187	81.827
20	Mazatlán	94	87.678
21	Mazatlán	76	83.221
22	Mazatlán	189	94.515
23	Concordia. Mazatlán	188	85.459
24	Escuinapa. Rosario	152	75.930
Total		3.804	2.038.978

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

Nótese el equilibrio alcanzado en el número de personas que conforman el padrón electoral de agosto 2015 una vez llevada a cabo la distritación.

V. CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES PARA EL PROCESO ELECTORAL SINALOA 2016

Los consejos distritales y municipales son organismos encargados de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación del proceso electoral en sus ámbitos de competencia. De acuerdo con los arts. 150 y 158 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, son dependientes del Instituto Estatal Electoral de Sinaloa y funcionan durante el proceso electoral. Los consejos tienen su residencia en la cabecera respectiva, de cada distrito o municipio.

El art. 158 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa establece que «los Consejos Municipales [...] funcionarán en cada uno de los municipios y se instalarán en la cabecera respectiva. En los municipios que tengan un solo distrito electoral, el Consejo Distrital hará las veces de Consejo Municipal». De acuerdo con lo anterior y a la nueva demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales del Estado de Sinaloa, el Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa concluyó en el Acuerdo IEES/CG/015/15 que los municipios de El Fuerte, Sinaloa, Salvador Alvarado, Mocorito, Elota y Rosario tienen un solo distrito electoral, actualizándose la disposición citada del art. 28 y, por tanto, corresponderá a los consejos distritales que se instalen en las cabeceras de los municipios de referencia, fungir como consejo municipal para encargarse de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación del proceso de elección de diputados y ayuntamientos, como se muestra en la siguiente tabla:

Sinaloa 2015-2016

	<i>Distrito</i>	<i>Consejo Distrital en funciones de Consejo Municipal</i>	<i>Consejo Municipal</i>
1	Choix y El Fuerte	El Fuerte	Choix
2	Ahome		Ahome
3	Ahome		
4	Ahome y Guasave		
5	Ahome		

<i>Distrito</i>		<i>Consejo Distrital en funciones de Consejo Municipal</i>	<i>Consejo Municipal</i>
6	Guasave y Sinaloa	Sinaloa	
7	Guasave		Guasave
8	Guasave		
9	Angostura y Salvador Alvarado	Salvador Alvarado	Angostura
10	Badiraguato, Mocorito y Navolato	Mocorito	Badiraguato
11	Navolato		Navolato
12	Culiacán		Culiacán
13	Culiacán		
14	Culiacán		
15	Culiacán		
16	Culiacán		
17	Culiacán		
18	Culiacán		
19	Cosalá, Elota, San Ignacio y Culiacán	Elota	San Ignacio
			Cosalá
20	Mazatlán		Mazatlán
21	Mazatlán		
22	Mazatlán		
23	Concordia y Mazatlán		Concordia
24	Escuinapa y Rosario	El Rosario	Escuinapa
Total		6	12

Fuente: Archivo Coordinación de Organización del IEES.

Para el proceso electoral local se instalaron 24 consejos distritales y 12 municipales. La organización del proceso electoral estuvo bajo la administración de 32 oficinas dispersas en todo el Estado —cuatro más que las instaladas en procesos anteriores—, dirigidas por la oficina central del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

VI. CONCLUSIÓN

Después de un largo periodo, la dinámica demográfica —con nacimientos, defunciones y migración— ocasionó que, gradualmente, los distritos electorales perdieran y ganaran población, cuyos resultados fueron distritos mal proporcionados. Por eso, la distritación electoral local en Sinaloa de 2015 fue justa y necesaria. Logró su objetivo, conformó veinticuatro distritos electorales equilibrados y propició una representación ciudadana equilibrada en los órganos de gobierno local.

La tarea se ejecutó con tecnología de vanguardia y especialistas en las diferentes disciplinas requeridas, con apertura democrática al convocar la participación de partidos políticos, locales y federales, en sus diferentes fases, lo cual permitió transparencia del ejercicio.

El proceso electoral local 2016 fue innovador, la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa (LIPEES), así como la reciente distritación electoral —aprobada en julio de 2015—, implicaron rediseñar en corto tiempo una estructura estatal completamente diferente a todas las anteriores.

Los nuevos distritos integrados por más de un municipio y otras formas de participación como candidatos independientes, candidaturas comunes y coaliciones, así no tener claro si registrarse por la LIPEES o por la LGIPE, originó conflictos internos que retardaron el diseño de la logística operativa en los consejos electorales y de los modelos de documentación y material electoral.

Aunado a lo anterior, la constante supervisión del Instituto Nacional Electoral y la solicitud excesiva de información provocaron cierto grado de molestia que crearon un clima de dependencia institucional al mismo.

Es común «aventarse» la culpa entre ambos organismos cuando se detecta una falla durante el proceso electoral.

Puede justificarse que lo señalado se debió al desarrollo de este proceso electoral con nuevas reglas, nueva geografía electoral y en «coordinación» con el Instituto Nacional Electoral.

Aún se trabaja en el «diagnóstico y evaluación» del proceso electoral local Sinaloa 2016, el Instituto Nacional Electoral implementó una serie de cuestionarios sobre la operación de los programas practicados por el IEES, que todavía tiene pendientes de responder.

VII. PROPUESTA

Debido a los inconvenientes durante el desarrollo del proceso electoral local 2016, es conveniente acordar con el Instituto Nacional Electoral que la siguiente distritación la realice con suficiente tiempo anticipatorio para organizarlo eficazmente.

Para no generar cambios drásticos en la conformación de los distritos, los ejercicios de distritación deben realizarse en periodos breves.

El equilibrio de los trabajos operativos en preparar, desarrollar, vigilar y calificar las elecciones obliga a analizar la posibilidad de instalar, cuando correspondan las tres elecciones —gobernador, diputados, presidentes municipales, síndico procurador y regidores—, 18 consejos electorales municipales, esto debido a la nueva composición surgida de la distritación 2015.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.
- Memoria Proceso Electoral Sinaloa 2001.
- Memoria Proceso Electoral Sinaloa 2004.
- Memoria Proceso Electoral Sinaloa 2007.
- Memoria Proceso Electoral Sinaloa 2010.
- Memoria Proceso Electoral Sinaloa 2013.

CAPÍTULO TERCERO

**FACULTAD REGLAMENTARIA DEL INSTITUTO
ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA
DESPUÉS DE LA REFORMA
ELECTORAL 2014-2015**

Xóchitl Amalia LÓPEZ ULLOA

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. FACULTAD REGLAMENTARIA: 1. Concepto de facultad reglamentaria. 2. Qué se reglamenta. 3. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa y su facultad para reglamentar.—III. REGLAMENTACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL 2014-2015: 1. Reglamentación del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, no acorde a la reciente reforma electoral 2014-2015. 2. Comisión de Reglamentos y Normatividad, proyección reglamentaria, retos. 3. Mencionar la reglamentación y demás normatividad aprobada por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La facultad reglamentaria es una de las atribuciones del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

La construcción de criterios homogéneos para la creación de reglamentos, lineamientos y demás normatividad emitida por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa es una tarea en constante desarrollo por la dinámica del Derecho administrativo electoral.

En este trabajo se mencionará cómo el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, durante el proceso electoral local

2015-2016, ejerció y desarrolló la facultad reglamentaria y, en consecuencia, se identificarán las áreas de oportunidad para trabajar por parte del órgano administrativo electoral en la entidad.

Una de las principales tareas del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa es la organización de las elecciones en la entidad; sin embargo, existe un periodo de planeación para adecuar el marco normativo jurídico interno y el marco jurídico general, que servirá de base para la ejecución adecuada de las etapas de los próximos procesos electorales.

El Derecho positivo y las teorías pura del Derecho y la nomodinámica jurídica de Hans Kelsen, de la gradación del Derecho de Merk respecto de normas jurídicas que facultan la creación de otras normas y el mandato estudiado en el concepto de facultad por Ulises Schmill, así como aportaciones de Valls sobre el reglamento, son parte de la base teórica que sustentan el presente ensayo.

Este trabajo aportará una base teórica y visión general del ejercicio de la facultad reglamentaria que desarrolló, durante el proceso electoral local 2015-2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. El planteamiento responderá: ¿el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa debe tener una nueva visión en el ejercicio de la facultad reglamentaria estandarizando criterios para la creación de normatividad electoral?

Para responder la interrogante, el lector identificará un ensayo de carácter documental descriptivo, integrado por dos capítulos: facultad reglamentaria, donde se abordan los conceptos de facultad y reglamento, así como qué se reglamenta.

En el segundo capítulo, la reglamentación del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa después de la reforma electoral 2014-2015, se menciona la reglamentación que recibió el organismo, la pertinencia de la creación, por primera vez, en la vida del órgano electoral de una Comisión de Reglamentos y Normatividad, la proyección reglamentaria integrada en tres etapas para elaborar proyectos normativos, los retos para la creación de los reglamentos y lineamientos, la mención resumida para la creación de segundo y tercer proyectos de cada uno de los reglamentos y lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto durante el proceso electoral 2015-2016.

El ensayo concluye si el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa debe tener una nueva visión de qué y cómo se reglamenta.

II. FACULTAD REGLAMENTARIA

1. Concepto de facultad reglamentaria

En una sociedad podemos identificar seres humanos «altruistas y egoístas»¹, los primeros que fácilmente se adaptan a las normas sociales de convivencia; los segundos, sin convivencia pacífica en colectividad.

Ahí es donde el Derecho positivo tiene que regular mediante normas jurídicas las conductas de la sociedad. Los actos que realiza el ser humano se consideran de acciones u omisiones; sin embargo, no todo acto está regulado por la ciencia del Derecho.

A través de la norma jurídica se comunica a la sociedad, desde una conducta, sanción, prohibición o facultad para generar otras normas jurídicas; por ende, la creación de normas jurídicas se encuentra regulada en el Derecho positivo.

Algunos autores² reconocen que, a través del dinamismo jurídico, la gradación del Derecho y el mandato interiorizado en el concepto de facultad se dispone la facultad reglamentaria a los órganos del Estado.

El dinamismo jurídico y la gradación del Derecho justifican cómo una norma jurídica superior al resto del orden jurídico es la esencia para la creación de otras normas inferiores; sin embargo, este desarrollo jurídico solo puede ser ejercido si previamente una norma jurídica faculta reglamentar a un órgano del Estado.

Los órganos del Estado no tienen libertad absoluta para crear cualquier norma jurídica de graduación inferior respecto de normativa jurídica superior que los legitimó como órgano del Estado; es indispensable que exista una facultad que, en su concepto, represente un mandato, no como obligación, sino como permisión desde el constituyente de la norma jurídica para que un órgano del Estado pueda ejercer una facultad.

La facultad es el mandato establecido por el constituyente de un orden jurídico para que un órgano del Estado pueda generar actos jurídicos que regulen la convivencia en sociedad.

¹ H. KELSEN, *Introducción a la teoría pura del Derecho*, México, Asociación Peruana de Derecho Constitucional, 2002, p. 68.

² H. KELSEN, *Contribuciones a la teoría pura del Derecho*, México, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, 1995, p. 104.

U. O. SCHMILL, «El modelo del mandato, el orden jurídico y las normas de competencia», *Cuadernos de Filosofía del Derecho*, núm. 25, Departamento de Filosofía de la Universidad de Alicante, Espagráfic, 1989.

MERK citado en W. EBESTEIN, *La teoría pura del Derecho*, México, Ediciones Coyoacán, 2004.

En la sociedad fue necesario que se transitara de una facultad absoluta para la creación de normas jurídicas depositadas en una sola persona denominada soberano, rey o monarca, a una facultad relativa para la creación de normas jurídicas depositadas en órganos colegiados del Estado.

Órganos del Estado que emiten reglamentos para regular su vida interna o actos generales de la administración pública.

Pero ¿qué es el reglamento? La norma jurídica que ejecuta, complementa o cubre la necesidad específica del precedente normativo que lo originó.

Al ser más rápido en su creación en comparación con el proceso legislativo, cumple con el principio de «eficacia»³, el cual sirve a los órganos del Estado para materializar su quehacer institucional de acuerdo con la dinámica de la actividad pública.

Según lo anterior, el concepto de facultad reglamentaria es el mandato del constituyente para que un órgano del Estado genere la norma jurídica que ejecute, complemente o cubra una necesidad específica del precedente normativo que la originó.

2. Qué se reglamenta

Los órganos del Estado con facultad reglamentaria ejecutan, complementan o cubren una necesidad específica de una norma jurídica; entonces, es la norma jurídica lo que se reglamenta.

La norma jurídica se identifica en la constitución y demás ordenamientos jurídicos derivados.

Por ende, los reglamentos deben cumplir mínimamente con el principio de legalidad y reserva de ley; es decir, no ir más allá de la materia que se está facultando reglamentar asimismo, identificar si la norma jurídica a reglamentar, no tiene reservado para el legislador la facultad reglamentaria, en este caso, el resto de los órganos estatales estarán impedidos para desarrollar reglamentos en esa materia.

El reglamento es de carácter accesorio a la norma jurídica que reglamenta; en consecuencia, depende de que la norma que reglamenta se encuentra vigente; aunque existen excepciones cuando una norma jurídica es derogado y en los transitorios se dispone que se deja la vigencia del reglamento en lo que se emite o entra en vigor la nueva norma jurídica.

³ P. SANTAMARÍA, citado en E. GAMERO CASADO y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, 2.ª ed., 2005, p. 87.

De acuerdo con la doctrina⁴ existen por lo menos cuatro clases de reglamentos: de ejecución, los que accionan el contenido de una norma regularmente constitucional; de integración, los que desarrollan o complementan una norma jurídica generalmente derivada y los de necesidad, los que se faculta a un órgano del Estado la emisión del reglamento en caso de alguna situación extraordinaria que puede poner en riesgo la convivencia social.

3. Instituto Electoral del Estado de Sinaloa y su facultad para reglamentar

En el Derecho positivo, los constituyentes redactores de una Constitución, realizan actos que les permiten generar normas jurídicas que dirigirán la conducta de la sociedad.

Sin embargo, en una sociedad democrática, antes de iniciar la creación de normas, es necesario que los constituyentes hayan sido facultados para normar la conducta de sus receptores.

En algunas constituciones escritas, como la del Estado de Sinaloa, se estableció la democracia como principio jurídico. Principio que se clasifica en material y estructural: «El principio material atiende la responsabilidad de los poderes públicos, y el principio estructural a la jerarquía normativa»⁵.

El art. 1 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa establece: «El Estado de Sinaloa, como parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos, se constituye en un Estado democrático de derecho»; nótese que el término democrático el constituyente sinaloense lo dispuso en el primer artículo constitucional, enviando una señal al orden jurídico que se estará normando.

De ahí que la democracia, como principio jurídico en el caso de Sinaloa, representa un principio material de distribución de responsabilidades de poderes públicos; así como un principio estructural de la facultad para que estos poderes públicos emitan la normatividad jurídica estatal, todo con apego a un Estado democrático de Derecho.

Por ende, en la Constitución sinaloense se dispone el principio jurídico material, para que sea el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa el encargado de la organización de las elecciones en la entidad,

⁴ E. GAMERO CASADO y S. FERNÁNDEZ RAMOS, *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, 2.ª ed., 2005, pp. 87-88.

S. A. VALLS HERNÁNDEZ, *Facultad Reglamentaria*, Colección Discursos, núm. 26, México, Tamaulipas, 2001, pp. 19-23.

⁵ M. ARAGÓN, *Constitución. Democracia y control*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 88, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 58.

en coordinación con el Instituto Nacional Electoral, pero a su vez mediante el principio material se faculta al Poder Legislativo estatal para expedir leyes en materia electoral. Leyes donde se dispone la facultad reglamentaria del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

Desde la Constitución se establecen órganos de Estado que no pertenecen a la administración pública del Poder Ejecutivo, órganos de carácter administrativo que el constituyente otorgó independencia en su actuación; por ende, estos órganos autónomos tienen la facultad reglamentaria ya sea desde la constitución o la ley, para la emisión de reglamentos que, en verdad, les garanticen su autonomía e independencia.

En 2015, en Sinaloa hubo una serie de reformas constitucionales y legales en materia política-electoral, que originó un marco jurídico donde se estableció que el Instituto Electoral del Estado sería el encargado de organizar las elecciones locales en colaboración con el Instituto Nacional Electoral.

Nace el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa con nueva dinámica de integración de sus miembros y un renovado órgano de directivo denominado Consejo General.

El consejero general del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, integrado por siete consejeros electorales, representantes de partidos políticos, en su caso, de candidatos independientes y el secretario ejecutivo. Los consejeros electorales con derecho a voz y voto; el resto, solo a voz.

Pese a que el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa tiene Consejo General, este no tiene reconocida gramaticalmente en la Constitución local la facultad reglamentaria. La autonomía e independencia autorizadas constitucionalmente al Instituto Electoral del Estado de Sinaloa motiva al legislador sinaloense a establecer la facultad reglamentaria al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

El Consejo General tiene facultad parcial en la reglamentación o emisión de normatividad de acuerdo con su nuevo ámbito de competencia, limitado por el constituyente al establecer como dinámica de la organización de las elecciones locales la colaboración de un órgano electoral de carácter nacional, con facultades constitucionales directas en la organización de las elecciones en el Estado de Sinaloa.

Por ende, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, al ejercer la facultad reglamentaria, además de apegarse al principio de legalidad y reserva legal, solo está mandado por el constituyente a reglamentar complementando la norma jurídica electoral que no haya sido facultada al Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, la reforma constitucional y legal político-electoral 2014-2015 acortó desde el constituyente la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, para que solo formulara algunas materias de la organización en las elecciones locales. Reglamentación limitada a complementar el marco jurídico que operará en los procesos electorales.

A pesar de que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa tiene la facultad para reglamentar algunas normas electorales locales, la construcción estandarizada de normas jurídicas reglamentarias con impacto al interior y exterior del Instituto es tarea en construcción.

III. REGLAMENTACIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA DESPUÉS DE LA REFORMA ELECTORAL 2014-2015

1. Reglamentación del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, no acorde a la reciente reforma electoral 2014-2015

El poder constituyente del Estado de Sinaloa, mediante Decreto 186, publicado en el periódico oficial el 30 de enero de 2015, efectuó la reforma constitucional en materia político-electoral y el art. 2 transitorio mandó al Poder Legislativo del Estado expedir la legislación secundaria en materia electoral.

Seis meses después se publicó la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa; sin embargo, desde enero de 2015, ya se reconoce constitucionalmente un nuevo órgano electoral denominado Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, pero hasta julio, en el art. 146 de la ley citada, se establecen las atribuciones del Consejo General del Instituto.

Atribuciones como la facultad reglamentaria en materia electoral. La reforma constitucional político-electoral 2014, a su vez, ordenó la renovación del Consejo General mediante un procedimiento ejecutado por el Instituto Nacional Electoral.

En Sinaloa, mientras el Poder Legislativo estatal adecuaba la legislación secundaria en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral, al escrutinio de la ciudadanía, ejecutaba el procedimiento de renovación del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, entre cuyas atribuciones desde julio de 2015 estaba la facultad de reglamentaria para actualizar el marco jurídico que se implementaría en el proceso electoral 2015-2016.

Durante julio y agosto de 2015, en el apartado de marco legal difundido en la página oficial del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, se

publicitaba un total de ocho reglamentos⁶, once lineamientos⁷, una estrategia de capacitación y dos manuales⁸; sin embargo, la normatividad jurídica citada no estaba actualizada a la reforma electoral 2014-2015.

En los primeros días de septiembre de 2015, el Instituto Nacional Electoral toma protesta a los nuevos integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, que recibe a un mes de iniciar el proceso electoral 2015-2016 una normatividad secundaria nueva en la materia y ausente la actualización del marco reglamentario, fundado en la anterior ley electoral de la entidad, la cual se derogó sin que el legislador sinaloense estableciera en un transitorio la excepción de vigencia de la reglamentación que normaba la Ley electoral del Estado de Sinaloa, mientras se adecuaba el marco reglamentario a las reformas electorales 2014-2015.

Los nuevos integrantes del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa tenían que materializar la facultad reglamentaria que les permitiera complementar los procedimientos del proceso electoral 2015-2016.

2. Comisión de Reglamentos y Normatividad, proyección reglamentaria, retos

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para el mejor funcionamiento puede organizarse en comisiones.

⁶ Reglamento de candidatos a ocupar cargos de elección popular. Reglamento de acceso de los partidos políticos o coaliciones a los medios de comunicación social. Reglamento interno de la contraloría interna del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Reglamento para la fiscalización del cinco por ciento destinado a la capacitación, promoción y desarrollo político de las mujeres. Reglamento de fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Reglamento interior del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa. Reglamento para regular las precampañas electorales. Reglamento para regular la difusión y fijación de la propaganda durante el proceso electoral.

⁷ Lineamientos para regular el acceso a la información pública. Lineamientos para la realización de encuestas y demás estudios demoscópicos durante el proceso electoral. Lineamientos generales para la selección de los supervisores y capacitadores electorales. Lineamientos del registro de observadores electorales para el proceso electoral local en el Estado de Sinaloa. Lineamientos con los criterios para el procedimiento de ubicación de casillas. Lineamientos para el funcionamiento del programa de resultados electorales preliminares. Lineamientos para el monitoreo de medios de comunicación impresos en las campañas electorales. Lineamientos para el registro de representantes de partidos políticos y coaliciones ante las mesas directivas de casilla y representantes generales, que fungirán durante la jornada electoral. Lineamientos para la organización de debates públicos entre candidatos. Lineamientos para la operación de los centros de acopio en los consejos distritales y municipales electorales en el Estado de Sinaloa. Lineamientos para la acreditación de los partidos políticos nacionales que manifiesten su interés para participar en el proceso electoral local.

⁸ Manual instructivo para el reclutamiento 2013. Manual de formatos para informes sobre el origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos.

La ausencia de reglamentación actualizada para la organización del proceso electoral 2015-2016 motivó que el Pleno del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa aprobara la integración de la Comisión de Reglamentos y Normatividad el 9 de septiembre de 2015, instalado en reunión de trabajo el mismo día de su creación.

En esa reunión de trabajo se analizó la normatividad reglamentaria que necesitaba generarse para la organización del proceso electoral 2015-2016 en el Estado de Sinaloa.

La intervención planeada para la creación de reglamentos y lineamientos permitió la elaboración simultánea de la normatividad electoral.

La Comisión de Reglamentos y Normatividad y el resto de consejeros electorales identificaron la visión de actualizar, en forma planeada, el marco reglamentario para el proceso electoral.

Para ordenar el procedimiento de creación de reglamentos y lineamientos, se identificaron las materias que el constituyente mandataba normar al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

Lo anterior, a partir de que la reglamentación para las elecciones en Sinaloa ahora correspondía a dos órganos electorales, uno de carácter nacional y otro local.

Para el proceso electoral 2015-2016, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa estuvo facultado para reglamentar la normatividad interna, quejas y denuncias, sesiones, oficialía electoral, precampañas electorales, difusión y fijación de propaganda electoral, candidaturas independientes, contraloría interna, registro de candidaturas a ocupar cargo de elección popular, candidaturas comunes, debates y cómputos electorales. El resto de la normatividad fue emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral de conformidad con el acuerdo INE/CG948/2015.

Con base en lo anterior, se elaboró un cronograma que estableció reglamentos o lineamientos necesarios acordes a la reforma electoral 2014-2015; también los consejeros que integrarían los grupos de creación de normatividad, los días y horarios para trabajar los proyectos de reglamentos y lineamientos, el personal de apoyo de las áreas del Instituto Electoral, el tiempo en que debía enviarse el proyecto de la normatividad trabajada al resto de los consejeros electorales para su análisis y revisión; el plazo para recibir observaciones, el periodo de envío al resto de los consejeros electorales para que la Comisión respectiva convocara a reunión, el término para la remisión del proyecto de acuerdo de reglamento o lineamiento a la Secretaría Ejecutiva, el periodo en que el pleno del Consejo del Instituto Electoral del Estado

de Sinaloa aprobara el reglamento o lineamiento para su implementación en la organización del proceso electoral.

Eso permitió la creación planeada de ocho reglamentos y cuatro lineamientos electorales para la organización del proceso electoral 2015-2016.

Para generar los reglamentos y lineamientos se clasificaron tres etapas. La primera, denominada primer proyecto, fue el trabajo de directivos y personal ejecutivo; en la segunda y tercera, que se llamaron segundo y tercero proyectos, se revisó en reuniones directivas la normatividad antes de la aprobación.

El procedimiento de planeación para crear reglamentos y lineamientos que se utilizó para organizar el proceso electoral 2015-2016 fue el siguiente:

1. Se elaboró el primer proyecto del lineamiento o reglamento con un promedio de diez días hábiles, el cual fue posible solo los primeros seis meses del proceso electoral. El resto de la normatividad tuvo que trabajarse con más celeridad debido a la dinámica y procedimientos inherentes al proceso electoral.

Los consejeros electorales, responsables de elaborar reglamentos o lineamientos, presentaron al resto de sus compañeros los ordenamientos para su análisis colegiado y participaron junto con el personal asignado del Instituto durante ochenta horas de trabajo discontinuas para crear los primeros proyectos de reglamentos o lineamientos asignados. Durante novecientas sesenta horas discontinuas lograron la etapa inicial, denominada primer proyecto.

2. El primer proyecto de reglamento o lineamiento se presentó para su análisis en una o más reuniones de trabajo y en lectura individualizada de los artículos del reglamento o lineamiento, se realizaron, en su caso, las observaciones correspondientes. Esto originó lo que se denominó segundo proyecto.

Durante la segunda etapa o segundo proyecto, se trabajó durante ciento veintisiete horas discontinuas en reuniones colectivas, en promedio once horas por reglamento o lineamiento emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, lo cual representa el 13 por 100 del tiempo invertido en la primera fase de creación de la normatividad reglamentaria.

3. La comisión respectiva, ya con el segundo proyecto, convocó a reunión de trabajo al resto del Consejo General, donde se leyó de forma conjunta el segundo proyecto. Se escucharon todas las observaciones y, de proceder, la Comisión aprobaba cambios al segundo proyecto, lo cual originó un tercero de reglamento o lineamiento.

En esta tercera etapa o tercer proyecto se emplearon veintiocho horas discontinuas de trabajo colectivo, con promedio de tres horas de análisis por reglamento o lineamiento. En conjunto, el tiempo invertido representó el 22 por 100 de la segunda fase de proyecto.

4. La Comisión respectiva enviaba a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral el tercer proyecto para su inclusión en el orden del día de la siguiente sesión, corriéndose traslado del tercer proyecto de reglamento o lineamiento, para que, en su caso, en la sesión se discutiera y, de proceder, aprobara.

5. Aprobado el tercer proyecto de reglamento o lineamiento por los integrantes del Consejo General con voto, se ordenó la publicación para su entrada en vigor; se actualizó también el marco jurídico en la página del Instituto Electoral y difundió por redes sociales la nueva reglamentación y lineamientos.

En conjunto, del primer, segundo y tercer proyectos se utilizaron mil ciento quince horas de trabajo discontinuo. El primer proyecto representó el 86 por 100, el segundo el 11 por 100 y el tercer proyecto el 3 por 100 para la creación de reglamentos y lineamientos, benéficos para materializar la facultad reglamentaria del Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa durante el proceso electoral 2015-2016.

La creación de reglamentos y lineamientos para el proceso electoral 2015-2016 representó, en ocho meses, un 20 por 100 del tiempo que disponían el personal y el Consejo General del Instituto Electoral de Sinaloa para organizar los comicios en el Estado.

Del primer, segundo y tercer proyectos de cada reglamento y lineamiento se dejó constancia documental difusa de los cambios en los ordenamientos jurídicos; por ende, la Comisión de Reglamentos y Normatividad recibió de los consejeros electorales responsables las versiones correspondientes para homogeneizar un resumen de cambios normativos, lo cual fue posible del segundo y tercer proyecto en los reglamentos y lineamientos emitidos para el proceso electoral en Sinaloa 2015-2016.

La Comisión de Reglamentos y Normatividad enfrentó varios retos en la planeación para el proceso electoral local, como los siguientes: ausencia documental para la construcción de reglamentado y lineamientos emitidos por el anterior órgano electoral. Que el primer proyecto de reglamentos y lineamiento electoral se creara mediante criterios y procedimientos heterogéneos. La ausencia de un área jurídica especializada en la construcción de normatividad jurídica como parte de la estructura del Instituto Electoral. Escaso personal de apoyo, por cuestión presupuestaria, para la creación de reglamentos y lineamientos, aunado a que este personal designado realizaba

múltiples funciones para organizar el proceso electoral. La revisión de la conformidad de cada reglamento o lineamiento a emitir con, al menos, siete ordenamientos jurídicos como la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Delitos Electorales, la Constitución Política del Estado de Sinaloa, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, así como la Ley del sistema de medios de impugnación en materia electoral y de participación ciudadana para el Estado de Sinaloa.

A pesar de lo anterior, se cumplieron con la emisión de reglamentos y lineamientos para el proceso-electoral 2015-2016. Mediante procedimiento planeado y criterios homogéneos a partir de segundo y tercer proyectos de reglamento o lineamiento.

Construir un marco normativo que estandarice etapas para el primer, segundo y tercer proyectos de reglamentos y lineamientos que emita el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa es área de oportunidad y, por ende, ocupación del organismo.

3. Mencionar la reglamentación y demás normatividad aprobada por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa

Los ocho reglamentos y cuatro lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa durante el proceso electoral 2015-2016, fueron generados en tres etapas.

La primera careció de una técnica que homogenizara criterios en el ejercicio de la facultad reglamentaria; lo anterior causó que parte del 80 por 100 del tiempo empleado en la creación de reglamentos y lineamientos se destinara a estandarizar el marco normativo emitido.

El marco normativo que se generó con diversas técnicas de normativa jurídica no permitió dejar testigos documentales homogéneos de la primera etapa de creación normativa.

Al reglamentar una norma jurídica que crea otras normas jurídicas debe aplicarse una técnica reglamentaria, que permita documentar en forma estandarizada el proceso de creación de reglamentos y lineamientos.

Para emplear una técnica reglamentaria primero es necesario que el emisor de la norma jurídica identifique en qué materia tiene facultades.

Posteriormente, se requiere un estudio de pertinencia para crear el reglamento o lineamiento y fundamente el proyecto con antecedentes o estudios comparativos.

Después, es necesario asentar a quién corresponderá generar la normatividad, la característica del documento; si será reglamento o lineamiento, títulos o capítulos que lo integrarán, cantidad de personal ejecutivo y respectivos perfiles, así como fechas, horarios laborales, costos. y atestiguando cada versión.

La planeación con fechas, horarios, recurso humano, técnico y costos para las reuniones de trabajos donde se analice el primer proyecto con el resto de los consejeros electorales; así como del segundo y tercer proyecto con el Consejo General; y la elaboración de un resumen cronológico de cambios en los proyectos trabajados en cada una de las etapas normativas permitirán una técnica ordenada en los hechos.

Durante el proceso electoral 2015-2016 solo fue posible ejecutar de forma estandarizada la segunda y tercera etapas de proyectos de reglamentos y lineamientos, la cual fue concentrada mediante síntesis cronológica por la Comisión de Reglamentos y Normatividad. La estandarización de la segunda y tercera etapas de los proyectos representó menos del 20 por 100 de las mil ciento quince horas empleadas en el ejercicio de la facultad reglamentaria.

A continuación, se abordan la segunda y tercera etapas de los proyectos para crear ocho reglamentos y cuatro lineamientos emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa durante el proceso electoral 2015-2016.

Unos de los primeros proyectos de reglamentos fue el Reglamento Interior del Instituto, con 10 títulos y 124 artículos.

El primer proyecto fue analizado en dos reuniones el 28 de septiembre y 7 de octubre de 2015, en las cuales se trabajó durante seis horas continuas, con lectura de cada artículo y observaciones al glosario, clasificación de los órganos del Instituto Electoral en permanente y desconcentrados temporales. Se agregaron atribuciones de representación del Instituto a consejeros electorales. Se adicionó a la Coordinación de Organización el encargo de administrar los materiales de cartografía, padrón y lista nominal que proporcionará el Instituto Nacional Electoral, así como la entrega y recepción de documentación y materiales de los Consejos Distritales y Municipales; a la Coordinación de Prerrogativas y Partidos, coadyuvar con el procedimiento de liquidación y devolución de activos de partidos políticos que hayan perdido su registro, devolución de remanente a candidatos independientes; inclusión de la Secretaría Ejecutiva en las comisiones electorales; la figura de la candidatura independiente como parte de los actores que pueden convocarse a las comisiones; las propuestas de reglamentación interna tendrán el apoyo de la contraloría, coordinaciones, jefaturas y demás áreas correspondientes del Instituto; la vinculación con el Instituto Nacional Electoral; la concentración de archivos reglamentarios; las

secretarías de los órganos desconcentrados tramitarán y sustanciarán los procedimientos sancionadores especiales; y, por último, aspectos relativos a los Comités de Adquisiciones e Información.

De las dos reuniones anteriores, resultó el segundo proyecto, analizado durante dos horas y media, con observaciones de forma en la redacción. Con lo anterior se generó el tercer proyecto, Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, que pasó a la Secretaría Ejecutiva para ser incluido en el orden del día de la sesión desarrollada el 15 de octubre de 2015.

El primer proyecto de Reglamento de Quejas y Denuncias se integró por seis títulos, 66 artículos y tres artículos transitorios, donde se invirtieron veintisiete horas discontinuas en siete reuniones de trabajo con fechas 21, 22, 23 de septiembre, 5, 20, 27 y 29 de octubre de 2015. Las observaciones fueron las siguientes: al glosario, respecto a la normatividad y conceptos acordes con el reglamento interior, se incluyó la figura de aspirante a candidato, precandidato, la candidatura independiente en cada artículo donde procedieran estas figuras. Se adicionó la facultad del presidente del Consejo Distrital o Municipal para el trámite y sustanciación de la queja; se normó la remisión al Tribunal Electoral del expediente del procedimiento sancionador especial; la acreditación de un representante en el desahogo de las audiencias; la ratificación de la queja de acuerdo con la interposición; la incorporación del escrito de desistimiento. Estos cambios dieron lugar a un segundo proyecto, analizado por dos horas y media el 9 de noviembre de 2015, cuyas modificaciones de forma en la redacción derivaron en un tercer proyecto.

Este fue el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Electoral, incluido en el orden del día del 18 de noviembre de 2015.

El primer proyecto de Reglamento de sesiones del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, integrado por 28 artículos, se presentó para análisis colectivo en dos reuniones de trabajo del 22 y 24 de septiembre de 2015, que duraron seis horas discontinuas, donde se adicionó que las sesiones públicas atendieran, en lo posible, al principio de máxima publicidad, además de establecer la excepción en caso de empate, según dispone la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para procedimientos sancionadores ordinarios.

De las reuniones anteriores se originó el segundo proyecto, analizado por tres horas en reunión de trabajo del 28 de septiembre de 2015, donde surgieron las siguientes observaciones: se adicionó la figura de aspirante a candidato y la candidatura independiente, precisaron tiempos en las tres rondas de participación, tipos de votación de integrantes del Consejo, así como los impedimentos y excusas para conocer de asuntos. Las observaciones posibilitaron el tercer proyecto, que se enlistó en la sesión del 2 de octubre de 2015.

El primer proyecto de Reglamento de la Oficialía Electoral, integrado por dos títulos, 36 artículos y dos artículos transitorios, fue analizado en cuatro reuniones de trabajo el 29 de noviembre, 3 de diciembre de 2015, 7 y 8 de enero de 2016, con ocho horas discontinuas de trabajo. Se tradujo en las siguientes aportaciones: la función de oficialía se ejerce exclusivamente por el secretario ejecutivo o el secretario de los Consejos Distritales o Municipales para actos y hechos de naturaleza electoral; que la delegación de la Oficialía Electoral recaiga en licenciados en Derecho, la posibilidad de capacitar al personal que ejercerá la función de oficialía electoral a través de colegios de notarios. Con tales observaciones se pasó al segundo proyecto del reglamento, el cual se estudió en reunión de trabajo del 11 de enero de 2016, con correcciones formales. Con lo anterior se generó el tercer proyecto, enlistado en la sesión del 14 de enero de 2016.

El primer proyecto de Reglamento de precampaña, integrado por siete títulos, 30 artículos y dos artículos transitorios, fue analizado en cuatro reuniones de fechas 6, 8, 12 y 13 de enero de 2016, con doce horas de trabajo discontinuas y una lectura colectiva del documento, donde se adicionó: solicitar a los Consejos Distritales y Municipales informes del retiro de propaganda de precampaña electoral; los periodos de precampañas que deberán concluir a más tardar siete días previos al inicio del periodo de registro de las candidaturas, que los precandidatos únicos, en un proceso democrático de selección interna, pueden realizar precampaña; la prohibición de adquirir o contratar por parte de los precandidatos espacios en radio y televisión; qué queda comprendido en los topes de precampaña, como límite para el caso de las aportaciones en especie que efectúe cada persona física o moral equivalente al 1 por 100 del monto total determinado como tope de gasto de precampaña; se remitió lo relacionado a difusión y fijación de propaganda electoral durante la precampaña al reglamento respectivo.

Las reuniones anteriores produjeron un segundo proyecto de Reglamento de precampaña, que se estudió durante dos horas en sesión de trabajo y realizaron cambios formales que generaron el tercer proyecto del reglamento incluido en el orden del día de la sesión del 19 de enero de 2016.

El primer proyecto del Reglamento para el registro de candidaturas a ocupar cargos de elección popular se integró por seis títulos, 84 artículos y dos artículos transitorios. Se trabajó en tres horas de trabajo el 9 de diciembre de 2015, cuando se adicionó: qué debe acompañar a la solicitud de registro de candidatura; prevalecerá el nombre asentado en el acta de nacimiento cuando no coincida con el nombre de la solicitud de registro de la candidatura. Las anteriores observaciones concluyeron en el segundo proyecto.

Este se examinó por cuatro horas el 11 de diciembre de 2015, en reunión donde se adicionó: la presentación individualizada de la pla-

taforma electoral de partidos políticos aunque estén en coalición; la intervención uniforme en candidaturas comunes; reglas de participación simultánea por el principio de representación proporcional considerando una postulación cuando se incluya propietario y suplente, tanto por principio de representación proporcional como el sistema de mayoría relativa.

Las adiciones de fondo causaron el tercer proyecto, que se presentó por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa en sesión ordinaria del 18 de diciembre de 2015.

El primer proyecto del Reglamento de la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa que se integró por cuatro títulos, 65 artículos y cinco artículos transitorios, fue analizado con casi veintinueve horas discontinuas en siete reuniones del 4, 15, 18, 21, 25, 29 de enero y 9 de febrero de 2016, en las hubo las siguientes adiciones: se establecieron los artículos que fundamentan la creación de la Contraloría Interna del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, definiciones al glosario como la Ley de Adquisiciones, Ley de Gasto, Ley de Justicia Administrativa; al jefe de la Contraloría poner a disposición de la Comisión de Reglamentos la normatividad interna del Instituto; dar seguimiento a resultados de auditoría con observaciones; incurre en responsabilidad el órgano distinto a la Contraloría que recibe un escrito de queja de competencia de la Contraloría y no lo remite a esta en un plazo de cinco días; la entrega recepción se realizará mediante cuatro tantos, uno de ellos para el archivo de la Contraloría, el plazo de tres días para que comparezca el servidor público con observación en el acta de entrega recepción; los plazos para las declaraciones patrimoniales. Además, se suprimió por cuestión presupuestaria la propuesta de una Jefatura de Auditoría y Desarrollo Administrativo.

Parte de las observaciones mencionadas forjaron el segundo proyecto, analizado el 10 de febrero de 2016, en dos horas y media, adicionando en el procedimiento de entrega y recepción los documentos físicos y electrónico generados en el ejercicio de la función, remitiendo el procedimiento de entrega y recepción a la ley de entrega. El resto del documento tuvo cambios de forma; con estos se fundó el tercer proyecto, enlistado en la sesión del 23 de febrero de 2016.

El primer proyecto de Reglamento para regular la difusión y fijación de la propaganda durante el proceso electoral se analizó con directivos en una reunión del 7 de enero de 2016, durante la cual, en nueve horas continuas, se registraron las siguientes adiciones: donde procediera la figura de la candidatura independiente y Tribunal, que los actos manifestación de intención de aspirantes a candidatos independientes o el registro de candidatos independientes se refirieran exclusivamente al lugar, fecha, hora de solicitud y trayecto ante el órgano electoral. Se modificó, de enero a febrero, el plazo para solicitar a los ayuntamientos

lugares de uso común. Algunas observaciones motivaron el segundo proyecto, analizado el 13 de enero de 2016, en reunión de casi tres horas, donde surgieron correcciones en la redacción y generaron el tercer proyecto, enlistado en la sexta sesión extraordinaria del 19 de enero de 2016.

El primer proyecto de Lineamientos aplicables para el registro de candidatas y candidatos independientes a la gubernatura del Estado, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, por el sistema de mayoría relativa para el proceso electoral local 2015-2016, fue presentado en dos reuniones de trabajo el 22 de octubre y 5 de noviembre de 2015, con duración aproximada de cuatro horas discontinuas de trabajo, donde se adicionó: que fuera notificado al interesado mediante acuerdo administrativo de no proceder la manifestación de intención para ser aspirante a candidato independiente; que se acompañara, en el caso de diputados, los nombres de integrantes de fórmula, propietario y suplente; entregar tres días posteriores al periodo de obtención de apoyo ciudadano las cédulas de respaldo ciudadano; la autorización para publicar el nombre del candidato independiente. Algunas observaciones originaron el segundo proyecto, que fue analizado el 6 y 9 de noviembre de 2015, cuyos cambios de forma en la redacción influyeron en el tercer proyecto, presentando en sesión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa el 18 de noviembre de 2015.

El primer proyecto del Lineamiento para el desarrollo de la sesión especial de cómputos en los consejos distritales y municipales fue trabajado en dos reuniones de trabajo, el 20 y 26 de abril de 2016, con nueve horas acumuladas de análisis, bajo la esquema de lectura continua, se ejecutaron las siguientes adiciones: conceptos clave en el glosario, desde acta de cómputo distrital o municipal, acta circunstanciada de recuento de voto en grupo de trabajo, cuadernillo de consulta, expediente de casilla, periodo de instrucción durante la segunda quincena de mayo en el año de elección, la posibilidad de que el Consejo General habilite personal en caso de aumentarse el número de grupos de trabajo en recuento, características de la bodega y remisión de expedientes al Consejo General para el cómputo de la elección de diputados por el principio de representación proporcional y de gobernador.

Con varias de las observaciones anteriores se construyó un segundo proyecto, presentado en reunión de trabajo, donde se después de observaciones de forma en su redacción se dio paso al tercero, presentado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa el 29 de abril de 2016.

El primer proyecto del Lineamiento para la organización, divulgación, producción y difusión de debates públicos entre candidatas y candidatos, para el proceso electoral local 2015-2016, se presentó para análisis colectivo en dos reuniones de trabajo, el 5 y 6 de abril

de 2016, con ocho horas discontinuas, que permitieron adicionar: el debate es medio de información de los candidatos hacia la ciudadanía; la facultad para que los Consejos Distritales y Municipales estuvieran a cargo de los debates en el ámbito de competencia, exceptuando a los municipios más grandes, como Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán; se normaron tiempos de intervención, réplicas y contra-réplicas por rondas de participación; la invitación por escrito de organizadores a todos los contendientes; la manifestación de las ideas solo se limita por lo establecido en la Constitución; se realizará el debate con al menos la participación de dos contendientes.

Lo anterior permitió el segundo proyecto, en el cual se concretaron cambios de forma en su redacción. Con las modificaciones anteriores nació el tercer proyecto, enlistado en la sesión del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa el 14 de abril de 2016.

El primer proyecto del Lineamiento que deberán observar los partidos políticos, para la postulación de candidatos bajo la modalidad de candidaturas comunes durante el proceso electoral ordinario de 2015-2016, en el Estado de Sinaloa, se integró por 18 artículos analizados en tres reuniones del 14 y 16 de diciembre de 2015 y 12 de enero de 2016, con nueve horas de trabajo discontinuo, donde se adicionó: no podrán formar parte de la candidatura común las independientes y coaliciones; la distribución de la votación en candidatura común; la notificación a los partidos políticos de los candidatos comunes que hayan renunciado directamente ante el órgano electoral.

Se estableció en transitorios la derogación del título quinto relativo al registro de candidaturas comunes de Lineamientos aplicables para el registro de candidatas y candidatos independientes a la gubernatura del Estado, diputaciones e integrantes de los ayuntamientos, por el sistema de mayoría relativa para el proceso electoral local 2015-2016.

Con las anteriores adiciones se hizo el segundo proyecto, analizado en reunión de trabajo del 15 de enero de 2016, donde en una hora hubo cambios de forma en la redacción y surgió el tercer proyecto, que se presentó en la sesión del 19 de enero de 2016.

La estandarización en el desarrollo planeado de la segunda y tercera etapas de creación de reglamentos y lineamientos permitieron, por primera ocasión, presentar un resumen cronológico del trabajo sobre la emisión de los ocho reglamentos y cuatro lineamientos citados.

IV. CONCLUSIONES

El mandato del constituyente para que órganos autónomos del Estado, como el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, ejerzan la

facultad reglamentaria en el ámbito local es más limitado después de la reforma constitucional político-electoral 2014-2015.

Sin embargo, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa en las materias que conserva la facultad reglamentaria debe reflejar el principio de profesionalización en el desempeño.

Con base en lo anterior se aprobó crear la Comisión de Reglamentos y Normatividad, la cual, además de enfrentarse a una ausencia de criterios en la planeación reglamentaria, trabajó junto con los consejeros electorales para lograr una de las visiones institucionales, la planeación de reglamentos y lineamientos emitidos durante el proceso electoral 2015-2016.

De esta manera se dividió el trabajo reglamentario en etapas, denominadas primero, segundo y tercer proyectos; al identificar en la primera múltiples criterios para creación de norma jurídica se generaron mediante un cronograma de trabajo modelos homogéneos en la planeación de la segunda y tercera etapas.

La estandarización de criterios durante la segunda y tercera etapas reflejó no más del 20 por 100 en relación con las más mil horas de trabajo para el ejercicio de la facultad reglamentaria durante el proceso electoral.

De ahí la pertinencia de una técnica reglamentaria con criterios homogéneos desde la primera etapa o primer proyecto de reglamentos o lineamientos, que permitan al Consejo General dejar constancia uniforme de las tres etapas del ejercicio en la facultad reglamentaria.

Concluyo que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa debe transitar a su misión de planear la reglamentación electoral a una nueva visión en el ejercicio de la facultad reglamentaria, estandarizando criterios de técnica reglamentaria para la creación de normatividad electoral.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARAGÓN, M. (2002), *Constitución. Democracia y control*, Serie Doctrina Jurídica, núm. 88, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- ARGANDOÑA, M. D. (1984), «Potestad Reglamentaria de los órganos constitucionales», *Revista Chilena de Derecho*, vol. 11, 2-3, consultado el 15 de julio de 2016, disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2649457>.
- DUGUIT, L. (2005), *Manual de Derecho Constitucional*, Granada, Comares.
- EBESTEIN, W. (2004), *La teoría pura del Derecho*, México, Ediciones Coyoacán.

- GAMERO CASADO, E., y FERNÁNDEZ RAMOS, S. (2005), *Manual básico de derecho administrativo*, Tecnos, 2.ª ed.
- KELSEN, H. (1995), *Contribuciones a la teoría pura del Derecho*, México, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política.
- SCHMILL, U. O. (1989), «El modelo del mandato, el orden jurídico y las normas de competencia», *Cuadernos de filosofía del derecho*, núm. 25, Departamento de Filosofía de la Universidad de Alicante, Espagrafic.
- VALLS HERNÁNDEZ, S. A. (2001), *Facultad Reglamentaria*, Colección Discursos, núm. 26, México, Tamaulipas.

CAPÍTULO CUARTO

**LA IMPLEMENTACIÓN DEL SERVICIO
PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL
Y DEL PERSONAL DE LA RAMA
ADMINISTRATIVA EN EL OPLE SINALOA**

Espartaco MURO CRUZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO-ELECTORAL.—IV. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA: 1. Regulación nacional. 2. Regulación local.—V. TRANSITORIOS DEL ESTATUTO QUE ORDENA LA ADECUACIÓN NORMATIVA POR PARTE DE LOS OPLE Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL.—VI. ACUERDO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA ADECUACIÓN ORGANIZACIONAL DEL OPLE.—VII. BENEFICIOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL.—VIII. CONCLUSIONES.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La reforma político-electoral de 2004 trajo como consecuencia una reestructuración muy profunda en la función del Estado para organizar elecciones, en los ámbitos federal y local; en ese sentido, desaparece el Instituto Federal Electoral (IFE) y hay paso a un nuevo organismo, Instituto Nacional Electoral (INE), con facultades amplias de asunción, atracción y delegación de funciones respecto de institutos electorales de entidades federativas, denominados Organismos Públicos Locales (OPLE).

El organismo nacional retoma la experiencia acumulada del IFE para ponerla en práctica con los OPLE; de ahí que se establece una coordinación entre el INE y dichos organismos locales, los cuales deben acatar criterios y directrices que emite dicho organismo nacional, derivados de las nuevas atribuciones por mandato constitucional y legal.

Esta situación, que en algunos casos para los OPLE resulta complicado acatar, pues en algunos casos las disposiciones se contraponen a lo mandado por el organismo electoral nacional y la normatividad electoral local, lo cual origina que el órgano local realice un esfuerzo adicional para armonizar dichas normas y evitar, en lo posible, un conflicto que altere la organización del proceso electoral.

En esta investigación tenemos que, derivada de dicha reforma constitucional, surge el servicio profesional electoral nacional, donde el INE regulará la organización y funcionamiento de este servicio tanto para el Instituto como para los OPLE.

Por tanto, en el presente ensayo relativo a la implementación del servicio profesional electoral nacional y del personal de la rama administrativa en el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES), en el primer apartado abordaremos una introducción sobre el tema y los capítulos que se desarrollarán a lo largo del mismo.

El segundo apartado abordará los antecedentes y explicará qué es un servicio profesional de carrera y cuándo se originó en materia electoral; el tercero se centrará en la reforma constitucional político-electoral de 2014.

El cuarto apartado se refiere a la disposición normativa que crea el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, así como su regulación nacional y local; es decir, que aplicará tanto para el INE como para el OPLE de Sinaloa.

En el quinto apartado abordaremos los artículos transitorios del Estatuto, que ordena la adecuación del OPLE y del órgano legislativo de Sinaloa; o sea, los ajustes legales que deben hacer tanto el IEES en su normativa interna y el H. Congreso del Estado de Sinaloa de reformar la LIPEES, donde incluya la implementación del servicio profesional electoral de carrera.

El sexto apartado está centrado en el acuerdo del IEES, instrumento jurídico mediante el cual se aprueba la adecuación organizacional del OPLE, ordenado por el Estatuto del SPEN; asimismo, en el séptimo capítulo se describen los beneficios y obligaciones de los miembros del servicio profesional electoral, quienes previamente tendrán que cumplir los respectivos requisitos, así como pasar todos los instrumentos de evaluación.

Finalmente, el octavo apartado tratará las conclusiones de la implementación del servicio profesional electoral nacional en nuestro estado, así como la bibliografía utilizada.

II. ANTECEDENTES

De 1968 a 1992 la máxima autoridad en el estado en materia electoral fue la Comisión Estatal Electoral, cuya integración observó varias modificaciones; sin embargo, siempre fue presidida por el secretario general de Gobierno en la entidad; por lo que no había un organismo autónomo e independiente, ya que estaba subordinado al titular del Poder Ejecutivo.

Hasta 1992, cuando se crea el Consejo Estatal Electoral, y en 1995, el órgano electoral local alcanzó su ciudadanización: se deja en manos de los ciudadanos la organización de los procesos electorales locales y excluye al secretario general de Gobierno, quien representaba los intereses del Poder Ejecutivo.

A partir de 1998, el Consejo Estatal establece de manera permanente su domicilio en la ciudad de Culiacán, Sinaloa, ya que antes funcionaba de manera periódica, solamente durante los procesos electorales, y desaparecían todas las oficinas y el personal ejecutivo y técnico encargado de operar las elecciones.

Esto ocasionaba que no existiera una continuidad en los trabajos de planeación y desarrollo de proyectos relativos a la mejora de los procesos electorales; que permitiera, a través de estos instrumentos, evaluar cuáles fueron las fallas en un proceso y a través de un estudio o análisis hacer los ajustes o adecuaciones para mejorar los próximos comicios; es decir, no existían las condiciones básicas para implementar un servicio profesional de carrera y, mucho menos, garantizar profesionalismo en el desempeño, como lo mandataba la legislación electoral.

A partir de las reformas de 1998, cuando el órgano electoral local empieza a ser permanente, está como antecedente en la Ley Electoral de esa fecha, en el numeral 49, la definición del Consejo Estatal Electoral, cómo se integra y cuáles principios ejercerá en sus funciones.

Asimismo, en dicho precepto normativo se establece que el órgano electoral en el estado de Sinaloa «será autoridad en la materia, *profesional en su desempeño* e independiente en sus decisiones» (Ref. por Decreto núm. 406. Publicado en el *PO* núm. 12, 2.^a Sección, de 28 de enero de 1998).

Como se observa, a partir de esa fecha se contemplaba que el órgano electoral local realizara funciones de manera profesional, con

personal calificado y evaluado; sin embargo, hubo diversas reformas a la ley local, como en 2006, 2009 y 2012, que mantuvieron dicha disposición, la cual autorizaba para que el órgano electoral estableciera en forma un servicio profesional de carrera.

De igual modo, las diversas administraciones u órgano superior de dirección del organismo público local no lograron concretar dicho sistema de carrera, que permitirá plena eficacia al mandato legal. La argumentación siempre fue principalmente la falta de presupuesto.

En ese sentido, solo se tiene como antecedentes algunos ejercicios de evaluación vía contratación de despachos externos para evaluar el perfil y cargos del personal para un catálogo de puestos, útil para una especie de recategorización de puestos existentes y promociones simbólicas de sueldo de acuerdo con resultados de la evaluación; sin embargo, no hubo continuidad a estas acciones; por lo cual se careció de un sistema formal y objetivo, que regulara el ingreso, promoción, permanencia, capacitación y, sobre todo, evaluaciones objetivas para que el personal ascendiera tomando en cuenta desempeño laboral y méritos favorables en el órgano electoral.

Por consiguiente, nuestro estado nunca tuvo un servicio profesional de carrera, lo cual genera incertidumbre en el personal que, desde la permanencia del IEES, labora hasta la fecha, pues no hay los mecanismos adecuados que mejoren sus prestaciones, como un sistema de incentivos, que motive y premie el avance académico; es decir, compense el esfuerzo de sus empleados por prepararse mejor y ello redunde en mejores servicios y atención.

Asimismo, mecanismos objetivos en la ocupación de puestos en virtud de la preparación méritos como desempeño o antigüedad, sin que prevalezcan criterios subjetivos para la contratación y promoción de servidores públicos.

Lo anterior puede impactar inmediata y favorablemente en el desempeño del trabajador y, por tanto, en la prestación de mejores servicios a la ciudadanía más profesionales y confiables.

Por otra parte, en escala federal, aparte del antecedente comentado respecto del servicio profesional electoral del otrora IFE hoy INE, encontramos uno más del servicio profesional de carrera, contemplado en el *Diario Oficial de la Federación* del 10 de abril de 2003, cuyo objetivo es sentar las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la administración pública federal centralizada.

También encontramos en este cuerpo normativo, en su numeral 2. el concepto del Sistema de Servicio Profesional de Carrera: «Un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a

la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de la función pública para beneficio de la sociedad».

Este servicio de carrera se rige con principios rectores de legalidad, eficiencia, objetividad, calidad, imparcialidad, equidad, competencia por mérito y equidad de género. En este sistema los servidores públicos de carrera ingresarán mediante concurso de selección y solo podrán ser nombrados y removidos en los casos y según procedimientos legales.

III. REFORMA CONSTITUCIONAL POLÍTICO-ELECTORAL

Derivado de la reforma constitucional del 10 de febrero de 2014, de manera particular en el numeral 41, apartado D de la base V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), se establece:

«El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional regulará la organización y funcionamiento de este Servicio»¹.

A partir de esta reforma a la Carta Magna se crea un servicio profesional electoral con carácter nacional, que regulará a todos los institutos o consejos electorales de las entidades federativas, aunque este modelo ya lo tenía implementado el IFE; lo anterior, en función de la experiencia del organismo electoral federal. En consecuencia, esta reforma replica dicho sistema porque brindó grandes beneficios en lo personal y profesional a servidores públicos organizadores de procesos electorales.

Al respecto, las únicas entidades federativas que contemplaron el servicio profesional electoral fueron el Estado de México, Guanajuato, Nuevo León y la Ciudad de México.

En ese sentido, como ley general reglamentaria de esta disposición constitucional, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE) establece, de manera clara, en qué consiste este servicio profesional de carrera, cómo se estructura y quiénes participan en su implementación en los ámbitos federal y local.

En dicha ley secundaria se establece que, con fundamento precisamente en el numeral 41 de la Constitución Federal y para asegurar el

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.

desempeño profesional de las actividades del INE y los OPLE, por conducto de la Dirección Ejecutiva competente, se regulará la organización y funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional (SPEN).

Asimismo, el SPEN se integrará por servidores públicos de órganos ejecutivos y técnicos del INE y OPLE, el cual contará con dos sistemas, uno que regulará exclusivamente al INE y otro a todos los OPLE, como es el caso del IEES.

De igual forma, se estipula que el ingreso de los cuerpos de la función ejecutiva y técnica procederá cuando el aspirante acredite requisitos personales, académicos y experiencia profesional para cada puesto que señale el Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa (ESTATUTO).

Una característica principal de todo servicio profesional es, sin duda, el sistema de evaluación del desempeño del personal, para lo cual los servidores públicos, del INE y OPLE, para conservar su permanencia deberán sujetarse a una acreditación de exámenes de programas de formación, desarrollo y la respectiva evaluación anual.

Por otra parte, en la LEGIPE están los elementos mínimos que debe contener el ESTATUTO que regulará el SPEN, como definir niveles o rangos de cada cuerpo y cargos a los que dan acceso para identificar con claridad qué personal corresponde al cuerpo ejecutivo o técnico.

La creación de un catálogo general de cargos y puestos para el INE y OPLE identificará y describirá el puesto, el perfil requerido, el mecanismo de reclutamiento y selección de los interesados en ingresar una plaza del SPEN, lo cual dará objetividad y transparencia certeras para el acceso y no a partir de criterios subjetivos.

La capacitación profesional y métodos para evaluar el rendimiento esta disposición es pieza clave para el desarrollo profesional de servidores públicos y brindar mejor servicio a la sociedad pero que, a su vez, se acuerden qué mecanismos se ejecutarán para determinar la eficacia del personal del IEES y, en caso de no cumplir los parámetros mínimos, depurar y dar paso a quienes tengan la actitud e interés de brindar un mejor servicio a la sociedad sinaloense.

Otros elementos importantes son los sistemas o mecanismos de ascenso, movimientos y rotación a cargos o puestos, cambios de adscripción y horarios; y, en su caso, aplicación de sanciones administrativas o remociones, donde quedará claro que todo deberá otorgarse con base en méritos y rendimiento.

De igual forma, las relaciones de trabajo entre los OPLE y trabajadores se regirán por las leyes locales, según lo dispuesto por el art. 123 de la Carta Magna.

También el ESTATUTO deberá, entre otros, regular permisos y licencias, el régimen contractual de trabajadores, ayuda para gastos funerarios, medidas disciplinarias y causales de destitución.

Por tanto, resulta benéfico para el personal, ya que esta disposición dará confianza al órgano superior de dirección del OPLE para que pueda presupuestar este apoyo y no quedarse con la incertidumbre o asumir alguna crítica o costo político por gestionar esas prestaciones.

Por eso resulta oportuno citar al consejero Marco Antonio Baños Martínez acerca del servicio profesional:

«La base de personal que encuentra en los méritos su ingreso y permanencia a las funciones electorales, es una oportunidad de oro para mantener la solvencia técnica en la organización y arbitraje de las elecciones, con sólidos candados de confianza que trascienden los vaivenes de la vida política y abonan a seguir apostando por mayor calidad para nuestra democracia»².

IV. DECRETO POR EL QUE SE CREA EL ESTATUTO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL Y DEL PERSONAL DE LA RAMA ADMINISTRATIVA

El decreto que origina el ESTATUTO del SPEN se aprobó el 30 de octubre de 2015 por el INE; derivado del ordenamiento jurídico, este emitió diversas circulares dirigidas a los OPLE:

— Circular INE/DESPEN/012/2016 para que los OPLE adecuen su estructura organizacional, cargos, puestos y demás elementos a más tardar el 31 de mayo de 2016 y que la Junta General Ejecutiva aprobó el Catálogo de cargos y puestos del SPEN el 29 de febrero de 2016, estableciendo un canal de comunicación para la atención de dudas y consultas relacionadas con el tema.

— Circular INE/UTVOPL/135/2016, notifica el Acuerdo INE/CG171/2016 que aprobó las bases para incorporar servidores públicos de los OPLES al SPEN.

— Circular INE/DESPEN/021/2016, donde solicita información sobre el avance de las acciones del órgano electoral local para adecuar la estructura organizacional.

— Circular INE/UTVOPL/155/2016, que pide avances de la reforma en la legislación local sobre el cumplimiento al quinto transitorio

² Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DESPE/DESPE-Varios/Docs/2016/Estatuto_Servicio.pdf.

del ESTATUTO e información sobre las acciones del órgano electoral para adecuar su normativa interna.

— Circular INE/DESPEN/023/2016, que remite cuatro anexos para recabar datos: formato sobre la adecuación resultante en las plazas a incorporar, con la plaza anterior, su adscripción y sueldo; formato de la adecuación de funciones, con las aprobadas por la Junta General Ejecutiva de cada puesto y su equivalente en las funciones del OPLE; solicitudes para adecuar el organigrama y recabar el acuerdo que aprobará la adecuación organizacional.

— Circular INE/DESPEN/025/2016, que da a conocer la actualización del Catálogo de cargos y puestos del SPEN, ampliando, además, el plazo establecido en el artículo séptimo transitorio del ESTATUTO al 30 de junio por la Junta General Ejecutiva.

— Acuerdo INE/CG454/2016, mediante el cual el Consejo General del INE aprueba la ampliación del plazo del artículo séptimo transitorio del ESTATUTO al 30 de junio, así como la actualización del Catálogo de cargos y puestos del SPEN.

— Circular INE/DESPEN/027/2016, que solicita envío de información en formato anexo sobre servidores públicos ocupantes de las plazas consideradas del SPEN y el registro de requisitos legales.

1. Regulación nacional

El ESTATUTO establece en sus disposiciones aplicables en el ámbito nacional que el objetivo de este servicio profesional electoral nacional es, entre otros, regular la planeación, organización, operación y evaluación del servicio aplicable para el INE y los OPLE.

Asimismo, determinar criterios y lineamientos aplicables al funcionamiento del servicio, así como reglamentar materias de la Constitución y la ley secundaria reglamentaria que deban ser reguladas por este instrumento jurídico.

El referido ESTATUTO tiene como principios generales, entre otros, la no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, equidad laboral, igualdad de género, cultura democrática y respeto a los derechos humanos.

En cuanto a este rubro, el Consejo General del INE tendrá, entre otras atribuciones, vigilar la oportuna integración y adecuado funcionamiento de sus órganos, aprobar las políticas y programas relativos al servicio, así como lineamientos necesarios para su implementación.

Para vigilar el cumplimiento de la implementación del SPEN, existe en escala nacional la Comisión del Servicio, que tendrá, como atribuciones, conocer, analizar, comentar y aprobar los programas de la Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral Nacional (DES-

PEN) y del servicio en los OPLE; presentar al Consejo General del INE, en el primer trimestre de cada año, un informe anual cualitativo y cuantitativo de las actividades desarrolladas del servicio profesional, tanto del INE como de los OPLE, además de opinar sobre las acciones de la DESPEN sobre la organización del servicio.

Por su parte, a la DESPEN corresponde planear, organizar y operar el servicio; analizar las propuestas sobre modificaciones, adiciones o reformas al ESTATUTO; cumplir y hacer cumplir las normas y procedimiento del servicio, así como integrar, revisar y actualizar el catálogo de servicio y presentarlo para aprobación a la Junta Ejecutiva del INE.

Ahora bien, para establecer un vínculo eficaz entre el INE y los OPLE, cada cual en su ámbito de competencia debe determinar a un órgano de enlace a cargo de la atención de los asuntos relacionados con el servicio profesional electoral.

Este órgano interno tendrá el apoyo del personal necesario de acuerdo al número de miembros del servicio en los OPLE, y sus facultades serán principalmente fungir como enlace con el INE; supervisar que se cumpla el ESTATUTO y la normativa que rige al servicio en los OPLE; coadyuvar en procesos de selección y evaluación del personal, así como en las notificaciones que solicite la DESPEN.

Otro punto clave, en la implementación del servicio, es el catálogo del servicio, documento que contendrá la denominación, clasificación, perfil y demás elementos de cargos y puestos.

En la descripción del cargo se hará a partir de sus objetivos y funciones, y en el perfil, los requisitos personales, académicos y experiencia necesaria para aspirar al mismo.

Este documento rector podrá ser actualizado conforme a los supuestos establecidos en el respectivo ESTATUTO. Sin duda, la implementación de este instrumento dará mayor certeza al personal existente y el de nuevo ingreso, que podrá observar los requisitos legales y competencias requeridas para ocupar un puesto o cargo en el organismo electoral local.

2. Regulación local

De acuerdo con el multicitado ESTATUTO, este también lleva a cabo la regulación local de los organismos electorales de las entidades federativas, cuando establece como premisa que los OPLE deberán ajustar sus normas internas a las disposiciones del referido instrumento normativo interno nacional.

Por otra parte, marca qué acciones corresponde desarrollar al órgano superior de dirección de cada OPLE:

— Acatar disposiciones generales y formatos que expida el INE, en ejercicio de la rectoría que le mandata la Constitución federal, la LEGIPE, el ESTATUTO y demás normativa aplicable.

— Determinar la integración, que al igual como funciona a nivel nacional el INE, la creación de una Comisión de Seguimiento al servicio con carácter permanente, garante de la correcta aplicación de la normatividad aplicable.

— Informar a la DESPEN las actividades desarrolladas, hacer cumplir las normas y procedimiento que rigen al servicio.

— Designar al órgano de enlace que servirá de vínculo permanente con el INE para atender asuntos derivados de la implementación del servicio y, muy importante, determinar el presupuesto que autorice el monto necesario para operar procedimientos y mecanismos del servicio en los OPLE.

Las relaciones entre los OPLE y su personal del servicio administrativo y el personal temporal se regirán por las leyes locales y, respecto al pago de salarios y prestaciones, estos deberán estar presupuestados en el congreso local; es decir, la cuestión financiera seguirá siendo con cargo al erario estatal y no hay obligación del órgano electoral nacional en la materia.

De manera general en el ESTATUTO se regulan diversos aspectos aplicables a los institutos, como el sistema de servicio de los OPLE, donde se establece que tendrán personal calificado (de confianza) en su estructura a través de mecanismos establecidos y lineamiento en la materia.

En cuanto a la permanencia de los miembros del servicio de los OPLE, esta estará sujeta a la acreditación del aprovechamiento del respectivo programa de formación y evaluación anual del desempeño; su permanencia no será indefinida, sino en función de su preparación académica y desempeño laboral; lo que sí ofrece es seguridad y protección porque no estarán sujetos a cambios de administración o afectaciones por algún recorte o despido de personal de la dirección del OPLE.

Asimismo, quedan claras las vías de ingreso al servicio, como son el concurso público e incorporación temporal, tomándose en cuenta el mérito, igualdad de oportunidades, imparcialidad y objetividad. También son transparentes los requisitos para el ingreso, la forma para ocupar plazas, el procedimiento para el concurso público, los mecanismos para la incorporación temporal, la expedición de nombramiento y la respectiva adscripción, la manera para designar encargados de despacho del servicio, el reingreso al servicio, el cambio de adscripción y rotación.

De igual forma, hay un apartado de la profesionalización, estructurado por un programa de formación, acciones de capacitación al

personal, el permiso para actividades externas, las cuales podrán ser o no remuneradas, la disponibilidad que consiste en el permiso que se otorga al miembro del servicio por ausentarse temporalmente para efectuar actividades académicas acordes con los OPLE.

Del mismo modo, la evaluación del desempeño como método para valorar anualmente el cumplimiento cualitativo y cuantitativo de manera individual, y en caso colectivo, las funciones y objetivos asignados a los miembros del servicio en los OPLE.

Se incorpora un apartado relativo a la inconformidad contra el resultado de la evaluación del desempeño; este es un derecho de defensa, donde los miembros del servicio podrán estar en desacuerdo con los resultados del examen mediante el procedimiento respectivo. Este nuevo apartado es benéfico para los servidores públicos, pues en caso de afectárseles sus derechos podrán usar esta posibilidad para ser escuchados y aportar los elementos necesarios.

Por otra parte, los miembros del servicio estarán en condiciones de obtener su titularidad, la cual se acepta por única vez y otorga al miembro del servicio la posibilidad de promociones en rango; este es un movimiento horizontal para escalar en la estructura del servicio, con base en lineamientos e incentivos, como reconocimientos, beneficios o retribuciones, individuales o colectivos que los OPLE otorgarán anualmente a los miembros, previo conocimiento de la Comisión del Servicio.

Además, hay un apartado relativo al esquema laboral disciplinario para los miembros del servicio en los OPLE, que en actos desarrollados por las autoridades competentes para resolver la imposición de medidas disciplinarias a quienes incumplan obligaciones y prohibiciones de la LEGIPE, el ESTATUTO y demás normatividad,

Otro derecho es el recurso de inconformidad, medio de defensa en contra de resoluciones emitidas por la autoridad.

Habrán un procedimiento laboral disciplinario para el personal administrativo del OPLE y otro de conciliación de conflictos para solucionar los que surjan.

V. TRANSITORIOS DEL ESTATUTO QUE ORDENA LA ADECUACIÓN NORMATIVA POR PARTE DE LOS OPLE Y EL ÓRGANO LEGISLATIVO LOCAL

El artículo quinto transitorio del ESTATUTO es la porción normativa que mandata al órgano legislativo local para adecue la normativa respecto de la implementación del servicio profesional electoral nacional. A la letra dice:

«Quinto. En concordancia con el art. 41, segundo párrafo, Base V, Apartado D de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 1, párrafo 3 de la Ley, las entidades federativas y los OPLE deberán ajustar su normativa y demás disposiciones aplicables, conforme a lo establecido en el presente Estatuto, en el ámbito de sus respectivas competencias. En el caso de las entidades federativas a más tardar sesenta días hábiles después de la publicación del presente Estatuto, y el caso de los OPLE noventa días posteriores a la aprobación de la Convocatoria del proceso de incorporación al Servicio que les aplique»³.

Hasta el momento se desconoce avance alguno del órgano legislativo para esta adecuación a la legislación local. Se esperan mecanismos de colaboración y comunicación entre las autoridades electorales competentes y el órgano legislativo a efecto de que se cumpla el ESTATUTO que regula el SPEN.

Al respecto, en el OPLE Sinaloa se cumplió cabalmente con dicha disposición, ya que se reformó el Reglamento Interior, quedó plasmado lo relativo a la regulación del servicio profesional electoral nacional en el art. 125 de dicho Reglamento y a la letra dice:

«TÍTULO DÉCIMO CAPÍTULO ÚNICO DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL NACIONAL. Artículo 125. En lo relativo a los temas que competen a este título se estará a lo dispuesto en los Estatutos y demás normatividad jurídica que para tal efecto emita el INE».

Por otra parte, en cuanto al artículo transitorio séptimo del ESTATUTO, se establece lo siguiente:

«Séptimo.—Los OPLE deberán adecuar su estructura organizacional, cargos, puestos y demás elementos, conforme a lo establecido en el presente Estatuto y en el Catálogo del Servicio a más tardar el 31 de mayo de 2016».

Para dar seguimiento a esta disposición, el INE, a través de la DESPEN con fecha 28 de marzo de 2016, envió una invitación al OPLE de Sinaloa, a efecto de asistir al curso-taller *Adecuación de la estructura organizacional de los OPLE, con base en los cargos y puestos del SPEN*, verificado en la Ciudad de México para orientar esfuerzos y que los OPLE determinaran y adecuaran los ajustes de su estructura orgánica y técnica sustantiva apegada a los cambios de la reforma constitucional.

Asimismo, en relación con el transitorio en comento, con fecha 27 de mayo del presente año, el director ejecutivo del SPEN emitió la Circular núm. INE/DESPEN/025/2016, en la que informa que la Co-

³ *Ibid.*, p. 213.

misión Nacional del SPEN, en sesión urgente, emitió su visto bueno para que la Junta General Ejecutiva del INE sometiera a consideración del Consejo General la modificación de este transitorio para cambiar el plazo de la adecuación organizacional de los OPLE del 31 de mayo al 30 de junio, lo cual quedó aprobado en el acuerdo INE/CG454/2016.

Sin duda, esta modificación ayudó mucho a los OPLE aun con el proceso electoral en marcha, como fue el caso del de Sinaloa, ya que no se tuvo el tiempo suficiente para atender este requerimiento; sin embargo, a pesar de estar bajo la presión del proceso electoral el IEES cumplió en tiempo y forma, y emitió el 30 de junio de 2016 el «Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, mediante el cual se aprueba la adecuación a su estructura organizacional, cargos, puestos y demás elementos conforme a lo establecido en el Estatuto del Servicio Profesional Electoral nacional y del Personal de la Rama Administrativa», identificado bajo el núm. IEES/CG104/16.

Este acuerdo es muy relevante, ya que acata los criterios del INE y establece la forma en que organizacionalmente impactaría al órgano local. Este aspecto en próximo capítulo se describirá detalladamente.

Por otra parte, existen diversos transitorios del ESTATUTO relativos a diversos lineamientos necesarios para implementar el servicio profesional y que deberán aprobarse paulatinamente para que surtan los respectivos efectos legales.

En la siguiente tabla se muestran el nombre del lineamiento, quién lo aprueba y el plazo respectivo:

Lineamientos derivados de los transitorios del Estatuto del SPEN

<i>Núm.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Aprueba</i>	<i>Plazo</i>
1	Lineamientos para los cambios de adscripción y rotación de los miembros del servicio de los OPLE. Aprobados en sesión extraordinaria de la Junta General Ejecutiva del INE. 29 de febrero de 2016 (Aplica para el INE) Se aprobó el anteproyecto por la Comisión de la DESPEN el 27 de junio. (Para los OPLE)	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 543 del Estatuto.	6 meses después a la entrada en vigor del Estatuto (18 de julio de 2016).

<i>Núm.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Aprueba</i>	<i>Plazo</i>
2	Lineamientos para la incorporación temporal de los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 521 del Estatuto.	Dentro de los 8 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de septiembre de 2016).
3	Lineamientos para la designación de encargados de despacho en cargos y puestos del servicio en los OPLE.	Consejo General del INE, previo conocimiento de la Comisión del Servicio del SPEN. Artículo 507 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
4	Lineamientos para el reingreso al servicio en los OPLE.	Consejo General del INE, previo conocimiento de la Comisión del Servicio del SPEN. Artículo 507 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
5	Lineamientos que regularán el mecanismo de profesionalización en el sistema del servicio para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 562 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
6	Lineamientos que regularán el mecanismo de capacitación en el sistema del servicio para los OPLE.	INE. Artículo 584 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016)

<i>Núm.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Aprueba</i>	<i>Plazo</i>
7	Lineamientos que regularán la disponibilidad en el sistema del servicio para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 606 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
8	Lineamientos que regularán las actividades externas en el sistema del servicio para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 591 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
9	Lineamientos de evaluación del desempeño de los miembros del servicio correspondientes al sistema para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 611 del Estatuto.	A más tardar en diciembre de 2016.
10	Lineamientos en materia de Titularidad para los Miembros del Servicio en el sistema para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículos 626 y 632 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de agosto de 2016).
11	Lineamientos en materia de promoción para los miembros del servicio en el sistema para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 639 del Estatuto.	A más tardar en diciembre de 2016.

<i>Núm.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Aprueba</i>	<i>Plazo</i>
12	Lineamientos para el otorgamiento de incentivos para los miembros del servicio en el sistema para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 639 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de septiembre de 2016).
13	Lineamientos para la regulación de las asesorías impartidas por los miembros del servicio en materia de los mecanismos de profesionalización y capacitación en el sistema para los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN y previo conocimiento de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. Artículo 562 del Estatuto.	Dentro de los 7 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de septiembre de 2016).
14	Lineamientos del procedimiento laboral disciplinario del servicio en el sistema de OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE. Artículo 660 del Estatuto.	A más tardar julio de 2016.
15	Lineamientos para la conciliación de conflictos entre el personal de los OPLE.	IEES (Para trabajadores de la rama administrativa del OPLE). Artículo 743 del Estatuto.	No se establece.
16	Lineamientos en materia de inconformidad a la evaluación del desempeño de los miembros del servicio en los OPLE.	Junta General Ejecutiva del INE a propuesta de la Dirección Ejecutiva del SPEN, considerando en su caso la opinión de los OPLE y previo conocimiento de la Comisión del Servicio. Artículo 625 del Estatuto.	Dentro de los 12 meses posteriores a la entrada en vigor del Estatuto. (18 de enero de 2017).

Fuente: Elaboración propia con información derivada del Estatuto del SPEN.

VI. ACUERDO DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA, MEDIANTE EL CUAL SE APRUEBA LA ADECUACIÓN ORGANIZACIONAL DEL OPLE

Este acuerdo, identificado bajo el núm. IEES/CG104/16, emitido el 30 de junio de 2016 por el IEES, tiene como propósito dar cumplimiento al artículo séptimo transitorio del Estatuto, que mandata la adecuación organizacional necesaria para materializar la implementación del SPEN.

Lo que sigue es una descripción detallada del acuerdo.

Para estos efectos, se retoma como considerando lo estipulado en el art. 3, del anexo de los Lineamientos para la actualización del catálogo de servicio, donde se definen los órganos de los OPLE que tendrán adscritos cargos o puestos del servicio:

- El órgano ejecutivo o técnico responsable de la organización.
- El órgano ejecutivo o técnico responsable de prerrogativas, partidos políticos y asociaciones políticas en el ámbito local.
- El órgano ejecutivo o técnico responsable de la educación cívica y, en su caso, de mecanismos de participación ciudadana en la entidad federativa.

Órganos desconcentrados de carácter permanente. El art. 4, del mismo lineamiento, define los cargos y puestos de la función técnica del OPLE, que mínimamente deberá contener el catálogo:

- Prerrogativas, partidos políticos y asociaciones políticas.
- Organización electoral.
- Educación cívica
- Mecanismos de participación ciudadana, solo cuando se prevean en la legislación local.

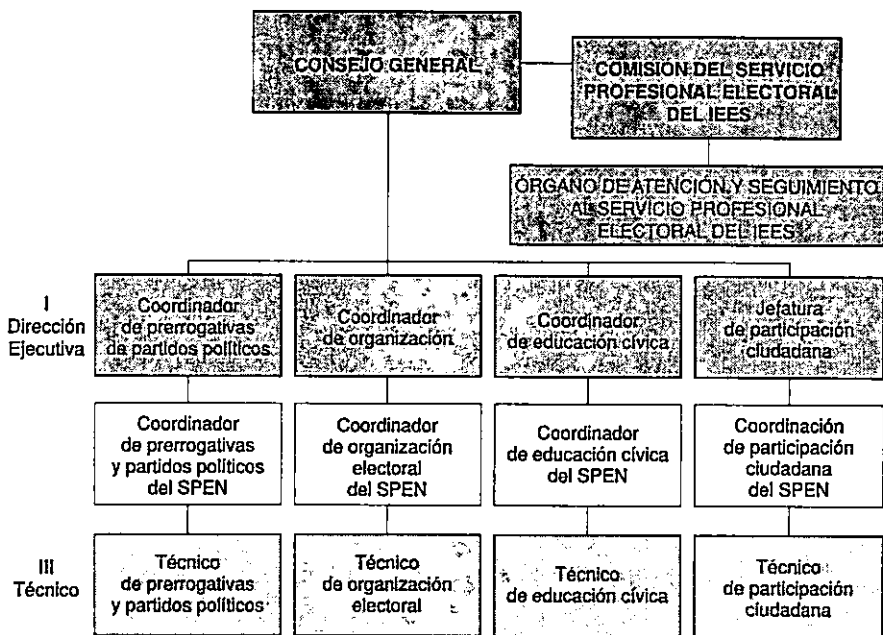
En atención a lo anterior, se describe la construcción de cédulas y su estructura respecto de los cargos de los OPLE:

- Coordinador/coordinadora de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Coordinador/coordinadora de Organización Electoral.
- Coordinador/coordinadora de Educación Cívica.
- Coordinador/coordinadora de Participación Ciudadana.
- Técnico/técnica de Prerrogativas y Partidos Políticos.
- Técnico/técnica de Educación Cívica.
- Técnico/técnica de Participación Ciudadana.

En el acuerdo, el IEES analizó exhaustivamente las plazas actuales y su estructura, con base en su marco de atribuciones, revisó la misión de cada puesto, objetivos estratégicos y funciones, tomando en cuenta

las cédulas y disponibilidad presupuestal; de lo cual resultó la incorporación de 8 plazas, que se observan en el siguiente organigrama:

Organigrama del IEES resultado de la adecuación organizacional



Fuente: Información proporcionada por el IEES.

Finalmente, se toman como acuerdos la adecuación a la estructura organizacional, cargos y puestos del IEES, se determina que cargos y puestos de la rama administrativa del IEES serán todos aquellos no incorporados al SPEN, así como también se integran la Comisión de Seguimiento al Servicio y el titular del Órgano de Atención y seguimiento al SPEN.

El acuerdo fue notificado a los partidos políticos acreditados ante el órgano electoral local y el INE para efectos legales y se publicó en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*.

De manera adicional a la aprobación del acuerdo por el IEES y una vez conformada la Comisión de Seguimiento al Servicio, esta efectuó reuniones para la finalidad de socializar las disposiciones del INE sobre la implementación del SPEN y tomar las resoluciones correspondientes.

Una de las actividades de esta Comisión fue el análisis del personal que cubre el perfil y requisitos para ocupar sea un cargo de coordinador

o técnico, que corresponden a cada una de las áreas sustantivas como prerrogativas y partidos políticos, organización electoral, educación cívica y participación ciudadana. Se levantó la minuta respectiva.

Para lo anterior, se circuló mediante oficio a quienes integran el personal si era su deseo o no participar en este procedimiento de incorporación al SPEN, por lo cual una vez manifestada su intención, la Comisión correspondiente revisará las propuestas y, en su caso, si cumplían los requisitos de la normatividad.

Asimismo, como forma de socializar más con el personal del IEES el procedimiento de incorporación al SPEN la titular del órgano de enlace del SPEN impartió una plática a la que también asistieron consejeros para dar a conocer a quienes cumplieron con el perfil.

VII. BENEFICIOS Y OBLIGACIONES DE LOS MIEMBROS DEL SERVICIO PROFESIONAL ELECTORAL

— Obtener la titularidad como miembro del servicio, ya que se adquiere la posibilidad de promociones en rango.

— Ser promovido a un nivel o rango más alto en la estructura de promoción del servicio.

— Ser sujeto de incentivos, como reconocimientos, beneficios o retribuciones, sean individuales o colectivas, que los OPLE pueden otorgar anualmente a los miembros del servicio.

— Capacitación permanente, estar sujeto a la implementación de programas de capacitación que fortalezcan habilidades y conocimientos de miembros del servicio.

— Profesionalización, tener el derecho de participar en programas de formación implementados por el OPLE, de carácter académico y técnico orientados a proporcionar a los miembros del servicio conocimientos básicos, profesionales, especializados, habilidades, actitudes, aptitudes y valores.

— Disponibilidad, que consiste en el permiso que se otorga al miembro del servicio para ausentarse temporalmente para efectuar actividades académicas acordes con los fines del OPLE.

— Actividades externas, podrán realizarse por los miembros del servicio, siempre y cuando sean autorizados por los OPLE. Estas actividades no podrán exceder el lapso de ocho horas hábiles a la semana dentro de la jornada laboral y durante proceso electoral local solo podrán autorizarse para actividades académicas que no afecten las funciones sustantivas del mismo.

— Incorporación temporal, la vía de ingreso en los OPLE que puede ser utilizada para cargos y puestos del servicio, en caso de una declaratoria de urgente ocupación.

— Reingreso, procedente en casos de personas que, habiendo pertenecido al servicio del OPLE, se hayan separado del mismo para desempeñar un puesto en la rama administrativa sin interrumpir su relación laboral.

Son obligaciones de los miembros del SPEN de los OPLE:

— Acatar lo establecido en la CPEUM, la LEGIPE, el ESTATUTO y demás lineamientos que regulan el SPEN.

— Cumplir los diversos requisitos establecidos en el ESTATUTO para el ingreso al sistema del servicio.

— Participar en el concurso público. Consiste en que los aspirantes a formar parte del servicio queden sujetos a procedimientos para el reclutamiento y selección de los mejores para ocupar plazas de cargos o puestos vacantes.

— Sujetarse a evaluación del desempeño como método anual para el cumplimiento cualitativo y cuantitativo.

VIII. CONCLUSIONES

— Localmente, no se encontraron antecedentes de un servicio profesional de carrera, no obstante que a partir de las reformas de 1998 y aun cuando se establece la permanencia del órgano electoral, se contemplaba una disposición legal que lo mandataba como autoridad en la materia. La falta de presupuesto contribuyó a que tales intentos no se concretaran.

— Federalmente, se encontró como antecedente en 2003 la expedición de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, cuyo objetivo fue sentar las bases para su organización, funcionamiento y desarrollo en las dependencias de la administración pública federal centralizada.

— Derivado de la reciente reforma constitucional, el 10 de febrero de 2014 se creó un servicio profesional electoral con carácter nacional, que se encargará de regular los organismos públicos locales y al INE.

— Nace la Ley reglamentaria de esta disposición constitucional, denomina LEGIPE, la cual establece, de manera clara, en qué consiste el servicio profesional nacional de carrera, cómo se estructura y quiénes participan en su implementación nacional y local.

— Se emite el Estatuto del SPEN, documento que norma las disposiciones aplicables en el ámbito nacional y local, cuyos principios generales son la no discriminación, transparencia, rendición de cuentas, equidad laboral, igualdad de género, cultura democrática y respeto a los derechos humanos.

— Del Estatuto se derivan, entre otros, el catálogo de servicios que contendrá la denominación, clasificación, perfil y demás elementos de los cargos y puestos; mandata a los OPLE ajustar sus normas internas

a las disposiciones contenidas en el Estatuto; designar a la Comisión del Servicio y al Órgano de Enlace que servirá de vínculo permanente con el INE para atender todos los asuntos relativos a la implementación del SPEN; a través de diversos transitorios se ordena la aprobación de los mismos para regular el servicio del SPEN.

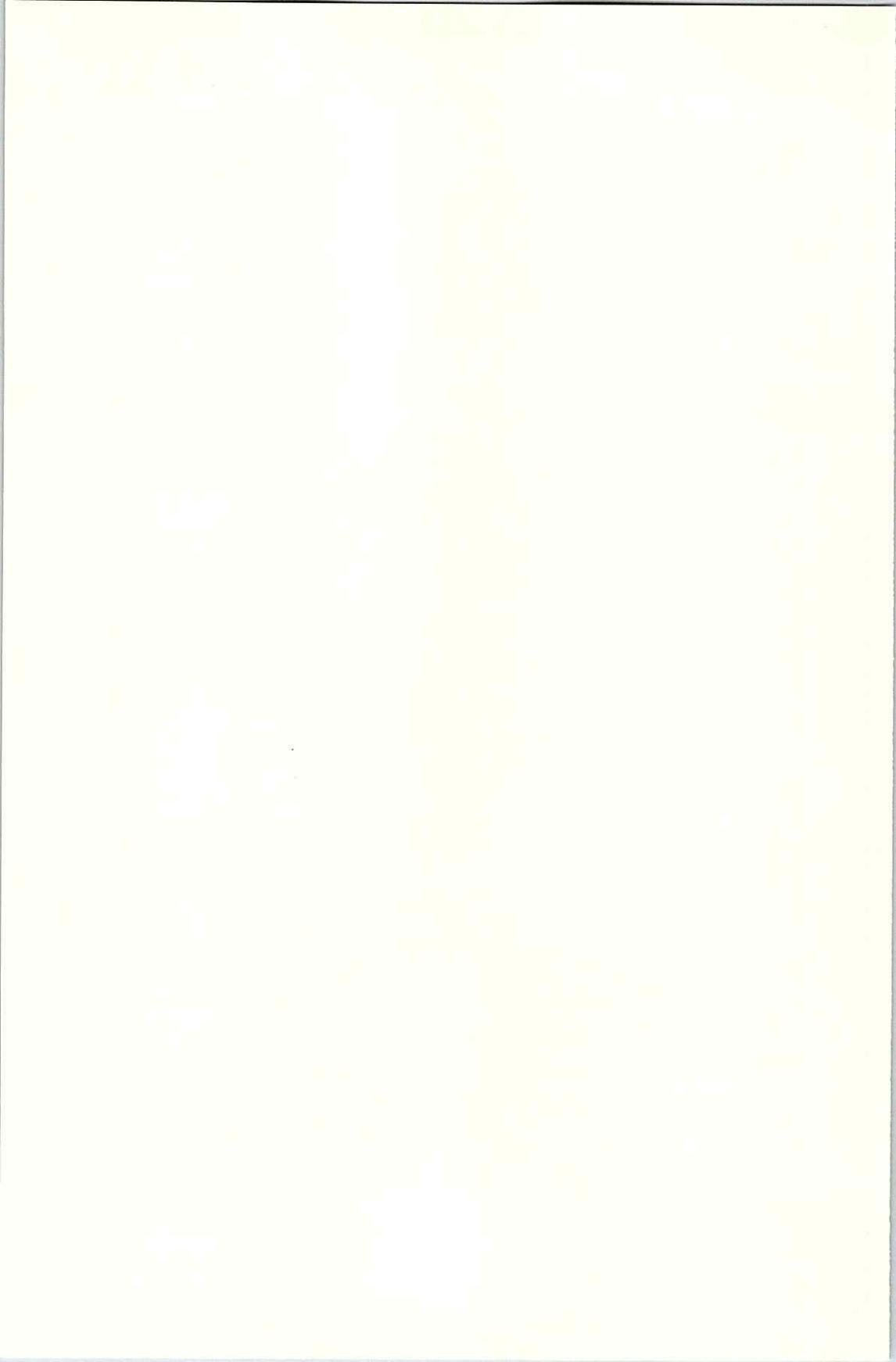
— El IEES, atendiendo las disposiciones del artículo séptimo transitorio del Estatuto emite un acuerdo para la adecuación organizacional necesaria y materializar la implementación del SPEN. Creó para para tal efecto ocho plazas, descritas en el organigrama respectivo.

— La implementación de un sistema de evaluación, que permite medir el desempeño de los servidores públicos y, en función de ello, establecer las bases o mecanismos objetivos para que hombres y mujeres compitan en la promoción laboral y, por ende, en la obtención de mayores prestaciones que incentive su desempeño. Una de las preocupaciones es no pasar las evaluaciones del INE, lo cual se traduciría en el despido del servidor público.

— Finalmente, existen mayores beneficios ser titular del servicio del SPEN, ya que dicha pertenencia incentiva el desempeño profesional y laboral de los servidores públicos, pues obtiene beneficios, retribuciones, capacitación permanente, promociones de puestos y una mayor profesionalización.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_150816.pdf.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIPE_130815.pdf.
- Estatuto del Servicio Profesional Electoral Nacional y del Personal de la Rama Administrativa, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DESPE/DESPE-Varios/Docs/2016/Estatuto_Servicio.pdf.
- Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/260.pdf>.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_6-abr-2016.pdf.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/ley_instituciones_electorales_18-dic-2015.pdf.
- Acuerdo núm. IEES/CG104/16, emitido por el IEES el 30 de junio de 2016, http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/160630-01_ACUERDO%20SPEN.pdf.



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

Jaime CRUZ MORALES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.— II. NUEVA DISTRITACIÓN ELECTORAL PARA SINALOA.—III. CRITERIOS EMPLEADOS PARA LA DISTRITACIÓN 2015 EN SINALOA.—IV. LA DISTRITACIÓN LOCAL Y FEDERAL EN SINALOA.— V. LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2015-2016: 1. Actores involucrados en la capacitación electoral de las mesas directivas de casilla. 2. Distribución de áreas de responsabilidad electoral (ARE) y zonas de responsabilidad electoral (ZORE). 3. Control y seguimiento del procedimiento de integración de mesas directivas de casilla.—VI. LAS CANDIDATURAS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA.—VII. A QUIENES GOBIERNAN O REPRESENTAN LOS ELEGIDOS A UN PUESTO DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA.—VIII. CONCURRENCIA DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL CON EL FEDERAL EN EL 2018.—IX. CONCLUSIONES.—X. BIBLIOGRAFÍA.—XI. ANEXOS.

I. INTRODUCCIÓN

Las elecciones 2015-2016 en el Estado de Sinaloa se caracterizaron por una crisis de comprensión de nuevos escenarios electorales, una demarcación distrital diferente que, al socializarse con todos los actores electorales, trajo complicaciones a la preparación del proceso

electoral en rubros como capacitación electoral, funcionarios de casilla, capacitadores-asistentes, supervisores electorales y funcionarios de capacitación electoral.

De igual forma, las nuevas formas de participación por los ciudadanos en el ejercicio del derecho de ser votado impactaron en el diseño de la estrategia de capacitación, asistencia electoral y atribuciones entre los actores inmersos, pues en esta ocasión, a pesar de que la reforma político-electoral de 2014 concede delegar constitucionalmente la capacitación electoral a los órganos públicos electorales (IEES, caso de Sinaloa), esta fue reasumida por el órgano electoral federal (INE), como facultad especial otorgada por la propia Constitución. Esta última determinación es el principio de la crisis de comprensión y líneas no convergentes, al ejecutar las actividades correspondientes a la capacitación electoral en un marco federal para la preparación del proceso electoral con una distritación electoral local muy distante a la federal.

II. NUEVA DISTRITACIÓN ELECTORAL PARA SINALOA

La geografía electoral de Sinaloa tiene sus bases en las elecciones por distrito que se desarrollan desde el 30 de marzo de 1833, fecha en que se lanzó la convocatoria a elecciones de diputados al primer Congreso local. Para esa elección, según Oscar Urcisichi Arellano, «la reglamentación sobre las elecciones de diputados se hizo por decreto del Congreso Constituyente del Estado [...] tuvieron por finalidad regular el procedimiento por el que los electores de cada uno de los distritos de la entidad, sin mediar juntas preparatorias, se reunieran para elegir a un elector que acudiría a la capital a participar en la elección de los diputados de la Asamblea Local»¹ (cfr. H. R. OLEA, 1985).

En esa época el Estado de Sinaloa, al separarse de Sonora en 1830, para 1833 comprendía los distritos que establece el art. 31 de la constitución sinaloense de 1831 compuestos por «Rosario, Concordia, Villa de la Unión, San Ignacio, Cosalá, Culiacán, Badiraguato, Mocerito, Sinaloa, Fuerte y Choix»². De este sustento constitucional se colige que la primera asamblea legislativa sinaloense se integró por once diputados.

La segunda Constitución política del Estado de Sinaloa establece en su art. 30 los nueve distritos que para 1852 contemplaba la geografía

¹ Ó. URCISICHI ARELLANO, *Leyes Electorales de Sinaloa Compendio histórico*, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa, edición 2006, p. 23.

² H. R. OLEA, *Sinaloa a través de sus constituciones* (primera constitución política del Estado de Sinaloa, 1831, p. 120) (en línea), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1985 (citado el 20 de agosto de 2016), Serie A: Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 60, formato html, disponible en internet: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/271/7.pdf>, ISBN 968-837-695-7.

política de la entidad, división que tiene una permanencia hasta 1894, cuando la Constitución política de ese año incrementó a 10 el número de distritos: «Fuerte, Sinaloa, Mocorito, Culiacán, Badiraguato, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia y Rosario»³.

Para 1917, constitucionalmente no se establece la división política distrital, pero el art. 21 constitucional del año citado marca un criterio poblacional, que a la letra dice: «Se elegirá un diputado propietario por cada veintidós mil habitantes o por una fracción que pase de siete mil, teniendo en cuenta el último censo del Estado»⁴. Hasta la Constitución política de 1922 del Estado de Sinaloa y actualizada en 1985 se establece la integración de la legislatura con 23 diputados por el principio de mayoría relativa, electos en distritos uninominales. Esta Constitución maneja los criterios poblacional y geográfico al considerar «la demarcación territorial de los distritos uninominales, tomando en cuenta la población total del Estado y, en todo caso, cada municipio tendrá cuando menos un distrito electoral uninominal»⁵. A estos criterios anteceden los establecidos en la ley electoral del Estado de Sinaloa del 8 de mayo de 1924, que en su art. 9 reza: «Para la división del territorio del Estado en distritos electorales la municipalidad será indivisible en todo lo que pueda afectar a la integridad de su entidad. Una municipalidad podrá ser dividida en dos o más distritos o integrarse uno con dos o más de ellas, pero una o más municipalidades no podrán formar distrito con una fracción de otra»⁶.

Estos breves antecedentes de algunas demarcaciones distritales electorales uninominales previas a la división de las actuales veinticuatro, se mencionan para ubicar criterios tomados en cuenta en la vigente distritación, pero en otras circunstancias; es decir, los elementos utilizados en esta nueva distritación no son nuevos, pero sí empleados en otra metodología.

La distritación local con sus 24 demarcaciones geográficas data de 1995⁷, la reforma electoral constitucional local de 2015 mantiene esa cantidad de distritos electorales uninominales, con criterio poblacional base para la nueva conformación de cada uno. Se deroga el criterio geográfico, que la Constitución local del Estado de Sinaloa contempló como recurso de representación municipal; emulando a la Constitución federal, donde se establece que «la distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas se hará teniendo en cuenta el último censo general de población, sin que en ningún caso

³ *Ibid.*, pp. 160, 260.

⁴ *Ibid.*, p. 277.

⁵ *Ibid.*, p. 307.

⁶ A. URCISICHI, *op. cit.*, nota 1, p. 136.

⁷ *Ibid.*, pp. 539-540.

la representación de un Estado pueda ser menor de dos diputados de mayoría»⁸.

Por mandato constitucional la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales los realizó el Instituto Nacional Electoral con base en el último censo general de población y los criterios generales determinados por su Consejo General⁹.

La demarcación distrital uninominal, con base en el criterio poblacional, tiene el propósito de conformar un congreso local donde cada diputado represente al mismo número de habitantes por *curul* o que se acerque a una representación igualitaria.

Antes del proceso electoral 2015-2016 Sinaloa fue objeto de esa nueva distritación local, con una metodología diseñada por el Instituto Nacional Electoral (INE), otrora Instituto Federal Electoral (IFE). Esta debió aprobarse antes de iniciar el proceso electoral donde vaya a aplicarse¹⁰, hecho que sucedió, entró en vigor el 13 de julio de 2015, fecha de su aprobación por acuerdo del Consejo General del INE, en sesión extraordinaria¹¹ (véase la distritación geográfica en el mapa de Sinaloa, anexo 1).

La aprobación de la nueva distritación de la geografía sinaloense es un acontecimiento que se realizó a escasos noventa días antes del inicio del proceso electoral local, acción que afectó la planeación y programación de las actividades de preparación del proceso electoral, realizadas con anterioridad, como es el diseño de la estrategia de capacitación electoral para el proceso electoral local 2015-2016.

III. CRITERIOS EMPLEADOS PARA LA DISTRITACIÓN 2015 EN SINALOA

Sinaloa, antes de la reforma electoral, tenía una distritación con criterios geográficos más que demográficos, pues la población de cada municipio debía tener cuando menos un diputado que los representara en el congreso, independientemente de su número de habitantes.

En los antecedentes históricos de este ensayo están algunos de criterios utilizados en la metodología para determinar la nueva demar-

⁸ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. I, México, D. F., diciembre de 2015, art. 53, párrafo 1, p. 56.

⁹ http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_1-jun-2015.pdf p.16.

¹⁰ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. II, México, D. F., junio de 2015, art. 214, párrafo 2, p. 90.

¹¹ http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5406380, p. 83.

cación geográfica distrital, pero con enfoque distinto. Se enuncian a continuación¹²:

- a) Equilibrio poblacional.
- b) Distritos integrados con municipios de población indígena.
- c) Integridad municipal.
- d) Compacidad.
- e) Continuidad geográfica.
- f) Factores socioeconómicos y accidentes geográficos.

De estos criterios solo se tomarán los conceptos que permiten una reflexión en los casos mencionados en párrafos anteriores, que impactan al diseño de la estrategia de capacitación y asistencia electoral 2015-2016. Entonces entendemos por

«*El criterio de integridad municipal*: los distritos se construirán preferentemente con municipios completos; cuando sea necesario integrar distritos a partir de fracciones municipales, se buscará involucrar al menor número de municipios. *El criterio de continuidad*: los distritos tendrán continuidad geográfica tomando en consideración los límites político-administrativos y los accidentes geográficos»¹³.

Considerando los significados anteriores, el resultado final de la distritación 2015 en Sinaloa se vio afectada al no poderse dar la construcción preferente con municipios completos, al aplicar el criterio integridad municipal para evitar los traslapes geográficos electorales de distritos locales con federales, como es el caso del cuarto distrito electoral federal, que comprende todo el municipio de Guasave y que, de manera local, se cubre con cuatro distritos locales; dos completos (7 y 8) y otros dos con fracciones que complementan al 4 y 6 distritos del municipio de Ahome y Sinaloa, respectivamente.

Todos los distritos que se conforman con las secciones electorales de un municipio que los comprenden y una fracción de otro municipio, complican las tareas de capacitación electoral. Asimismo, sucede con los distritos locales que al construirse a razón del criterio continuidad geográfica, tomando en cuenta solo límites políticos-administrativos y accidentes geográficos de la municipalidad, soslayando a unidades poblacionales de gran tamaño, e inclusive comunidades menores integradas por más de una sección electoral, que no nada más son impactadas por la capacitación electoral, sino por otros rubros, como la asistencia electoral.

¹² INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Criterios para la distritación 2015*, documentos básicos (en línea), 12 de marzo de 2015 (citado el 23 de agosto de 2016), formato Power Point, disponible en internet: http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-Mexas_Distritaciones_Electorales/.

¹³ *Ibid.*

IV. LA DISTRITACIÓN LOCAL Y FEDERAL EN SINALOA

La distritación de Sinaloa tiene como base la sección electoral y después el municipio, cuenta con 3.837 secciones electorales con población variada, que conforman dos tipos de distritación, la que se integra con ocho distritos electorales federales uninominales para preparar las elecciones de presidente de la república, senadores, diputados al Congreso de la Unión; por otro lado, la que se forma con veinticuatro distritos electorales locales y utiliza para organizar las elecciones locales de gobernador del Estado de Sinaloa, diputados al congreso local por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y la de los presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores por ambos principios.

La nueva distritación de Sinaloa presenta traslapes electorales (por así llamar al conjunto de secciones de una fracción de un municipio, comunes a las que contiene un distrito electoral federal con uno local, o viceversa), para el caso que nos ocupa son producto del criterio integridad municipal aplicado cuando no es posible hacerlo con distritos con territorios de municipios completos, se reflejan en las áreas geográficas siguientes: *a)* las secciones electorales del municipio de Guasave que pertenecen al cuatro distrito local con sede la ciudad de Los Mochis, del municipio de Ahome, se traslapa con el cuatro distrito electoral federal; *b)* las secciones electorales del municipio de Guasave que pertenecen al seis distrito local con sede en la cabecera Sinaloa de Leyva del municipio de Sinaloa se traslapa con el cuatro distrito electoral federal; *c)* las secciones electorales del municipio de Navolato que pertenecen al diez distrito local con sede en la cabecera del municipio de Mocorito se traslapa con el tres distrito electoral federal; *d)* las secciones electorales del municipio de Culiacán que pertenecen al diecinueve distrito local con sede en La Cruz del municipio de Elota se traslapa con el siete distrito electoral federal; *e)* las secciones electorales del municipio de Mazatlán que pertenecen al veintitrés distrito local con sede en el mismo municipio se traslapa con el seis y ocho distritos electorales federales.

Estas demarcaciones de distritos federales y locales, que se superponen o tienen en común una fracción de secciones, impactan al diseño de la estrategia de capacitación y asistencia electoral en una de sus líneas estratégicas como: «Capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de mesa directiva de casilla y contratar a las figuras de supervisores electorales y capacitadores-asistentes electorales que apoyan en las tareas de capacitación y asistencia electoral»¹⁴.

¹⁴ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estrategia de capacitación y asistencia electoral local 2015-2016*, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_7_a00.pdf, p. 2.

Los distritos electorales federales ofrecen una capacitación con temáticas en una misma dirección, utilizando materiales didácticos en el mismo sentido para todos los capacitadores-asistentes asignados, pues pertenecen a un solo distrito; en cambio, esos mismos facilitadores del aprendizaje ocupan dividirse en temáticas distintas al tratar las elecciones locales, pues estos pertenecen a diferentes distritos locales y, por ende, materiales didácticos diferenciados. Luego entonces los materiales modelo que la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica establece para la capacitación electoral se ven vulnerados en temas específicos de la elección que se trate y, obvio, a los criterios para elaborar materiales didácticos y de apoyo, uno de los rubros de la estrategia.

V. LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2015-2016

La estrategia de capacitación y asistencia electoral para el proceso local 2015-2016 fue diseñada por la Dirección de Capacitación Electoral y Educación Cívica del Instituto Nacional Electoral (INE) por tener la facultad constitucional en procesos electorales federales y locales. La encomienda de la capacitación electoral en todas sus aristas y estructura contempla seis líneas estratégicas, entre las cuales están: «Capacitar a los ciudadanos que fungirán como funcionarios de mesa directiva de casilla; contratar a las figuras de supervisores electorales y capacitadores-asistentes electorales que apoyan en las tareas de capacitación y asistencia electoral»¹⁵.

La atribución de la capacitación electoral fue delegada constitucionalmente a los Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa es uno de ellos, por lo que, en el propósito de desarrollar los programas de capacitación electoral, se preparó con su plan integral de capacitación electoral y su estrategia 2015-2016, pero el Consejo General del INE reasume esa atribución por acuerdo tomado en sesión extraordinaria de 2015. Esta determinación se considera el parteaguas de una crisis de comprensión de la dirección que toma la preparación del proceso electoral local, pues a medida que se aplica la estrategia en mención, elaborada por el INE, surgen incógnitas sobre el destino de la aplicación de la normatividad establecida en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Al reasumir la capacitación electoral el INE, el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa desarrolla las atribuciones que constitucionalmente le corresponden, como son¹⁶:

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Instituto Nacional Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. I. México, D. F., diciembre de 2015, art. 41, base IV, apartado C, p. 53.

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
2. Educación cívica.
3. Preparación de la jornada electoral.
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales.
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley.
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
7. Cómputo de la elección del titular del Poder Ejecutivo.
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el apartado anterior.
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral.
11. Las que determine la ley.

Dentro de estas atribuciones se encuentran los escrutinios y cómputos en los términos que marca la ley, en esa atribución, así como las demás, el INE se ve obligado a usar su facultad especial de atracción para estandarizar los procedimientos de operación de las atribuciones de los OPLE. Verbigracia, el procedimiento de escrutinio y cómputo de la mesa directiva de casilla, que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa contempla la distribución de votos a los partidos que participan en coalición y candidaturas comunes, fue un caso no convergente al mandato constitucional.

Por un lado, la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica (DECEyEC) gira instrucciones para elaborar materiales didácticos tipo, conforme a la norma electoral general y criterios respectivos, al soslayar la norma local, el Consejo General del IEES instó la atracción por el Consejo General del INE, acción que procede bajo el acuerdo INE/CG0174/2016.

Esas acciones acordadas a un día de iniciar la capacitación de los capacitadores-asistentes electorales complican los procesos de aprendizaje, con el afán de cumplir el objetivo «que los ciudadanos designados funcionarios de casilla sean capacitados y sean aptos para el desempeño de las funciones electorales el día de la jornada electoral con las habilidades necesarias para la instalación de la casilla, recepción de la votación, el escrutinio y cómputo de los votos y el llenado correcto de la documentación electoral»¹⁷.

¹⁷ *Ibid.*, pp. 7 y 8.

Aunado al problema del escrutinio y cómputo de las mesas directivas de casilla está el plazo que tiene el Consejo General del IEES para aprobar el registro de los candidatos a un puesto de elección (que en el proceso electoral anterior se dio en los últimos días de marzo del año de la elección), eso es obvio que repercute en la capacitación electoral, pues los cursos a capacitadores-asistentes y supervisores electorales iniciaron según cronograma de la estrategia 2015-2016 en los primeros días de abril, es decir un día después de esa fecha. Este fenómeno implica que se complique el desarrollo de los cursos y la elaboración de materiales didácticos para puntualizar temas específicos de la capacitación electoral de segunda etapa.

1. Actores involucrados en la capacitación electoral de las mesas directivas de casilla

Los principales actores en la capacitación electoral de las mesas directivas de casilla son sus funcionarios designados como tales, los capacitadores-asistentes y supervisores electorales facilitadores del aprendizaje de los mismos.

Las secciones electorales de Sinaloa se utilizan para integrar los padrones y listas nominales del electorado, son las mismas para una elección federal o local, en cada una de ellas se instala cuando menos una mesa directiva de casilla, con funcionarios debidamente capacitados para recibir el voto de cada elección, contarlo y registrarlo en actas de escrutinio y cómputo, entre otras atribuciones.

El electorado de las listas nominales es sometido a dos procesos de insaculación para integrar las mesas directivas de casilla, se selecciona a un 13 por 100 por sección electoral que, conforme a cada distrito uninominal, de esta forma, y aplicando ciertos criterios, se designan los funcionarios de mesa directiva de casilla. Para que estos entren en el ejercicio de sus atribuciones se les capacita en dos periodos importantes, el primero llamado capacitación genérica y el segundo, capacitación específica; los encargados de facilitar el conocimiento electoral son los capacitadores-asistentes electorales (CAE) y los supervisores electorales (SE), a los primeros se les asigna un área de responsabilidad electoral (ARE) y a los segundos una zona de responsabilidad electoral (ZORE). Se describe lo anterior para opinar sobre cómo las ARE y ZORE, que conforman territorios geográficos al interior de los distritos, también producen traslapes entre los distritos locales y complican la capacitación y asistencia electorales.

2. Distribución de áreas de responsabilidad electoral (ARE) y zonas de responsabilidad electoral (ZORE)

La integración de las secciones electorales en ARE y ZORE, conforme a criterios de la estructura distrital federal, sin tomar en cuenta la demarcación de los distritos locales y municipios de la entidad, son causa de uno de los impactos que sufre la capacitación electoral, pues la demarcación de los distritos electorales federales no contiene a los distritos locales, ni municipios en su totalidad.

Esto trae como consecuencia traslapes entre distritos locales y entre municipios, que al momento de diseñar e instrumentar los cursos de capacitación a los responsables de las áreas y zonas de responsabilidad, implica una diversidad de mensajes para las elecciones de diputados y ayuntamientos.

Volvamos al ejemplo del distrito electoral federal 4, que se integra con todas las secciones electorales del municipio de Guasave. El mensaje es único para la elección del municipio, para todas sus zonas y áreas de responsabilidad electoral, igualmente para la elección de gobernador, pero para la elección de diputados el mensaje se divide en cuatro, ya que este distrito es afectado por cuatro distritos electorales locales: el 4, 6, 7 y 8.

Al considerar solo la demarcación distrital federal para distribuir las secciones electorales en áreas y zonas de responsabilidad electoral se presenta que algunas áreas y zonas puedan quedar integradas con secciones electorales de más de un distrito local, lo que impacta en el proceso de capacitación de esas áreas, sobre todo cuando se quiere aglutinar a los ciudadanos designados funcionarios de mesa directiva de casilla para capacitarlos en grupo o en simulacros, porque los contenidos son diferenciados, pues las formas de registrar las candidaturas de los partidos políticos para participar en las elecciones de 2015-2016 en Sinaloa fue diversa en la mayoría de los distritos, igual suerte se tuvo en las municipalidades.

Sigamos con el caso del distrito electoral federal núm. 4 del Estado de Sinaloa, el contenido para el aprendizaje del escrutinio y cómputo en la mesa directiva de casilla y el llenado de actas tendría que ser dividido en cuatro grupos de aprendizaje por contener cuatro distritos locales, y los capacitadores-asistentes responsables de áreas electorales con secciones compartidas en más de un distrito local reciben capacitación diferenciada por cada distrito que contemple sus secciones electorales.

Si se considera la demarcación de los traslapes distritales como un primer criterio para distribuir ARE y ZORE en su interior, y en segundo lugar los distritos que conforman un municipio o, en su caso, cada uno de los municipios que conforman al distrito y finalmente quedan

demarcadas las ARE y ZORE de los distritos electorales federales. Así las cosas, los contenidos de aprendizaje solo se dividen en función de cada elección y no habría más subdivisiones, pues las ARE y ZORE estarían delimitadas en función de las elecciones que se organicen y los contenidos de aprendizaje, diseñados para esa misma función.

Las áreas y zonas de responsabilidad electoral correspondientes son distribuidas bajo criterios de asistencia electoral, más que de capacitación. Su impacto radica en que el proceso enseñanza-aprendizaje se multiplica según la diversidad de contenidos diferenciados que se presenten, producto de áreas de responsabilidad que queden compartidas con dos o más distritos electorales locales o municipales, ejemplos de ellos se observaron en el proceso electoral local 2015-2016 en Sinaloa.

Llama la atención el caso del cinco distrito electoral local con sede en la ciudad de Los Mochis (obsérvese en la tabla del anexo 2). El ARE 99 se integra con secciones electorales de los distritos locales 2, 3 y 5, todos de la ciudad de Los Mochis, en el municipio de Ahome (las secciones 344 y 346 pertenecen al 2 distrito electoral local, la sección 347 al 3 distrito electoral local y la sección 348 al 5 distrito electoral local).

El dos distrito electoral federal hizo la distribución considerando la distritación federal y no la local, como así se hizo en todo los distritos electorales federales, tratándose de una elección local; así marcan los lineamientos de la estrategia, pero ¿qué implica? Un capacitador que tiene que ser capacitado en tres escenarios diferenciados: *a)* de la elección de gobernador con un escrutinio y cómputo único orientado con materiales didácticos y de apoyo para la clasificación de votos y un cuadernillo para hacer operaciones, así como el acta para registrar los resultados definitivos; *b)* de la elección de diputados locales, con tres escrutinios y cómputos que provocan los mismos materiales de la elección anterior, pero en tres versiones, y *c)* de la elección de ayuntamiento con sus propios materiales y documentos referidos, por lo que al capacitador-asistente responsable de ese tipo de áreas de responsabilidad electoral, con traslapes de distritos locales, le es difícil realizar un curso grupal o un simulacro con todos los funcionarios juntos, pues podría caer en confusiones o confundir a los funcionarios de casilla al mezclar todos los escenarios.

Si bien es cierto que el procedimiento de escrutinio y cómputo es solo uno para todas las elecciones, este varía según la forma de participación de las candidaturas en cada distrito. Si no son uniformes, la clasificación del voto varía de un distrito a otro, por lo que las actas varían en función de las formas de participación de los partidos políticos en sus candidaturas o, simplemente, la participación de un candidato independiente modifica el aprendizaje.

De ahí, los modelos tipo de los materiales didácticos variarían en sus diseños e instrumentación y, por ende, implica a la estrategia de capacitación y asistencia electoral.

3. Control y seguimiento del procedimiento de integración de mesas directivas de casilla

Los programas de capacitación electoral se establecen en una estrategia, dentro de la cual se encuentra el procedimiento de integración de mesas directivas de casilla. En el desarrollo de este procedimiento se realiza un control y seguimiento del mismo por cada una de las mesas que se integran en cada sección electoral, por distrito electoral federal, cuando son elecciones federales. Pero cuando son elecciones locales este control y seguimiento debe ser por sección-área de responsabilidad electoral, por zona de responsabilidad electoral, por distrito local, por municipio y por entidad federativa.

Lo anterior, en el proceso electoral local 2016 en Sinaloa no se llevó a cabo bajo esa estructura, el Instituto Nacional Electoral, al ser de su competencia la capacitación electoral, determinó llevar el control y seguimiento bajo un diseño federal, a través de un instrumento llamado Multisistema Elec 2016.

Esta es otra de las incomprensiones de la dirección del proceso electoral local; pues creo que a pesar de que la capacitación electoral en todas sus aristas es facultad del INE, no se debe soslayar la jurisdicción local, pues es un proceso local, luego entonces la información se debe estructurar en esa misma dirección. La autoridad local debe tener la información procesada en términos locales, independientemente de quien tenga la facultad de operación.

El dar un seguimiento y un control de la capacitación electoral bajo un esquema federal desde la sección, las ARE y ZORE, distritos electorales federales y entidad, solo se puede obtener para el interés local una información por entidad, pero no por cada consejo distrital local. El Multisistema Elec 2016 del INE, en el rubro de la capacitación electoral, se estructuró para una elección federal mas no para una local, lo que hace que las autoridades locales no cuenten con la información disgregada a su responsabilidad y, por ende, la ciudadanía y cualquier otro ente que la solicite.

Por eso los responsables de organizar, desarrollar, vigilar y calificar las elecciones locales (Consejos: General, Distritales y Municipales de Sinaloa) no pueden dar seguimiento, mucho menos el control de la integración de las mesas directivas de casilla de cada distrito electoral local con la estructura de un sistema de información diseñado con enfoque federal.

VI. LAS CANDIDATURAS A PUESTOS DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA

Las diversas formas que tienen los ciudadanos para concretar el ejercicio del derecho constitucional de ser votado, como ser postulado por un partido político federal o local, a través de una candidatura de coalición de partidos, sea total, flexible o regular, de una candidatura común de partidos o con la nueva modalidad, de obtener la candidatura independiente, trae como consecuencia una diversidad de escenarios electorales, pues estas formas son permitidas en las elecciones locales para el Estado de Sinaloa.

En 2016, las elecciones de Sinaloa se vieron inmersas en una variedad de escenarios: la elección de gobernador presentó candidaturas por partidos políticos en lo individual, por coalición, candidatura común y por candidatura independiente; la elección de diputados al Congreso del Estado desplegó con sus 24 distritos electorales fórmulas de candidaturas por partidos políticos en lo individual, por coaliciones flexibles, por candidatura común e independientes, y las elecciones de los integrantes de las planillas de los 18 ayuntamientos también desdobló planillas con candidaturas postuladas por partidos políticos en lo individual, candidaturas comunes e independientes.

Las postulaciones anteriores no fueron uniformes, la elección de gobernador tuvo todas las formas de participar; en la de diputados, unos partidos postularon en lo individual para determinados distritos, en coaliciones para otros y en candidatura común en otros más; así, cada partido político postuló de diversas formas, desde luego en su legítimo derecho. De igual manera hubo participación de ciudadanos que se postularon de forma independiente (31 independientes para el cargo de diputado por el principio de mayoría relativa). La elección de ayuntamientos estuvo en el mismo tenor, con 11 candidaturas independientes por el mismo principio.

Estos diversos escenarios electorales no circunscriben a una boleta electoral para cada elección, excepción de la elección de gobernador, se utilizaron 24 tipos de boletas para la elección de diputados al Congreso del Estado (de las cuales nueve coincidieron en la estructura de la forma de participar) y 18 para las elecciones de presidentes municipales, síndico procurador y regidores.

Los diversos escenarios y formas de participar a un puesto de elección popular deben ser dados a conocer a la ciudadanía que tiene derecho a ejercer su voto activo y a los diversos actores que intervienen en el proceso electoral, pero, sobre todo, a los ciudadanos que participan como funcionarios de casilla y sus facilitadores del conocimiento electoral, porque a estos no solo se les capacita sobre las formas de intervenir de los partidos políticos o candidatos independientes, sino

cómo se integra e instala una mesa directiva de casilla, cómo se recibe el voto, cómo se clasifica y cuenta, cómo se registra en actas de escrutinio y cómputo, cómo integrar un expediente de elección y un paquete electoral, hasta cómo hacerlo llegar a los consejos electorales, entre otros contenidos.

Estos aprendizajes de los funcionarios de casilla son facilitados por los capacitadores-asistentes y supervisores electorales, y estos a su vez, en el modelo de capacitación en cascada utilizado desde los años noventa por el INE, otrora IFE, y desde el proceso electoral local de Sinaloa 2001, son capacitados por sus jefes inmediatos superiores de las juntas distritales ejecutivas del Instituto Nacional Electoral (INE) en colaboración con el órgano público local (OPL) de Sinaloa: Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES).

La capacitación electoral de las elecciones que se tratan en este ensayo se desarrolló bajo el modelo en mención, que permite hablar el mismo idioma desde la cúpula hasta el último eslabón de la cadena de aprendizaje, el cual fue impactado por las razones siguientes: en primer lugar, los 24 territorios distritales electorales locales cambiaron sus límites formando traslapes electorales; segundo, la distribución del territorio electoral en áreas de responsabilidad electoral (ARE) y zonas de responsabilidad electoral (ZORE) se realizó conforme a distritos electorales federales, sin tomar en cuenta la demarcación electoral local y, tercero, las diversas formas de participación en las candidaturas a los puestos de elección popular provocaron una capacitación electoral muy diferenciada.

Aunado a la diferenciación del aprendizaje, se tienen que emitir materiales didácticos, documentos electorales y material electoral conforme a esas diferenciaciones o especificaciones de participación, como herramientas de apoyo a los cursos de capacitación electoral, tanto para los capacitadores-asistentes y supervisores electorales como a los ciudadanos designados funcionarios de casilla.

VII. A QUIENES GOBIERNAN O REPRESENTAN LOS ELEGIDOS A UN PUESTO DE ELECCIÓN POPULAR EN SINALOA

Las elecciones periódicas para renovar los puestos de elección popular en la entidad se dan en dos vertientes: por un lado, los cargos federales de presidente de la república, senadores y diputados federales y, por otro, las elecciones para gobernador del Estado, diputados locales y presidentes municipales, síndico procurador y regidores, todas por el principio de mayoría relativa y las que corresponde por representación proporcional (senadores, diputados y regidores).

Cada elección que se desarrolla en Sinaloa es definida por la población que integra el total del electorado o de la parte o fracción que corresponda representar o gobernar, mediante el voto universal, libre, secreto y directo.

Para saber a qué población gobierna o representa un candidato, fórmula o planilla electa es necesario conocer la distribución de la ciudadanía por sección electoral y cómo estas últimas se integran en el territorio del Estado por distritos electorales y por el territorio municipal, aunque sea la misma población para cada elección, la población que se gobierna o representa varía, tanto para elecciones federales como locales.

La demarcación que actualmente tiene Sinaloa en algunas comunidades se ve impactada en su representación, pues a pesar de la integridad de la población, está dividida política y electoralmente; esto repercute en los procedimientos que sirven para preparar y organizar las elecciones; ejemplo de ello son las comunidades con dos secciones donde una es parte de un distrito y la segunda de otro.

No quiero decir que no se pueda atender u organizar una elección en esas condiciones, pero sí es confuso para la población. Por ejemplo, que la comunidad sea sede de un simulacro de la jornada electoral de un distrito con candidaturas a diputados postuladas por partidos y en el otro distrito en la misma comunidad se da el simulacro de la jornada electoral con candidaturas de diputados postuladas por partidos, por coalición de partidos, candidaturas comunes y candidaturas independientes, la capacitación de cada etapa de la jornada electoral será diferente, pero sobre todo, el escrutinio y cómputo, la integración de los expedientes y del paquete electoral, así como su entrega en diferentes consejos distritales, los funcionarios de las casillas no podrían socializar sus conocimientos para reforzarlos con sus vecinos, porque habría confusión. No afirmo que lo hagan en la práctica, pero sí creo que confundiría a la población si sucediera.

VIII. CONCURRENCIA DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL CON EL FEDERAL EN EL 2018

Las elecciones locales de 2017-2018 se distinguirán por primera vez en la historia de Sinaloa como concurrentes con las federales; es decir, se prepararán, vigilarán y desarrollarán cinco tipos de elecciones: la de presidente de la república, senadores y diputados federales, diputados al Congreso del Estado y presidentes municipales, síndicos procuradores y regidores de los 18 municipios.

El escenario distrital federal y local a la vez se verá obligado a converger entre secciones electorales municipales, distritos locales y

federales, pues la capacitación electoral estará dirigida a una mesa directiva de casilla única para ambos tipos de elección, con, mínimo, seis funcionarios propietarios por cada mesa y uno más por cada consulta popular, en caso de que se presentaran¹⁸.

Las elecciones concurrentes son un paso más a la consolidación de un modelo mexicano para organizar elecciones federales y locales en un solo proceso electoral y en una sola jornada electoral, es complicado, pero nada que no pueda realizarse con mecanismos convergentes y de coordinación entre los organismos encargados de organizar las elecciones en sus jurisdicciones electorales.

IX. CONCLUSIONES

Es necesaria una retrospectiva del impacto de los fenómenos que se han expuesto para converger en las áreas de oportunidad delegadas de manera natural en el proceso electoral 2015-2016 para encarar el proceso con elecciones concurrentes en 2017-2018 y todos aquellos venideros bajo este modelo.

Los traslapes surgidos por la nueva demarcación distrital electoral de Sinaloa con la demarcación federal implican una capacitación diferenciada por elección, y solo es posible su disgregación con una nueva reforma distrital, donde el criterio de integración municipal no sea preferente sino obligatorio. Esta implicación estará vigente mientras no se dé esta modificación: ¿a quién importaría este cambio?

De igual forma, pero con solución en la mano, tenemos los traslapes que se originan por la demarcación de las áreas y zonas de responsabilidad electoral. Para ello se debe iniciar la convergencia de las dos instituciones (INE e IEES) para el proceso electoral 2017-2018.

El primer factor es registrar áreas y zonas de responsabilidad electoral al interior del territorio que marca el traslape de los distritos locales con los federales; luego, uno por uno de los distritos locales cuyo territorio se encuentre en un municipio, posteriormente cada uno de los municipios que corresponden a un distrito local y, finalmente, cada distrito electoral federal quedaría demarcado con sus áreas y zonas de responsabilidad electoral en forma convergente y sin traslapes entre distritos locales o entre municipios por demarcación de ARE y ZORE para las actividades que desarrollen los capacitadores-asistentes y supervisores electorales que atenderán las elecciones federales y locales a la vez.

¹⁸ INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. II, México, D. F., junio de 2015, art. 82, numerales 1 y 2, pp. 41 y 42.

De ahí cada responsable de área electoral orientará el proceso de enseñanza-aprendizaje en un solo sentido para cada elección con fundamento en que su ARE para la elección de presidente de la república se ubica en el territorio nacional.

Este mismo sentido aplica para las elecciones de senadores y diputados federales porque se ubica en la circunscripción correspondiente y en el Estado de Sinaloa; asimismo, opera para las elecciones locales de diputados por situarse en el territorio distrital local correspondiente y para las elecciones municipales se situaría en el municipio de la elección correspondiente. Además de lo anterior, no habría ningún caso de capacitadores asistentes ni supervisores electorales que atiendan secciones electorales de uno y otro u otros distritos locales, o de un municipio y otro.

Las diversas formas en los partidos políticos postulen candidatos y las candidaturas independientes no serían sujetas a subdividirse en demasía las temáticas de los cursos de capacitación, pues solo se presentarán en los distritos implicados con traslapes originados por la redistritación 2015.

El seguimiento y control de las actividades que se desarrollen en las ARE y ZORE de manera convergente entre distritos locales y federales será de mucha utilidad práctica, siempre y cuando el Multisistema Elec 2016 sea programado para obtener información disgregada de manera local y federal.

Finalmente, «el consejero presidente del Instituto Nacional Electoral (INE), Lorenzo Córdova, indicó que no es conveniente hacer cambios a la ley electoral antes de las elecciones de 2018»¹⁹. Esta recomendación no es otra cosa que las tantas complicaciones que presentaron la reformas de 2014 y 2015 en materia electoral.

Reafirmo lo dicho al inicio de este ensayo: las elecciones 2015-2016 desarrolladas en el Estado de Sinaloa se caracterizaron por una crisis de comprensión de los nuevos escenarios electorales. Así lo dice Córdova: «No le conviene a ningún actor político, no le conviene a la ciudadanía no tener claridad con suficiente anticipación de cuáles van a ser las reglas del juego con las que se llevarán a cabo las elecciones de 2018»²⁰.

Me atrevo a decir lo mismo del proceso electoral 2016, que sin claridad y suficiente anticipación de las reglas del juego causó la crisis de comprensión de los nuevos escenarios electorales.

¹⁹ *El debate de Culiacán*, BREVES, Culiacán, Sinaloa, 28 de agosto de 2016, p. 38A.

²⁰ *Ibid.*

X. BIBLIOGRAFÍA

- OLEA, H. R. (1985), *Sinaloa a través de sus constituciones*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie A: Fuentes b) Textos y Estudios Legislativos, núm. 60, formato html, disponible en internet: <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/1/271/7.pd>.
- URCISICHI ARELLANO, Ó. (2006), *Leyes Electorales de Sinaloa. Compendio histórico*, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa, Culiacán, Sinaloa.

Documentos

- Instituto Nacional Electoral, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. I, México, D. F., diciembre de 2015.
- Instituto Nacional Electoral, *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, Compendio Legislación Nacional Electoral, t. II, México, D.F., junio de 2015.

Hemerografía

- *El debate de Culiacán*, Breves, México, Culiacán, Sinaloa, 28 de agosto de 2016, p. 38 A.

Sitios de internet

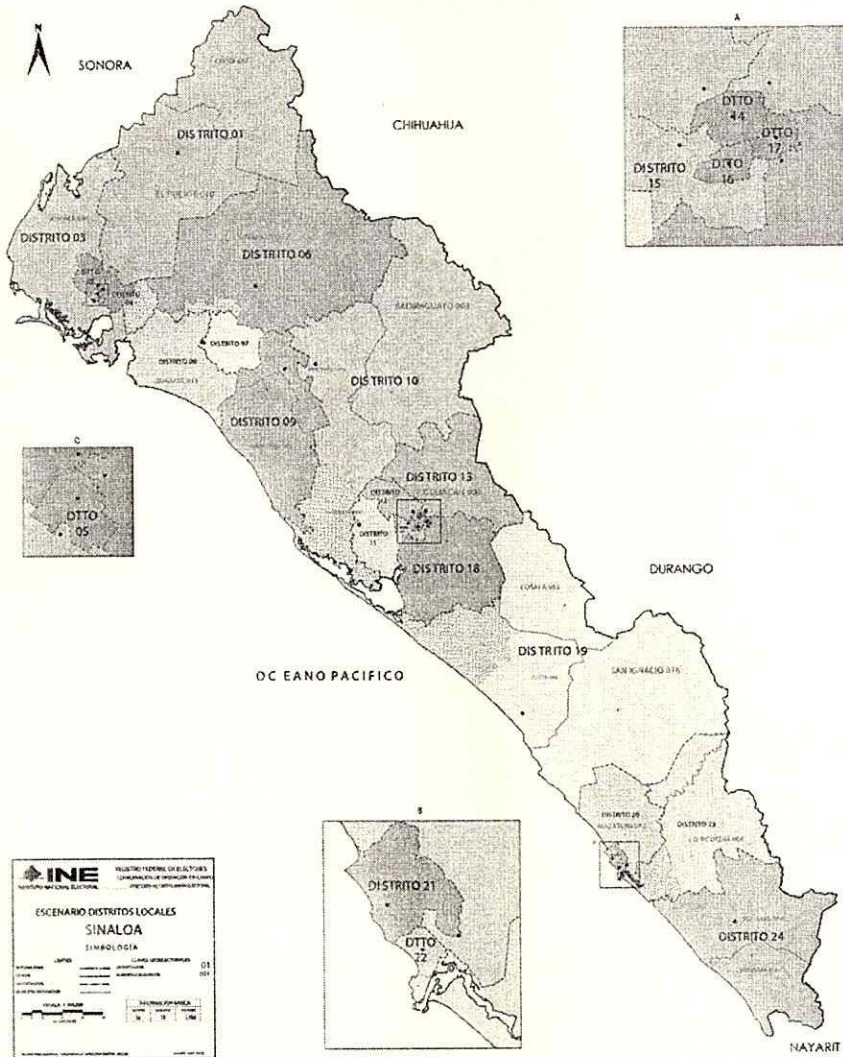
- Instituto Nacional Electoral, *Criterios para la distritación 2015*, documentos básicos (en línea), 12 de marzo de 2015, formato Power Point, disponible en internet.
- Instituto Nacional Electoral, *Estrategia de capacitación y asistencia electoral local 2015-2016*, http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/10_Octubre/CGex201510-30/CGex201510-30_ap_7_a00.pdf.
- http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/Menu_Principal-id-Mesas_Distritaciones_Electorales/.
- http://www.congresosinaloa.gob.mx/images/congreso/leyes/zip/constitucion_1-jun-2015.pdf.
- http://dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5406380.

XI. ANEXOS

1. Imagen de escenarios distritales locales y sus traslapes con los federales marcados en gris.
2. Cuadro correspondiente al ARE 99 del 02 distrito electoral federal con sus secciones electorales compartidas entre distritos locales.

ANEXO 1

IMAGEN DE ESCENARIOS DISTRITALES LOCALES
Y SUS TRASLAPES MARCADOS EN COLOR GRIS
CON LOS FEDERALES



Nota: el marcado de los traslapes distritales en color gris es propio.

ANEXO 2

**CUADRO CORRESPONDIENTE AL ARE 99
DEL 02 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL
CON SUS SECCIONES ELECTORALES COMPARTIDAS
ENTRE DISTRITOS LOCALES**

Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica

Proceso Electoral Local 2015-2016

SINALOA

29/enero/2016 13:27 hrs.

CAE3 Áreas de responsabilidad electoral

SINALOA, 2 - AHOME, 1a Etapa, Ordenado por número de ARE

CAE3 Áreas de responsabilidad electoral								
SINALOA, 2 AHOME, 1a Etapa, Ordenado por número de ARE								
Distrito	Cabecera distrital	ARE	Tipo ARE	Nombre del CAE	Municipio Delegación	Sección	Tipo sección	Proyección de casillas
2	AHOME	99	Mixta	MERAZ IBARRA JULIO CESAR	AHOME	344	Rural	1
2	AHOME	99	Mixta	MERAZ IBARRA JULIO CESAR	AHOME	346	Urbana	2
2	AHOME	99	Mixta	MERAZ IBARRA JULIO CESAR	AHOME	347	Urbana	1
2	AHOME	99	Mixta	MERAZ IBARRA JULIO CESAR	AHOME	348	Urbana	1

Fuente: Información proporcionada por Junta Local Ejecutiva en el estado de Sinaloa. Vocaría de Capacitación Electoral y Educación cívica.



Nota: el esquema de pertenencia distrital en el cuadro anterior es propio, se refieren para ver la correspondencia en el descriptivo siguiente:

Descriptivo del 02, 03 y 05 distritos locales 2015

Distrito 02

Esta demarcación territorial distrital tiene su cabecera ubicada en la localidad Los Mochis, perteneciente al municipio Ahome, se halla integrada como se describe:

— Ahome integrado por 109 secciones: de la 0001 a la 0014, de la 0111 a la 0153, de la 0157 a la 0166, de la 0198 a la 0202, 0255, de la 0257 a la 0259, de la 0261 a la 0273, de la 0275 a la 0282, de la 0293 a la 0300, 0302 y de la 0345 a la 0347.

Distrito 03

Esta demarcación territorial distrital tiene su cabecera ubicada en la localidad Los Mochis perteneciente al municipio Ahome. Está formada así:

— AHOME integrado por 151 secciones: de la 0242 a la 0245, 0260, 0274, 0301, de la 0303 a la 0344, 0350 y de la 0355 a la 0455.

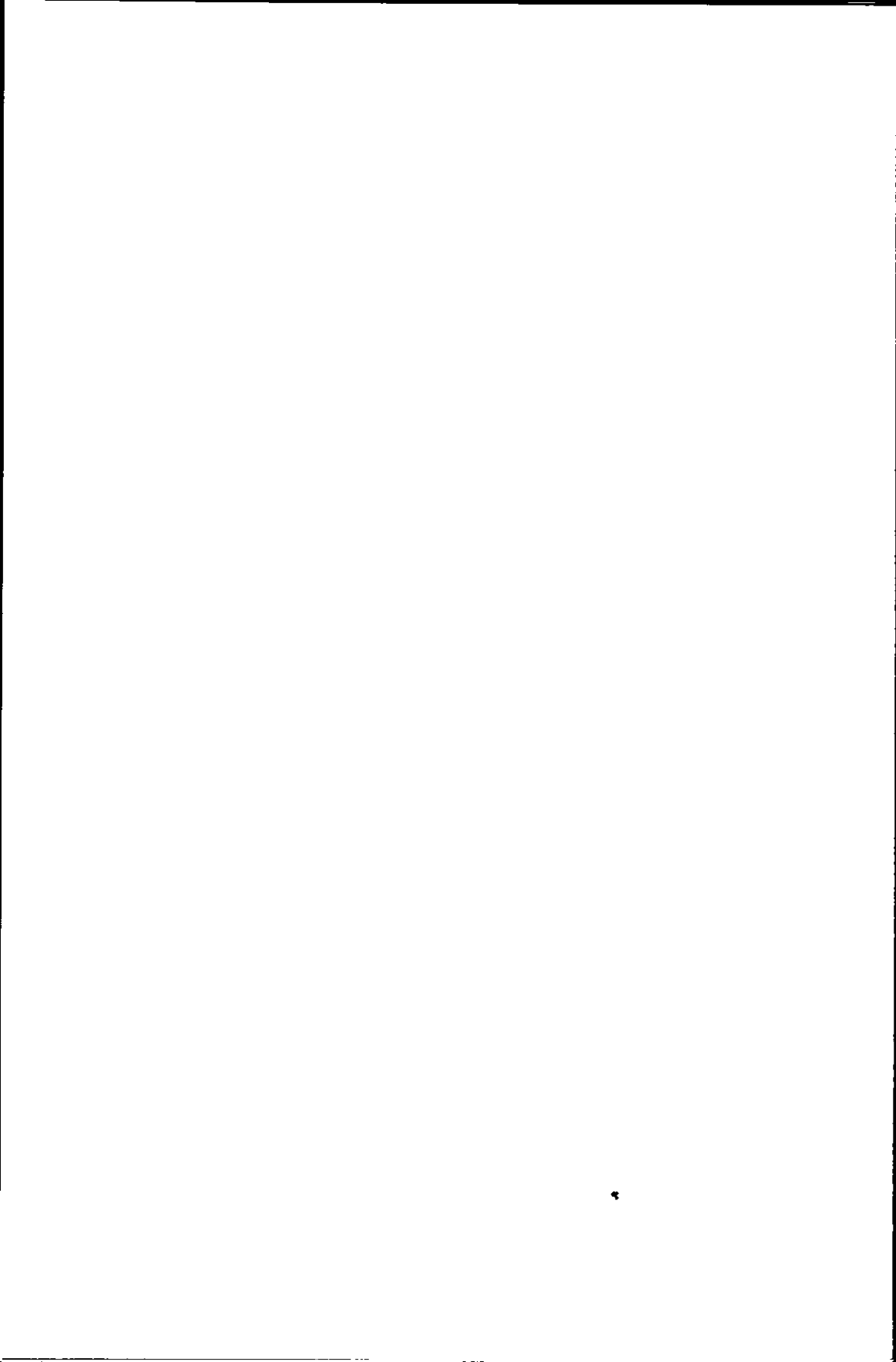
Distrito 05

Esta demarcación territorial distrital tiene su cabecera ubicada en la localidad Los Mochis, perteneciente al municipio Ahome, y se localiza como sigue:

— Ahome, integrado por 87 secciones: de la 0015 a la 0065, de la 0070 a la 0093, de la 0287 a la 0292, de la 0348 a la 0349 y de la 0351 a la 0354.

Fuente

Página del INE http://www.ine.mx/archivos2/DS/recopilacion/JGEx201507-06ac_01P01-01x01x01.pdf.



CAPÍTULO SEXTO

PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES

Elsa Yolanda CASAS BASTIDAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES: 1. Concepto. 2. Partidos políticos en México. 3. Partidos políticos en el Estado de Sinaloa: A. Los partidos políticos estatales en las leyes electorales del Estado de Sinaloa.—III. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN LOCAL: 1. De las asociaciones o grupos de ciudadanos. 2. Actos previos a la solicitud de registro: A. Asambleas.—IV. PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO ESTATAL: 1. Revisión de la comisión de prerrogativas y partidos políticos.—V. PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES: 1. Partido Barzonista Sinaloense. 2. Partido Demócrata Sinaloense. 3. Partido Encuentro Social. 4. Partido Patriótico Sinaloense. 5. Partido Sinaloense.—VI. CONCLUSIONES.—VII. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El contexto histórico en que se ha desarrollado la vida política de México apunta a que la aceptación ciudadana hacia los partidos políticos es cada vez menor y eso lleva a cuestionar su estabilidad como organizaciones, debido a factores como la percepción de incumplimiento de promesas de campaña de los candidatos que postulan a un cargo de representación, la credibilidad disminuida de quienes pasan de un partido a otro (aun cuando sus plataformas electorales e ideologías son distintas) y el derroche del dinero público y el excesivo gasto en las campañas.

La reciente reforma electoral trajo consigo nuevas regulaciones para los procesos electorales, en las instituciones encargadas de organizarlos, en partidos políticos y originó una Ley General de Partidos Políticos.

Sin embargo, con todo y las normas aplicables en materia electoral quedan vacíos o espacios a interpretaciones de la ley debe sortear y adecuar para brindar certeza jurídica a las instituciones administrativas, jurisdiccionales y partidos políticos involucrados en estos procesos para llegar a una democracia auténtica.

Este trabajo describe la relevancia de los partidos políticos locales en la vida democrática y la legislación electoral del Estado de Sinaloa, esboza las diferentes asociaciones civiles y organismos de ciudadanos conformados para crear un organismo político estatal, así como el procedimiento y posibles contradicciones entre la normatividad local y federal que regulan su constitución y quienes cumplieron los requisitos ante el Instituto encargado de organizar el proceso electoral.

II. ANTECEDENTES

1. Concepto

El estudio en la época moderna sobre el sistema de partidos y los partidos políticos ha sido analizado por expertos en la materia desde su surgimiento en los regímenes de gobierno a partir de la segunda mitad del siglo XIX y su conceptualización desde la aparición de movimientos sociales (Segunda Guerra Mundial) que sacudieron al mundo y provocaron que los ciudadanos sintieran el derecho de que su voz se escuchara a través de sus gobernantes.

Hay diferentes factores que definen a un sistema de partidos. Por ejemplo, Maurice DUVERGER considera:

«Los sistemas de partidos son el resultado de factores numerosos y complejos, unos propios a cada país y otros generales. Entre los primeros, podemos citar a la tradición y la historia, a la estructura económica y social, a las creencias religiosas, la composición étnica, las rivalidades nacionales, etc. [...] entre los segundos la acción del régimen electoral es preponderante sobre el número, la dimensión, las alianzas y la representación»¹.

El sistema de partidos es el terreno de competencia entre los diferentes que lo integran, cuyo fin es la obtención y acción del poder político basado en intereses y proyectos apoyados en las normas que

¹ M. DUVERGER, *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica, 1957, pp. 231-232.

legitiman a un gobierno. Existen tres formas básicas de sistemas de partidos: unipartidistas, bipartidistas y pluripartidistas.

Para Sartori la definición de partido político abarca a «cualquier grupo político identificado con una etiqueta oficial que se presenta a las elecciones y puede sacar en elecciones (libres o no) candidatos a cargos públicos»²; sin embargo, estos se sumergen en una competencia por el poder, en la cual quien desea alcanzarlo tiene que ajustarse a las regulaciones dispuestas para tal caso.

En cuanto a la legislación mexicana, la Constitución Política, en el art. 41, expresa que los partidos políticos son entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática.

2. Partidos políticos en México

En México la necesidad del ciudadano de verse representado por sus gobernantes se reveló a partir de los movimientos sociales posrevolucionarios; después de una larga dictadura a manos del general Porfirio Díaz, donde las diferencias sociales eran sumamente marcadas por un gobierno represivo y la lucha de sus sucesores por el poder.

La ley electoral expedida el 19 de diciembre de 1911, posterior a la ley electoral porfirista y ya bajo el mandato de Francisco I. Madero, hizo su aportación jurídica a la reglamentación de los partidos políticos.

Después de esta etapa las leyes entran en constantes cambios, José Woldenberg resume este periodo como:

«a) un primer momento que corre desde el inicio del conflicto armado y se cierra en 1929 con la creación del PNR, cuando se multiplican hasta la atomización extrema los partidos políticos; b) una segunda etapa que abarca de 1929 a 1968 que puede considerarse como centralizadora, en donde el espacio político es prácticamente copado por el partido oficial, a los flancos del cual solamente existen opciones partidistas testimoniales por tratarse de una etapa tan larga es necesario establecer algunos subperiodos; c) de 1968 a 1977, un momento de crisis política y social aguda sin correspondencia con el mundo de los partidos y las elecciones, y d) de 1977 a la fecha un proceso lento y errático de reforma política, en el que quizás estemos transitando de un sistema de "partido casi único" a otro pluripartidista»³.

Es un hecho que los cambios políticos en el país propiciaron la identificación del ciudadano con ideologías afines de cada movimiento

² G. SARTORI, *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial, 1980, p. 90.

³ J. WOLDENBERG, «Estado y partido: una periodización», en *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, UNAM, 1993.

social que «permanecen en la esfera de la sociedad civil reivindicando u oponiéndose a decisiones políticas»⁴, y resultaron en el surgimiento de nuevos partidos nacionales y locales.

Sin duda, el papel que juegan los partidos en el sistema político mexicano es muy importante, ya que son el enlace entre la sociedad civil y el Estado, basado en una legislación que permite pluralidad, «pues mientras en un sistema el elector puede elegir entre varios partidos y tomar su decisión libremente, en otro tiene que votar por un partido único, pues no se permite la participación de otros»⁵.

En el caso de partidos políticos estatales, son pocos los que han logrado una permanencia como instituciones políticas en su área geográfica, debido al peso de los partidos nacionales arraigados históricamente en el país, que cuentan con infraestructura, recursos económicos, estabilidad y poder de convocatoria, insuficiente en los primeros; aunado al endurecimiento de la legislación que aumentó el porcentaje necesario para conservar el registro del 2 por 100 antes exigido, con la actualización de la ley, ahora tienen que haber alcanzado el 3 por 100 de la votación estatal emitida en cualesquiera de las elecciones.

3. Partidos políticos en el Estado de Sinaloa

Esta entidad, al igual que el resto del país, se vio afectada por movimientos posrevolucionarios y el incremento de clubes políticos influenciados por «líderes o caudillos regionales» con miras a conformar diferentes organizaciones políticas y posterior creación de partidos⁶; sin embargo, en la historia política actual del Estado han sido varios los intentos de diversas organizaciones de ciudadanos y asociaciones civiles que han mostrado interés por erigir un partido político estatal. Solamente dos lograron constituirse.

A. *Los partidos políticos estatales en las leyes electorales del Estado de Sinaloa*

La Ley Electoral de 1917 en el art. 30 no distingue entre partidos políticos nacionales o estatales, solo menciona que los partidos po-

⁴ J. CÁRDENAS GRACIA, «Partidos Políticos y Democracia», *Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral, http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#23.

⁵ D. NOHLEN, *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica, 1998, p. 12.

⁶ G. GARCÍA RAMÍREZ y J. R. GUTIÉRREZ, *Partidos Políticos y Movimientos Sociales en Sinaloa 1929-1940*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Consejo estatal Electoral de Sinaloa, Publicaciones Cruz O., S. A., p. 106.

líticos tendrán en las operaciones electorales de que habla la ley la intervención que otorga a los ciudadanos, sin más condiciones que no llevar denominación religiosa y no instituirse con el deliberado objeto de favorecer determinada raza o creencia.

En la reforma a la ley electoral en 1918, el art. 30 no sufre modificación, excepto en el uso del término partidos o clubes políticos; tampoco diferencia entre partidos políticos estatales o nacionales, al igual que la ley electoral expedida el 8 de mayo de 1924.

En la ley electoral del 14 de mayo 1968 existe regulación que establece la constitución y registro de partidos políticos estatales. El registro debía ser ante la Secretaría General del gobierno estatal.

De 1968 a 1992 la máxima autoridad electoral en Sinaloa fue la Comisión Estatal Electoral presidida por el secretario general de Gobierno.

La normatividad aplicable a los partidos políticos estatales en la ley electoral expedida el 20 de junio de 1974 establece que el registro debe realizarse por lo menos un año antes del día de la elección.

La ley electoral de 1979 solo reconoce personalidad jurídica a los partidos políticos nacionales con registro definitivo, inscritos en la Comisión Estatal Electoral.

En la ley electoral emitida el 15 de agosto de 1989 se regula la constitución y registro de los partidos políticos estatales ante la Comisión Estatal.

Para la expedición de la ley electoral de 1992 el trámite de solicitud de registro de un partido político estatal se realiza ante el recién creado órgano administrativo ciudadanizado, encargado de organizar las elecciones locales, denominado Consejo Estatal Electoral; al igual que en las posteriores reformas de 1995, 1998, 2006, 2009 y 2012.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, expedida el 18 de diciembre de 2015, regula el procedimiento de constitución de partidos políticos estatales y su registro ante el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

III. PROCEDIMIENTO DE CONSTITUCIÓN DE PARTIDOS POLÍTICOS DE ACUERDO CON LA LEGISLACIÓN LOCAL

1. De las asociaciones o grupos de ciudadanos

La legislación contempla que para la constitución de un partido político local primero debe pasar por una serie de trámites y requisitos;

cualquier grupo de ciudadanos (que previamente haya levantado un acta circunstanciada en la que quede asentada la intención de constituirse como partido político) o asociaciones civiles (establecidas según el Código Civil del Estado de Sinaloa) podrán solicitar su registro para instituirse como partido político estatal.

2. Actos previos a la solicitud de registro

El primer paso de los ciudadanos interesados en constituir un partido político es manifestarlo por escrito ante el órgano local, en los plazos que marque la ley para el procedimiento correspondiente.

Una vez organizados los ciudadanos se notificará al órgano electoral la intención de constituir un partido político estatal; al dar aviso del propósito se inicia el procedimiento, que implica la cantidad de ciudadanos inscritos en el padrón en esa fecha (información necesaria para el órgano y los ciudadanos), y así estar en posibilidades de conocer el número de afiliados necesarios, además, en ese momento, quedan sujetos a la fiscalización legal.

El plazo para iniciar el procedimiento, según el art. 25, fracción III, de la Ley Electoral Estatal anterior era dentro del año previo a que empiece el proceso estatal y concluirlo a más tardar seis meses antes de que inicie el mismo; después de la reforma electoral y la creación de la Ley General de Partidos Políticos en 2014 quedó estipulado en el art. 39 que se deberá informar tal propósito a la autoridad que corresponda en enero del año siguiente al de la elección de gobernador, tratándose de registro local.

Si consideramos que el próximo proceso electoral inicia en poco más de un año, queda la interrogante sobre cuál será el procedimiento que seguirán las autoridades electorales con este nuevo escenario en puerta. La tarea será encontrar la manera de cumplir la ley sin minar los derechos políticos-electorales de los grupos de ciudadanos o asociaciones civiles que contemplen constituirse como partidos políticos estatales.

A partir de que el grupo de ciudadanos avisa la intención de formar un partido político, los interesados deberán realizar diferentes trámites y cumplir una serie de requisitos, antes de presentar su solicitud para el registro como tal.

Uno de los trabajos previos a la presentación de la solicitud mencionada, es obtener el apoyo, mediante formato de afiliación, de una cantidad mínima del 0,26 por 100 de ciudadanos registrados en el padrón electoral del Estado, esto de acuerdo con el art. 45, incisos IV y V de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Si-

naloa; otra de las modificaciones encontradas en la ley del Estado antes de la reforma electoral de 2014; previo a la reforma este porcentaje era menor, solo se requería el 0,1 por 100 de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral a la fecha del inicio del trámite de registro. Este es un trabajo de campo que los ciudadanos interesados pueden llevar a cabo, desde que inicia el procedimiento hasta cuando presentan la solicitud para obtener su registro.

La realización de asambleas municipales, una asamblea estatal y la formulación de una declaración de principios, el programa de acción y los estatutos que normarán sus actividades son otros requisitos que deben cumplir las organizaciones ciudadanas que se encuentren en el trámite mencionado.

Posteriormente, el órgano electoral del Estado solicitará el corte del padrón electoral al Instituto Nacional Electoral para realizar el cálculo del mínimo de ciudadanos afiliados requeridos en escala estatal para constituir un partido político; además, deberán asistir a las asambleas municipales de la asociación interesada en, por lo menos, dos terceras partes de los municipios, en presencia de un servidor público acreditado del Instituto, con la asistencia de, mínimo, el 0,26 por 100 de afiliados que corresponda al municipio al iniciar el trámite.

El órgano local informará a la asociación sobre el corte y mínimo de asistencia de ciudadanos a las asambleas, para que a su vez programe fechas y lugares donde se celebrarán e informe al Instituto el calendario definitivo.

A. *Asambleas*

En los requisitos que deberá cumplir la asociación o grupo de ciudadanos que soliciten el registro como partido político estatal está la realización de asambleas municipales, que serán certificadas por un funcionario del Instituto Electoral, mediante oficio de comisión que acreditará ante representantes de la asociación que organice la asamblea. La asociación solicitará los servicios pertinentes de un notario público.

A las asambleas asistirá el funcionario designado junto a un equipo de trabajo que se encargará del registro de asistentes a la misma y, de esta forma, verificar que se cumplan los requisitos legales. Al terminar la reunión, el acta de la sesión será levantada por la persona que habilitó el Instituto Electoral y firmada por los asistentes, que mostrarán su credencial para votar.

En las asambleas municipales se nombran delegados propietario y suplente, quienes deberán asistir a una asamblea estatal, además

de discutir y, en su caso, aprobar los documentos básicos del partido político estatal.

Las asambleas municipales se efectuarán en el municipio que convocó, y la asistencia, corresponderá a los ciudadanos afiliados en la demarcación.

La asamblea estatal será verificará por el funcionario acreditado del órgano local ante la asistencia de la mayoría de delegados propietarios o suplentes, designados en asamblea municipal.

IV. PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE UN PARTIDO POLÍTICO ESTATAL

La asociación interesada en registrar un partido político estatal hará una solicitud por escrito, a la que se anexarán los requisitos enumerados en la legislación local y entregará actas de asambleas municipales y estatal constitutivas; los documentos básicos (declaración de principios, programa de acción y estatutos); la lista de afiliados por municipio correspondientes a un mínimo de 0,26 por 100 del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral del Estado; y los formatos personales de afiliación según la descripción del art. 45 de la ley electoral local.

Aquí es importante la posible contradicción entre la Ley General de Partidos Políticos y la ley local, ya que en su art. 41, apartado I, inciso *d*) establece que «deberá acreditarse la asistencia de un número de afiliados equivalente al menos al 0,26 por 100 del padrón electoral de cada municipio a la fecha del inicio de los trámites de registro», mientras la ley federal en el art. 10, apartado 1, inciso *c*), norma que «deberá contar con militantes en cuando menos dos terceras partes de los municipios de la entidad» y bajo ninguna circunstancia, «el número total de sus militantes en la entidad podrá ser inferior al 0,26 por 100 del padrón electoral que haya sido utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud de que se trate».

La ley, en el art. 13, apartado 1, inciso *a*), estipula que «para las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político local se deberá acreditar la celebración de las asambleas en, dos terceras partes de los distritos electorales locales, o bien, de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, según sea el caso».

Hay confusión en tres escenarios siguientes:

— El número de afiliados se tomará en cuenta según el padrón electoral de cada municipio, como lo menciona la ley local o, en cuando menos, en las dos terceras partes de los municipios de la entidad.

— El tiempo en que se usará el padrón electoral: el vigente al inicio de los trámites de registro o el utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

— La demarcación en que se realizarán las asambleas: solamente por municipio, como estipula la ley local, o podrían también ser por distrito, según la ley general de partidos políticos.

El criterio utilizado al momento de presentarse el supuesto queda en las disposiciones del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

Por otro lado, es obligación de la organización política conservar copia de la solicitud de registro y de los documentos respectivos.

1. Revisión de la comisión de prerrogativas y partidos políticos

El órgano electoral revisará que los documentos presentados y el procedimiento de constitución del grupo ciudadano u asociación civil cumplan los requisitos.

Los formatos verifican, primeramente, que tengan los requisitos solicitados (nombre, domicilio, clave de elector, firma) y que la firma coincida con la copia de la credencial de elector, que deberá estar anexa.

Otros datos serán; que no estén duplicados formatos, los ciudadanos afiliados sin militancia de partido político registrado o que si se presentara el caso de que no estén en la lista de afiliados de alguna otra asociación o grupo de ciudadanos en proceso de formación; en cualesquiera de los casos anteriores se procederá de acuerdo con el art. 48 de la ley electoral local.

Otro será, según marca el art. 47, párrafo 2 de la ley electoral local: la verificación del número de ciudadanos afiliados y autenticidad de requisitos presentados por el partido en formación; para cumplir esta parte el órgano local solicitará al Instituto Nacional Electoral que confirme que los ciudadanos afiliados estén inscritos en el padrón electoral.

Agotado el procedimiento de revisión la Comisión de Prerrogativas de Partidos Políticos elaborará el proyecto de dictamen que, de ser procedente, surtirá efectos el primer día de julio del año previo a la elección; esto es, el partido recién creado tendrá derechos y obligaciones legales.

V. PARTIDOS POLÍTICOS ESTATALES

En Sinaloa varias organizaciones de ciudadanos validaron sus derechos políticos y colectivos en el ejercicio del poder político

mediante una organización política, algunos cumplieron el procedimiento y registro como partido político estatal. Varios quedaron en el intento.

1. Partido Barzonista Sinaloense

El movimiento de deudores a la banca propició que un grupo de ciudadanos conformara la asociación política El Barzón, y en su interés de participar en la vida política del Estado fue la primera agrupación de la sociedad civil sinaloense que reunió los requisitos, entonces vigentes, para constituir un partido político estatal.

Distán varios años, y la regulación aplicada a su registro tuvo modificaciones, si bien no logró permanencia queda el hito de haber sido el primer partido político estatal en colocar una diputación en el Congreso local en la legislatura 2001-2004.

El Partido Barzonista Sinaloense logró su registro el 6 de octubre de 2000; de identificación ideológica (según consta en sus estatutos) como partido de izquierda, democrático, constitucionalista y nacionalista, con el lema: todo el poder a la sociedad.

En noviembre de 2001 el Partido Barzonista interpuso ante el Tribunal Estatal Electoral de Sinaloa el juicio de inconformidad 001/2001 INC, que impugnó, por error aritmético, el cómputo de la elección de diputados en el XIX Consejo Distrital Electoral de Mazatlán. El partido político alegó que en el distrito electoral mencionado no se contabilizó a su favor un aproximado de 1.300 votos de todas las casillas instaladas. El tribunal estatal confirmó el acto impugnado.

Posteriormente, el partido recurrió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en un recurso de revisión constitucional SUP-JRC-307/2001, contra resolución dictada, el cual desechó la demanda pues consideró que el acto impugnado no fue determinante para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones, aun cuando la corrección matemática del conteo de votos favoreciera al partido y no perdiera el registro.

Este proceso jurisdiccional dio como resultado la publicación de la tesis de jurisprudencia L/2002 de determinancia, La variación del porcentaje de votación de un partido político necesario para conservar su registro debe ser objeto de estudio al momento de analizar este requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral⁷.

⁷ Tesis L/2002, Sala Superior, Tercera Época. Apéndice (actualización 2002), t. VIII, P. R. Electoral, p. 153.

2. Partido Demócrata Sinaloense

El 30 de octubre de 2009, la Asociación Sinaloenses Unidos presentó mediante oficio al entonces Consejo Estatal Electoral la solicitud de registro del Partido Demócrata Sinaloense, anexando un expediente con 13 actas de asambleas municipales constitutivas, un acta de asamblea estatal constitutiva, declaración de principios, programa de acción y estatutos como documentos básicos; listas de afiliados por municipio y 16.838 formatos de afiliación individuales.

Cabe mencionar que la asociación postulante demandó un recuento de los formatos de afiliados verificados por el órgano electoral, pues aseguraba que había entregado 21.310 formatos.

Según consta en oficios, la Asociación Sinaloenses Unidos entregó 1.010 formatos a las 00:40 horas y 21.185 a las 08:40 horas, ambas del 1 de octubre de 2009, fuera del término legal determinado en el art. 26 de la ley electoral vigente a esa fecha, estableciendo que, a más tardar seis meses antes de que inicie el proceso electoral local ordinario, la asociación promotora del registro debería entregar al órgano administrativo los formatos; el proceso electoral ordinario iniciaba en abril del año de la elección a convocatoria del Congreso, plazo que venció a las 23:59:59 del 30 de septiembre.

En total, 15.328 formatos se presentaron con los requerimientos estipulados, no alcanzando la cifra de contar con un mínimo de afiliados equivalentes al 1 por 100 de los ciudadanos inscritos en el padrón, el cual, al corte del 25 de mayo de 2009 solicitado al IFE estaba integrado por 1.869.002 ciudadanos, debiendo entregar al menos 18.691 formatos, requisito que no fue cubierto, por lo cual se le niega el registro como partido político estatal.

3. Partido Encuentro Social

La Asociación Encuentro Social en su intento por constituirse en partido político inicia el procedimiento de registro el 30 de octubre de 2009 ante la autoridad electoral, anexando un expediente con diez actas de asambleas municipales constitutivas, un acta de asamblea estatal constitutiva, declaración de principios, programa de acción y estatutos como documentos básicos; listas de afiliados por municipio y 860 formatos de afiliación individuales.

El corte del padrón electoral al 3 de abril de 2009 era de 1.875.677 ciudadanos, por lo que debió entregar, por lo menos, 18.757 formatos personales, por eso no alcanzó el porcentaje mínimo para constituirse como partido político estatal.

4. Partido Patriótico Sinaloense

El 14 de julio de 2012 la agrupación ciudadana interesada en constituir el Partido Patriótico Sinaloense presentó la solicitud de registro ante el Consejo Estatal Electoral, acompañado de 12 actas de asambleas municipales constitutivas, un acta de asamblea estatal constitutiva, declaración de principios, programa de acción y estatutos como documentos básicos; listas de afiliados por municipio y 21.227 formatos de afiliación individuales.

El padrón electoral con corte al 16 de marzo de 2012 estaba constituido por 2.035.244 ciudadanos. Por lo que el porcentaje mínimo de 1 por 100 equivalía a 20.352 ciudadanos, cifra necesaria para su registro, negado al analizar los formatos presentados por la autoridad administrativa, ya que el resultado que arrojó la verificación fue de 17.998 formatos de ciudadanos afiliados con los datos correctos.

5. Partido Sinaloense

El 5 de julio de 2012, el Consejo Estatal Electoral recibió el aviso de una asociación de ciudadanos para iniciar el procedimiento y constitución del Partido Sinaloense, lo que propició la organización logística para las asambleas en 13 municipios, todas programadas a las 17:00 horas del 10 de junio de 2012; lo que implicó la movilización de una gran parte de la plantilla de funcionarios electorales, adscritos al órgano administrativo, que certificarían dichas asambleas.

Una vez realizadas las asambleas, tanto la estatal como municipales, los representantes de la asociación de ciudadanos presentaron la solicitud de registro para constituir el Partido Sinaloense, adjuntando 13 actas de asambleas municipales constitutivas, un acta de asamblea estatal, declaración de principios, programa de acción y estatutos como documentos básicos; listas de afiliados por municipio y 41.709 formatos de afiliación individuales, anexando posteriormente 4.163, según el oficio presentado que, al momento de ser contabilizado por personal del Instituto Electoral, dio un total de 3.000 afiliaciones individuales más; asimismo, minutos más tarde se entregó la cantidad de 13.093, según el partido, pero que al ser contabilizados por personal del Instituto, dio la suma de 13.469 afiliaciones individuales.

Tras la verificación del Consejo Estatal Electoral y el Instituto Federal Electoral de las claves de elector de la lista de afiliados presentados por la agrupación promotora se llegó a la conclusión de que cumplió con los requisitos, un total de 38.246 formatos personales de afiliación.

No obstante que en la revisión del contenido de los documentos básicos se realizaron algunas observaciones, relativas a los estatutos

por omisiones parciales (otorgándole un plazo de sesenta días para subsanarlas), el Consejo Estatal Electoral otorgó el registro como partido político estatal al Partido Sinaloense.

Los resultados de su participación en el proceso electoral 2013 lo llevaron a convertirse en tercera fuerza política en el Estado, con 28 regidurías en los 18 municipios y tres diputaciones de representación proporcional.

En el proceso electoral 2016 se registró, ante el órgano electoral, en coalición con el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática, alianza que más adelante terminó disolviéndose. Posteriormente iría a la contienda en candidatura común con el Partido Movimiento Ciudadano.

En este proceso electoral logró posicionar tres presidentes municipales, 27 regidurías en los 18 municipios y seis diputaciones de representación proporcional, convirtiéndose en segunda fuerza política del Estado.

VI. CONCLUSIONES

En Sinaloa se puede apreciar un acrecentado interés de grupos de ciudadanos en la creación de nuevos partidos estatales, que vienen a formar parte del abanico de opciones para el electorado, a la vez que favorece la representación del pluralismo político del entorno local e incrementa la dura competencia para obtener el voto ciudadano y acceder a los poderes públicos, así como la lucha por mantener su registro como organización política.

El procedimiento de constitución y registro de un partido político estatal tiene que pasar por un proceso de mucha labor para las organizaciones de ciudadanos y asociaciones civiles, sin embargo, a pesar de que la reciente reforma electoral sirvió de actualización de normas, surgen dudas y contradicciones entre las legislaciones local y federal.

Si bien es cierto que la regulación a estas organizaciones políticas ha evolucionado, hace falta una reglamentación de la autoridad electoral que establezca, de manera específica y clara el procedimiento para crear un partido político estatal y adecuarlo en mayor medida a las condiciones sociales del momento.

Las contradicciones o dudas que pueden generar las omisiones o ambigüedades sobre este tema, entre la Ley Electoral del Estado de Sinaloa y la Ley General de Partidos Políticos, nos lleva a preguntarnos sobre cuál es la norma a seguir; si perseguimos el precepto de que la norma superior es la que prevalece ¿se tendría que aplicar la ley fede-

ral?, ¿dónde queda entonces la autonomía de los organismos electorales de regirse por sus propias leyes?

Sin duda, las próximas elecciones concurrentes de 2018 serán una prueba de fuego para los cambios que ha sufrido la normatividad electoral, así como para las instituciones administrativas y jurisdiccionales encargadas de organizar y dar certeza jurídica a los procesos electorales.

VII. BIBLIOGRAFÍA

CÁRDENAS GRACIA, J., «Partidos Políticos y Democracia», *Cuadernos de la divulgación de la cultura democrática*, Instituto Nacional Electoral.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

DUVERGER, M. (1957), *Los partidos políticos*, Fondo de Cultura Económica.

GARCÍA RAMÍREZ, G., y GUTIÉRREZ, J. R., *Partidos Políticos y Movimientos Sociales en Sinaloa 1929-1940*, Universidad Autónoma de Sinaloa, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Publicaciones Cruz O., S. A.

<http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/principal/index.aspx>.

http://www.ine.mx/documentos/DECEYEC/partidos_politicos_y_democracia.htm#23.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Ley General de Partidos Políticos.

NOHLEN, D. (1998): *Sistemas Electorales y Partidos Políticos*, Fondo de Cultura Económica.

Página del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

SARTORI, G. (1980), *Partidos y sistemas de partidos*, Madrid, Alianza Editorial.

URSISICHI, Ó. (2006), *Leyes Electorales de Sinaloa, compendio histórico*, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Universidad Autónoma de Sinaloa.

WOLDENBERG, J. (1993), «Estado y partido: una periodización», *Revista Mexicana de Sociología*, núm. 2, UNAM.

CAPÍTULO SÉPTIMO

COALICIONES Y CANDIDATURAS COMUNES

Claudia ZAMUDIO BELTRÁN

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ANTECEDENTES.—III. EMBLEMAS DE LAS COALICIONES 2010 SINALOA.—IV. PROHIBICIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE CEDERSE LOS VOTOS MEDIANTE CONVENIO DE COALICIÓN. SU IMPACTO.—V. CONCLUSIONES.—VI. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Las coaliciones son una figura que para algunos partidos políticos en el Estado de Sinaloa resultaba ser opción de participación y aseguraba fortalecer a los mayores y permanecer con financiamiento público y registro local a los de nueva creación.

Inicia este ensayo con una breve descripción de antecedentes históricos electorales en Sinaloa, ya que en el Derecho mexicano las formas de unión de los partidos están reguladas por la ley de manera precisa. En ella se distingue entre frente, fusión y coalición. La coalición es una forma de unión entre los partidos que consiste en que dos o más de ellos postulen a los mismos candidatos¹. Como un derecho de los partidos políticos, así la encontramos en la Ley General de Partidos Políticos²; destaca que la figura de las candidaturas comunes no la

¹ J. E. ANDRADE SÁNCHEZ. *Derecho Electoral*, México, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios, 2011. pp. 163-164

² CÁMARA DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN, *Ley General de Partidos Políticos*, México, Distrito Federal. 15 DE mayo de 2014, art. 23.

contempla esta ley. Sinaloa es uno de los pocos Estados que aún la tiene en la legislación local.

También se hablará de un proceso electoral inédito como fue el de 2010, cuando las coaliciones establecieron efectos inimaginables. Otro de los apartados que se analiza también es la prohibición a los partidos políticos de cederse los votos, mediante convenio de coalición. Su impacto.

Y a manera de conclusión respondemos los siguientes cuestionamientos: ¿por qué los partidos políticos optan por la figura de la coalición? ¿Acaso no pueden contender solos? ¿Por qué no hay suficientes candidatos?, ¿Ocupan la candidatura común?

II. ANTECEDENTES

Nos enfocaremos a una pequeña reseña de los antecedentes de estas figuras en Sinaloa. Así nos han regido seis leyes electorales: la primera en 1924, cuarenta y dos años después la segunda, en 1968, la tercera en 1974, en 1979 la cuarta y la quinta en 1992, reformada en 1995, 1998, 2006, 2009 y 2012, y la sexta en 2015, vigente.

En la ley electoral de 1968 por primera vez se reguló las candidaturas comunes, se mencionaba que cuando dos o más partidos políticos sostuvieran una misma candidatura deberían designar un solo representante común ante los organismos electorales, y como solo en el caso de que los partidos cuyos círculos se hayan cruzado postulen al mismo candidato se computará como un voto en lo personal³.

En cuanto a las coaliciones, fue hasta en la ley electoral de 1979 donde se señala que los votos que obtengan los candidatos de una coalición serán para esta, excepto cuando los partidos políticos convengan en que se atribuyan a uno de los partidos coaligados⁴.

La Ley Electoral del Estado de Sinaloa de 6 de mayo de 1992 retoma estas figuras, con un capítulo especial, dedicándole a las coaliciones los arts. 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41 y a las candidaturas comunes el art. 43⁵. Con las reformas de 1995 y 1998 no hubo modificaciones en estas figuras.

En 2014, derivado de la reforma constitucional federal, en el transitorio segundo, fracción I, inciso f), señala que la ley que regule los partidos políticos nacionales y locales establecerá al menos el sistema

³ O. URCISCHI ARELLANO (comp.), *Leyes Electorales de Sinaloa Compendio Histórico*, México, CEESIN, UAS, 2011, p. 201.

⁴ *Ibid.*, p. 297.

⁵ *Ibid.*, pp. 471-473.

de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales. Por eso la Ley General de Partidos Políticos, aprobada el 15 de mayo de 2014, en sus arts. 23, párrafo 1, inciso *f*); y 87 señala que constituye un derecho de las entidades de interés público formar coaliciones para postular candidatos en las elecciones federales y locales.

Asimismo, el H. Congreso del Estado de Sinaloa, por decreto núm. 364 publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, el 15 de julio de 2015, emitió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, la cual en su art. 31, último párrafo, establece que en materia de partidos políticos en la entidad, las disposiciones de ese ordenamiento se complementan con lo dispuesto en la Constitución federal, la Constitución estatal, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia electoral.

Esta nueva Ley General de Partidos Políticos regula, en sus arts. 23, párrafo 1, inciso *f*), y en el 85 y 87, la facultad de las entidades federativas de establecer en sus constituciones otras formas de participación o asociación de los partidos políticos con el fin de postular candidatos. También regula la validez del convenio de coalición, siempre y cuando se hubiese realizado en los términos establecidos en sus estatutos y aprobados por los órganos competentes, salvo prueba en contrario; los partidos políticos no podrán celebrar más de una coalición en un mismo proceso electoral federal o local. Y lo destacable, no podrán distribuir o transferirse votos mediante convenio de coalición. En cuanto a los votos en los que se hubiesen marcado más de una opción de los partidos coaligados serán considerados válidos para el candidato postulado, contarán como un solo voto y sin que puedan ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

En dicha ley, en el art. 88, está la clasificación o tipo de coaliciones, los partidos políticos podrán formar coaliciones totales, parciales y flexibles. Importante es que en el caso de las elecciones locales si dos o más partidos se coaligan en forma total para las elecciones de diputados locales o de diputados a la Asamblea Legislativa deberán hacerlo para la elección de gobernador o jefe de Gobierno. Esa ley define la coalición parcial como la que los partidos políticos coaligados postulan en un mismo proceso federal o local, al menos al 50 por 100 de sus candidatos a puestos de elección popular bajo una misma plataforma electoral. En la coalición flexible deberán postular al menos un 25 por 100 de candidatos a puestos de elección popular. Señala también en su art. 89 que, en su oportunidad, cada partido integrante de la coalición de que se trate deberá registrar, por sí mismo, las listas de candidatos a

diputados y senadores por el principio de representación proporcional; señala también en el art. 90 que, independientemente de la elección para la que se realice, cada partido conservará su propia representación en los consejos del Instituto y ante las mesas directivas de casilla.

Esta ley contiene un imperativo importante que señala que a las coaliciones totales, parciales y flexibles les serán otorgadas las prerrogativas de acceso a tiempo en radio y televisión en los términos previstos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (art. 91).

Y, finalmente, en el art. 92 está la solicitud de registro del convenio de coalición, y según sea el caso deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local. La solicitud de registro del convenio de coalición deberá presentarse a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate.

La Ley Electoral del Estado de Sinaloa, derogada por la vigente Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, regulaba las coaliciones, en la que a diferencia de la Ley General de Partidos Políticos contemplaba que en las coaliciones se actuará como un solo partido político, sustituyendo la representación de los partidos coaligados; acreditará ante los Consejos Electorales tantos representantes como les correspondan a los partidos que la integren; designará ante las mesas directivas de casilla tantos representantes como corresponda a un solo partido político, si bien ambos ordenamientos presentan algunas diferencias, también presentan algunas similitudes, como, por ejemplo, para el registro de la coalición se deberá acreditar que fue aprobada por el órgano de dirección nacional o por las asambleas estatales o equivalentes.

Asimismo, en cuanto a la reglamentación el 30 de octubre de 2015, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten los Lineamientos que deberán observar los Organismos Públicos Locales Electorales respecto de la solicitud del registro de los convenios de coalición para los procesos electorales locales.

Otro aspecto es que la Ley General de Partidos Políticos no contempla las candidaturas comunes y la Ley Electoral del Estado de Sinaloa sí las regulaba, al igual que la actual Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

También sobre la reglamentación, el cuerpo normativo de la autoridad administrativa electoral lo conforman en 2010. Reglamento de candidaturas comunes (derogado). Esos lineamientos vigentes deberán

observar los partidos políticos para la postulación de candidatos bajo la modalidad de candidaturas comunes durante el proceso electoral ordinario de 2015-2016.

También son importantes las acciones de inconstitucionalidad que la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió sobre estas figuras: es constitucional establecer un sistema uniforme de coaliciones a nivel federal y local (AI 23/2014). Es constitucional prohibir a los partidos políticos de nuevo registro participar en coaliciones o candidaturas comunes (AI 17/2014, AI 23/2014, AI 40/2014, AI 65/2014). El requisito de aprobación de las coaliciones por parte de las dirigencias de los partidos políticos es constitucional (AI 35/2014). El legislador ordinario, federal y local cuenta con facultades para legislar en materia de candidaturas comunes (AI 36/2014). Es inconstitucional contabilizar el voto ciudadano solo para el candidato cuando, en caso de coalición, se marca más de un emblema partidista en la boleta electoral (AI 39/2014, AI 40/2014, AI 42/2014, AI 43/2014). Es constitucional distribuir los votos obtenidos de manera igualitaria entre los partidos políticos que formen una alianza partidaria en procesos electorales locales (AI 40/2014). Es constitucional la regla según la cual para la asignación vía representación proporcional de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos no se computan los votos totales obtenidos en candidatura común, sino en lo individual para cada partido político (AI 42/2014). Es constitucional distribuir, para los partidos políticos, los votos obtenidos de una candidatura común de acuerdo con el respectivo convenio (AI 59/2014)⁶.

III. EMBLEMAS DE LAS COALICIONES 2010 SINALOA

12 de marzo de 2010 se aprobó el Reglamento para regular la difusión y fijación de la propaganda electoral; de este ordenamiento en el art. 12, párrafo 3, se pretendía prohibir el uso en propaganda de marcas comerciales; sin embargo, fue impugnado por los partidos políticos Acción Nacional y del Trabajo, el Tribunal Estatal Electoral lo declara en esa parte procedente y lo deja sin efecto, determinando que la actuación del Consejo Estatal Electoral fue excesiva. Se inicia haciendo la referencia precisamente a la propaganda en marcas comerciales, porque todo el entramado jurisdiccional sobre los emblemas y denominaciones de las coaliciones en el proceso electoral de 2010 consistió, precisamente, en diferenciar la propaganda electoral con la comercial.

⁶ Criterios de la SCJN derivados de las acciones de inconstitucionalidad relativas a las reformas electorales 2014, pp. 18-21. portales.te.gob.mx/Resumenes_acciones_de_inconstitucionalidad_reforma_2014.p...

Como parte de una de las etapas del proceso electoral es la aprobación de las solicitudes de los registros de convenios de coalición, el 30 de abril de 2010 el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa aprobó por unanimidad el registro del convenio de coalición para la elección de gobernador denominada Con Malova de corazón por Sinaloa, solicitado en un principio por los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo. Sin embargo, este último se retira de la coalición el mismo día que se pretendía aprobar y, por ello, queda pendiente la aprobación del emblema. Este acuerdo fue impugnado por el Partido Revolucionario Institucional, argumentado que el acrónimo Malova identifica una marca comercial y confunde la publicidad de esta con la propaganda electoral, según se advierte el expediente 22/2010 REV, del Tribunal Electoral de Sinaloa.

Se aprobó en esa misma fecha, por unanimidad, el registro del convenio de coalición para la elección de gobernador denominada Alianza para ayudar a la gente, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

Posteriormente, fue aprobado el 8 de mayo de 2010 el registro de la coalición para contender en las elecciones de diputados y ayuntamientos, así como el emblema (que contenía una figura de un corazón con la leyenda «Con Malova de corazón por Sinaloa»).

Nuevamente se impugnó ante el Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa, autoridad jurisdiccional que confirmó la validez del acuerdo emitido por el Consejo Estatal Electoral, inconformándose ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante juicios de revisión constitucional las dos coaliciones, que se radicaron bajo los expedientes SUP-JRC-126/2010, SUP-JRC-140/2010, SUP-JRC-141/2010, los cuales se acumularon y resolvieron el 26 mayo de 2010, ordenando a las dos coaliciones tanto a la elección de gobernador, integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Convergencia, como a la coalición para la elección de diputados y ayuntamientos, integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y del Trabajo, que en un plazo de veinticuatro horas presentaran ante el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa un nuevo emblema y denominación, sin contener «la palabra Malova, el corazón, ni la palabra corazón, los colores que caracterizan a la marca comercial Malova».

El 28 de mayo, el Consejo Estatal Electoral, aprobó en cumplimiento a la sentencia dictada el 26 de mayo, entre otros, el nuevo emblema y denominación, requiriendo a la coalición para que suprimieran las palabras «de» por cuestión de redacción y «corazón» por la prohibición expresa del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Requerimiento que se acata, quedando la denominación de ambas coaliciones, «el cambio es ahora por Sinaloa» y los emblemas con la figura o trazos estilizados aparentemente formando un corazón con la

leyenda Cambio. En esa misma sesión se aprueba para las boletas y documentación electoral un nuevo emblema de la coalición Alianza para ayudar a la gente.

El 29 de mayo las coaliciones El Cambio es ahora por Sinaloa y Alianza para ayudar a la gente promovieron incidentes de indebida ejecución de la sentencia sobre los juicios SUP-JRC-126/2010, SUP-JRC-140/2010, SUP-JRC-141/2010, dictada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual lo reencauzan, registrándose con los números SUP-JRC-163/2010 y SUP-JRC-164/2010 (por ser nuevos hechos) y resuelve el 3 de junio, de la siguiente manera: primero determina que son dos coaliciones diferentes, una para la elección de gobernador y otra para la elección de diputados y presidentes municipales y, por ello, les ordena a la coalición para la elección de gobernador y a la coalición para la elección de diputados locales y ayuntamientos registren ante el Consejo Estatal Electoral un nuevo emblema que contenga únicamente los emblemas de los partidos políticos coaligados. Registren una nueva denominación diferenciada para cada coalición, pero además ordena retirar a la brevedad posible la propaganda que incluya los emblemas y denominación que en la sentencia se ordenan modificar. En esta misma resolución está también la prohibición de que la coalición Alianza para ayudar a la gente no puede utilizar el apellido Vizcarra en la propaganda electoral de las campañas de diputados y ayuntamientos. Y ordena que suspenda de manera inmediata, en la propaganda electoral y en los actos de campaña, de sus candidatos a diputados locales y ayuntamientos, cualquier uso del apellido Vizcarra.

Así, el 4 de junio la coalición de gobernador ratifica la denominación de esa coalición El cambio es ahora por Sinaloa y presenta un nuevo emblema consistiendo en la figura de unos lazos de colores entrelazados con la leyenda Cambio, y la coalición para la elección de diputados locales y ayuntamientos presenta su denominación «Cambiemos Sinaloa» y el emblema con una figura de colores y la leyenda Cambiemos.

Sin embargo, el Consejo Estatal Electoral, con fecha 5 de junio, aprueba las nuevas denominaciones, mas no los emblemas, ya que no acataron lo que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó, en el sentido de que contenga únicamente los emblemas de los partidos coaligados, se les requiere y ese mismo día dan cumplimiento con lo requerido.

Por otro lado, el 11 de junio el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió incidente de exceso en la ejecución de sentencia del exp. SUP-JRC-163/2010 y SUP-JRC-164/2010 acumulado, ordena al Consejo Estatal Electoral a que en un nuevo acuerdo tenga a las coaliciones actoras El cambio es ahora por Sinaloa y Cambiemos Sinaloa, modifique su emblema en los términos propuestos originalmente (con figuras y colores que aparecen en la parte superior) el 5 de

junio y los apruebe para el efecto de ser incluidos en toda la papelería electoral y los efectos legales consecuentes.

En su argumentación, en el incidente del 11 de junio señala que no debió interpretarse literalmente (contener únicamente los logros de los partidos), sino en el contexto de la sentencia, que se eliminara o no se incluyera el ícono del corazón u otro que se le asemejara.

De lo aquí narrado no damos cuenta de los diversos juicios de revisión constitucional, antecedentes que, sin lugar a dudas, para todos los que participamos en este proceso fueron de mucho aprendizaje.

Algunos autores que han escrito crónicas del proceso electoral 2010 señalan que fue inédito, pues por primera vez dos competidores a la gubernatura del Estado provenían de un mismo partido, de una misma matriz, la elección para gobernador fue «PRI contra PRI». Fue también un proceso único porque en la historia político-electoral de Sinaloa nunca se había logrado conformar una coalición con cuatro partidos opositores: PAN, PRD, PT y Convergencia. Ataques, rumores, descalificaciones, insidias y golpes bajos, lamentablemente fueron el signo distintivo que prevaleció durante todo el proceso para la renovación del titular del Poder Ejecutivo de Sinaloa⁷.

Otro autor comenta: contó mucho en la elección el conocimiento popular de cómo podía ganar con una coalición y que lo importante de ganar era alternar. Es decir, gobernar con otro partido o con un grupo de partidos, como es el caso de Sinaloa, de Puebla y de Oaxaca⁸.

Es importante la opinión de la entonces presidenta del Consejo Estatal Electoral, Juliana Araujo Coronel, quien en la memoria del proceso electoral dice:

«El hecho de que el CEE tuvo que adoptar varios acuerdos relacionados con el uso de la propaganda electoral y los emblemas y denominaciones de las coaliciones registradas, quizá provocó en la opinión pública la apreciación de cambios de criterio constantes, de contradicciones o incluso de parcialidad, pero en realidad esa circunstancia no fue más que el resultado del acatamiento de las resoluciones que los tribunales electorales emitieron como consecuencia del uso de las instancias electorales jurisdiccionales por parte de los actores políticos, tal como están diseñadas para un régimen democrático como lo es el nuestro»⁹.

Sin embargo, hagamos una reflexión: dos coaliciones que, por el simple hecho de su denominación, mediáticamente dieron mucho de

⁷ D. RUBIO GUTIÉRREZ, *Crónica Electoral, Elecciones 2010, Sinaloa alternancia: un Nuevo Rumbo*, Culiacán, Sinaloa, México, 2010, p. 194.

⁸ J. DEL RINCÓN BERNAL, «Alianzas o coaliciones para la alternancia», en M. A. ZAZUETA (coord.), *Punto de Quiebre Sinaloa 2010*, Culiacán, Sinaloa, México, Andraval Ediciones, 2010, pp. 69-70.

⁹ Proceso Electoral Local Sinaloa 2010, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2011, p.11.

qué hablar, desafortunadamente el más afectado fue el árbitro, el órgano electoral. Jurídicamente dejó un buen número de antecedentes.

IV. PROHIBICIÓN A LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE CEDERSE LOS VOTOS MEDIANTE CONVENIO DE COALICIÓN. SU IMPACTO

Fue una novedad jurídica destacable la prohibición a los partidos políticos de cederse los votos, mediante convenio de coalición. Analizamos cómo han estado conteniendo los partidos políticos a través del tiempo, retomamos datos de su participación en los procesos electorales a partir de 1995, cuando el órgano electoral se convierte en un órgano ciudadanizado, y del cual encontramos la siguiente información.

En el proceso electoral de 1995 no hubo coaliciones electorales ni candidaturas comunes, participaron solo seis partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, del Trabajo y Verde Ecologista de México¹⁰.

En el proceso electoral de 1998 solo cinco partidos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, sin ninguna coalición; sin embargo, por primera vez es aplicable la figura de la candidatura común, nada menos que por la gubernatura del Estado y contendió un mismo candidato por tres partidos políticos, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México. Para ello, el órgano electoral en la novena sesión extraordinaria, celebrada el 28 de julio de 1998, emitió el acuerdo en el que los votos emitidos a favor de un candidato registrado por dos o más partidos políticos, aun y cuando no formen una coalición, se sumarán y contarán solo para el candidato. Dicho acuerdo fue impugnado, pero el Tribunal Federal Electoral confirma el acuerdo del entonces Consejo Estatal Electoral¹¹.

Candidatura común 1998	
Elección de gobernador	PRD
	PT
	PVEM

Fuente: Elaboración propia, con base en la memoria del proceso electoral 2010, CEE. Sinaloa.

¹⁰ Memoria del proceso electoral 1995, Sinaloa, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 1995, p. 73.

¹¹ Proceso electoral local Sinaloa 1998, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 1999, p. 32.

En el proceso electoral 2001 contendieron los partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Verde Ecologista de México, Partido Convergencia por la Democracia, Partido de la Sociedad Nacionalista, Partido Alianza Social y Partido Barzonista Sinaloense, algunos en candidatura común en los dieciocho municipios y veinticuatro distritos que conforma el Estado de Sinaloa. Y una coalición denominada Alianza por San Ignacio, integrada por los Partidos del Trabajo y Partido de la Sociedad Nacionalista¹², como se muestra en el cuadro a continuación.

Candidaturas comunes y Coaliciones 2001

<i>Distrito</i>	<i>Municipio</i>	<i>Para diputados de mayoría relativa</i>		
I	Choix	PAN-PRD- PVEM	PT-PSN	
II	El Fuerte	PAN-PRD- PVEM		
III	Ahome	PAN-PRD- PVEM-PT		
IV	Ahome	PAN-PRD- PVEM-PT		
V	Sinaloa	PAN-PVEM		
VI	Guasave	PAN-PVEM		
VII	Guasave	PAN-PVEM		
VIII	Angostura	PAN-PRD- PVEM	PT-PSN	
IX	Salvador Alvarado	PAN-PVEM		
X	Mocorito	PAN-PRD- PVEM		
XI	Badiraguato	PAN-PRD- PVEM	PT-PSN	
XII	Culiacán	PAN-PRD- PVEM	PT-CD	
XIII	Culiacán	PAN-PRD- PVEM	PT-CD	

¹² Proceso electoral local Sinaloa 2001. Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2002, pp. 48-49.

<i>Distrito</i>	<i>Municipio</i>	<i>Para diputados de mayoría relativa</i>		
XIV	Culiacán	PAN-PRD- PVEM	PT-CD	
XV	Navolato	PAN-PRD- PVEM		
XVI	Cosala	PAN-PRD- PVEM	PT-PSN	
XVII	Elota	PAN-PRD- PVEM		
XVIII	San Ignacio	PAN-PRD- PVEM	APSI-PSN- CD	
XIX	Mazatlán	PRD-PVEM		
XX	Mazatlán	PRD-PVEM		
XXI	Concordia	PAN-PVEM	PT-PSN	PRD-CD
XXII	Rosario	PAN-PRD- PVEM	PT-PBS	
XXIII	Escuinapa	PAN-PRD- PVEM		
XXIV	Culiacán	PAN-PRD- PVEM	PT-CD-PSN	

Fuente: Consejo Estatal Electoral.

Candidaturas comunes y Coaliciones 2001

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal y regidores</i>	
Choix	PAN-PRD-PVEM	
El Fuerte	PAN-PRD-PVEM	
Ahome	PAN-PRD-PVEM- PT	
Sinaloa	PAN-PVEM	PRD-PT
Guasave	PAN-PVEM	
Angostura	PAN-PRD-PVEM	
Salvador Alvarado	PAN-PVEM	
Mocorito	PAN-PRD-PVEM	

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal y regidores</i>	
Badiraguato	PAN-PRD-PVEM	PT-PSN
Culiacan	PAN-PRD-PVEM	PT-CD-PSN
Navolato	PAN-PRD-PVEM	PSN-PBS
Cosala	PAN-PRD-PVEM	
Elota	PAN-PRD-PVEM	
San Ignacio	PAN-PRD-PVEM	APSI-PSN-CD
Mazatlan	PRD-PVEM	PT-CD-PBS
Concordia	PAN-PVEM	PRD-CD
Rosario	PAN-PRD	PT-PBS
Escuinapa	PAN-PRD-PVEM	

Fuente: Consejo Estatal Electoral.

Como resultado, los partidos que no obtuvieron ni siquiera el 2 por 100 de la votación fueron los siguientes: Partido Verde Ecologista de México, 0,75 por 100; Partido Convergencia por la Democracia, 0,62 por 100; Partido de la Sociedad Nacionalista, 0,44 por 100 y Partido Alianza Social, 1,10 por 100.

En el proceso electoral 2004 contendieron siete partidos políticos: Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Verde Ecologista de México, Partido Convergencia, Partido Barzonista Sinaloense. En este proceso no se dan candidaturas comunes ni coaliciones.

Sin embargo, a pesar de haber sido una elección a la gubernatura del Estado, los partidos políticos que obtuvieron más bajo porcentaje de votación fueron los Partidos Verde Ecologista de México con 0,84 por 100, Convergencia con 0,85 por 100 y Partido Barzonista 1,38 por 100¹³.

Ahora bien, posterior al proceso electoral de 2004 y próximo el proceso electoral local de 2007, se dieron reformas a la ley electoral, por decreto núm. 369, publicado en el *PO* núm. 094, primera sección de agosto de 2006, en la que se destaca en el art. 23 bis:

«Aquel partido político nacional que no obtenga al menos el dos por ciento de los votos válidos en la elección de diputados dejará de

¹³ Proceso electoral local Sinaloa 2004, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2005, p. 201.

recibir las ministraciones al financiamiento público ordinario que le corresponde durante los dos años siguientes al proceso del que se trate».

Además, el mismo ordenamiento, respecto a los partidos locales, señalaba en el art. 28, fracción I, que no alcanzar el dos por ciento de la votación estatal emitida en las elecciones de diputados al Congreso es una de las causales para perder su registro como partido político estatal. En la legislación de 1998 el porcentaje era menor, el 1,5 por 100.

De nuevo, en el proceso electoral de 2007, en un solo municipio de Mazatlán participa la coalición denominada Sinaloa avanza», que se integró por los partidos Revolucionario Institucional y Nueva Alianza. Igualmente tuvieron candidatura común en ocho municipios y siete distritos, como se observa en la tabla siguiente:

Candidaturas comunes y Coaliciones 2007

<i>Distrito</i>	<i>Municipio</i>	<i>Para diputados de mayoría relativa</i>
I	Choix	CSA-PRD
V	Sinaloa	PRD-C-PT
IX	Salvador Alvarado	PRD-PT
XI	Badiraguato	PRD-PT
XIII	Culiacan	PRD-PT
XIX	Mazatlan	PRD-PT
XX	Mazatlan	PRD-PT

Fuente: Elaboración propia, con base en la memoria del proceso electoral 2007 CEE. Sinaloa.

Candidaturas comunes y Coaliciones 2007

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal, sindico procurador y regidores</i>
Choix	CSA-PRD
Ahome	PRD-C-PT
Sinaloa	PRD-C-PT
Salvador Alvarado	PRD-PT
Badiraguato	PRD-PT

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal, síndico procurador y regidores</i>
Culiacán	CSA-C-PT-ALT-PT-ATL
Navaolato	PT-ATL
Mazatlán	C-CSA-PRD-PT

Fuente: Elaboración propia, con base en la memoria del proceso electoral 2007 CEE. Sinaloa.

Como resultado de ese escenario, los partidos que no obtuvieron ni siquiera el 2 por 100 de la votación estatal, fueron el Partido del Trabajo: 1,47 por 100, Partido Verde: 0,73 por 100, Convergencia: 0,57 por 100, Alternativa, partido político nacional: 0,26 por 100.

En el proceso electoral de 2010 es definitivamente cuando esta figura de las coaliciones electorales en Sinaloa marcó historia. Se registraron dos para la elección de gobernador, la primera denominada en un principio Con Malova de corazón por Sinaloa, integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia; sin embargo, posteriormente, el Partido del Trabajo se desistió de la elección de gobernador, y solo participó en la elección de diputados locales y ayuntamientos del Estado, por lo que la denominaron Cambiemos Sinaloa.

Y la coalición Alianza para ayudar a la gente, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, contendieron para la elección también de diputados locales y ayuntamiento. No hubo participación en candidatura común.

De los resultados se aprecia que la coalición Cambiemos Sinaloa obtuvo el 50,14 por 100 de la votación estatal para la elección de diputados por el principio de representación proporcional, de tal manera que de los partidos que la integraron, los que obtuvieron el menor porcentaje fueron el Partido del Trabajo 3 por 100 y Convergencia el 2,50 por 100. Por otro lado, la coalición Alianza para ayudar a la gente con el 49,86 por 100, porcentaje del cual el Partido Verde Ecologista de México obtuvo el 5 por 100 y Partido Nueva Alianza 10 por 100, las cifras más bajas.

En el proceso electoral de 2013 la coalición Unidos ganas tú se integró por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo.

La coalición Transformemos Sinaloa se integró por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza. Y candidatura común para los distritos V y XVI, y en dos municipios, Sinaloa y Cosalá, con planillas por las coaliciones y el

Partido Sinaloense¹⁴. Curiosamente, el mismo partido conteniendo en un municipio con una coalición, y en otro municipio otra coalición. Fue un partido local de nueva creación que por primera vez participaba.

Candidaturas comunes y coaliciones 2013

<i>Distrito</i>	<i>Municipio</i>	<i>Para diputados de mayoría relativa</i>
V	Sinaloa	CTS-PAS
XVI	Cosalá	CUGT-PAS

Fuente: Elaboración propia, con base en la memoria del proceso electoral 2013 CEE, Sinaloa.

Candidaturas comunes y coaliciones 2013

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal y regidores</i>
Sinaloa	CTS-PAS
Cosalá	CUGT-PAS

Fuente: Elaboración propia, con base en la memoria del proceso electoral 2013 CEE, Sinaloa.

De los resultados en dicho proceso la coalición Unidos ganas tú, obtuvo el 34,58 por 100, así los partidos que la integraron: Acción Nacional, 24,86 por 100; de la Revolución Democrática, 6,72 por 100; del Trabajo, 3,00 por 100. En cuanto a la coalición Transformemos Sinaloa obtuvo el 48,74 por 100, de este porcentaje los partidos que la integraron obtuvieron Revolucionario Institucional, 32,74 por 100; Verde Ecologista de México, 5,00 por 100; Nueva Alianza, 11,00 por 100, en tanto que Movimiento Ciudadano, 2,64 por 100 y el Partido Sinaloense, 14,03 por 100. De tal manera que ningún partido dejó de recibir las ministraciones al financiamiento público ordinario que le correspondió durante los dos años siguientes al proceso, ni el partido local perdió su registro por la causal de no haber obtenido al menos el 2 por 100 de los votos válidos en la elección de diputados.

Finalmente, el proceso electoral de 2015-2016. En esta contienda electoral de inicio participarían dos coaliciones electorales, ya que solicitaron registro de convenio de coalición total los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Sinaloense, denominada Por un Sinaloa mejor para postular candidatos a gobernador del Estado, diputados y ayuntamientos por el principio de mayoría relativa. Sin

¹⁴ Memoria. Proceso electoral Sinaloa 2013. Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2014, p. 56.

embargo, el Partido de la Revolución Democrática solicitó el desistimiento a la solicitud del registro del convenio de coalición mencionado y, posteriormente, también los otros dos partidos, con lo cual quedó sin efectos dicha coalición.

Asimismo, concurren los partidos Revolucionario Institucional, Partido Verde Ecologista de México y Partido Nueva Alianza para contender bajo la figura de coalición flexible y postular la candidatura a gobernador del Estado de Sinaloa y ocho fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.

En cuanto a la coalición flexible integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza al aprobar su registro se inconformaron tres partidos políticos, promovieron los medios de impugnación correspondientes, radicados bajo los expedientes números TESIN-01 y 02/2016 REV acumulados, alegaron que su solicitud fue presentada en forma extemporánea en contravención a los arts. 92 de la Ley General de Partidos Políticos y 60 de la Ley de Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, manifestaron violación al principio de legalidad, sin embargo el Tribunal Electoral de Sinaloa declaró infundados los agravios y confirmó el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

En cuanto a las candidaturas comunes, el Partido Movimiento Ciudadano participa en candidatura común con el Partido Sinaloense en doce candidaturas comunes por los municipios de Ahome, El Fuerte, Choix, Guasave, Salvador Alvarado, Culiacán, Angostura, Cosalá, San Ignacio, Mazatlán, Concordia y Rosario, y en los veinticuatro distritos electorales uninominales. De igual forma, el Partido Revolucionario Institucional participa en candidatura común con el Partido Nueva Alianza en los municipios de Badiraguato, Choix, Cosalá, Culiacán, El Fuerte, Rosario, Escuinapa, Mazatlán, Mocorito, Salvador Alvarado y San Ignacio. Tal como se aprecia en los acuerdos IEES/CG036/16, IEES/CG040/16, IEES/CG042/16, IEES/CG045/16, IEES/CG047/16, IEES/CG060/16, IEES/CG061/16, IEES/CG062/16, emitidos por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, con fecha 31 de marzo del 2016.

A continuación se muestra una tabla con la participación de los partidos políticos bajo las modalidades de las figuras en comento.

Candidaturas comunes y coaliciones 2015-2016

<i>Distrito</i>	<i>Municipio</i>	<i>Para diputados de mayoría relativa</i>	
I		MC-PAS	
II		MC-PAS	
III		MC-PAS	
IV		MC-PAS	
V		MC-PAS	
VI		MC-PAS	
VII	Guasave	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
VIII		MC-PAS	
IX		MC-PAS	
X		MC-PAS	
XI		MC-PAS	
XII		MC-PAS	
XIII	Culiacán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XIV	Cualiacán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XV	Culiacán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XVI		MC-PAS	
XVI		MC-PAS	
XVII		MC-PAS	
XVIII		MC-PAS	
XIX		MC-PAS	
XX	Mazatlán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XXI	Mazatlán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XXII	Mazatlán	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS
XIX		MC-PAS	
XXIV	Rosario	Coalición PRI-PVEM-NA	MC-PAS

Fuente: Elaboración propia, con base en acuerdos del proceso electoral 2015-2016 IEES, Sinaloa.

Candidaturas comunes y coaliciones 2015-2016

<i>Municipio</i>	<i>Para presidente municipal y regidores</i>	
Choix	PRI-NA	MC-PAS
El Fuerte	PRI-NA	MC-PAS
Ahome		MC-PAS
Sinaloa		
Guasave		MC-PAS
Angostura		MC-PAS
Salvador Alvarado	PRI-NA	
Mocorito	PRI-NA	
Badiraguato	PRI-NA	
Culiacán	PRI-NA	MC-PAS
Navolato		
Cosala	PRI-NA	MC-PAS
Elota		
San Ignacio	PRI-NA	MC-PAS
Mazatlán	PRI-NA	MC-PAS
Concordia		MC-PAS
Rosario	PRI-NA	MC-PAS
Escuinapa	PRI-NA	

Fuente: Elaboración propia, con base en acuerdos del proceso electoral 2015-2016 IEES, Sinaloa.

De los resultados de esta elección los porcentajes de cada partido fueron: Partido Acción Nacional, 19,21 por 100; Partido Revolucionario Institucional, 38,89 por 100; Partido de la Revolución Democrática, 3,46 por 100; Partido del Trabajo, 2,18 por 100; Partido Verde Ecologista de México, 3,31 por 100; Movimiento Ciudadano, 1,60 por 100; Nueva Alianza, 4,15 por 100; Partido Sinaloense, 20,27 por 100; Morena, 5,26 por 100; Encuentro Social, 1,67 por 100.

Los partidos políticos que no obtuvieron ni al menos el 3 por 100 de la votación estatal emitida fueron: Partido del Trabajo, 2,18 por 100; Movimiento Ciudadano, 1,60 por 100; Encuentro Social, 1,67 por 100. Según cifras contenidas en el acuerdo IEES/CG097/16, emitido por

el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, con fecha 12 de junio de 2016.

V. CONCLUSIONES

En el desarrollo de este ensayo encontramos que la forma de participar en las elecciones en el Estado de Sinaloa, a partir de 1998, la constante ha sido bajo las figuras de coaliciones electorales y/o candidaturas comunes, excepción del proceso electoral de 2004.

Sin embargo, en el proceso electoral de 2007 por primera vez, como consecuencia de los resultados, los partidos del Trabajo, Verde Ecológico de México, Convergencia y Alternativa Partido Político Nacional al no haber obtenido al menos el dos por ciento de los votos válidos en la elección de diputados dejaron de recibir las ministraciones al financiamiento público ordinario que le correspondieron durante 2008 y 2009.

En 2010, la figura de las coaliciones fijó un contraste especial, derivado de diferentes criterios de interpretación de los órganos jurisdiccionales, que causó efectos mediáticos, de incertidumbre y descontento ante la sociedad sinaloense. Sin embargo, se determinaron antecedentes legales que dejaron aprendizajes para todos los actores que participaron en la organización de esas elecciones, que siempre serán perfectibles.

Otro aspecto son los resultados del proceso electoral 2015-2016, pues con la aplicación de la reforma respecto a la prohibición a los partidos políticos de cederse los votos, mediante convenio de coalición, los partidos que no obtuvieron ni al menos el 3 por 100 de la votación estatal emitida fueron Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano y Encuentro Social, lo cual significa que en 2017 no recibirán financiamiento público ordinario.

Probablemente los partidos políticos pensarán más el contender en coalición o candidaturas comunes, pues el costo representa disminución en sus ingresos.

Ahora bien, respecto a nuestras inquietudes del inicio: ¿por qué los partidos políticos optan por la figura de la coalición? Algunos por alcanzar mayor fuerza electoral, mayor cantidad de votos, otros por no perder su financiamiento público ordinario o asegurar su registro estatal. ¿Acaso no pueden contender solos? Definitivamente se les complica. ¿Por qué no hay suficientes candidatos para candidatura común? Se considera que sí hay candidatos. Lo que falta es compromiso, congruencia, objetivos en común y cultura cívica. No ocupan la candidatura común, al contrario, entre más diversidad, más opciones es mejor, la candidatura común vuelve más una elección, pues el elec-

torado se confunde, sobre todo cuando son partidos políticos considerados opuestos en ideologías, lo cual inhibe el voto, quizás por falta de credibilidad hacia los partidos políticos.

En Sinaloa y en el resto de las entidades del país se requiere que el electorado acuda a las urnas, tenga una amplia variedad de opciones, no figuras complejas que dificulten ejercer el voto con claridad y conciencia.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRADE SÁNCHEZ, J. E. (2011), *Derecho Electoral*, México, Oxford, Colección Textos Jurídicos Universitarios.
- Criterios de la SCJN derivados de las acciones de inconstitucionalidad relativas a las reformas electorales 2014.
- DEL RINCÓN BERNAL, J. (2010), «Alianzas o coaliciones para la alternancia» en M. A. ZAZUETA (coord.), *Punto de Quiebre Sinaloa 2010*, Culiacán, Sinaloa, México, Andraval Ediciones.
- Ley General de Partidos Políticos, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, Distrito Federal, 15 mayo de 2014.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, Congreso del Estado de Sinaloa, por decreto núm. 364 publicado en el periódico oficial *El Estado de Sinaloa*, el 15 de julio de 2015.
- Memoria, Proceso electoral Sinaloa 2013, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2014.
- Memoria del proceso electoral 1995 Sinaloa, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 1995.
- Proceso electoral local Sinaloa 1998, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 1999.
- Proceso electoral local Sinaloa 2001, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2002.
- Proceso electoral local Sinaloa 2010, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2011.
- Proceso electoral local Sinaloa 2004, Memoria, Consejo Estatal Electoral de Sinaloa, Culiacán, 2005.
- RUBIO GUTIÉRREZ, D. (2010), *Crónica Electoral, Elecciones 2010, Sinaloa alternancia: un nuevo rumbo*, Culiacán, Sinaloa, México.
- URCISICHI ARELLANO, Ó. (2011) (comp.), *Leyes electorales de Sinaloa*, Compendio histórico, CEESIN, UAS, México.

CAPÍTULO OCTAVO

FINANCIAMIENTO ELECTORAL

José Guadalupe GUICHO ROJAS

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. CÓMO SE CONFORMA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL.—III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO: 1. Financiamiento público estatal. 2. Financiamiento público municipal.—IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO: 1. Subclasificación del financiamiento privado: A. Recursos obtenidos por actividades de autofinanciamiento. B. Aportaciones de militantes y simpatizantes. C. Rendimientos financieros de fondos y fideicomisos.—V. CÓMO SE DISTRIBUYE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL: 1. Financiamiento para gasto en actividades ordinarias. 2. Financiamiento para gastos de campaña durante los procesos electorales. 3. Financiamiento para gastos en actividades específicas.—VI. A QUIÉN SE LE OTORGA FINANCIAMIENTO ELECTORAL: 1. Partidos políticos. 2. Candidatos independientes.—VII. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA UTILIZADA PARA DETERMINAR EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL.—VIII. CONCLUSIONES.—IX. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La sociedad sinaloense insistentemente ha cuestionado por qué se otorgan tantos recursos a partidos políticos, sobre todo cuando hay necesidades más apremiantes que se pueden cubrir con los mismo, y, por tanto, si se utilizaran en infraestructura educativa, hospitalaria, obras de pavimentación o carretera. Al ser obras de beneficio común para la población el beneficio social sería directo y distribuido equitativamente, dejando así de financiar a un determinado grupo, los cuales mantienen el control de esas organizaciones y de la política en general.

Sin embargo, en un sistema democrático como el que opera en nuestro país y, por tanto, en Sinaloa, los partidos políticos son piezas fundamentales para que se cumplan los principios que la democracia exige. De ahí que sea importante que las decisiones que se tomen al interior de los partidos, o la aplicación de ciertas políticas públicas, no estén influenciadas por grupos o poderes fácticos de la sociedad, basadas en las aportaciones que estos realizan para el sostenimiento de partidos o las campañas de algunos candidatos.

Por ello, el sistema jurídico electoral está diseñado de tal manera que los recursos que reciban los partidos políticos para su operación ordinaria y gastos de campaña sean del erario, claro que también se permite la participación del financiamiento privado bajo cierto procedimiento, pero con la condicionante de que el financiamiento público prevalezca sobre el segundo, es decir, que en ningún momento los partidos políticos obtengan recursos privados por montos iguales o superiores al público.

II. CÓMO SE CONFORMA EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

En Sinaloa el financiamiento electoral que ejercen los partidos políticos se conforma por el financiamiento público que otorgan el Estado y municipios y por el financiamiento privado que pueden obtener por actividades, como rifas, sorteos, venta de artículos promocionales, las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus miembros activos, así como aportaciones de sus simpatizantes, de acuerdo con la ley de la materia.

El sistema de financiamiento para los partidos políticos que se prevé en la legislación electoral mexicana y, por ende en la de Sinaloa, es mixto para evitar la dependencia de los partidos políticos respecto del Estado, lo que se originaría si el financiamiento fuera únicamente público, además no se preocuparían por las causas sociales y sus fines de alejarían de los ciudadanos, también se impediría que los partidos políticos sean objeto de influencia o el condicionamiento por grupos de interés ajenos a los mismos, que exijan favores a cambio de dinero¹.

En Sinaloa para que los partidos políticos puedan recibir financiamiento público local deben cumplir ciertas condiciones y procedimientos establecidos en la ley, y en caso del financiamiento privado está sujeto a límites individuales por aportante, así como un límite global anual dependiendo de su origen.

¹ J. K. BERNAL MORENO, *El financiamiento de los partidos políticos en el Derecho comparado. Alternativas para México*, <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>.

Como se mencionó, el financiamiento electoral que ejercen los partidos políticos tiene dos orígenes, público y privado, por lo que a continuación trataremos de explicar de manera breve en qué consiste cada uno.

III. FINANCIAMIENTO PÚBLICO

Para entender un poco trataremos de dar respuesta a la siguiente interrogante: ¿qué es o cómo se conforma el financiamiento público de los partidos políticos en Sinaloa?

Es el recurso económico o bienes y servicios que otorga el Estado a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades y cumplimiento de los fines que tanto la Constitución como la ley les señalan, es decir, todo lo que el Estado les entrega directa o indirectamente.

«Las vías indirectas de financiación pública son: *a)* el otorgamiento de espacios gratuitos en los medios de comunicación; *b)* las facilidades postales y telegráficas; *c)* el otorgamiento gratuito de espacios o locales públicos para actos partidarios; *d)* el pago de espacios físicos que utilizan para fijar la propaganda en los municipios, y *e)* exención de impuestos, etcétera.

Por su parte, las vías directas de financiación pública se refieren a la cantidad de dinero que el Estado entrega a los partidos políticos para actividades ordinarias, gastos de campaña en año de elecciones y por actividades específicas»².

Queda claro que el financiamiento de los partidos políticos no puede ser únicamente de origen público, porque entonces tendríamos partidos políticos dependientes del Estado, buscando siempre estar bien con quien esté al frente del Ejecutivo y con el grupo que lo llevó al poder, no habría contrapesos importantes porque las causas sociales no serían parte de sus prioridades, ya que correrían el riesgo no tanto de que no se les entreguen los recursos que por mandato legal les corresponden, pero sí de que se les pongan obstáculos o argucias contables para retrasar su entrega y, a su vez, obligarlos a bajar el nivel de ataque o cuestionamiento hacia el gobierno en turno, olvidándose de reclamos sociales.

En Sinaloa por mandato de ley los partidos políticos reciben financiamiento público de dos niveles de gobierno: el primero es el gobierno del Estado (financiamiento público estatal) y el segundo los municipios que integran la entidad (financiamiento público municipal).

² *Ibid.*

1. Financiamiento público estatal

Derivado de la reforma político-electoral de 2014, el Poder Legislativo del Estado de Sinaloa emitió una nueva ley en materia electoral para la entidad y en el capítulo VIII se incluyó todo lo referente al financiamiento público; sin embargo, algunos partidos políticos presentaron acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la ley recién aprobada, entre ellos el referido al financiamiento público estatal.

Los partidos políticos que presentaron acción de inconstitucionalidad en contra del artículo referente al financiamiento público, lo hicieron argumentando que las disposiciones contenidas en él no se apegaban a las disposiciones constitucionales, en virtud de que la forma de distribución aprobada por el legislativo de Sinaloa establecía un 20 por 100 para que fuera distribuido de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y un 80 por 100 se distribuiría de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados por el principio de representación proporcional, eso contravenía el 30 por 100 igualitario y el 70 por 100 de acuerdo al porcentaje de votación, que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su art. 41.

Las acciones de inconstitucionalidad presentadas dieron como resultado que la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara inconstitucionales varios de los artículos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, entre ellos el art. 65, apartados A y B, que se referían al financiamiento público y al autofinanciamiento de los partidos políticos.

La declaratoria de inconstitucionalidad del art. 65, apartado A, de la ley, ha dejado al Estado de Sinaloa sin disposiciones legales aplicables para determinar los montos del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos en la entidad, situación que obliga a la autoridad electoral, que es la responsable de determinar el monto de financiamiento público para los partidos políticos, a aplicar de manera supletoria las disposiciones que para estos efectos se contienen en la Ley General de Partidos Políticos, toda vez que también tiene la responsabilidad de garantizar que los partidos políticos reciban las prerrogativas legales correspondientes.

2. Financiamiento público municipal

Esta modalidad de financiamiento público es exclusiva de Sinaloa, es decir, ninguna ley electoral del resto de las entidades federativas del país tiene disposiciones similares que obliguen a los ayuntamientos a

entregar recursos públicos a los partidos políticos, adicionales a los que el Estado les otorga.

La disposición que el legislativo sinaloense incluyó en la ley para que los ayuntamientos del Estado entreguen financiamiento público municipal a los partidos políticos fue la siguiente:

«Los ayuntamientos otorgarán a los partidos políticos de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 de esta ley, financiamiento mensual en base a cien veces el salario mínimo general vigente en la entidad por cada regiduría que les corresponda. Para este efecto, será presupuestado por los respectivos cabildos»³.

Es importante mencionar que la disposición menciona es de carácter obligatorio para todos los ayuntamientos del Estado, y no da lugar a que sea opcional, ya que de manera imperativa dice: «Los ayuntamientos otorgarán...», por lo que de acuerdo con esta disposición los partidos políticos en Sinaloa reciben cada mes una cantidad equivalente al monto que resulta de multiplicar cien veces el salario mínimo vigente por el número de regidores en cada ayuntamiento del Estado, situación que agrada a todos los partidos políticos porque son recursos adicionales.

Sin embargo, si los actores políticos fueran congruentes esta disposición se hubiera incluido en las acciones de inconstitucionalidad que se presentaron, porque en la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos no hay disposición que obligue a los ayuntamientos del país a otorgar financiamiento a partidos políticos, solo se refiere al financiamiento que la federación y los Estados deben entregar a dichos institutos políticos, pero como ya se dijo, son recursos adicionales y ninguno lo va a cuestionar.

Este tipo de financiamiento se incluyó en la ley electoral del Estado de Sinaloa aprobada en 1992, pero no se desarrolló un capítulo en el que se establecieran tiempos para su entrega, ya que si bien es cierto que en la disposición se dice que será mensual, no se especifica si será al inicio, final o a mediados del mes cuando se debe entregar, tampoco se señalan consecuencias jurídicas para los ayuntamientos que incumplan esta disposición

Por otro lado, tampoco se señalan en las atribuciones de la autoridad electoral ninguna que se relacione con este tipo de financiamiento, luego entonces ante quién acuden los partidos políticos para que se encargue de verificar que los ayuntamientos cumplan esta obligación.

A pesar de las diferentes reformas en materia electoral, esta disposición sigue en sus mismos términos, solo se le agregó la obligación

³ CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa*, Culiacán, Sinaloa, 15 de julio de 2015, art. 66.

para los partidos políticos de incluirla en el informe financiero que deben presentar ante la autoridad electoral, pero no se ha dejado claro hasta dónde puede intervenir la autoridad electoral en este caso, lo que origina que cuando un partido político no recibe los recursos que los ayuntamientos por ley le deben entregar y acude ante la autoridad electoral a solicitar su intervención para que se haga efectiva la entrega de los mismos, solo se limita a exhortar al o a los ayuntamientos de que se cumplan lo dispuesto por la ley.

Es necesario que el legislativo estatal realice un análisis sobre este financiamiento y desarrolle en un capítulo por separado, tiempos y formas de entrega, sanciones a aplicar en caso de que no se cumpla con la entrega del mismo y, por otro lado, incluir en las facultades de la autoridad electoral la posibilidad de intervención para hacer cumplir esta disposición, como parte de la vigilancia que le corresponde para que los partidos políticos reciban las prerrogativas legales.

IV. FINANCIAMIENTO PRIVADO

De acuerdo con diferentes legislaciones electorales en el país, el financiamiento privado que reciben los partidos políticos se compone por los recursos obtenidos vía actividades de autofinanciamiento, aportaciones que en dinero o especie les otorgan sus militantes y simpatizantes de manera lícita, así como los rendimientos financieros de fondos o fideicomisos, es decir, son recursos distintos a los que les otorga el Estado y su obtención debe cumplir con los requisitos que señala la propia ley.

Al respecto, la especialista Rosa Adriana Figueroa Álvarez afirma:

«Prácticamente en todo el mundo el financiamiento privado se entiende como recurso legítimo que tiene además la virtud de inducir a los partidos políticos a afinar sus puentes de contacto con la sociedad; se entiende que estimula una mayor sensibilidad de los partidos a la voluntad del electorado porque este puede retirarles no solo su voto sino sus aportaciones en cualquier momento»⁴.

Si como se expresa, el financiamiento privado tiene la virtud de inducir a los partidos políticos a acercarse más a la sociedad y, por ende, son más sensibles a la voluntad del electorado, porque de lo contrario este puede no solamente no votar por ellos, sino tampoco otorgaría aportaciones, entonces los partidos políticos pueden sufragar sus gastos

⁴ R. A. FIGUEROA ÁLVAREZ. «Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México», *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República «Belisario Domínguez»*, <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Financiamiento.pdf>.

de operación ordinaria y gastos de campaña de sus candidatos solamente con financiamiento privado.

Sin embargo, la realidad es muy distinta, ya que los partidos políticos enfrentan una gran crisis de credibilidad y se les relaciona con la corrupción, además del inminente alejamiento de la sociedad, por cual el número de afiliados o militantes cada vez es menor y, por tanto, también disminuyen las aportaciones que reciben.

Pero además, como consignó en párrafos anteriores, si se optara porque el financiamiento de los partidos políticos fuera únicamente de origen privado, tendríamos el riesgo de que grupos de interés ajenos tomen el control de los partidos y de diferentes esferas de gobierno, ya que al ser ellos quienes realizan las aportaciones económicas de los partidos pueden exigir a cambio que se nombren como candidatos a las personas que ellos decidan y, por ende, coloquen en las posiciones de gobierno a gente que beneficie sus intereses.

1. Subclasificación del financiamiento privado

El financiamiento privado tiene a su vez subclasificaciones de acuerdo al origen de los recursos de que se trate, los obtenidos por: 1) actividades de autofinanciamiento; 2) aportaciones de militantes y simpatizantes, y 3) rendimientos financieros por fondos y fideicomisos.

A. Recursos obtenidos por actividades de autofinanciamiento

Los partidos políticos pueden obtener recursos por actividades promocionales, como conferencias, espectáculos, ferias, festivales y otros eventos de naturaleza similar, juegos, rifas y sorteos, eventos culturales y ventas de propaganda utilitaria. A estos ingresos se les conoce como autofinanciamiento, porque son ingresos producto de una actividad realizada por el propio partido, en las que el objetivo es obtener una ganancia que posteriormente será utilizada para actividades ordinarias del mismo partido.

La organización y realización de cada evento tiene que cumplir un procedimiento establecido en el reglamento de fiscalización para que se pueda considerar como ingreso por autofinanciamiento, además que los gastos que se generen por dicha organización deben ser cubiertos por el propio partido, porque de lo contrario no entra como autofinanciamiento.

Al total de los ingresos obtenidos en cada actividad que se realice hay que restarle los gastos para llevarla a cabo y la diferencia es lo que se considera como un ingreso por autofinanciamiento.

Todas las actividades de este tipo que realicen los partidos políticos, en las que se requiera autorización o permiso de alguna autoridad, deberán gestionarse por el partido político que las organiza e incluirlos en el expediente que corresponde a la actividad en específico, para efectos de comprobar a la autoridad fiscalizadora que se cumplieron todos los requisitos y procedimientos.

B. *Aportaciones de militantes y simpatizantes*

Las aportaciones de los militantes se componen por cuotas ordinarias y extraordinarias que estos realizan a los partidos políticos con base en sus propios estatutos, reconocidas por la ley y el reglamento de fiscalización. Sin embargo, tienen un límite global anual que se debe vigilar por los partidos políticos, ya que si este se rebasa pueden ser sujetos de sanción.

De acuerdo con la ley, el límite de las aportaciones de los militantes de manera individual es responsabilidad de los propios partidos políticos, es decir, son ellos quienes determinan cuánto pueden aportar sus militantes, pero de manera global, sumadas con los ingresos de autofinanciamiento y rendimientos de fondos y fideicomisos, no deben ser mayores al monto equivalente al 2 por 100 del monto anual de financiamiento público que se haya determinado para todos los partidos políticos con derecho a recibir financiamiento.

Por otra parte, las aportaciones de los simpatizantes son en dinero o en especie que las personas físicas o morales entregan a los partidos políticos, y a diferencia de las aportaciones de los militantes, desde la ley se determinan los límites individuales y globales anualizados, es decir, la ley establece que el límite anual para las aportaciones de los simpatizantes será el equivalente al 10 por 100 del monto autorizado como gasto de campaña en la última elección de gobernador del Estado y que ninguna persona podrá aportar, de manera individual, más del equivalente al 5 por 100 del monto que resulte como límite anual.

En la Ley de Sinaloa se precisa que a las aportaciones de los simpatizantes, como forma de financiamiento para las actividades propias de los partidos, es decir, en ningún de sus apartados se limitan estas aportaciones al proceso electoral, como sí se dice de manera expresa en la Ley General de Partidos Políticos, limitando las aportaciones de candidatos y simpatizantes a los procesos electorales, disposición incluida también en el reglamento de fiscalización, el marco normativo para la revisión de los informes que presentan los partidos políticos a la autoridad electoral sobre el origen y destino de los recursos que aplican para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y de campaña.

Al ser la fiscalización facultad única y exclusiva del Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de Fiscalización, es necesario que el legislador sinaloense considere la posibilidad de homologar las disposiciones contenidas en la ley sobre las aportaciones de los simpatizantes, para evitar posibles confusiones de los partidos políticos en la entidad, además de que al ser una norma que se contrapone con las disposiciones generales resulta inaplicable en la práctica, pero sí genera confusión y origina un sinnúmero de consultas de los actores políticos locales.

C. Rendimientos financieros de fondos y fideicomisos

Otra variante del financiamiento privado es la que se refiere a los rendimientos que las instituciones bancarias otorgan a los partidos políticos, y pueden ser por las cuentas, por los fondos o fideicomisos que se establezcan, para lo cual los partidos políticos están obligados a informar a la autoridad electoral sobre la apertura de cuentas, establecimiento de fondos o fideicomisos dentro de un plazo de cinco días después de celebrado el contrato de que se trate.

La celebración de contratos se deberá realizar en estricto apego a las disposiciones legales que para estos efectos señalan la Ley General de Partidos Políticos, el Reglamento de Fiscalización y en cuestiones bancarias las leyes de la materia aplicables.

V. CÓMO SE DISTRIBUYE EL FINANCIAMIENTO ELECTORAL

El financiamiento electoral que se otorga a los partidos políticos como entidades de interés público se distribuye en tres grandes rubros: 1) para gastos en actividades ordinarias; 2) para gastos de campaña durante los procesos electorales, y 3) para gastos en actividades específicas.

1. Financiamiento para gasto en actividades ordinarias

Es el que se determina de manera anualizada y otorga a los partidos políticos en ministraciones mensuales, para que cuenten con los recursos necesarios y cubran los gastos cotidianos, es decir, los permanentes que permiten la operación ordinaria.

Según las disposiciones de la ley, este financiamiento se calcula sobre la base del número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad, con corte al mes de julio de cada año, que se multiplica por el 65 por 100 de un salario mínimo y el resultado de esta operación

da el monto total del financiamiento público que se debe distribuir entre todos los partidos políticos.

Para saber el monto que a cada partido corresponde es necesario realizar la distribución a que se refiere la disposición contenida en la Constitución⁵, consistente en distribuir una cantidad equivalente al 30 por 100 del monto total determinado como financiamiento público de manera igualitaria entre todos los partidos políticos, y el 70 por 100 restante se deberá distribuir de manera proporcional con base en el porcentaje de votación que cada uno haya obtenido en la última elección de diputados por el principio de representación proporcional.

Los partidos políticos que obtengan su registro como tales en fecha posterior a la última elección o aquellos que lo conserven, pero no tengan representación en el congreso local, recibirán cada uno el 2 por 100 del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes.

Los partidos políticos tienen la obligación de destinar un porcentaje del financiamiento público que se les otorga para gastos en actividades ordinarias a capacitación, promoción y desarrollo del liderazgo político de las mujeres.

La Ley de Sinaloa contemplaba para este rubro destinar un 5 por 100 del financiamiento ordinario, sin embargo, esta disposición estaba incluida en el apartado declarado inconstitucional y aunque esta parte no fue motivo de esa acción, la Suprema Corte decidió que se invalidara todo el apartado, por tanto, en Sinaloa no hay disposición expresa que señale el porcentaje que los partidos políticos deben destinar de su financiamiento público ordinario a esas actividades.

Pese a lo anterior y considerando que es un derecho ganado por las mujeres militantes y simpatizantes de los partidos políticos, no se puede dejar de atender este rubro, por tanto, volviendo a la aplicación supletoria de la ley general, el porcentaje mínimo que deberán destinar los partidos políticos en este tipo de actividades será del 3 por 100 sobre el financiamiento público otorgado para gasto ordinario.

2. Financiamiento para gastos de campaña durante los procesos electorales

Los recursos que se otorgan para gastos de campaña se determinan sobre la base del monto total determinado para gastos de operación

⁵ CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., 27 de enero de 2016, art. 41, base II, inciso a).

ordinaria del año en que se lleve a cabo la jornada electoral, es decir, este recurso se otorga cada tres años, la variante que tiene es que si en el proceso electoral de que se trate se va a elegir al Ejecutivo no, ya que cuando se elige al gobernador del Estado el monto es el equivalente al 50 por 100 del monto que corresponda a gastos de operación ordinaria, y en el proceso en que solo se elige diputados y ayuntamientos el monto es equivalente al 30 por 100 de lo que se haya otorgado para gastos de actividades ordinarias.

Para la distribución individual se sigue la misma regla de distribución aplicada en el financiamiento para gastos de operación ordinaria, es decir, el 30 por 100 del monto que corresponda se divide entre todos los partidos de manera igualitaria y el 70 por 100 restante con base en el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados por el principio de representación proporcional.

3. Financiamiento para gastos en actividades específicas

En la Ley de Sinaloa no se incluyó el apartado del financiamiento que se otorga para actividades específicas, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el apartado del financiamiento público, dejando al Estado de Sinaloa sin disposiciones legales aplicables para determinar montos de financiamiento público que se deben otorgar a los partidos políticos por los tres conceptos esenciales, y al utilizar de manera supletoria la Ley General de Partidos Políticos y con los valores contenidos determinar los montos del financiamiento público, no se puede dejar de lado la aplicación de este financiamiento, por lo que tal y como lo señala la ley las actividades de educación y capacitación política, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales de los partidos políticos, serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al 3 por 100 del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias y se distribuirá de la misma forma en que se distribuye el financiamiento para gasto ordinario.

VI. A QUIÉN SE LE OTORGA FINANCIAMIENTO ELECTORAL

En Sinaloa se otorga financiamiento a los partidos políticos y en proceso electoral también a los candidatos independientes.

1. Partidos políticos

Los partidos políticos deben cumplir una serie de requisitos y procedimientos para tener derecho a recibir financiamiento público

en el Estado. En primer término tratándose de partidos políticos con registro nacional tienen la obligación de acreditarse ante el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa en los quince días posteriores al inicio del proceso, es decir, una vez que el Congreso del Estado emite la convocatoria a elecciones los partidos políticos tienen quince días para presentar ante el Instituto del Estado los documentos que acrediten la vigencia de su registro ante el Instituto Nacional Electoral, señalar domicilio permanente en la capital del Estado, indicar cómo y por quiénes se integran sus órganos internos estatales, así como sus órganos municipales, los cuales deberán tener presencia en por lo menos la mitad más uno de los municipios de la entidad para tener derecho a participar en el proceso electoral, procedimiento que se debe realizar en cada inicio de proceso.

Los partidos políticos estatales no tienen que cumplir este procedimiento, en virtud de que el registro lo otorga la autoridad local y en los archivos de la misma obran los expedientes con la documentación acreditable para reconocerlos como tales, y mientras no pierdan ese registro tienen su derecho a salvo para participar en los procesos electorales y recibir financiamiento público del Estado.

Otra condición que deben cumplir los partidos políticos nacionales para conservar su derecho a recibir financiamiento entre procesos es obtener por lo menos una votación mínima a su favor equivalente al 3 por 100 de la votación estatal emitida en cualquiera de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad. Si no se cumple este requisito pierden su derecho a recibir financiamiento público del Estado por los dos años siguientes al del proceso electoral.

No pierden su representación ante el instituto ni su registro, ya que son partidos nacionales, así como tampoco pierden el financiamiento municipal de aquellos ayuntamientos en los que tengan regidores.

En el caso de los partidos políticos estatales si no cumplen el requisito de obtener por lo menos el 3 por 100 de la votación estatal emitida en cualquiera de las elecciones pierden su registro como partido político estatal y, como consecuencia, todas las prerrogativas que pudieran tener independientemente de los triunfos que obtengan los candidatos emanados de sus filas.

2. Candidatos independientes

Además de los partidos políticos, los candidatos independientes también reciben financiamiento público una vez que alcanzan la calidad de candidatos, todas las actividades y procedimientos que deben cumplirse de manera previa y hasta la solicitud de registro como candidato independiente se tienen que solventar con recursos netamente privados,

que provienen del propio ciudadano como aspirante a candidato o de las personas que apoyan su aspiración.

De acuerdo con la ley para determinar el monto de financiamiento que se les otorgará a los candidatos independientes, se consideran a estos como un partido de nueva creación y una vez determinado el monto total se distribuirá en un 33,33 por 100 para cada elección, diputados, ayuntamientos y gobernador, y el monto que resulte se dividirá entre el número de candidatos que se registren para cada tipo de elección, en el entendido de que si en una de ellas se registra un solo candidato no se le podrá otorgar más del 50 por 100 del monto que le corresponda a dicha elección.

VII. ANÁLISIS DE LA FÓRMULA UTILIZADA PARA DETERMINAR EL MONTO DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO ESTATAL

La fórmula utilizada para determinar el monto del financiamiento público se ha ido modificando desde su inclusión en la ley, la primera que se contempló en la ley de 1992 y estuvo vigente hasta 2006 disponía que el monto de financiamiento público se obtenía de multiplicar cuatro veces el salario mínimo vigente en la entidad por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a la fecha de inicio del proceso electoral, mismo que se determinaba para tres años distribuyéndolo en un 20 por 100 de manera igualitaria entre todos los partidos políticos y el 80 por 100 restante se dividía de acuerdo al número de votos que cada partido hubiera obtenido en la última elección de diputados por el principio de representación proporcional, los montos que resultaban par cada partido se dividían en un 50 por 100 para el año de la elección, un 20 por 100 para el año siguiente y el 30 por 100 restante para el año previo a la siguiente elección.

Adicionalmente, se otorgaba a los partidos políticos la cantidad que resultaba de multiplicar la mitad de un salario mínimo vigente en la entidad por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral con corte al inicio de proceso para gastos en medios de comunicación, el monto que resultaba de esta operación se distribuía aplicando el mismo criterio de 20 por 100 igualitario entre todos los partidos y el 80 por 100 restante de acuerdo con el número de votos obtenidos por cada partido en la última elección de diputados por el principio de representación proporcional.

En 2006 se reformó la Ley Electoral del Estado de Sinaloa y en materia de financiamiento se conservó la misma fórmula, la única variante que sufrió fue que en vez de multiplicar cuatro veces el salario se cambió a tres veces el salario por el número de ciudadanos inscritos en el padrón al inicio del proceso.

Con la reforma a la ley aprobada en 2009, la fórmula de financiamiento público local no sufre modificaciones, solo que en concordancia con la reforma electoral federal de 2008, donde se estipuló que los partidos políticos ya no podrían contratar de manera directa espacios en radio y televisión, la utilización de estos sería únicamente en los tiempos gratuitos que otorga el Estado, se derogó la parte en la que se otorgaba de manera adicional financiamiento para medios de comunicación, pero el resto de la fórmula no sufrió cambio alguno hasta que se expidió la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en julio de 2015.

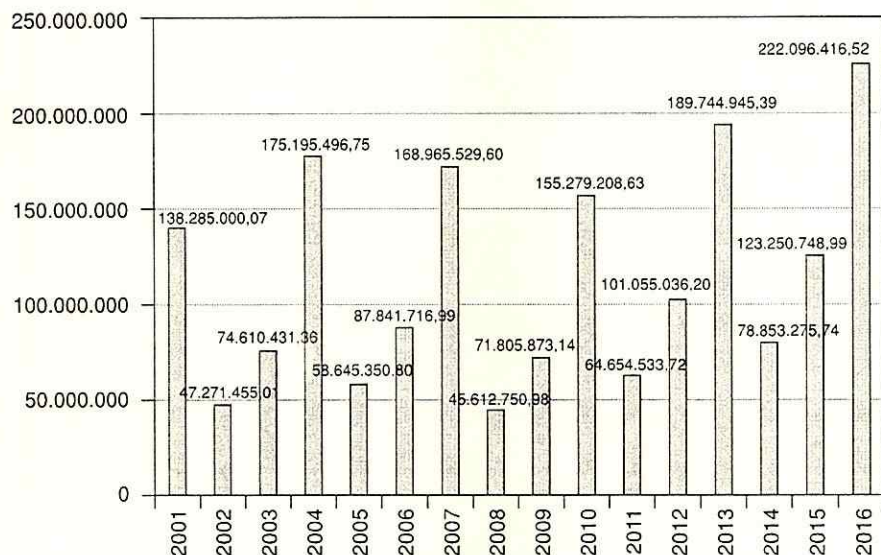
En un intento por homologar las disposiciones locales con la norma general, el legislativo sinaloense eliminó la fórmula trianual y retomó en parte la fórmula anual que se contiene en la Ley General de Partidos Políticos, sin embargo, no modificó los porcentajes de distribución dejando en la fórmula local un 20 por 100 para distribuir de manera igualitaria y un 80 por 100 para distribuirse de manera proporcional, en vez del 30 y 70 por 100 que señala la fórmula nacional. Pero no solo fueron los porcentajes de distribución la diferencia entre la fórmula local y la nacional, sino que también el porcentaje del salario mínimo que sirve de base para determinar los montos del financiamiento público es diferente. En Sinaloa se determinó que fuera el 75 por 100 de un salario, mientras que a nivel nacional se utiliza el 65 por 100 del mismo. En cuanto a la fecha del corte del padrón que se utiliza sí es coincidente al señalar que sea en julio de cada año.

Todas estas diferencias señaladas dieron origen a que los partidos Nueva Alianza, de la Revolución Democrática, Sinaloense, Movimiento Ciudadano y Morena presentaran acción de inconstitucionalidad en contra de varios artículos de la recién aprobada Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, entre ellos el artículo que contenía la fórmula para determinar el financiamiento público. Lograron que la Suprema Corte de Justicia de la Nacional, al dictar sentencia en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas 65/2015, 66/2015, 68/2015 y 70/2015 en octubre de 2015, declarara inválido el apartado referente al financiamiento público local.

En los efectos de la sentencia se señaló que, en lo referente al apartado del financiamiento público, la declaratoria de invalidez surtirá sus efectos una vez que concluya el proceso electoral ordinario, lo que originó que el financiamiento público aprobado para gastos de operación ordinaria del ejercicio 2016, así como el financiamiento para gastos de campaña durante el proceso electoral local 2015-2016, se determinara con base en las disposiciones del art. 65, apartado A, de la ley, y estos acuerdos fueron los que se protegieron con los efectos de la sentencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la gráfica siguiente se presentan datos sobre el monto anual de financiamiento público que se otorgó a los partidos políticos de 2001 a 2016 y, como se puede observar, los años que correspondieron a procesos electorales son los que tienen el monto mayor del financiamiento público con una pequeña variación a la baja en 2007 y 2010, producto de las modificaciones a la fórmula para determinarlo en las reformas electorales aprobadas en 2006 y 2009, respectivamente.

Financiamiento a partidos políticos en Sinaloa, 2001-2016



Fuente: cálculo propio con base en datos publicados en la página del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (www.ieesinaloa.mx).

VIII. CONCLUSIONES

El sistema de financiamiento en Sinaloa, como en el resto del país, es un sistema de financiamiento mixto, en el que para no permitir que los partidos políticos sean cautivos de grupos de interés, se obliga a que el financiamiento público prevalezca sobre el privado, es decir, los partidos tienen límites que la propia legislación les impone sobre el financiamiento privado y también se señala una serie de instituciones y personas que no pueden realizar aportaciones a dichos institutos políticos, por lo que al ser los partidos piezas claves en el sistema democrático es necesario que el Estado financie sus actividades, pero sí debe haber una revisión a conciencia sobre la fórmula para determinar el monto que se debe entregar, principalmente en el Estado de Sinaloa,

pues de todos es sabido que los partidos políticos reciben financiamiento público de la federación, de los Estados y en Sinaloa también de los municipios.

Como se mencionó en el desarrollo del presente trabajo, Sinaloa es el único Estado que contiene en su ley electoral la obligación para que los ayuntamientos entreguen financiamiento a los partidos políticos, por lo cual los comités de los partidos nacionales en Sinaloa reciben financiamiento de los tres niveles de gobierno. Al respecto es necesario el análisis propuesto para que se elimine el financiamiento municipal e incluya en la ley local una fórmula para determinar el financiamiento acorde a los tiempos que se están viviendo en México y, por supuesto, en Sinaloa, que vaya más allá de la ley general y, sin apartarse de las disposiciones constitucionales en cuanto a la forma de distribución, se utilice un porcentaje menor del salario mínimo, la base para el financiamiento, considerando el monto que por el mismo concepto reciben a nivel nacional.

Por otro lado, en el supuesto de que el legislativo sinaloense decida mantener en la ley electoral local el financiamiento municipal, entonces que se regule de manera más clara su entrega por parte de los ayuntamientos, es decir, se precisen plazos o periodo para que se entregue el importe que corresponda cada mes, así como incluir en las facultades del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, atribuciones que permitan a la autoridad electoral intervenir para que se cumpla esta obligación, pero además tendrá que incluirse un apartado de sanciones o consecuencias jurídicas derivadas del incumplimiento, cuando sea el caso.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- BERNAL MORENO, J. K., *El financiamiento de los partidos políticos en el Derecho comparado. Alternativas para México*, consultado en línea el 29 de julio de 2016. en <http://bibliohistorico.juridicas.unam.mx/libros/4/1968/6.pdf>.
- FIGUEROA ÁLVAREZ, R. A., «Regulación del financiamiento de los partidos políticos en México», *Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República «Belisario Domínguez»*, consultado en línea el 29 de julio de 2016. en <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Mexico/Leyes/Financiamiento.pdf>.
- CONGRESO DE LA UNIÓN, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, D. F., 27 de enero de 2016, consultada en línea el 23 de agosto de 2016, en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/htm/1.htm>.
- CONGRESO DEL ESTADO DE SINALOA, *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa*, Culiacán, Sinaloa, 15 de julio de 2015.

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**

Bertha Alicia MAYORQUÍN VÁZQUEZ

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS DEBATES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE DIFUSIÓN DE PLATAFORMAS POLÍTICAS: 1. Derechos y obligaciones de los partidos políticos durante las precampañas y campañas. 2. Atribuciones del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para realizar los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular. 3. Regulación del formato para los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular. 4. Experiencia del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, de los Consejos Distritales y Municipales Electorales en debates públicos.—III. DEBATES REALIZADOS.—IV. CONCLUSIONES.—V. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

Los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular son parte importante de las campañas políticas en un proceso electoral democrático; a través de estos los candidatos se dan a conocer, socializan y confrontan sus ideas y plataformas políticas, y la ciudadanía se motiva a informarse y participar en las elecciones con su voto libre y razonado.

Se ha visto en la historia de los procesos electorales que los debates políticos inciden en las decisiones del electorado, sobre todo en los

electores indecisos; por ello, la mayoría de los candidatos toman muy en serio su participación en los mismos.

Algunas veces los debates han beneficiado a candidatos que no habían repuntado con sus campañas políticas en las preferencias del electorado, y otros se han visto afectados al no lograr convencer a los ciudadanos con sus argumentos.

Organizar y llevar a cabo debates públicos no es actividad sencilla, y no menos importante para los órganos electorales, ya que estos deben ser regulados cuidadosamente, tomando en cuenta el principio de equidad en la contienda.

Por la importancia que han adquirido los debates como parte de la comunicación política y una manera de motivar a los ciudadanos, para que ejerzan su derecho a participar en el ejercicio democrático para renovar los cargos de elección popular, el presente trabajo describe la relevancia de los debates políticos y su regulación en el proceso electoral local 2016 en Sinaloa, y al mismo tiempo destacar la experiencia vivida por los órganos electorales locales, al llevar a cabo dichos debates en su geografía electoral.

II. LOS DEBATES PÚBLICOS COMO INSTRUMENTO DE DIFUSIÓN DE PLATAFORMAS POLÍTICAS

En el sistema político democrático, los procesos de comunicación en las prácticas políticas han jugado un papel preponderante; desde la época de los griegos antiguos que practicaban este sistema político en sus ciudades-Estado hasta la actualidad; las formas de comunicar sobre los temas políticos y lo que sucede en la vida pública han evolucionado e impactado a las sociedades.

Estudiosos del tema afirman que los griegos practicaban el debate en igualdad de condiciones, para lograr acuerdos colectivos sobre el bien común; esta forma de comunicación política es la más antigua y sigue vigente.

El debate se puede definir como la «discusión de opiniones contrapuestas entre dos o más personas»¹, en un espacio público y moderado por una persona que conozca sus funciones y las reglas.

En la esfera política el debate «consiste en la exposición y el intercambio de opiniones, a partir de la ideología, plataforma electoral o programa político de los partidos políticos o coaliciones y sus candidatos»².

¹ <http://dle.rae.es/?id=AeeBUkL>.

² J. M. OTÁLORA MALASSIS, *Debates políticos y medios de comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, 45, 2014, p. 12.

Hasta hoy, el debate sigue siendo el tipo de comunicación política por excelencia, preferida por los candidatos para difundir sus plataformas políticas, acercarse a la ciudadanía de manera masiva a través de los medios de comunicación y lograr el consenso; es decir, la aceptación de sus propuestas por la mayoría de los electores.

No se puede hablar de debates políticos sin mencionar a los medios de comunicación que cubren prácticamente todos los actos de campaña durante las elecciones; la prensa, el marketing político, las redes sociales, pero sobre todo la televisión han logrado modificar la comunicación política; ejemplo de ello es que la línea que divide lo público de lo privado se vuelve cada día más porosa; observándose que la ciudadanía puede interactuar con los candidatos a cargos de elección popular durante el periodo de campañas.

Lograr la preferencia del electorado a través de un debate no es una tarea fácil para los candidatos, ya que este tipo de comunicación política requiere, por un lado, de mucha preparación en materia de argumentación, y, por otro, de recursos visuales.

Otros factores no menos importantes son el formato del debate, la elección del moderador, los medios de comunicación para cubrir el debate y los aspectos técnicos y logísticos del evento. Actividades en las que se involucran los representantes de los candidatos y los organizadores del debate.

A través del debate los candidatos no solo difunden sus propuestas y plataformas políticas, también buscan convertirse en representantes de los ciudadanos, los mismos que cada vez exigen una mayor preparación de quienes los va a representar.

Sin embargo, los resultados de los debates no siempre corresponden a las formas de confrontación de las ideas, propuestas, recursos de procedimiento o visuales; a veces van más allá, es decir, a los factores externos; a lo que en ese momento histórico está sucediendo en el ámbito político, económico o social del país del que se trate; ejemplo de ello fueron las circunstancias sociopolíticas que vivía México cuando se realizaron los primeros debates presidenciales, en un país gobernado por un partido hegemónico.

La historia de los debates públicos en este país es muy reciente, los primeros debates de candidatos a la presidencia de la república se llevaron a cabo el 11 y 12 de mayo de 1994, le siguieron los debates de 2000, 2006 y 2012.

Uno de los primeros de este tipo de debates en México, que se consideró importante no solo porque habría un parteaguas en esta materia, sino también por los acontecimientos sociopolíticos que se presentaron ese año electoral, fue el del 12 de mayo de 1994, que tuvo mayor

difusión en los medios y, por ende, mayor impacto en la audiencia, en él solo participaron los candidatos de los tres partidos más fuertes de ese entonces, el Partido Acción Nacional (PAN), el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD); los candidatos de los demás partidos quedaron excluidos de dicho debate.

No obstante, según los analistas políticos, no solo los resultados del debate y la forma en que lo difundieron a través de los medios de comunicación influyeron en el electorado y, por consiguiente, en los resultados de la elección; fueron además factores externos al debate; por un lado, los asesinatos del cardenal Posadas y Luis Donald Colosio, que en esa época el «destapado» era prácticamente el nuevo presidente de la república y al que habían asesinado en un acto público de su campaña; y, por otro lado, la difusión de una campaña negra en contra del partido de izquierda. En las elecciones de ese año el candidato del PRI a la presidencia se llevó el triunfo, y no el del PAN, que había sido el ganador del debate.

Lo positivo de todo eso es que a partir de ese proceso electoral, en cada elección de candidatos a la presidencia de la república se realizan debates, que se han ido regulando e innovando gracias a las mejoras promovidas por los candidatos y las exigencias de la ciudadanía, que se han tomado en cuenta en las reformas político-electorales, y, sin menoscabo del objetivo de los debates, que es difundir las plataformas políticas de los candidatos, para informar a los electores y ofrecerles más elementos que les permitan emitir su voto libre y razonado.

Además, por la importancia que adquirieron los medios de comunicación en los procesos electorales y en la difusión de los debates políticos, también hubo la necesidad de reglamentar sobre dicha materia.

A partir de los primeros debates públicos entre candidatos a la presidencia de la república, poco a poco los órganos electorales de las entidades federativas se fueron sumando a la tarea de realizar debates públicos entre los candidatos a las gubernaturas.

La historia de los debates públicos entre candidatos a la gubernatura en Sinaloa, regulados, organizados y realizados por el órgano electoral local, es demasiado reciente; se han llevado a cabo a partir de 2007, 2010 y en este año electoral 2016.

Los debates realizados en 2007 y 2010 fueron regulados por el Consejo Estatal Electoral, que se convirtió con la reforma electoral federal de 2014 y la local de 2015 en el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa; cuyo Consejo General en consenso con los representantes de los partidos políticos se encargó de emitir y aprobar los lineamientos que se aplicaron para organizar y llevar a cabo los debates en 2016.

1. Derechos y obligaciones de los partidos políticos durante las precampañas y campañas

Las elecciones democráticas en México han ido evolucionando gracias a las reformas electorales. A partir de la reforma constitucional de 2014 el escenario político electoral se modifica sustancialmente y, con ello, las reglas que garantizan elecciones democráticas.

Con dicha reforma se creó un nuevo marco jurídico político electoral nacional y local, que ha permitido a los partidos políticos su inclusión en igualdad de condiciones a la vida institucional del país.

Cabe recordar que con esta reforma aparece una nueva figura en el escenario político, el candidato independiente, que viene a contender con los partidos políticos por los cargos de elección popular.

Los partidos políticos como entidades de interés público con personalidad jurídica y patrimonio propio tienen la finalidad de promover la participación del pueblo en la vida democrática; como lo afirman la Ley General de Partidos Políticos y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

Para llevar a cabo dicha tarea, durante los procesos electorales, los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir prerrogativas y financiamiento público, como lo señalan la Constitución federal, la Constitución del Estado y las leyes nacionales y locales aplicables; que les permitan desarrollar sus actividades de precampaña y campaña, en las que puedan definir y proyectar a sus candidatos para obtener la representación en los órganos legislativos y de gobierno.

Así como gozan de derechos, los partidos políticos también adquieren obligaciones, entre estas, que deben aplicar el financiamiento de que dispongan exclusivamente para los fines que les hayan sido entregados; y difundir en las demarcaciones electorales en que participen su plataforma electoral en la elección de que se trate.

Otros fines de los partidos políticos, según la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, son propiciar la articulación social y la participación democrática de los ciudadanos en los asuntos públicos de la entidad; y fomentar la educación cívica y los principios democráticos en el desarrollo de sus actividades, incluidos en aquellas relativas a los procesos de precampaña electoral.

De acuerdo a lo señalado en el Reglamento para regular la difusión y fijación de la propaganda durante el proceso electoral, emitido por el órgano electoral local, los actos de precampaña son las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al

electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular.

El mismo reglamento refiere que la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones, candidatos y candidatos independientes para la difusión de sus respectivas plataformas electorales, programas de acción y plan de gobierno tendentes a la obtención del voto; dichas actividades pueden ser reuniones públicas, asistencia potestativa a debates, asambleas, visitas domiciliarias, marchas, promociones a través de transmisiones de radio y televisión, en medios impresos, de anuncios espectaculares en la vía pública, entrevistas, entre otras.

De las actividades mencionadas como parte de la campaña electoral, la participación en los debates es un derecho de los partidos políticos y de sus candidatos para difundir sus plataformas políticas y motivar a los ciudadanos a participar de manera informada y crítica en el proceso electoral.

Los procesos electorales se caracterizan por la forma de participar de los ciudadanos y los actores políticos involucrados.

2. Atribuciones del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa para realizar los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular

Con la reciente y estrenada reforma electoral 2014-2015, el nuevo Instituto Electoral del Estado de Sinaloa llevó a cabo por primera vez un proceso electoral en coordinación con el Instituto Nacional Electoral.

La aplicación de la reforma constitucional en materia político-electoral en Sinaloa, abrió un ciclo de cambios estructurales en la historia electoral de la entidad.

En relación con los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular, que han adquirido sustancial importancia en los procesos electorales, los órganos electorales han tenido que darse a la tarea de crear nuevas reglas, que permitan a los candidatos participantes en los mismos contender de manera equitativa.

En Sinaloa, antes de la reforma electoral, dichos debates eran organizados y realizados bajo lineamientos emitidos y aprobados por el entonces Consejo Estatal Electoral.

Con la reforma, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la existencia de este tipo de debates e impone al Instituto Nacional Electoral la obligación de fomentar su celebración,

a emitir y aprobar acuerdos y lineamientos para regular la organización y realización de los mismos. Además, esta misma ley también les da facultades a los Organismos Públicos Locales Electorales para que realicen debates públicos entre candidatos con el propósito de difundir las plataformas políticas y promover la participación de los ciudadanos.

A nivel estatal, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa atribuye al Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa organizar y realizar debates públicos o encuentros en los que los candidatos deseen participar, atendiendo los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral (INE) para esta materia; no obstante, en la elección de 2016 el INE delegó al Instituto Electoral local la emisión de sus propios lineamientos, aprobados por el pleno de este instituto.

3. Regulación del formato para los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular

Los debates son actos públicos que se realizan en periodo de campaña, donde participan candidatas y candidatos a un mismo cargo de elección popular, con el propósito de exponer y confrontar entre sí sus propuestas, planteamientos y plataformas electorales; a fin de difundirlos como parte de un ejercicio democrático, bajo un formato previamente establecido y con observancia de los principios de equidad y trato igual.

Desde las reformas políticas electorales suscitadas en el país, en 1996, 2007, 2008 y 2014, los debates políticos se han ido regulando, tanto a nivel nacional como a nivel local, a través de las reformas políticas locales.

Inconformidades y hasta impugnaciones promovidas por candidatos sobre la organización de los debates han propiciado que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emita resoluciones.

Lo anterior ha llevado a los órganos electorales a considerar la inclusión de los debates públicos en sus marcos normativos, es decir, convertirlos en una actividad obligatoria durante las campañas en los procesos electorales.

La reforma de 2014, a través de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, impuso al INE llevar a cabo los debates en forma obligatoria en cada proceso electoral, y facultó también a los Organismos Públicos Locales Electorales que organicen y realicen los debates, aplicando los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE y tomando en cuenta lo que regula dicha ley en materia de divulgación y cobertura.

Los medios masivos de comunicación desempeñan un papel muy importante en la difusión de los debates públicos; por ello, la ley mencionada regula que estos deberán ser transmitidos por las estaciones de radio y televisión de las concesionarias nacionales o locales, según sea el caso, de uso público de la entidad, en vivo y en forma gratuita, así como por otros concesionarios de telecomunicaciones.

4. Experiencia del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, de los Consejos Distritales y Municipales Electorales en debates públicos

En el proceso electoral local de 2016, el Instituto Nacional Electoral facultó al Instituto Electoral del Estado de Sinaloa emitir sus propios lineamientos para la organización y realización de los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular, en el periodo de campañas políticas.

Debido a la reforma del marco jurídico electoral de la entidad, la Comisión de Educación Cívica y Capacitación Electoral, con el apoyo de la Coordinación de Educación Cívica del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, se dio a la tarea de elaborar un nuevo documento para regular los debates políticos, tomando en cuenta algunos aspectos de la normatividad del INE en 2014 en esta materia y los utilizados por el Consejo Estatal Electoral en 2010.

La mencionada Comisión trabajó varios días en la elaboración del documento, y una vez que consideró haber concluido su propuesta de lineamientos convocó a los representantes de los partidos políticos y del candidato independiente ante el órgano electoral a una reunión para analizarla y consensuarla.

Asimismo, el órgano electoral local solicitó el apoyo y colaboración de Protección Civil, la Secretaría de Seguridad Pública y Tránsito Municipal, así como del personal de la Cruz Roja y una ambulancia para prever cualquier tipo de contingencia el día del debate público.

Durante la primera reunión de trabajo con los representantes de los partidos políticos, el representante del candidato del Partido Acción Nacional y el representante del candidato independiente a la gubernatura propuso fecha, hora y lugar donde se llevaría a cabo el primer debate para la elección de gobernador y los respectivos lineamientos y formato del mismo. Se discutieron contenido y detalles logísticos durante cinco horas; y se consensuaron algunos cambios en el formato del debate.

Se discutieron y establecieron los temas, quedando así:

1. Plataforma electoral.
2. Sociedad y gobierno. En función de los siguientes tópicos: desarrollo social, políticas públicas para el combate a la pobreza, salud,

atención la inseguridad, educación y cultura, desarrollo económico, programas para disminuir el desempleo, desarrollo urbano y sustentabilidad, fortalecimiento municipal y desarrollo regional.

3. Combate a la corrupción y transparencia. En función de los siguientes tópicos: corrupción y poder político, cultura política y mejores prácticas para inhibir la corrupción, nepotismo y política, cultura de la legalidad, la participación ciudadana ante la corrupción, transparencia y rendición de cuentas.

En el desarrollo del debate podían abordarse hasta tres temas previamente determinados, incluyendo invariablemente el tema de las plataformas electorales.

En este primer debate se acordó que el tema para los candidatos participantes sería la plataforma electoral, porque los tiempos no daban para más debido al número de participantes.

Asimismo, se acordó que cada uno de los ocho candidatos participaría en condiciones de equidad en relación al formato, tiempos y número de rondas de participación, réplica y contrarréplica; para concluir en un tiempo máximo de ciento veinticinco minutos.

Además se presentaron las reglas generales de orden para participantes y asistentes, sobre el proyecto de imagen se estableció que los emblemas de los partidos que aparecen en el pódium de cada participante en el debate tendrían la misma dimensión en la impresión para todos los partidos políticos, y que el nombre de los candidatos no aparecerían en el mismo; se aceptó la propuesta de moderador y que este mencionaría, durante la presentación de los participantes, el nombre del candidato y al partido, coalición o candidatura común a los que pertenecen y, posteriormente, en cada exposición de tema, réplica, contrarréplica y conclusiones, los mencionaría como «candidato del partido», «candidato de la coalición», «candidato de la candidatura común».

Se presentaron especificaciones técnicas, uso del cronómetro, dos monitores, uno por cada cuatro candidatos, un monitor para asistentes al auditorio, el tipo y cantidad de medios de comunicación acreditados; se acordó, además, número de invitados por partidos y por candidatos, la ubicación de los mismos y que estos no podrían portar en su vestimenta nombre de candidatos o emblema de los partidos; auditorio y salas alternas para los medios de comunicación; otro de los acuerdos fue que los candidatos deberían presentarse a las 16:30 horas en el auditorio.

Se confirmó que los dispositivos electrónicos podrían ser utilizados por los participantes durante el debate, mas no mostrados en su intervención.

Por último, se realizaron cuatro sorteos; uno para la ubicación de los invitados dentro del auditorio, otro para definir la ubicación de los candidatos participantes en el escenario y de acuerdo a dicha ubicación se enumeraron sus camerinos. El siguiente sorteo fue para definir el orden de intervención de cada uno de los participantes; y, finalmente, se sortearon los tiempos para que los candidatos asistieran a las pruebas técnicas en horarios distintos, durante la mañana del mismo día en que se realizaría el primer debate.

Acordados el formato y detalles técnico-logísticos, los lineamientos para la organización, divulgación, producción y difusión de debates públicos entre candidatas y candidatos, para el proceso electoral local 2015-2016, fueron aprobados en sesión ordinaria por el pleno del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa. En esta misma sesión se entregaron a los representantes de los partidos políticos los oficios para invitar a los candidatos a participar en el debate y los pases para sus invitados.

Candidatos a gobernador

<i>Nombre</i>	<i>Partido</i>
C. Héctor Melesio Cuén Ojeda	Movimiento Ciudadano y PAS
C. Quirino Ordaz Coppel	PRI-PVEM-Nueva Alianza
C. Jesús Estrada Ferreiro	Morena
C. Leobardo Alcántara Martínez	PT
C. Francisco Cuauhtémoc Frías Castro	Independiente
C. Martín Alonso Heredia Lizárraga	PAN
C. Mariano Gómez Aguirre	PRD
C. Guadalupe Ramona Rocha Corrales	Encuentro Social

Una vez que el órgano electoral recibió la respuesta positiva de los ocho candidatos que participarían en el primer debate, se comenzaron los trabajos de logística y construcción del escenario, así como la invitación a los medios de comunicación para cubrir el evento de manera gratuita.

Los invitados al primer debate entre candidatos a la gubernatura del Estado fueron los siguientes: 10 invitados para cada partido político y candidato independiente, sumaron 110; 10 dirigentes y representantes de partido político y candidato independiente, sumaron 21; 19 dueños de medios de comunicación del Estado; el vocal ejecutivo y consejeros electorales propietarios del INE, que sumaron siete; la magistrada presidenta del Tribunal Electoral del Estado de Sinaloa y magistrados,

sumaron cinco; y la consejera presidenta, consejeros y secretario ejecutivo del órgano electoral local, que sumaron ocho; en total: 170 invitados dentro del auditorio.

En la sala alterna 1 para medios de comunicación acreditados (*lobby* recepción del Teatro MIA) estuvieron 50 personas. En la sala alterna 2 para medios de comunicación acreditados (*lobby* segunda planta) estuvieron 150 personas; el total de asistentes a todo el evento fue de 370 personas.

El debate fue transmitido por diferentes medios de comunicación: radio, televisión y portales de internet), incluida la página oficial del órgano electoral local www.ieesinaloa.mx.

Atendiendo a lo que señalan la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa y dichos lineamientos, el Consejo General organizó, en el caso de la elección de la gubernatura, dos debates públicos. En el caso de la elección de las presidencias municipales de Ahome, Guasave, Culiacán y Mazatlán, el Consejo General organizó un debate, con el apoyo de los consejos municipales.

Los Consejos Distritales y Municipales Electorales organizaron un debate público entre candidatas y candidatos a diputaciones por el sistema de mayoría relativa y presidencias municipales respectivamente, con excepción de los municipios mencionados en el párrafo anterior.

Para ello, el Instituto se encargó de proveer los recursos económicos necesarios para la organización de los debates, vigilando la equidad entre los participantes de los mismos.

Para facilitar a los Consejos Distritales y Municipales la organización y realización de los debates públicos, la Coordinación de Educación Cívica del órgano electoral elaboró una guía de las actividades y anexó en la misma los formatos que se usarían para llevar el control de cada actividad e informar en tiempo y forma al instituto local. Dicha Coordinación se encargó de dar seguimiento y apoyo a estos consejos.

Para llevar a cabo el segundo debate entre candidatos a la gubernatura, se convocó de nuevo a los representantes de los partidos políticos y al del candidato independiente, ante el órgano electoral local para presentar la nueva logística y formato que se aplicarían en este debate.

Se les comunicó la fecha, lugar y hora en que se llevaría a cabo el segundo debate, en un auditorio distinto al primero; debido a que en el anterior debate los militantes de algunos partidos políticos realizaron actos públicos de promoción de sus candidatos con música y altavoces en las inmediaciones de la sede del evento, el Teatro Museo Interactivo sobre las Adicciones (MIA), ubicado en el centro de la capital del Estado; además, invitaron a contingentes para que recibieran a los candidatos que participarían en el debate, lo que no permitió la entrada

de los invitados por la puerta principal del auditorio y se formó una multitud que puso en riesgo la integridad física del insuficiente personal de seguridad y del órgano electoral.

En ese mismo momento, los consejeros que integran la Comisión de Educación Cívica y Participación Ciudadana hablaron con los representantes de los partidos políticos que estaban haciendo dichas actividades, pero no obtuvieron respuesta alguna.

No obstante que la Ley General de Partidos Políticos dispone entre las obligaciones de los partidos políticos conducir sus actividades en los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos; además, abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público, perturbar el goce de las garantías o impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno.

Por tal motivo, y para evitar otra contingencia de este tipo en el segundo debate, se solicitó de nuevo la colaboración del personal de Protección Civil, Seguridad Pública, Tránsito Municipal y la Cruz Roja.

Al comienzo de dicha reunión se presentaron invitados por el órgano electoral, personas de Protección Civil para explicar a los presentes la nueva estrategia de seguridad implementada durante el segundo debate.

Una vez que los invitados respondieron las dudas de los representantes de partidos políticos y del candidato independiente, se despidieron y la reunión de trabajo prosiguió con la presentación de la nueva propuesta de formato para este debate.

Durante la reunión se acordó, por consenso de los representantes de los partidos políticos y del candidato independiente que el tema de exposición sería libre; que el debate tendría una duración de ciento veinte minutos, distribuidos en cien para los participantes y veinte para el moderador.

Para que las participaciones pudieran ajustarse al tiempo establecido se acordó que el moderador solo mencionaría el nombre del partido, coalición, candidatura común o candidatura independiente cuando diera la voz a los participantes en la réplica, contrarréplica y conclusiones.

El formato acordado por los asistentes otorga tres minutos para la exposición del tema; un minuto para la réplica; un minuto para la contrarréplica y un minuto y medio para las conclusiones.

Se mostraron los planos de la Universidad de Occidente, así como el del interior del Teatro Lince, donde se realizaría el segundo debate, se dio a conocer la forma en que los candidatos, invitados y la prensa

que cubriría el debate ingresarían en el teatro: mostrando su pase de entrada y la manera de salir del recinto.

De la misma manera, se informó que serían 342 personas invitadas: 30 lugares para concesionarios de medios; 162 para medios de comunicación; 121 para invitados de partidos políticos y candidato independiente; 11 para dirigentes de partidos políticos y candidato independiente; 11 para representantes de partidos políticos y candidato independiente, y 7 para el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa.

En relación a la escenografía, se presentó el proyecto de diseño y mostraron cómo quedarían los emblemas de los partidos políticos y candidato independiente en el pódium, cuya medida fue de 40 x 40 centímetros; debido a que este tema fue muy discutido en la primera reunión para el primer debate.

Respecto a la imagen que aparecería en televisión se dijo que por el acercamiento al busto del participante no se grabaría el logotipo del partido; sin embargo, aparecería el nombre del candidato y partido, coalición, candidatura común o candidatura independiente sobre fondo blanco, así como el del IEES, durante la transmisión.

Sobre las especificaciones técnicas se informó que garantizarían las condiciones de transmisión para radio, televisión e internet.

Además, se comunicó que hasta esa fecha se encontraban confirmados seis grupos de radio comerciales: Grupo ACIR, Grupo Chávez Radio, México Radio, Promomedios, Radiofórmula, Radiorama; cuatro estaciones de radio públicas o culturales: Radiocultura de Mazatlán, Radio Sinaloa, Radio UAS, Radio UdeO; 25 portales de internet y revistas: A discusión, Afondo MX, Bien Informado, Café Negro Portal, El Debate, El Sol de Sinaloa, Fuentes Fidedignas, Jorgelustelles portal, Maxiradio, NN Noticias, Noroeste, Photolosa Noticias, Proyecto3, Revista Espejo, Riodoce, Tv Pacífico, Visión Ciudadana, La Pared Noticias, VivaVoz, Entre Veredas, Ojo Público, Periódico Comunicador Sinaloense, Región Informativa, Reporte Naranja y Viva la Noticia; tres canales de televisión: Megacanal, Canal 3 y Tv Azteca.

Asimismo, se informó también que por parte de la televisora ya se habían comunicado al Instituto Nacional Electoral sobre la transmisión del segundo debate, para evitar amonestaciones de esa autoridad electoral. Además, la televisora tendría en sus manos la lista de medios de comunicación de radio, televisión y portales autorizados para otorgar la señal de su transmisión.

Por su parte, la Jefatura de Comunicación de este órgano electoral estaría informando sobre la acreditación de los medios que transmitirían el debate, para que los partidos políticos puedan socializar la información con sus simpatizantes.

En relación a las especificaciones técnicas, se dijo también que diez minutos antes de salir al aire el debate, los fotógrafos de diferentes medios tendrían la oportunidad de fotografiar a los candidatos. Posteriormente, podrán seguirlas tomando, pero sin utilizar el flash de sus cámaras.

Antes de finalizar la reunión de trabajo se realizaron dos sorteos, uno para el acomodo de los invitados de los partidos políticos y candidato independiente; y el segundo para el orden de ubicación, participación, camerinos y pruebas técnicas de los participantes, mismas que se llevarían a cabo por la mañana, el mismo día del debate; según el orden sorteado cada participante tendría quince minutos para hacerlo.

Previo a la realización del segundo debate, la consejera presidenta del órgano electoral local solicitó al presidente municipal, con el fin de coadyuvar al buen desarrollo de dicho debate y garantizar las condiciones de equidad entre los participantes, que se tomaran las medidas pertinentes en atención a lo dispuesto por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, en el sentido de que cuando las autoridades facilite el uso de locales de propiedad pública deberán considerar dar un trato equitativo a todos los partidos y candidatos que participen en la elección; y evitar que los actos de los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes coincidan en un mismo tiempo y lugar o en lugares adyacentes.

Las autoridades del órgano electoral local se reunieron con las autoridades de la universidad donde se llevaría a cabo dicho debate, para acordar las garantías de seguridad interna, como el número de entradas y salidas, el horario de clases de los alumnos, el personal de apoyo que proporcionarían, el acceso de los candidatos y autoridades del instituto electoral, la ubicación en el auditorio de los invitados, el escenario, los camerinos, las cámaras de televisión y el moderador.

Por sugerencia del personal de Protección Civil, antes de comenzar el debate, la voz en off mencionó las recomendaciones en caso de surgir una emergencia, para evacuar tomando las siguientes precauciones: mantener la calma y ayudar a calmar a los compañeros que se encuentren alterados. Seguir la ruta de evacuación y dirigirse hacia la salida que le corresponda al lugar donde se encuentre. Ser precavido y cerciorarse de cuál es la salida de evacuación que le corresponde. Observar las señales de ruta de evacuación. No correr, formarse e iniciar el desalojo. Bajar con cuidado las escaleras y dar prioridad a quienes descienden de pisos superiores. Al salir del edificio, no detenerse y, con orden, dirigirse inmediatamente al punto de reunión que le corresponda. Si tiene que desalojar el área, siga las señales de la ruta de evacuación. Se informó también los servicios de emergencia que se encontraban presentes en el evento, Cruz Roja, Protección civil, oficiales de seguridad, entre otros.

Esta vez el debate se desarrolló en un clima de respeto y civilidad, tanto en el auditorio como en sus inmediateces.

Respecto a los cuatro debates que el Instituto realizó con el apoyo de los Consejos Municipales Electorales, para la elección de presidentes municipales se aplicó la misma logística con formatos similares y adaptados a las necesidades específicas de cada Consejo Municipal.

Los Consejos Distritales hicieron lo propio respecto a los debates que se efectuaron en ámbito de competencia.

Los consejeros presidentes de los Consejos Distritales y Municipales Electorales hicieron llegar al Instituto algunas recomendaciones sobre los lineamientos para la organización de debates públicos entre candidatos, y estas fueron las siguientes:

- Elaborar un manual para la organización y realización de debates públicos entre candidatos.

- Capacitar a los consejos sobre el manual para la organización y realización de debates.

- Fortalecer la capacitación de los tiempos utilizados por los candidatos en sus diversas intervenciones.

- Buscar alternativas de espacio y servicios profesionales para los consejos que no cuentan con los adecuados.

- Contratar moderador regional para garantizar mayor profesionalización en su desempeño.

- Buscar alternativas para que el INE otorgue espacios oficiales de promoción y difusión en radio y televisión a los debates públicos entre candidatos organizados en el Estado.

- Incluir en el convenio signado con la Secretaría de Seguridad Pública del Estado el apoyo de seguridad en los debates organizados por cada consejo.

- Que los recursos para la organización de los debates se establezcan y discutan de acuerdo con las necesidades de cada consejo distrital y/o municipal.

III. DEBATES REALIZADOS

<i>Categoría</i>	<i>Meta</i>	<i>Realizados</i>
Gubernatura	2	2
Diputaciones	24	24
Presidencias municipales	18	15
Total	44	41

De 44 debates que pretendían organizar y realizar el Instituto y los Consejos Distritales y Municipales solo no pudieron realizarse tres para la elección de presidente municipal en San Ignacio, Salvador Alvarado y Cosalá.

Las causas fueron porque en San Ignacio y Cosalá no se tuvo el mínimo de participantes que establecen los lineamientos; además, los candidatos argumentaron que los consejos electorales de estos municipios no garantizaban la cobertura de medios.

El debate programado para la elección de presidente municipal en Salvador Alvarado no se llevó a cabo debido a que tampoco este consejo electoral garantizaba la cobertura de medios.

Los medios de comunicación que cubrieron los debates en el Estado fueron:

Megacanal de Megacable, Televisoras del Pacífico: Canal 2 de Ahome, Canal 3 de Culiacán y Canal 7 de Mazatlán; TV Azteca, Megacable, Noroeste, El Debate, El Sol de Sinaloa, Viva Voz, Río Doce, Grupo ACIR, Grupo Chávez Radio, México Radio, Promomedios, Radiofórmula Fórmula Noticias, Radiorama, RSN Línea Directa, Grupo Oír, Radiocultura de Mazatlán, Radio Sinaloa, Radio UAS, Radio UdeO, A discusión, Afondo MX, Bien Informado, Café Negro Portal, El Debate, El Sol de Sinaloa, Fuentes Fidedignas, Jorgelustelles portal, Maxiradio, NN Noticias, Noroeste, Photolosa Noticias, Proyecto3, Revista Espejo, Ríodoce, TV Pacífico, Visión Ciudadana, La Pared Noticias, VivaVoz, Entre Veredas, Ojo Público, Periódico Comunicador Sinaloense, Región Informativa, Reporte Naranja y Viva la Noticia, Semanario Mercurio, El Tiempo, Semanario Río Elota, Televisión AND Político, Estéreo Uno, Altavoz Radio 65 Fuerteando, El Comunicador, El Región, Entre Veredas y Reporte Naranja, Rumbos de Sinaloa, Tambora, Enfoque Regional Sur, Candidatos del Sur, Grupo Oír, AKYALLA, Televisión de la Cruz de Elota, Portal Luz Noticia, Sistema Noticiosa del Noroeste. En el CDE 13, cada candidato llevó su propio medio y el PAN transmitió en vivo por su página de Facebook.

IV. CONCLUSIONES

Los debates públicos entre candidatos a cargos de elección popular son un ejercicio democrático que permite informar a los ciudadanos sobre las plataformas políticas y confrontar entre sí ideas, propuestas y planteamientos, con el fin de difundirlos y motivar la participación ciudadana.

Sin embargo, esta actividad solo se practica durante el periodo de campañas electorales y se convierte en una estrategia y táctica de los

candidatos para obtener más votos a través de la difusión de los debates en los medios de comunicación y el seguimiento que le da la sociedad.

Lo anterior se observa durante el desarrollo de los debates. Por mencionar un ejemplo: en los debates de la elección de gobernador, la falta de preparación de los candidatos participantes fue muy obvia; más que debatir sobre las plataformas electorales de cada uno de ellos, convirtieron el escenario en un campo de guerra, donde las descalificaciones de unos contra otros no se hicieron esperar; su argumentación y recursos visuales fueron deficientes.

Otro de los factores que no ayudó mucho a los candidatos fue el formato rígido, muy acartonado, del debate, que no les dio más oportunidad a expresarse libremente, esto fue muy discutido durante las dos reuniones de trabajo con los representantes de los partidos políticos y del candidato independiente; al respecto, el órgano electoral local insistió en que los tiempos no daban para más, ya que eran ocho los participantes.

Cabe mencionar que el primer debate tuvo mayor participación de los medios de comunicación; sin embargo, a través de internet la imagen no tuvo la calidad suficiente, por lo que algunas personas se quejaron de no haber podido verlo completo a través de la página de internet del órgano electoral.

La crítica social y de los medios de comunicación fue más dura respecto al primer debate de la elección de gobernador. En relación al segundo debate las felicitaciones al Instituto Electoral del Estado no se hicieron esperar.

En relación a los debates públicos entre los candidatos que llevaron a cabo los Consejos Distritales y Municipales en sus ámbitos de competencia, prácticamente sucedieron los mismos detalles, pues el formato y los tiempos del debate eran los mismos, en algunos distritos el número de candidatos superaba los diez participantes y tuvieron que consensuar a realizarlo con más de ciento veinte minutos.

Por los tiempos apretados y el número de participantes, en casi todos los debates realizados se desarrollaron los temas de la plataforma electoral y el tema libre.

En cuestión legislativa, al respecto de este tipo de debates, después de la reforma, para el proceso electoral 2015, el Consejo General del INE aprobó el 29 de abril de 2015, el acuerdo INE/CG228/2015 y los lineamientos aplicables a los debates entre candidatos al cargo de las diputaciones federales para el proceso electoral 2014-2015. De eso se concluye que son aplicables únicamente para el proceso en mención, pues en cada proceso electoral el Instituto emite un nuevo lineamiento.

Sin embargo, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa establece como atribución del Consejo General de este órgano electoral organizar los debates públicos en los que deseen participar los candidatos registrados, de conformidad con los lineamientos emitidos por el Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, la legislación local contempla que los candidatos a los cargos de elección popular podrán participar en los debates públicos que organizará el Instituto, bajo sus lineamientos y directrices que acuerde; además, contempla que en materia de difusión de los debates públicos se estará a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En este año, el Instituto Nacional Electoral no emitió acuerdo ni lineamiento alguno para regular los debates en las elecciones locales; por lo que le dio la facultad en este caso al órgano electoral local de elaborar sus propios lineamientos en la materia.

La Comisión de Educación Cívica y Capacitación Electoral del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, con el apoyo de la Coordinación de Educación Cívica, elaboró los lineamientos para regular los debates públicos que se realizaron durante el proceso electoral local 2016, tomando en cuenta algunos aspectos de los lineamientos elaborados en 2010 por el otrora Consejo Estatal Electoral; y los emitidos por el INE en la elección pasada.

Por todo lo anterior, se propone en este trabajo que el órgano electoral local tenga siempre la facultad de elaborar su propio marco normativo en materia de debates con un formato menos rígido, para que los candidatos puedan incluso interactuar con el público presente en el auditorio y a través de las redes sociales.

Se propone, además, que en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa se establezca como un derecho de los militantes de los partidos políticos la realización de los debates políticos entre precandidatos, en los periodos de precampaña con lineamientos emitidos y aprobados por el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa; para que estos presenten sus plataformas y planes de trabajo, consigan la aceptación y el apoyo de los afiliados, simpatizantes o el electorado en general; y, al mismo tiempo, sirva para que quienes se conviertan en candidatos a los cargos de elección popular, participen mejor preparados en los debates públicos.

V. BIBLIOGRAFÍA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Política del Estado de Sinaloa.

Diccionario de la Lengua Española, de la RAE. Disponible en <http://dle.rae.es/?id=AeeBUkL>.

DOMÍNGUEZ CORTINA, R. (2011), «Los debates político-electorales televisados en México en la voz de dos generaciones y votantes: un estudio de recepción en el ámbito de la comunicación política», *Global Media Journal*, vol. 8, núm. 15, pp. 98-122, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=68718411005>.

GAUTHIER, G. *et al.* (1998), *Comunicación y Política*, Alberto Luis Bixio, España, Gedisa.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ley General de Partidos Políticos.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa.

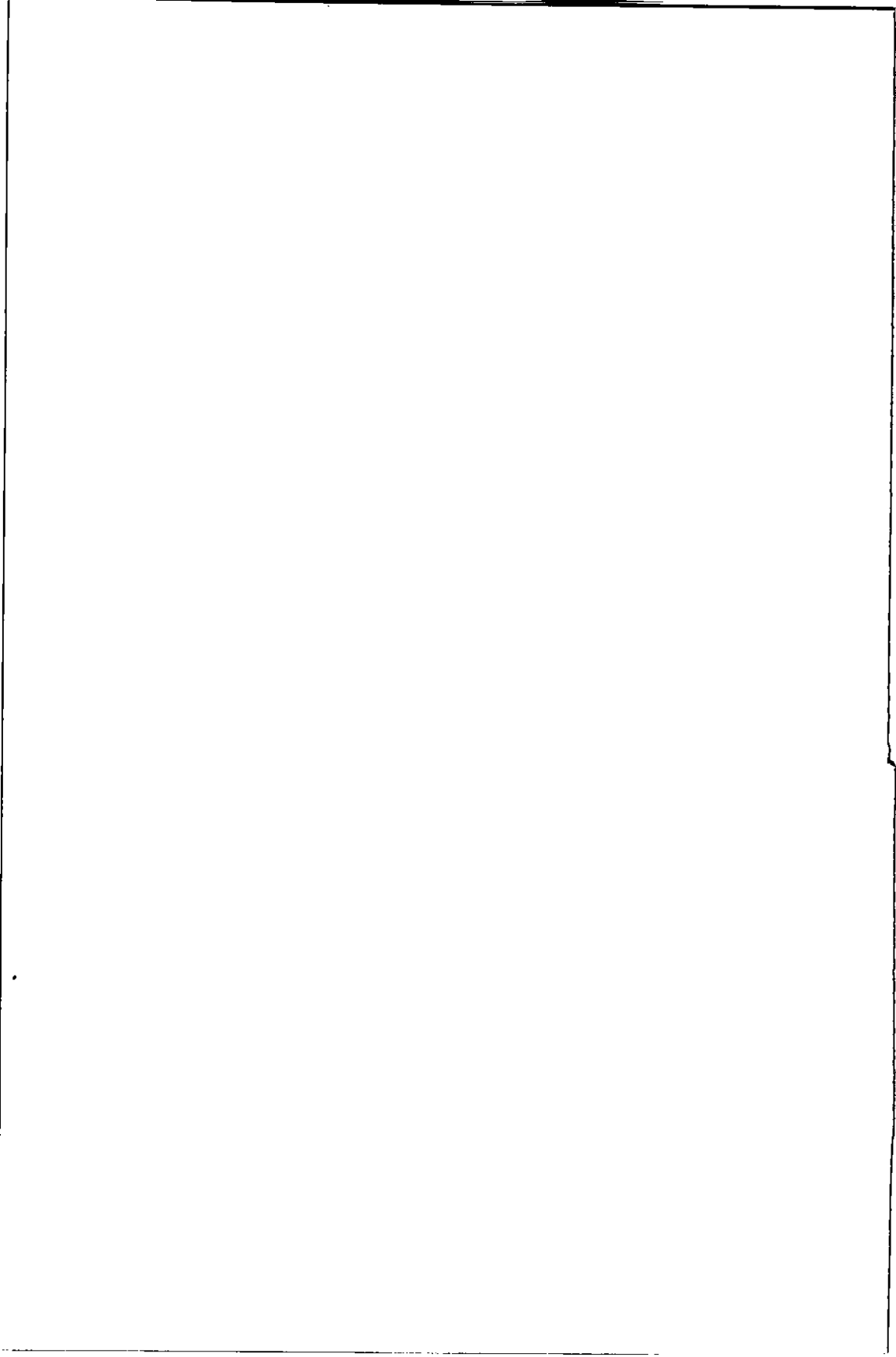
Lineamientos para la organización, divulgación, producción y difusión de debates públicos entre candidatas y candidatos para el proceso electoral local 2015-2016.

OTÁLORA MALASSIS, J. M. (2014), *Debates políticos y medios de comunicación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Serie Temas Selectos de Derecho Electoral, 45, p. 50.

RANGEL HINOJOSA, M. (1997), *El debate y la argumentación. Teoría, técnicas y estrategias*, México, Trillas, p. 120.

Reglamento para regular la difusión y fijación de la propaganda durante el proceso electoral, Sinaloa.

SARTORI, G. (1965), *Aspectos de la democracia*, Rafael Castillo Dibildox, México, Limusa-Wiley.



CAPÍTULO DÉCIMO

LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL REQUISITO DE CIUDADANÍA LOCAL Y LA INEFICACIA DE LA EXIGENCIA UNA RESIDENCIA MÍNIMA PARA VOTAR EN LAS ELECCIONES LOCALES

Rodrigo BORBÓN CONTRERAS

SUMARIO: I. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA.—II. DESARROLLO DEL PROBLEMA EN EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL: 1. Nacionalidad y ciudadanía. 2. Marco regulatorio constitucional y convencional. 3. La ciudadanía en México en el marco constitucional. 4. Caso de la Unión Europea. 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.—III. CONCLUSIONES.—IV. BIBLIOGRAFÍA.

I. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA

El derecho al voto es conceptualizado y regulado como un derecho fundamental¹ (humano) y en su interpretación y aplicación debe ser

¹ Así lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 29/2002 con el rubro «DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA». Este criterio también ha sido reiterado en diferentes tesis: LXXII/2016 con el rubro «DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO ACTIVO. ACREDITADOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA ESTÁ LIMITADO A AQUELLOS CARGOS EN LOS CUALES, EN FUNCIÓN DE SU DOMICILIO, PODRÍAN HACERLO»; XLIX/2016 con el rubro «MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO

ampliado y, por el contrario, no restringido ni mucho menos suprimido². Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma que reconoce un derecho fundamental, conforme al orden constitucional, no permiten que se restrinja o haga nugatorio; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de dicho derecho deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio.

Los anteriores criterios son acordes a lo señalado por diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, como son:

«Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 25

Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores».

[...]

«Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica"»

Artículo 23. Derechos políticos

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;

b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores, y

c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».

DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR», y LI/2015 con el rubro «BOLETA ELECTORAL. ES VÁLIDO INCLUIR LA FOTOGRAFÍA DE LOS CANDIDATOS (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)».

² Lo anterior lo ha señalado igualmente la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la citada jurisprudencia 29/2002 con el rubro «DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA».

Respecto a lo que la doctrina ha entendido por derechos fundamentales (humanos) podemos señalar inicialmente que, de acuerdo con Ferrajoli, los derechos fundamentales son «todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar»³. Y agrega que se entiende «por derecho subjetivo público cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas»⁴.

La anterior concepción es relevante en razón de que vincula los derechos fundamentales al cumplimiento de cualquiera de las siguientes premisas: *a*) corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dotados del estatus de personas (ya sean en sentido amplio —capacidad de obrar o ejercicio— o personas en sentido restringido), y *b*) corresponden universalmente a todos los ciudadanos.

Aquí pareciera existir, inicialmente, una dicotomía contradictoria entre derechos universales de todos los seres humanos y derechos universales de todos los ciudadanos, puesto que la universalidad se refiere precisamente a que dichos derechos «son inherentes a todos y conciernen a la comunidad internacional en su totalidad»⁵, es decir, sin hacer ninguna diferencia. El principio de universalidad lo que busca es que los derechos fundamentales le sean reconocidos y garantizados a todos los seres humanos «sin distinción de edad, género, raza, religión, ideas, condición económica, de vida, salud, nacionalidad o preferencias»⁶, pudiendo incluirse también las del lugar donde se encuentren.

No obstante lo anterior, para algunos autores la diferencia entre derechos fundamentales de las personas y derechos fundamentales de los ciudadano es válida. Así lo ha expuesto Ermanno Vitale, al señalar

³ L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 37.

⁴ *Ibid.*

⁵ Tesis núm. I.4o.A.9 K (10a.), con rubro «PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN», Décima Época, registro 2003350, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIX, abril de 2013, t. 3.

⁶ Tesis núm. IV.2o.A.15 K (10a.), con rubro «PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. REPRESENTAN CRITERIOS DE OPTIMIZACIÓN INTERPRETATIVA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES», Décima Época, registro 2003881, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXI, junio de 2013, t. 2.

que las personas y los ciudadanos son titulares de diferentes clases de derechos fundamentales: «Los derechos humanos son derechos de las personas en cuanto tales, independientemente de la ciudadanía [...]. Pero existe otra clase de derechos que se reconocen exclusivamente a los ciudadanos⁷ (derecho al voto)». Hasta aquí las referencias preliminares a la concepción de los derechos fundamentales y sus características.

Ahora bien, de conformidad con los tratados internacionales citados (Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica») es derecho fundamental del ciudadano, y se recalca ciudadano, el de votar.

Por su parte, como bien es sabido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con una de las tantas doctrinas en el constitucionalismo, se divide para su estudio en parte dogmática y parte orgánica, siendo la primera en la que se establecen los derechos fundamentales (arts. 1 al 29 de la citada Carta Magna). Sin embargo, igualmente, como es perfectamente conocido, el derecho al voto se encuentra señalado en el art. 35, fracción I, de la Constitución federal, estipulándose textualmente que, al igual que en los instrumentos internacionales ya señalados, es un derecho del ciudadano el de votar.

Lo anterior cobra relevancia porque si seguimos la división tradicional de la Constitución, el derecho a votar, al quedar enmarcado fuera de lo que la doctrina ha considerado como la parte dogmática, no podría ser considerado como un derecho fundamental. Empero, de conformidad con los tratados internacionales en materia de derechos humanos, la jurisprudencia de la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación) y la doctrina imperante, sin lugar a dudas el derecho a votar actualmente es un derecho fundamental y, por tanto, debe ser garantizado en la forma que para tal efecto se ha estipulado, es decir, favoreciendo en todo momento la protección más amplia, y de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad⁸.

Según el anterior orden de ideas, podemos señalar inicialmente que existen dos tipos de derechos fundamentales que comparten las reglas y principios apuntados: los derechos fundamentales de toda persona y los derechos fundamentales de los ciudadanos.

⁷ E. VITALE, *Garantismo, Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta, 2005, p. 471.

⁸ Párrafos 2.º y 3.º del art. 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el contexto resumido, actualmente la mayoría de las entidades federativas, incluidas la recién creada Ciudad de México⁹, señalan como requisito *sine qua non* para votar el de ser ciudadano de la entidad federativa correspondiente. Ahora bien, para adquirir la ciudadanía local encontramos tres formas, retomando la doctrina comúnmente aceptada para adquirir la nacionalidad, que son: *ius soli*, *ius sanguinis* y *ius domicili*, y aquí denominaremos ciudadanía adquirida por razón del lugar de nacimiento, por virtud del vínculo consanguíneo y por tener su domicilio-residencia dentro de la entidad federativa.

En el primer caso, la ciudadanía se adquiere por el simple hecho de haber nacido dentro del territorio de la entidad federativa correspondiente; en el segundo, porque alguno de los padres tenga a su vez la calidad de ciudadano del Estado correspondiente y en ese sentido la ciudadanía se trasmite por virtud del vínculo sanguíneo entre padres e hijos; mientras que en el tercer supuesto la ciudadanía se logra en razón de tener el domicilio dentro del territorio de la entidad federativa y un periodo de tiempo residencia mínimo.

En relación a la última hipótesis, la ciudadanía que se adquiere por tener su domicilio-residencia dentro de la entidad federativa, va desde un plazo mínimo de seis meses¹⁰ hasta cinco años¹¹, y que en algunos casos se puede conseguir con un plazo menor siempre y cuando la persona se encuentre casada con otra que ya tenga la ciudadanía del Estado correspondiente¹².

En los pocos casos en los que no se establece dicha exigencia, en cambio los Estados suelen disponer una temporalidad mínima de residencia para gozar del derecho de voto. Cabe aclarar que en la generalidad de las ocasiones la ciudadanía local de las entidades federativas se encuentra también asociada a una residencia mínima, lo que se conoce como ciudadanía por vecindad.

A continuación se muestra una tabla comparativa con los artículos respectivos de las constitucionales y leyes electorales locales que disponen dichos requisitos:

⁹ Por decreto constitucional en materia de la reforma política de la Ciudad de México, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de enero de 2016, al no estar expedida la Constitución de la Ciudad de México, aplican por disposición del art. 2 transitorio de la citada reforma constitucional, los ordenamientos legales vigentes hasta en tanto no existan nuevos que los sustituyan.

¹⁰ Son los casos de Campeche, Nayarit, Yucatán y Zacatecas.

¹¹ Chiapas, Durango, Estado de México, Guerrero, Hidalgo, Morelos, Oaxaca, Puebla son las entidades federativas que fijan un plazo mínimo de cinco años.

¹² En los Estados de Chihuahua y Quintana Roo de dos años lo reducen a un año e Hidalgo, que de cinco años lo disminuye a tres años.

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Aguascalientes	<p>Constitución Política del Estado de Aguascalientes</p> <p>Art. 12. Son derechos de los habitantes del Estado, varones y mujeres:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares, si son ciudadanos mexicanos en ejercicio de sus derechos y tienen una residencia en el Estado no menor de seis meses.</p>	<p>Código Electoral del Estado de Aguascalientes</p> <p>Art. 8. Los ciudadanos del Estado, para ejercer el derecho al voto, deberán satisfacer, además de los requisitos que señala el art. 34 de la CPEUM, los siguientes:</p> <p>I. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y aparecer en la lista nominal de electores correspondiente, en los términos que establezca la LGIPE, y</p> <p>II. Contar con credencial para votar con fotografía, vigente.</p>
Baja California	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California</p> <p>Art. 8. Son derechos de los habitantes del Estado:</p> <p>IV. Si además de ser mexicanos, son ciudadanos tendrán los siguientes:</p> <p>a) Votar en las elecciones para integrar los órganos de elección popular de la entidad.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Baja California</p> <p>Art. 11. Ejercerá el derecho de voto, en los términos de la Constitución Federal, la Constitución del Estado, Ley General y esta Ley, el ciudadano mexicano, residente en Baja California que goce del pleno ejercicio de sus derechos político electorales y que además cumpla con los siguientes requisitos:</p> <p>I. Tener vecindad en el Estado, con residencia efectiva de por lo menos seis meses.</p>
Baja California Sur	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur</p> <p>Art. 27. Adquieren la calidad de ciudadanos, los mexicanos que habiendo cumplido dieciocho años, tengan un modo honesto de vivir y hayan residido en el Estado durante tres años efectivos.</p> <p>Art. 28. Son derechos de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares en los términos que señale la ley.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Baja California Sur</p> <p>Art. 6. Son derechos y obligaciones de las ciudadanas y ciudadanos sudcalifornianos, los siguientes:</p> <p>I. Derechos:</p> <p>a) Votar en las elecciones populares en los términos de esta Ley.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Campeche	<p>Constitución Política del Estado de Campeche</p> <p>Art. 14. La calidad de campechano se adquiere por nacimiento o por vecindad.</p> <p>Art. 15. Son campechanos por nacimiento:</p> <p>I. Los que nazcan en el territorio del Estado sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, siempre y cuando con ello adquieran la calidad de mexicanos;</p> <p>II. Los hijos de padre campechano o madre campechana nacidos fuera del territorio del Estado;</p> <p>III. Los que nazcan en el extranjero, de padre campechano y madre extranjera o de madre campechana y padre desconocido.</p> <p>Art. 16. Son campechanos por vecindad:</p> <p>I. Los nacionales originarios de las demás Entidades Federativas, que hubieren residido en el Estado seis meses consecutivos; y</p> <p>II. Los extranjeros que se naturalicen conforme a las leyes de la República Mexicana, que hubiesen residido en el Estado seis meses ininterrumpidos.</p> <p>Art. 17. Son ciudadanos campechanos los varones y mujeres que teniendo la calidad de campechanos, reúnan además los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años; y</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 18. Son prerrogativas del ciudadano campechano:</p> <p>I. Votar libremente en las elecciones populares.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche</p> <p>Art. 9. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el art. 17 de la Constitución Estatal, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por la Ley General de Instituciones, y</p> <p>II. Contar con la credencial para votar.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Chiapas	<p>Constitución Política del Estado de Chiapas</p> <p>Art. 10. Son ciudadanos chiapanecos, los chiapanecos por nacimiento, así como las mujeres, los hombres mexicanos por nacimiento o naturalización, que hayan cumplido dieciocho años de edad, que tengan modo honesto de vivir y que hayan residido en el Estado por un periodo de más de cinco años consecutivos.</p> <p>Art. 12. Los ciudadanos chiapanecos tienen derecho a:</p> <p>II. Votar en las elecciones correspondientes. En el caso de los ciudadanos chiapanecos residentes en el extranjero, estos podrán votar de acuerdo a los convenios que podrá celebrar el Instituto Local con el Instituto Nacional Electoral en los términos que especifique la ley de la materia.</p>	<p>Código de Elecciones y Participación Ciudadana</p> <p>Art. 7. Votar en las elecciones constituye un derecho político fundamental y una obligación que se ejerce para integrar órganos del Estado de elección popular.</p> <p>El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos chiapanecos y vecinos del Estado, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral correspondiente, registrados en el listado nominal, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho, reuniendo así, la calidad de electores.</p>
Chihuahua	<p>Constitución Política del Estado de Chihuahua</p> <p>Art. 13. Son vecinos del Estado:</p> <p>I. Las personas que residan habitualmente en su territorio durante dos años, o</p> <p>II. Las que residan habitualmente un año si en él contraen matrimonio con persona chihuahuense, adquieren bienes raíces o ejercen alguna profesión, arte, oficio o industria, salvo lo dispuesto en el art. 14.</p> <p>Art. 18. Son chihuahuenses, las personas:</p> <p>I. Nacidas en el Estado;</p> <p>II. Hijas de padre o madre mexicanos y vecinos del Estado que nazcan fuera de este;</p> <p>III. Mexicanas que adquieran vecindad en el Estado.</p> <p>Art. 20. Son ciudadanos del Estado los hombres y las mujeres que además de ser ciudadanos mexicanos sean chihuahuenses.</p> <p>Art. 21. Son derechos de los ciudadanos chihuahuenses:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares del Estado, así como participar en los procesos plebiscitarios y de referéndum.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Chihuahua</p> <p>Art. 6</p> <p>1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fijan los arts. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 21 de la Local, los siguientes requisitos:</p> <p>a) Estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos políticos;</p> <p>b) Estar registrado en la lista nominal de electores y contar con la credencial para votar correspondiente.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Ciudad de México		<p>Estatuto de Gobierno del Distrito Federal</p> <p>Art. 5. Son habitantes del Distrito Federal las personas que residen en su territorio. Son vecinos del Distrito Federal, los habitantes que residan en él por más de seis meses. La calidad de vecino se pierde por dejar de residir en el Distrito Federal por más de seis meses, excepto con motivo del desempeño de cargos públicos de representación popular o comisiones de servicio que les encomiende la Federación o el Distrito Federal, fuera de su territorio.</p> <p>Art. 6. Son ciudadanos del Distrito Federal los varones y mujeres que teniendo calidad de mexicanos reúnan los requisitos del art. 34 Constitucional y posean, además, la calidad de vecinos u originarios de la misma.</p> <p>Art. 20. Los ciudadanos del Distrito Federal tienen derecho a:</p> <p>I. Votar y ser votados, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de este Estatuto y de las leyes de la materia, para los cargos de representación popular, así como votar en las consultas populares y demás mecanismos de participación ciudadana.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Coahuila de Zaragoza	<p>Constitución Política del Estado de Coahuila de Zaragoza</p> <p>Art. 11. Son ciudadanos coahuilenses:</p> <p>I. Los varones y las mujeres nacidos en el Estado de Coahuila que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.</p> <p>II. Los mexicanos por nacimiento que reúnan la calidad de ciudadanos mexicanos, que tengan en el Estado una vecindad continua de tres años y que ejerzan algún arte u oficio, comercio, industria, trabajo, profesión o modo honesto de vivir.</p> <p>III. Los que obtengan del Congreso del Estado Carta de Ciudadanía Coahuilense, de acuerdo con lo establecido en los ordenamientos jurídicos aplicables.</p> <p>Art. 19. Son derechos de los ciudadanos coahuilenses:</p> <p>I. Votar y ser electos para los empleos y cargos públicos en la forma y términos que prescriban las leyes.</p>	<p>Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza</p> <p>Art. 8.</p> <p>1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija los arts. 34 de la Constitución General y 18 de la Constitución, los siguientes requisitos:</p> <p>a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, y</p> <p>b) Contar con la credencial para votar correspondiente.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Colima ⁴	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Colima Art. 1: VIII. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar libremente en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos. Este derecho incluye el de votar y ser elegidos en elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas en el Estado de Colima, siempre y cuando se reúnan los requisitos que establezcan esta Constitución y las leyes de la materia. Art. 12. Son ciudadanos del Estado de Colima, los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos reúnan los siguientes requisitos: I. Haber cumplido dieciocho años de edad; II. Tener un modo honesto de vivir, y III. Establezcan su domicilio dentro del territorio del Estado.</p>	<p>Código Electoral del Estado de Colima Art. 7. Son derechos de los ciudadanos los siguientes: II. Votar en las elecciones populares. Art. 8. El sufragio expresa la voluntad soberana del pueblo de Colima. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano colimense que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado y Municipios.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Durango	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango</p> <p>Art. 54. Son duranguenses:</p> <p>I. Las personas nacidas en el Estado de Durango.</p> <p>II. Los mexicanos que tengan una residencia mínima de cinco años en el Estado.</p> <p>III. Los mexicanos hijos de padre o madre duranguense, nacidos en otra entidad federativa o en el extranjero.</p> <p>Art. 55. Son ciudadanos del Estado los duranguenses que hayan cumplido dieciocho años de edad.</p> <p>Art. 57. Son obligaciones de todo ciudadano y ciudadana duranguense:</p> <p>II. Votar en las elecciones y tomar parte en los mecanismos de democracia participativa en los términos que señale la ley.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales Para El Estado de Durango</p> <p>Art. 5:</p> <p>2. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano, que se ejerce para cumplir la función pública de integrar los órganos del Estado de elección popular. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular.</p> <p>Art. 6:</p> <p>1. Deberán ejercer el derecho de sufragio, en los términos de esta Ley, los ciudadanos duranguenses, varones y mujeres, que se encuentren inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por la Ley General, que cuenten con su credencial para votar, y no estén comprendidos dentro de los supuestos siguientes:</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Estado de México	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México</p> <p>Art. 23. Son mexiquenses:</p> <p>I. Los nacidos dentro de su territorio, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres;</p> <p>II. Los nacidos fuera del Estado, hijo de padre o madre nacidos dentro del territorio del Estado; y</p> <p>III. Los vecinos, de nacionalidad mexicana, con cinco años de residencia efectiva e ininterrumpida en el territorio del Estado.</p> <p>Se entenderá por residencia efectiva, el hecho de tener domicilio fijo en donde se habite permanentemente.</p> <p>Art. 25. Son vecinos del Estado:</p> <p>I. Los habitantes que tengan cuando menos seis meses de residencia fija en determinado lugar del territorio de la entidad con el ánimo de permanecer en él; y</p> <p>II. Los que antes del tiempo señalado manifiesten a la autoridad municipal su deseo de adquirir la vecindad y acrediten haber hecho la manifestación contraria ante la autoridad del lugar donde tuvieron inmediatamente antes su residencia.</p> <p>Art. 28. Son ciudadanos del Estado los habitantes del mismo que tengan esta calidad conforme a la Constitución Federal, y que además reúnan la condición de mexiquenses o vecinos a que se refiere esta Constitución.</p> <p>Art. 29. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:</p> <p>II. Votar y ser votados para los cargos públicos de elección popular del Estado y de los municipios y desempeñar cualquier otro empleo o comisión, si reúnen los requisitos que las normas determinen.</p>	<p>Código Electoral del Estado de México</p> <p>Art. 10. El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el listado nominal correspondiente, cuenten con la credencial para votar respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Guanajuato	<p>Constitución Política para el Estado de Guanajuato</p> <p>Art. 21. Son guanajuatenses por nacimiento los nacidos dentro del territorio del Estado, y lo son por vecindad los mexicanos que residan en su territorio durante un periodo no menor de dos años.</p> <p>Art. 22. Son ciudadanos del Estado, los guanajuatenses que hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 23. Son prerrogativas del ciudadano guanajuatense:</p> <p>II. Votar en las elecciones populares. En el caso de los ciudadanos guanajuatenses que residen en el extranjero podrán votar para la elección de Gobernador del Estado.</p>	<p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato</p> <p>Art. 5. En los términos de los arts. 34 de la Constitución Federal de la República y 22 de la Constitución del Estado, votarán: los ciudadanos guanajuatenses que hayan cumplido dieciocho años de edad; se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos; estén inscritos en el padrón electoral; cuenten con credencial para votar con fotografía y no estén dentro de los supuestos siguientes:</p>
Guerrero	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero</p> <p>Art. 17. Son guerrerenses:</p> <p>I. Quienes hayan nacido en el territorio del Estado;</p> <p>II. Los hijos de padre o madre guerrerense que hayan nacido fuera de la entidad; y,</p> <p>III. Los mexicanos que tengan residencia permanente en el Estado por más de cinco años.</p> <p>Art. 19. Son ciudadanos del Estado, los guerrerenses que hayan cumplido dieciocho años:</p> <p>1. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:</p> <p>I. Votar en las elecciones.</p>	<p>Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero</p> <p>Art. 6. Son derechos de los ciudadanos guerrerenses:</p> <p>V. Votar en los procesos electorales ordinarios y extraordinarios, así como en los procesos de participación ciudadana.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Hidalgo	<p>Constitución Política del Estado de Hidalgo</p> <p>Art. 13. Son hidalguenses:</p> <p>I. Los nacidos en el territorio del Estado;</p> <p>II. Los mexicanos y mexicanas que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de cinco años por lo menos, dentro del territorio del Estado y manifiesten su deseo de adquirir tal calidad; y</p> <p>III. Los mexicanos y mexicanas que habiendo contraído matrimonio con hidalguenses, residan cuando menos tres años en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esa calidad.</p> <p>Art. 16. Son ciudadanos del Estado, los hidalguenses que habiendo cumplido dieciocho años, tengan un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 17. Son prerrogativas del ciudadano del Estado:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares.</p>	<p>Código Electoral del Estado de Hidalgo</p> <p>Art. 6. Los derechos y obligaciones de los ciudadanos son:</p> <p>I. Derechos:</p> <p>c) Votar en la casilla que corresponda a su domicilio, salvo las excepciones que establece la ley.</p>
Jalisco	<p>Constitución Política del Estado de Jalisco</p> <p>Art. 6. Corresponde exclusivamente a los ciudadanos mexicanos, participar en la vida política del Estado, en la forma y términos que señalen las leyes</p> <p>I. Son jaliscienses:</p> <p>a) Los nacidos en el territorio del Estado; y</p> <p>b) Los mexicanos por nacimiento o naturalización avecindados en el Estado y que no manifiesten su deseo de conservar su residencia anterior, en la forma que establezca la ley.</p> <p>La vecindad no se pierde por ausencia debida al desempeño de cargos públicos, de elección popular, o en defensa de la patria y de sus instituciones.</p> <p>II. Son prerrogativas de los ciudadanos jaliscienses:</p> <p>a) Votar en las elecciones populares.</p>	<p>Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco</p> <p>Art. 7:</p> <p>1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, en los términos de la Ley General; y</p> <p>II. Contar con la credencial para votar.</p> <p>2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, excepto en los casos expresamente señalados por este Código.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Michoacán de Ocampo	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo</p> <p>Art. 7. Son ciudadanos los que reúnan los requisitos que señala el art. 34 de la Constitución Federal.</p> <p>Art. 8. Son derechos de los ciudadanos votar y ser votados en las elecciones populares.</p>	<p>Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo</p> <p>Art. 5. Es derecho y obligación de los ciudadanos, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia, en los términos que determine la ley de la materia y en los demás procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.</p>
Morelos	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos</p> <p>Art. 10. Son morelenses por nacimiento:</p> <p>I. Los nacidos dentro del territorio del Estado;</p> <p>II. Los mexicanos nacidos fuera del territorio estatal, hijos de padre o madre morelenses.</p> <p>Art. 11. Son morelenses por residencia los originarios de otras entidades federativas que tengan residencia habitual en el Estado por más de cinco años, y que, además, durante ese tiempo, hayan desarrollado su vida productiva y social en la entidad; salvo los que por cualquier circunstancia hayan manifestado a la autoridad municipal su deseo de conservar su calidad de origen.</p> <p>Art. 13. Son ciudadanos del Estado los varones y mujeres que, teniendo la calidad de morelenses, reúnan, además, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años;</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir; y</p> <p>III. Residir habitualmente en el territorio del Estado.</p> <p>Art. 14. Son derechos del ciudadano morelense:</p> <p>I. Votar y participar activamente en las elecciones populares y en los procesos de plebiscito y referéndum a los que se convoque, en los términos que señale la Ley.</p>	<p>Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos</p> <p>Art. 5. El sufragio es un derecho y una obligación del ciudadano. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. Queda prohibido todo acto de presión, inducción o coacción del voto, los cuales serán sancionados de conformidad a lo que establece este Código y la normativa aplicable.</p> <p>Los ciudadanos morelenses tendrán los siguientes derechos político-electorales:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de participación ciudadana a que se convoquen.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Nayarit	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit</p> <p>Art. 16. Son ciudadanos nayaritas, los varones y mujeres mexicanos por nacimiento o por naturalización, que reúnan además los siguientes requisitos:</p> <p>I. La vecindad en el Estado con seis meses de residencia, por lo menos, dentro de su territorio.</p> <p>II. Haber cumplido dieciocho años de edad, y</p> <p>III. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 17. Son derechos del ciudadano nayarita:</p> <p>I. Votar y ser votado en las elecciones estatales para los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y reúnan cuando menos el 2 por 100 de apoyo ciudadano del padrón electoral de la geografía estatal, distrital, municipal o por demarcación, según corresponda; en ambos casos deben cumplir con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación en la materia.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Nayarit</p> <p>Art. 6. El derecho al voto corresponde a los ciudadanos nayaritas que cumplan con la calidad de elector.</p> <p>Para tener la calidad de elector se requiere:</p> <p>I. Estar en pleno ejercicio de los derechos políticos;</p> <p>II. Estar anotado en la lista nominal de electores correspondiente a su sección, distrito y municipio;</p> <p>III. Contar con credencial para votar con fotografía; y</p> <p>IV. No tener impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Nuevo León	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León Art. 31. Son nuevoleonenses:</p> <p>I. Los nacidos en territorio del Estado o accidentalmente fuera de él, de padres mexicanos, nativos de o avecindados en alguna de sus municipalidades;</p> <p>II. Los mexicanos por nacimiento o naturalización avecindados en el Estado que no manifiesten ante el presidente municipal del lugar de su residencia su deseo de conservar su anterior origen.</p> <p>Art. 35. Son ciudadanos del Estado todos los nuevoleonenses mayores de dieciocho años de edad, sea cual fuere su sexo o Estado civil, que tengan modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 36. Los derechos de los ciudadanos mexicanos residentes en el Estado son:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares.</p>	<p>Ley Electoral para el Estado de Nuevo León Art. 5. Los ciudadanos nuevoleonenses, en pleno goce de sus derechos políticos e inscritos en el padrón electoral, que cuenten con y exhiban ante la Mesa Directiva de Casilla correspondiente, la credencial para votar con fotografía, que aparezcan en la lista nominal y que no tengan impedimento legal alguno, ejercerán el derecho al voto activo en la casilla electoral correspondiente a su domicilio, salvo las excepciones establecidas en la Ley General de la materia y esta ley.</p>
Oaxaca	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca Art. 23. Son ciudadanos del Estado de Oaxaca los hombres y mujeres que hayan nacido en su territorio, quienes sean hijos de padre o madre oaxaqueños y quienes teniendo una residencia mínima de cinco años en la entidad, deseen ser considerados como tales, en los términos de la ley, que sean mayores de dieciocho años y tengan modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 24. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes.</p>	<p>Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca Art. 8 1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el art. 23 de la Constitución particular, los siguientes requisitos:</p> <p>a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos que disponga la ley respectiva; y</p> <p>b) Contar con la credencial para votar con fotografía correspondiente.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Puebla	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla</p> <p>Art. 18. Son poblanos:</p> <p>I. Los nacidos en territorio del Estado;</p> <p>II. Los mexicanos hijos de padre poblano o madre poblana, nacidos fuera del territorio del Estado, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local, su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales; y</p> <p>III. Los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, hijos de padres no poblanos, con residencia continua y comprobable de cinco años dentro del mismo, mayores de edad, que manifiesten ante el Congreso local su deseo de ser poblanos y obtengan del mismo su aprobación para ser considerados como tales.</p> <p>Art. 19. Son ciudadanos del Estado los poblanos hombres y mujeres de nacionalidad mexicana, que residan en la entidad y reúnan además los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años; y</p> <p>II. Tener modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 20. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular en los términos que establezca esta Constitución y la ley de la materia.</p>	<p>Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla</p> <p>Art. 12. Para el ejercicio del derecho al voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los requisitos que fijan los arts. 34 de la Constitución federal y 21 de la Constitución local, los siguientes:</p> <p>I. Estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;</p> <p>II. Estar inscrito en el Registro Federal de Electores, en los términos establecidos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y</p> <p>III. Contar con la credencial para votar.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Querétaro ^b	<p>Constitución Política del Estado De Querétaro Art. 7: [...] Los ciudadanos podrán ejercer sus derechos políticos electorales a través de los partidos políticos o por sí mismos y mediante los procesos electorales. [...] La ley regulará las figuras de participación ciudadana.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Querétaro Art. 7: [...] Tienen derecho al voto los ciudadanos con residencia en el Estado que gocen del pleno ejercicio de sus derechos políticos-electorales, estén incluidos en el listado nominal de electores, cuenten con credencial para votar y no se encuentren en cualquiera de las incapacidades a que se refieren las leyes. Art. 8. Son derechos de los ciudadanos mexicanos, con residencia en el Estado: I. Inscribirse en el Padrón Electoral y recibir oportunamente su credencial para votar, en los términos que esta ley y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales previenen; II. Votar y ser votado para todos los cargos de elección popular en el Estado, en los términos que establece la Constitución Política del Estado de Querétaro y esta Ley.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Quintana Roo	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo</p> <p>Art. 37. Son Quintanarroenses:</p> <p>I. Los que nazcan en el Estado,</p> <p>II. Los mexicanos hijos de padre o madre quintanarroense, cualquiera que sea el lugar de su nacimiento,</p> <p>III. Los mexicanos que tengan domicilio establecido y una residencia efectiva de dos años por lo menos, dentro de la circunscripción territorial del Estado y estén dedicados al desempeño de actividad lícita, y</p> <p>IV. Los mexicanos que habiendo contraído matrimonio con quintanarroense, residan cuando menos un año en el Estado y manifiesten su deseo de adquirir esta calidad, ante el Ayuntamiento de su residencia.</p> <p>Art. 40. Son ciudadanos del Estado de Quintana Roo los quintanarroenses que hayan cumplido dieciocho años y que tengan un modo honesto de vivir.</p> <p>Adquieren el derecho de voto activo y el de asociación política y deberán cumplir con los deberes contenidos en las fracciones I, II, III, IV y VI del art. 42, los ciudadanos mexicanos que habiendo cumplido dieciocho años y tengan modo honesto de vivir, hayan residido en el Estado durante seis meses efectivos.</p> <p>Art. 41. Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado de Quintana Roo:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares estatales y municipales.</p>	<p>Ley Electoral de Quintana Roo</p> <p>Art. 11. El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos del Estado, que estén inscritos en las listas nominales de electores, cuenten con la credencial para votar con fotografía respectiva y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
San Luis Potosí	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí</p> <p>Art. 21. Son potosinos por nacimiento:</p> <p>I. Los nacidos dentro del territorio del Estado; y</p> <p>II. Los nacidos fuera del territorio del Estado, siempre que sean hijos de padre o madre potosinos por nacimiento.</p> <p>Art. 22. Son potosinos por vecindad los mexicanos que se avencinen en el territorio del Estado y tengan una residencia efectiva de cuando menos dos años. Se entenderá por residencia efectiva el hecho de tener dentro del territorio del Estado o municipio que corresponda, un domicilio fijo en que se habite permanentemente.</p> <p>Art. 24. Son ciudadanos del Estado los varones o mujeres que tengan la calidad de potosinos y reúnan, además, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años; y</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 26. Son prerrogativas de los ciudadanos potosinos:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y consultas ciudadanas que lleven a cabo las autoridades competentes.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí</p> <p>Art. 21. Ejercerán el derecho de voto los ciudadanos potosinos en pleno goce de sus derechos políticos, que cuenten con la credencial para votar con fotografía y que aparezcan en la lista nominal de electores con fotografía. No pueden ser electores las personas que tengan suspendidos sus derechos ciudadanos o hayan perdido la ciudadanía potosina, en los términos de la Constitución Federal y de la Constitución del Estado.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Sinaloa	<p>Constitución Política del Estado de Sinaloa</p> <p>Art. 8. Son ciudadanos sinaloenses: los hombres y mujeres nacidos en el Estado, así como los ciudadanos mexicanos acentados en Sinaloa por más de dos años consecutivos, si no han declarado ante el Ejecutivo del Estado, que desean conservar su calidad de origen; y que reúnan además los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido los dieciocho años</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 10. Son derechos del ciudadano sinaloense:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares, siempre que estén en pleno ejercicio de sus derechos.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa</p> <p>Art. 6. Para el ejercicio del voto popular, las y los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el art. 8 de la Constitución estatal, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por la ley de la materia; y.</p> <p>II. Contar con la credencial para votar con fotografía vigente.</p>
Sonora	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora</p> <p>Art. 9. Son sonorenses:</p> <p>I. Los nacidos en el territorio del Estado.</p> <p>II. Los mexicanos que tengan una residencia efectiva de dos años en el Estado.</p> <p>III. Los hijos de padres sonorenses nacidos fuera del Estado, pero dentro del territorio de la República.</p> <p>Art. 10. Son ciudadanos del Estado los varones y las mujeres que, teniendo la calidad de ciudadanos de la República, reúnan, además, la de sonorenses.</p> <p>Art. 16. Son derechos y prerrogativas del ciudadano sonorense:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares y en los procesos de participación ciudadana, en los términos que señalen las leyes respectivas.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora</p> <p>Art. 6. Son derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, los siguientes:</p> <p>IV. Votar en las elecciones, siempre y cuando se satisfagan los requisitos que fija el art. 34 de la Constitución federal y, además, los siguientes:</p> <p>a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores, en los términos dispuestos de la Ley General;</p> <p>b) Contar con la credencial para votar con fotografía vigente; y</p> <p>c) No estar comprendidos dentro de las hipótesis señaladas en el art. 19 de la Constitución local, con excepción de lo dispuesto en la fracción III de ese mismo artículo.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Tabasco	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco Art. 5. Son tabasqueños: I. Los nacidos en territorio de la Entidad; II. Los hijos de padres tabasqueños nacidos fuera del Estado; y III. Los mexicanos que tengan domicilio establecido con residencia efectiva de dos años por lo menos, dentro de la circunscripción territorial del Estado y estén dedicados al desempeño de actividad lícita.</p> <p>Art. 7. Son derechos de los ciudadanos Tabasqueños: I. Votar en las elecciones populares y ser electo para los cargos públicos. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que de manera independiente deseen participar. En ambos casos, deberá cumplirse con los requisitos, condiciones y términos que establezca la ley.</p>	<p>Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco Art. 5: 1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado y de los municipios. También es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos políticos la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular. 2. [...]. 3. El ejercicio del derecho al voto corresponde a los ciudadanos que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos políticos, estén inscritos en el padrón electoral correspondiente, cuenten con la credencial para votar y no tengan impedimento legal para el ejercicio de ese derecho.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Tamaulipas	<p>Constitución Política del Estado de Tamaulipas</p> <p>Art. 5. Son tamaulipecos:</p> <p>I. Los mexicanos nacidos dentro del territorio del Estado;</p> <p>II. Los mexicanos que adquieran vecindad en cualquier lugar del Estado, si no manifiestan ante la autoridad municipal respectiva su deseo de conservar su anterior origen;</p> <p>III. Los hijos de padres tamaulipecos nacidos fuera del territorio del Estado y que al llegar a la mayor edad manifiesten al Congreso local su deseo de tener la condición de tamaulipecos.</p> <p>Art. 6. Son ciudadanos del Estado, los varones y mujeres que, teniendo la calidad de tamaulipecos, reúnan, además, los siguientes requisitos:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años; y</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 7. Son derechos de los ciudadanos tamaulipecos:</p> <p>I. Sufragar en todas las elecciones de autoridades del Estado y de su respectiva municipalidad.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Tamaulipas</p> <p>Art. 5. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano del Estado, que tiene como objetivo elegir a los integrantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como de los ayuntamientos.</p>
Tlaxcala	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala</p> <p>Art. 21. El voto es la prerrogativa de todo ciudadano, es la forma concreta y práctica del sufragio universal, libre, secreto y directo.</p> <p>Art. 22. Son derechos políticos de los ciudadanos:</p> <p>I. Votar en las elecciones populares del Estado.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala</p> <p>Art. 8. Son derechos políticos electorales de los ciudadanos:</p> <p>I. Votar en los procesos de elección ordinarios y extraordinarios, en los términos prescritos por esta ley.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Veracruz de Ignacio de la Llave	<p>Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>Art. 11. Son veracruzanos:</p> <p>I. Los nacidos en el territorio del Estado; y</p> <p>II. Los hijos de padre o madre nativos del Estado, nacidos en el territorio nacional o en el extranjero.</p> <p>Art. 12. Son vecinos los domiciliados en el territorio del Estado, con una residencia mínima de un año.</p> <p>Art. 14. Son ciudadanos los mexicanos por nacimiento o por naturalización, que tengan dieciocho años de edad, un modo honesto de vivir y que sean veracruzanos o vecinos en términos de esta Constitución.</p> <p>Art. 15. Son derechos de los ciudadanos:</p> <p>I. Votar y ser votado en las elecciones estatales y municipales, y participar en los procesos de plebiscito, referendo e iniciativa popular. Solo podrán votar los ciudadanos que posean credencial de elector y estén debidamente incluidos en el listado nominal correspondiente.</p>	<p>Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave</p> <p>Art. 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y observancia general y tienen por objeto adecuar y reglamentar el marco jurídico electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas a:</p> <p>I. Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado.</p> <p>Art. 3. Son derechos de los ciudadanos:</p> <p>I. Votar y ser votados en las elecciones locales para ocupar los cargos públicos de elección popular.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Yucatán	<p>Constitución Política del Estado de Yucatán</p> <p>Art. 5. Son yucatecos:</p> <p>I. Todos los nacidos dentro o fuera del territorio del Estado, de padres yucatecos;</p> <p>II. Los nacionales originarios de las demás entidades de la república mexicana, que hubiesen residido en el Estado seis meses consecutivos; y</p> <p>III. Los extranjeros que se naturalicen con arreglo a las leyes de la república y que hubieren residido en el Estado seis meses consecutivos.</p> <p>Art. 6. Son ciudadanos del Estado los varones y las mujeres, que, teniendo la calidad de yucatecos, reúnan, además, los requisitos siguientes:</p> <p>I. Haber cumplido dieciocho años y</p> <p>II. Tener un modo honesto de vivir.</p> <p>Art. 7. Son derechos del ciudadano yucateco:</p> <p>I. Votar en los procedimientos de elección. Las leyes respectivas establecerán la forma de garantizar el acceso de las personas con discapacidad y de los residentes en el extranjero al derecho al sufragio.</p>	<p>Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán</p> <p>Art. 16. El voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible y expresa la voluntad de los ciudadanos yucatecos. Los actos que generen presión o coacción a los electores, serán sancionados conforme a lo dispuesto por esta ley y la legislación penal aplicable.</p> <p>Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano yucateco, que se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado y sus municipios, así como para participar en los medios de consulta popular y demás mecanismos de participación ciudadana sobre temas trascendentales en el Estado conforme a la ley en la materia.</p>

<i>Entidad federativa</i>	<i>Constitución</i>	<i>Ley electoral</i>
Zacatecas	<p>Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Zacatecas</p> <p>Art. 12. Son zacatecanos:</p> <p>I. Los nacidos dentro del territorio del Estado; y</p> <p>II. Los mexicanos nacidos fuera del territorio del Estado, siempre que sean hijos de padres zacatecanos, o de padre o madre zacatecano.</p> <p>Art. 13. Son ciudadanos del Estado:</p> <p>I. Los zacatecanos que han cumplido dieciocho años y tienen un modo honesto de vivir;</p> <p>II. Los mexicanos vecinos del Estado, con residencia de por lo menos seis meses, incluyendo la residencia binacional y simultánea, en los términos y con los requisitos que establezca la ley.</p> <p>III. Los mexicanos a quienes la Legislatura del Estado, con pleno conocimiento de causa, declare zacatecanos en virtud de haber prestado servicios de alta significación para el desarrollo material y cultural de la entidad.</p> <p>Art. 14. Son derechos de los ciudadanos zacatecanos:</p> <p>I. Votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley. Los ciudadanos con residencia en el extranjero, podrán votar para la elección de gobernador.</p>	<p>Ley Electoral del Estado de Zacatecas</p> <p>Art. 6:</p> <p>1. Son ciudadanos zacatecanos quienes cumplan los requisitos previstos en el art. 13 de la Constitución local.</p> <p>Art. 7:</p> <p>1. Votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos zacatecanos y se ejerce para integrar los órganos de elección popular del Estado.</p>

^a En el caso de la Constitución de Colima, así como de su ley electoral, no señalan una residencia para efectos de configurarse la ciudadanía colimense, únicamente que son aquellos que establezcan su domicilio en Colima. Sin embargo, los arts. 29 y 30 del CC para el Estado de Colima disponen que el domicilio se presume cuando se reside por más de seis meses en él.

^b La Constitución de Querétaro como su ley electoral no señalan un tiempo específico para que se configure la residencia. Sin embargo, el art. 29 del CC del Estado de Querétaro dispone que se presume la residencia cuando una persona permanezca en un lugar por más de seis meses en él.

De la anterior tabla comparativa podemos ahora señalar y agrupar las entidades federativas en tres categorías generales bajo las cuales se regula el derecho a votar en las elecciones locales: los Estados que lo condicionan al requisito de la ciudadanía local, independientemente de si esta se adquiere por *ius soli*, *ius sanguinis* o *ius domicili*; los Estados que sin requerir la ciudadanía local lo condicionan a una residencia mínima y los Estados que adoptan las reglas del sistema federal:

<i>Entidades federativas que requieren ciudadanía local</i>	<i>Entidades federativas que demandan una residencia mínima</i>	<i>Entidades federativas que siguen el modelo federal</i>
Baja California Sur	Aguascalientes (6 meses)	Michoacán de Ocampo
Campeche	Baja California (6 meses)	Sonora
Chiapas	Colima (6 meses)	Tabasco
Chihuahua	Querétaro	Tlaxcala
Ciudad de México	Quintana Roo	
Coahuila de Zaragoza		
Durango		
Estado de México		
Guanajuato		
Guerrero		
Hidalgo		
Jalisco		
Morelos		
Nayarit		
Nuevo León		
Oaxaca		
Puebla		
Quintana Roo		
San Luis Potosí		
Sinaloa		
Sonora		
Tabasco		
Tamaulipas		
Veracruz de Ignacio de la Llave		
Yucatán		
Zacatecas		

Cabe una pausa para el análisis de los casos de Quintana Roo, Sonora y Tabasco, en virtud de que sus legislaciones constitucionales y locales discrepan en cuanto a los requisitos que nos ocupan y, por ello, han sido situados en dos columnas a la vez.

Quintana Roo: en el tema específico del derecho a votar o voto activo, como se le denomina en la doctrina, de conformidad con los arts. 40 y 41 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo, dicha entidad federativa lo reconoce a dos grupos de personas: quienes cumplen con la calidad de ciudadanos quintanarroenses y a ciudadanos mexicanos con una residencia mínima de seis meses.

Ahora bien, de acuerdo con el numeral 37 de la citada Constitución, para obtener la calidad de quintanarroense es imperativo cualquiera de las siguientes condiciones: nacer en el Estado; ser mexicano hijo de padre o madre quintanarroense; ser mexicano con domicilio y una residencia mínima de dos años dentro del Estado, o ser mexicano casado con una persona con la calidad de quintanarroense, una residencia mínima de un año en el Estado y manifestar el deseo de adquirir esta calidad ante el ayuntamiento de su residencia.

Así las cosas, mientras este derecho lo tienen los ciudadanos quintanarroenses, y que para el propósito que nos interesa, se adquiere con una residencia mínima de dos años, también se encuentra reconocido para el resto de los ciudadanos mexicanos que no siendo quintanarroenses tengan una residencia mínima de seis meses en dicha entidad federativa.

Sonora: el art. 16, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Sonora señala como derecho de los ciudadanos sonorenses el de votar en las elecciones. Asimismo, los numerales 9 y 10 de la referida Constitución enumeran que para obtener la calidad de ciudadano sonorense es requisito, además de cumplir con la ciudadanía mexicana, haber nacido en el territorio del Estado, tener una residencia mínima de dos años en el Estado o ser hijo de padres sonorenses.

Contrario a lo preceptuado por la Constitución de Sonora, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora, en su art. 6, fracción IV, reconoce como un derecho político-electoral de los ciudadanos mexicanos, el de votar en las elecciones. Inclusive, dicha porción normativa, reiterando que dicho derecho es los ciudadanos mexicanos, lo condiciona única y exclusivamente al cumplimiento de los requisitos que fija el art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La anterior conclusión se puede corroborar de una interpretación sistemática que se realice a la mencionada legislación electoral, ya que en el art. 4, fracción XXXIII, de la misma ley, que contiene el glosario

expresa que para los efectos de la misma se entiende por ciudadano la persona que, teniendo la calidad de mexicanos, reúnan los requisitos determinados en el art. 34 de la Constitución federal.

Esta situación, sin lugar a dudas, es una contradicción entre los citados cuerpos normativos, pues, por un lado, la Constitución de Sonora únicamente reconoce el derecho al voto activo a los ciudadanos sonorenses, mientras que, por el otro, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora incluye a todos los ciudadanos mexicanos.

Tabasco: un escenario como el de Sonora se presenta en el caso de Tabasco. El art. 7, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco dispone como derecho de los ciudadanos tabasqueños el votar en las elecciones. A su vez, el diverso ordinal 5 señala las condiciones para adquirir la categoría de tabasqueño, a saber: nacer en territorio de la entidad; ser hijo de padres tabasqueños o, siendo mexicanos, tener domicilio establecido con residencia de dos años dentro del Estado.

Empero, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco, contradictorio a la Constitución de Tabasco, en su art. 5, párrafos 1 y 3, enuncia que el derecho a votar corresponde a los ciudadanos. Mientras tanto, para darle una interpretación al concepto de ciudadano la fracción IV del art. 2 de la citada ley, que contiene el glosario, señala que por ciudadano se entiende la persona que teniendo la calidad de mexicano reúna los requisitos determinados en el art. 34 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por tanto, de la anterior confronta surge la contradicción entre los cuerpos normativos expuestos, pues por un lado la Constitución de mérito limita el derecho al voto a los ciudadanos tabasqueños y, por el otro, la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco amplía dicha prerrogativa a cualquier ciudadano mexicano.

Antes de concluir el presente apartado mencionaremos las condiciones bajo las que se ejerce el derecho al voto en el sistema federal. De inicio, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su art. 35, fracción I, dispone como derechos de los ciudadanos mexicanos, y se hace hincapié en la locución ciudadanos mexicanos, el de votar en las elecciones. Por su parte, el diverso numeral 34 expresa quiénes son los ciudadanos mexicanos, a saber: los varones y mujeres que, teniendo la calidad de mexicanos además hayan cumplido dieciocho años y tengan un modo honesto de vivir.

A su vez, la calidad mexicana, que técnicamente lo correcto es la nacionalidad, se adquiere, atentos a lo señalado por el art. 30 constitucional, por nacimiento o por naturalización. En el primer supuesto es en razón indistinta de nacer dentro en territorio mexicano o a bordo

de embarcaciones o aeronaves mexicanas, o ser hijo de padre o madre mexicanos. Por su parte, la nacionalidad mexicana por naturalización la adquieren los extranjeros que obtengan de la Secretaría de Relaciones carta de naturalización, así como la mujer o el varón extranjeros que contraigan matrimonio con varón o con mujer mexicanos, que tengan su domicilio dentro del territorio nacional y cumplan con los demás requisitos que al efecto señale la ley.

Asimismo, de conformidad con los arts. 3, inciso *d*), y 7, párrafo 1, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones y, para ejercerlo, atentos a lo dispuesto por los diversos 9, párrafo 1, 131, párrafo 2, 278 y 279 de la mencionada ley, son requisitos estar inscritos en el Registro Federal de Electores (lista nominal de electores) y contar con la credencial para votar¹³.

De lo mencionado podremos advertir hasta aquí que para el ejercer el derecho al voto en las elecciones federales en ningún supuesto lo condiciona a una temporalidad mínima de residencia en las secciones, distritos, municipios o entidades de la república, contrario a lo que sucede en algunos casos para el voto en las elecciones locales.

II. DESARROLLO DEL PROBLEMA EN EL MARCO TEÓRICO Y CONCEPTUAL

1. Nacionalidad y ciudadanía

Nacionalidad y ciudadanía derivan de los conceptos de nación y Estado, lo que de inicio causa una confusión doctrinaria y legislativa, puesto que uno y otro en muchas ocasiones son utilizados como sinónimos. Por ello es importante abordar el presente apartado con una recapitulación a los conceptos y diferencias entre nacionalidad y ciudadanía, pues al estar vinculados uno con el otro, como actualmente se encuentran regulados, y sin embargo tener efectos jurídicos diferentes en las personas, en muchas ocasiones esta situación facilita una incorrecta apreciación de los mismos. Este entorno queda al descubierto al analizar las constituciones y leyes electorales locales de las entidades federativas, que regulan la figura de la ciudadanía de tal manera que retoman las mismas consideraciones que el Estado mexicano para regular la nacionalidad. Así, como vimos en el capítulo anterior, la ciudadanía

¹³ Salvo los casos de excepción previstos en los arts. 143, 278 y 279 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyos textos prevén la posibilidad de ejercer el derecho a votar mediante resolución favorable que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a quienes no aparezcan en la lista nominal o no cuenten con credencial para votar o en ambos casos.

local se adquiere por cualquiera de las tres vertientes siguientes: por razón del lugar de nacimiento, por virtud del vínculo consanguíneo y por tener su domicilio-residencia dentro de la entidad federativa (*ius soli*, *ius sanguinis* y *ius domicili*, respectivamente).

Igualmente mencionamos que el art. 30 constitucional señala las maneras de adquirir la nacionalidad mexicana: por nacer dentro en territorio mexicano o a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas (teoría del *ius soli*); por ser hijo de padre o madre mexicanos (teoría del *ius sanguinis*); por naturalización al cumplir los requisitos previstos en la ley (entre ellos invariablemente se encuentra contar con domicilio y una residencia mínima dentro del territorio nacional¹⁴, *ius domicili*).

Pues bien, se insiste, al ser dos instituciones jurídicas diversas, con efectos jurídicos diferentes, pero reguladas bajo los mismos criterios es que se hace necesaria una reflexión sobre las mismas.

Ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Ley de Nacionalidad son útiles para comprender el concepto y naturaleza de las instituciones de nacionalidad y ciudadanía, ya que para el primer caso dichos cuerpos normativos no la definen ni fijan su naturaleza jurídica, limitándose a señalar los supuestos bajo los que se configura, mientras que en la segunda de las figuras la Constitución se limita a establecer los requisitos para adquirir la ciudadanía mexicana y no existe, a su vez, una ley que la reglamente, como sí lo hay para nacionalidad, aunque deficientemente, como lo señalamos.

A su vez, la normativa internacional en materia de derechos humanos no es tampoco propicia para conocer la esencia de las mismas, puesto que únicamente se limita a señalar, en ambos casos, que son derechos humanos. En materia de nacionalidad es explícito el derecho a ella, mientras que en el tema de ciudadanía ni siquiera se menciona bajo esa concepción sino, en cambio, alude a los derechos políticos que derivan de ella. Para mayor referencia se citan a continuación diversos instrumentos internacionales en la materia:

«Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre

Artículo XIX. *Toda persona tiene derecho a la nacionalidad que legalmente le corresponda y el de cambiarla, si así lo desea, por la de cualquier otro país que esté dispuesto a otorgársela.*

Artículo XX. *Toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres.*

¹⁴ Los arts. 19 y 20 de la Ley de Nacionalidad preceptúan que para adquirir la nacionalidad mexicana por naturalización es necesario residir cuando menos de uno a cinco años, dependiendo de diversas circunstancias señaladas en los referidos artículos.

Artículo XXXII. *Toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.*

Declaración Universal de Derechos Humanos

Artículo 15:

1. *Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*
2. *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.*

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 24:

1. [...].
2. [...].
3. *Todo niño tiene derecho a adquirir una nacionalidad.*

Artículo 25. *Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:*

- a) *Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) *Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) *Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*

Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica»

Artículo 20. *Derecho a la nacionalidad:*

1. *Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.*
2. *Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.*
3. *A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar.*

Artículo 23. *Derechos políticos:*

1. *Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:*
 - a) *De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.*
 - b) *De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de los electores.*
 - c) *De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
2. *La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal».*

El papel de los tribunales a través de la jurisprudencia tampoco ha sido acertado, no habiendo establecido hasta el momento, con claridad, la definición y naturaleza de dichas instituciones. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a la nacionalidad, ha dicho que «la nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no solo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil»¹⁵. Igualmente ha señalado que en el contexto del desarrollo histórico-jurídico la nacionalidad ha avanzado «de la perspectiva doctrinaria clásica en que la nacionalidad se podía concebir como un atributo que el Estado otorgaba a sus súbditos, se va evolucionando hacia un concepto de nacionalidad en que, junto al de ser competencia del Estado, reviste el carácter de un derecho de la persona humana»¹⁶. En la citada jurisprudencia internacional la Corte Interamericana define la nacionalidad como «el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad y se hace acreedor a su protección diplomática»¹⁷.

Como vimos, la aproximación a una definición de la nacionalidad es la de un vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado, sin que ello nos esclarezca su naturaleza. Contrario a lo antes señalado, Andrés Serra Rojas expone que la nacionalidad «es el lazo jurídico, calidad, pertenencia o vínculo que une a los seres humanos, en un Estado determinado»¹⁸. Sin embargo, ambas posturas, la de la relación de la persona con un Estado o de relación con el resto de las personas en un Estado, más que clarificar la naturaleza jurídica de dicha institución nos aleja de descubrirla.

Por ello, en virtud de lo improductivo de la legislación y la jurisprudencia en cuanto a los atributos de la nacionalidad y la ciudadanía es remitirnos a la doctrina, haciendo la aclaración que hasta en ella hay una falta de consenso respecto a su naturaleza jurídica. Así, la nacionalidad mexicana es, en palabras de Pascual Alberto Orozco Garibay, «el vínculo jurídico que une a una persona (física o moral) con el Estado mexicano del cual derivan un conjunto de derechos y obligaciones»¹⁹.

¹⁵ Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 32 de la Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984 y reiterado en el párrafo 86 de la sentencia del caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, de fecha 6 de febrero de 2001.

¹⁶ Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 33 de la Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984.

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, párrafo 35 de la Opinión Consultiva OC-4/84, de 19 de enero de 1984 y reiterado en el párrafo 99 de la sentencia del caso *Castillo Petruzzi y otros vs. Perú*, de fecha 30 de mayo de 1999 así como en el diverso párrafo 91 de la sentencia del caso *Ivcher Bronstein vs. Perú*, de fecha 6 de febrero de 2001.

¹⁸ A. SERRA ROJAS, *Ciencia Política*, México, Porrúa, 2000, p. 371.

¹⁹ P. A. OROZCO GARIBAY *La Nacionalidad y la Ciudadanía Mexicana a raíz de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*, México, Porrúa, 2013, p. 81.

Mientras que, para el mismo autor, la ciudadanía consiste en «los nacionales mayores de edad y que tienen un modo honesto de vivir»²⁰. De la lectura a las concepciones señaladas no se pueden distinguir mayores diferencias.

Alain Touraine opina que «la ciudadanía no es la nacionalidad, aunque en ciertos países estas nociones son jurídicamente indiscernibles»²¹. Para Enrique Sánchez Bringas «la ciudadanía es la calidad que las normas jurídicas atribuyen a los individuos que satisfacen ciertos requisitos que les permiten participar, directa o indirectamente, en las decisiones políticas de un Estado»²² y se diferencia de la nacionalidad en tanto que esta última «calidad no es suficiente para que el individuo participe en los asuntos del país; para hacerlo requiere de la ciudadanía»²³. En ese mismo orden de ideas, Enrique Hubbard Urrea, al igual que Touraine, señala que nacionalidad y ciudadanía son «términos considerados como equivalentes en muchos Estados»²⁴, sin embargo para el citado autor en el caso de México la segunda es requisito de la primera y en tanto «la ciudadanía es uno de los atributos de la nacionalidad»²⁵, definiendo a la ciudadanía como «una esfera de prerrogativas y deberes reservados a los mexicanos»²⁶.

Michelangelo Bovero puntualiza que por ciudadanía «se entiende en realidad el conjunto articulado de los derechos civiles, políticos y sociales, cuya determinación y cuya relación en el conjunto es precisamente el problema»²⁷. Por ello recalca que la definición de ciudadanía es «justamente, problemática y controvertida, porque se trata de saber cuáles son los derechos que distinguen la condición (el estatus) de ciudadano y qué relación exista entre ellos; si entre los diversos tipos (o especies o generaciones) de derechos del ciudadano subsiste una relación de integración e implicación recíproca o, más bien, si hay tensiones y aporías o incluso contradicciones entre ellos»²⁸. Íntimamente relacionado con lo expuesto por Bovero, Alain Touraine ha expresado que la ciudadanía «se define por unos derechos, unas garantías y, por ende, unas diferencias reconocidas»²⁹; mientras que la diferencia entre

²⁰ *Ibid.*, p. 84.

²¹ A. TOURAINE, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 104.

²² E. SÁNCHEZ BRINGAS, *Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 2002, p. 164.

²³ *Ibid.*

²⁴ E. HUBBARD URREA, *La Nacionalidad Mexicana ¿Irrenunciable?*, México, El Colegio de Sinaloa, 2000, p. 151.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.*

²⁷ M. BOVERO, *Ensayos Jurídicos en Memoria de José María Cajica Camacho*, vol. I, México, Cajica, 2002, p. 94.

²⁸ *Ibid.*, p. 92.

²⁹ A. TOURAINE, *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica, 2006, p. 99.

nacionalidad y ciudadanía radica en que la nacionalidad «designa la pertenencia a un Estado nacional, mientras que la ciudadanía funda el derecho de participar, directa o indirectamente, en la gestión de la sociedad. La nacionalidad crea una solidaridad de los deberes, la ciudadanía da derechos»³⁰.

Una importante distinción entre estas dos instituciones la encontramos en el *Diccionario Jurídico Mexicano*³¹ al exponer que la ciudadanía es la cualidad jurídica que tiene toda persona física estatal o nacional (aquí se puede ver como Estado y nación son utilizados como sinónimos) de una comunidad soberana, que le permite participar en los asuntos políticos de su Estado; la ciudadanía es única y exclusivamente de los seres humanos, es propia de las personas físicas, mientras que pueden ser y de hecho son nacionales, tanto personas como objetos, y la ciudadanía es la capacidad o reconocimiento jurídico para intervenir en la política.

Ahora bien, siguiendo la línea de pensamiento de Bovero y Touraine, en cuanto a la problemática de la definición y los derechos que comprenden la ciudadanía, agregando además la de nacionalidad, la cuestión es dilucidar los efectos que tienen o los derechos que otorgan una y otra institución para conocer la diferenciación que marca la ley entre las dos, porque de lo expuesto hasta aquí únicamente surge que la nacionalidad es requisito de la ciudadanía, es decir, hay una relación causal y necesaria entre las dos, por lo menos para actualizar la segunda, y es requisito de la ciudadanía, además de la nacionalidad, ser mayor de edad. Esta relación la explica sucintamente José de Jesús Covarrubias Dueñas de la siguiente manera: «Es evidente (que) para ser ciudadano (accidente), se debe ser mexicano (sustancia) y cumplir con las obligaciones inherentes al ser nacional, una vez que somos mexicanos y reunimos las cualidades de cumplir dieciocho años y tener un modo honesto de vivir, se considera que tenemos derecho a las prerrogativas constitucionales³² (en materia política)». Sin embargo, la ciudadanía no representa ninguna condición para la nacionalidad.

2. Marco regulatorio constitucional y convencional

En el contexto planteado es necesario marcar las diferencias entre nacionalidad y ciudadanía, aclarando que el acercamiento que se analizará para distinguir entre estas dos instituciones será a partir de los

³⁰ *Ibid.*, p. 104.

³¹ *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, Porrúa, 1992, t. A-CH, pp. 468-469.

³² J. de J. COVARRUBIAS DUEÑAS. *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa, 2008, p. 206.

efectos que constitucionalmente producen en las personas. Nos limitamos a una revisión constitucional porque no es el objeto de presente ensayo un análisis exhaustivo de todas y cada una de las leyes que forman parte de orden jurídico nacional, sino simplemente una aproximación a las diferencias más importantes para entender la naturaleza jurídica y diferencias de estas figuras legales.

En primer lugar, nos encontramos que para gozar o ser titular de los derechos fundamentales o derechos humanos reconocidos por la Constitución y los tratados internacionales, el art. 1 constitucional señala que lo son todas personas, sin hacer distinción a su nacionalidad, ciudadanía o si es física o incorpórea (moral). Acorde con lo anterior e inclusive antes de la reforma constitucional de 2011 en materia de derechos humanos, ya la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido que las «garantías individuales son las taxativas impuestas al poder público, en relación con todos los habitantes de la República, con abstracción hecha de su nacionalidad, sexo, capacidad jurídica, etcétera»³³.

A continuación se cita el primer párrafo del art. 1 de la Constitución:

«Artículo 1. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece».

Para profundizar en la conjetura referida podemos citar también el preámbulo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», que literalmente señala que «los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser nacional de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana». De lo anterior podemos válidamente concluir que los derechos fundamentales no nos sirven, primariamente, de parámetro para marcar una diferencia entre las mismas, ya que como vimos en páginas anteriores incluso son consideradas derechos fundamentales (el de nacionalidad y de participación política que deriva directamente de la ciudadanía)

Sin embargo, de un análisis a todo el texto constitucional encontraremos las primeras diferenciaciones:

— El art. 27, fracción I, constitucional limita la capacidad de goce para ser titular del derecho de propiedad de tierras y aguas a los

³³ Tesis de la Tercera Sala, Quinta Época, con registro 344762 y rubro «DERECHOS POLÍTICOS (CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR)».

extranjeros en una franja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros en las playas, y al contrario, únicamente son titulares de ese derecho las personas con nacionalidad mexicana. Empero en este primer supuesto no se hace diferencia entre nacionalidad y ciudadanía.

— En materia de la capacidad de goce respecto de ciertos derechos de voto pasivo, designación en cargos públicos o servicio en las tareas de seguridad, de conformidad con el art. 32, segundo párrafo, en relación directa con los diversos 6, 28, 32, 55, 58, 79, 82, 91, 95, 99, 100, 102, 116 y 122, los limita a los nacionales por nacimiento el ser nombrado, designado o electo, a saber: comisionado del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; comisionado de la Comisión Federal de Competencia Económica; comisionado del Instituto Federal de Telecomunicaciones; diputado y senador en el Congreso de la Unión; titular de la Auditoría Superior de la Federación; presidente de la República; secretario de Estado; ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; consejero del Consejo de la Judicatura Federal; magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; fiscal general de la República; gobernador de los Estados; magistrado de los Poderes Judiciales de los Estados y del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de México, y servir en el Ejército, en las fuerzas de policía o seguridad pública, en tiempo de paz, o pertenecer a la Armada o la Fuerza Aérea en cualquier momento.

— Para la expulsión del territorio nacional, quienes no tengan la nacionalidad mexicana —los extranjeros—, de acuerdo con el numeral 33, segundo párrafo constitucional, puede el Ejecutivo de la Unión expulsarlos del territorio nacional.

— Para el caso de adquirir la nacionalidad por nacimiento, atento al art. 37, inciso A, de la Constitución, no se puede ser privado de la misma.

En el plano internacional tenemos que diversos instrumentos generan una serie de derechos y obligaciones de los Estados hacia sus nacionales, e inclusive obligaciones a terceros Estados, como lo son el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros. Dichos derechos relacionados con la nacionalidad y la ciudadanía son:

«Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

Artículo 12

1. [...].
2. [...].
3. [...].

4. Nadie podrá ser arbitrariamente privado del derecho de entrar en su propio país».

«Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica»

Artículo 22. Derecho de Circulación y de Residencia

1. [...].

2. [...].

3. [...].

4. [...].

5. Nadie puede ser expulsado del territorio del Estado del cual es nacional, ni ser privado del derecho de ingresar en el mismo».

«Convención de Viena sobre relaciones consulares

Artículo 36. Comunicación con los nacionales del Estado que envía:

1. Con el fin de facilitar el ejercicio de las funciones consulares relacionadas con los nacionales del Estado que envía:

a) Los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos. Los nacionales del Estado que envía deberán tener la misma libertad de comunicarse con los funcionarios consulares de ese Estado y de visitarlos.

b) Si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado.

c) Los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando este se oponga expresamente a ello».

«Convención sobre las condiciones de los extranjeros

Artículo 6. Los Estados pueden, por motivo de orden o de seguridad pública, expulsar al extranjero domiciliado, residente o simplemente de paso por su territorio.

Los Estados están obligados a recibir a los nacionales que, expulsados del extranjero, se dirijan a su territorio.

Artículo 7. El extranjero no debe inmiscuirse en las actividades políticas privativas de los ciudadanos del país en que se encuentre; si lo hiciera, quedará sujeto a las sanciones previstas en la legislación local».

En otras palabras, en el marco de los diversos tratados internacionales la nacionalidad genera los siguientes derechos a quienes la adquieren:

— No poder ser expulsado del Estado del que es nacional (art. 22, párrafo 5, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica»).

— En caso de no estar dentro del territorio nacional, a ser recibido, o a *contrario sensu*, a no negarse la entrada al Estado del que es nacional (arts. 12, párrafo 4, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 6, segundo párrafo, de la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros).

— El otorgamiento de asistencia al nacional del Estado que envía, en la defensa de sus derechos ante las autoridades del Estado receptor, concierne a la protección de los derechos humanos del nacional³⁴.

En relación con los derechos que genera la ciudadanía tenemos:

— En una interpretación a *contrario sensu*, únicamente los ciudadanos del Estado pueden gozar de los derechos políticos (art. 7 de la Convención sobre las Condiciones de los Extranjeros, además de los ya expuestos arts. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica»).

Parte del problema de la definición de nacionalidad y ciudadanía, su naturaleza jurídica, así como los derechos que generan y, por consecuencia de la diferencia entre ambas, es que en general son considerados derechos fundamentales (el de nacionalidad por sí mismo y en relación a la ciudadanía los derechos políticos que genera).

Para efectos de dilucidar y esclarecer la problemática planteada, retomaremos los conceptos de derechos fundamentales, derechos

³⁴ De conformidad con la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la comunicación consular a la que se refiere el art. 36 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, concierne a la protección de los derechos humanos. Dicha comunicación tiene un doble propósito: reconocer el derecho de los Estados de asistir a sus nacionales a través de las actuaciones del funcionario consular y, en forma paralela, reconocer el derecho correlativo de que goza el nacional del Estado que envía para acceder al funcionario consular con el fin de procurar dicha asistencia. Párrafos 80 y 87 de la Opinión Consultiva OC-16/99, emitida en fecha 1 de octubre de 1999, a solicitud de los Estados Unidos Mexicanos titulada «El derecho a la información sobre la asistencia consular en el marco de las garantías del debido proceso legal».

Por su parte, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del Amparo Directo en Revisión 517/2011 (versión pública, p. 87), también se ha pronunciado al respecto, puntualizando que la asistencia consular de los extranjeros no puede ser concebida como un mero requisito de forma, en razón de que cuando una autoridad impide a un extranjero la posibilidad de suplir sus carencias a través de los medios que el art. 36 de la Convención de Viena pone a su disposición, no solo limita, sino que vuelve imposible la plena satisfacción del derecho a una defensa adecuada.

humanos (que hasta el momento hemos utilizado como sinónimos) y la característica de universalidad de los mismos, y en su caso si hay distinción o diversas clases de derechos fundamentales, es decir, derechos fundamentales de las personas y derechos fundamentales de los ciudadanos, como se planteó en el primer capítulo siguiendo a Ermanno Vitale (las personas y los ciudadanos son titulares de diferentes clases de derechos fundamentales).

Para Peter Häberle los derechos fundamentales engloban «los derechos humanos universales y los derechos ciudadanos nacionales»³⁵. En otras palabras, para este autor sí hay dos tipos de derechos fundamentales. «Ambas clases de derechos fundamentales son, aunque con diversa intensidad, parte integrante de la cultura jurídica de todo Estado constitucional que merezca tal nombre»³⁶.

Sin embargo, si seguimos la tendencia de Häberle y Vitale tendríamos que aceptar que la característica que se ha querido atribuir a los derechos fundamentales³⁷ (incluido el de voto, sea esta denominación o la de derecho humano) de universalidad no es tal o absoluta, en el sentido de que son derechos de todo ser humano sin distinción alguna (como la nacionalidad, la ciudadanía, la residencia, etc.). Esta diferencia ya ha sido expuesta por Luigi Ferrajoli al enunciar que «todos los derechos fundamentales, con la única excepción de los derechos políticos, fueron proclamados inicialmente, en la Declaración francesa de 1789 y luego en las sucesivas cartas constitucionales, como derechos universales, reconocidos a todos en cuanto personas y no en cuanto ciudadanos»³⁸. Sin embargo, es prudente señalar que, de conformidad con el concepto de derechos fundamentales del mismo autor, expuesto al inicio de este trabajo, él mismo señala que los derechos políticos son derechos fundamentales. Para mayor referencia cita nuevamente dicha definición: «Derechos fundamentales son todos aquellos derechos subjetivos que corresponden universalmente a todos los seres humanos en cuanto dota-

³⁵ P. HÄBERLE, *El Estado Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, p. 182.

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Recordemos que en el primer capítulo señalamos que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido como derecho humano el derecho a votar, según la jurisprudencia 29/2002 con el rubro «DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA», así como las tesis: Tesis LXXII/2016 con el rubro «DERECHO FUNDAMENTAL DE VOTO ACTIVO. ACREDITADOS ANTE LAS MESAS DIRECTIVAS DE CASILLA ESTÁ LIMITADO A AQUELLOS CARGOS EN LOS CUALES, EN FUNCIÓN DE SU DOMICILIO, PODRÍAN HACERLO»; Tesis XLIX/2016 con el rubro «MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR», y Tesis LU/2015 con el rubro «BOLETA ELECTORAL. ES VÁLIDO INCLUIR LA FOTOGRAFÍA DE LOS CANDIDATOS (LEGISLACIÓN DE QUERÉTARO)».

³⁸ L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 116.

dos del estatus de personas, de ciudadanos o de personas con capacidad de obrar; entendiendo por derecho subjetivo público cualquier expectativa positiva (de prestaciones) o negativa (de no sufrir lesiones) adscrita a un sujeto por una norma jurídica; y por estatus la condición de un sujeto, prevista asimismo por una norma jurídica positiva, como presupuesto de su idoneidad para ser titular de situaciones jurídicas y/o autor de los actos que son ejercicio de estas». Es decir, aun y cuando reconoce que los derechos derivados de la ciudadanía (derechos políticos como el de votar) no reúnen la característica de universalidad que comparten todos los derechos fundamentales, los inserta en esa categoría.

Lo anterior se ratifica con la afirmación del mismo autor (Ferrajoli)³⁹ de que persona y ciudadano forman históricamente, a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano de 1789, los dos estatus subjetivos de los que dependen dos clases diferentes de derechos fundamentales: los derechos que corresponden a todos los seres humanos y los derechos que corresponden exclusivamente a los ciudadanos.

Recapitulando, compartimos la perspectiva de Nuria González Martín, al señalar que todos los conceptos en torno a la nacionalidad tienen «como dato fundamental la idea de pertenencia al pueblo de un Estado, es decir: la nacionalidad se define jurídicamente dentro del entorno del Estado. Al Estado le interesa regular la nacionalidad para identificar los derechos y obligaciones que tienen esas personas determinadas»⁴⁰.

Por su parte, acompañamos la anterior idea y la reformamos con el concepto que de nacionalidad expone Reinhold Zippelius, al exponer que «la nacionalidad es un estatus jurídico al cual el derecho del Estado atribuye derechos y deberes específicos»⁴¹. La anterior acepción va en sintonía con la expuesta por Adolfo Montalvo Parroquín, citado por Ricardo Treviño García, quien señala que «la nacionalidad es el vínculo jurídico, político y social que une a una persona ya sea física o moral con el Estado, el cual le indicará los derechos y obligaciones a los que puede acceder como nacional»⁴².

Por su parte, respecto de la ciudadanía diremos, en palabras de Ferrajoli⁴³, que es un presupuesto de los derechos políticos. En el caso

³⁹ Así se desprende del texto *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 99. Habría que señalar que el propio nombre de dicha Declaración (derechos del hombre y del ciudadano) marca una diferencia al distinguir estas dos categorías.

⁴⁰ N. GONZÁLEZ MARTÍN, «Régimen jurídico de la nacionalidad en México», *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 33, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, pp. 60-61.

⁴¹ R. ZIPPELIUS, *Teoría general del Estado*, México, Porrúa, 1998, p. 77.

⁴² A. MONTALVO PARROQUÍN citado por R. TREVIÑO GARCÍA, *La persona y sus atributos*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León, 2002, p. 109.

⁴³ Esta idea se encuentra en el libro *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 98.

de México se confirma con lo dispuesto por el art. 34 de la Constitución al requerir, para adquirir la ciudadanía, además de la nacionalidad mexicana, tener dieciocho años de edad y un modo honesto de vivir.

En términos generales, respecto de dichos requisitos no hay mucho que señalar, salvo que el modo honesto de vivir «se refiere al comportamiento adecuado para hacer posible la vida civil del pueblo, por el acatamiento de deberes que imponen la condición de ser mexicano»⁴⁴ y que «en síntesis, quiere decir buen mexicano, y es un presupuesto para gozar de las prerrogativas inherentes a su calidad de ciudadano»⁴⁵, y que dicha manera de vivir, así como la honestidad de las personas, se presume⁴⁶ (presunción *juris tantum*).

En la citada jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con núm. 18/2001 y rubro «MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO», podemos confirmar que para el caso mexicano la ciudadanía y, por ende, el cumplimiento de sus requisitos, es un presupuesto para gozar de los derechos inherentes a su calidad de ciudadano (una categoría parte de derechos).

Luego entonces, volvemos al dilema de si los derechos políticos son derechos fundamentales o no, o si podemos hacer una distinción entre dos clases de derechos fundamentales, los humanos y los ciudadanos (políticos).

3. La ciudadanía en México en el marco constitucional

Hemos expuesto hasta el momento las características básicas de la nacionalidad y la ciudadanía en el contexto constitucional y convencional. Sin embargo, la institución de la ciudadanía en México merece una pauta especial para analizarla brevemente.

Indicamos al inicio de este capítulo que la Constitución se limita a establecer los requisitos para adquirir la ciudadanía mexicana y no

⁴⁴ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 18/2001 bajo el rubro «MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO».

⁴⁵ Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, jurisprudencia 18/2001 bajo el rubro «MODO HONESTO DE VIVIR COMO REQUISITO PARA SER CIUDADANO MEXICANO. CONCEPTO».

⁴⁶ Ese ha sido el criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en las jurisprudencias: 17/2001 con rubro «MODO HONESTO DE VIVIR. CARGA Y CALIDAD DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR QUE NO SE CUMPLE CON EL REQUISITO CONSTITUCIONAL»; 20/2002 con el rubro «ANTECEDENTES PENALES. SU EXISTENCIA NO ACREDITA, POR SÍ SOLA, CARENCIA DE PROBIDAD Y DE UN MODO HONESTO DE VIVIR».

existe una ley que la reglamente, como sí lo hay para nacionalidad. Al respecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reserva como competencia exclusiva de la federación, a través de su Congreso de la Unión, la materia de ciudadanía y, por consecuencia, la federación es la única que puede reglamentar dicha institución.

«Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República».

Ahora bien, está regulación que no existe, pero que de existir sería reglamentaria del art. 34 constitucional, estaría limitada a nuestra máxima ley que habla única y exclusivamente de la ciudadanía mexicana. En otras palabras, no existe tal escenario de ciudadanías locales, ciudadanía por entidades federativas.

Creemos que es un yerro de los Congresos de los Estados que estipulan como requisito para votar el ser ciudadano de la entidad federativa, en razón de que en el marco de las competencias constitucionales entre la federación y los Estados estos últimos no se encuentran facultados para reglamentar de manera alguna la ciudadanía. Y al no existir tampoco una ley reglamentaria que les delegue la competencia para regularla localmente, tampoco pueden definir la suya propia (aunado a ello insistimos que por la manera en que se formula en la Constitución solamente puede existir una sola ciudadanía: la mexicana).

4. Caso de la Unión Europea

Este problema ya ha sido abordado por la Comisión Europea en la recomendación C (2014) 391 —guardando las debidas proporciones debido a la propia organización de la Unión Europea—, al abordar la privación de los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea, derivados del ejercicio de la libertad de tránsito dentro de la misma Unión Europea, y ha señalado que uno de los problemas que enfrentan ciudadanos de la Unión Europea es que algunos países miembros privan a sus propios ciudadanos del derecho a votar en sus países de origen, debido a que residen en un país diferente de la misma Unión Europea.

Asimismo, la citada Comisión Europea también reconoció que los países miembros de la Unión Europea no tienen una política general que les garantice a los ciudadanos de otros Estados miembros el derecho a votar dentro de las elecciones del Estado donde reside.

En ese sentido, la Comisión Europea llega a la conclusión de que los ciudadanos europeos son privados de sus derechos de voto, tanto

en el Estado del cual son ciudadanos de origen como en el Estado en que residen.

Por ello, la Comisión Europea hizo una serie de recomendaciones a los Estados miembros, dependiendo de la situación particular de cada país, en el sentido general de que se debe dar la oportunidad a los ciudadanos del Estado del que son originarios de poder votar, aun y cuando no residan en dicho Estado.

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

Otro tema que influye en el tenor del ejercicio del derecho a voto en las elecciones locales y que se encuentra íntimamente relacionado con la ciudadanía local como requisito para votar, o el requisito de la residencia mínima para votar, tenemos el del papel del Instituto Nacional Electoral como encargado del Registro Federal de Electores.

Adelantábamos al inicio del presente trabajo que, de acuerdo con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para ejercer el derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en las elecciones, se debe cumplir con dos requisitos: estar inscritos en el Registro Federal de Electores (lista nominal de electores) y contar con la credencial para votar, de conformidad con los arts. 9, párrafo 1, Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es derecho de los ciudadanos mexicanos el de votar en las elecciones, y para ejercerlo, atentos a lo dispuesto por los diversos arts. 9, párrafo 1, 131, párrafo 2, 278 y 279.

Por su parte, atentos al art. 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su base V, apartado B, inciso *a*), punto 3, el padrón electoral y la lista nominal de electores, tanto en su uso para las elecciones federales, como las locales, es competencia del Instituto Nacional Electoral.

En ese orden de ideas, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su art. 126, párrafo 2, dispone que el Registro Federal de Electores tiene por objeto cumplir con lo previsto en el citado art. 41 constitucional en lo concerniente al padrón electoral. Por su parte, el diverso ordinal 147, párrafo 1, de la citada ley general, señala que las listas nominales de electores son las relaciones de electores registrada en el padrón electoral y a quienes se les ha expedido y entregado su credencial de elector (requisito legal para votar).

Entonces, para la formación del padrón electoral por parte del Instituto Nacional de Electores, a través del Registro Federal de Electores, tanto mediante la aplicación de la técnica censal total o parcial,

como de la inscripción directa y personal de los ciudadanos, es requisito obtener la información consistente en el lugar de nacimiento del ciudadano, así como su domicilio y tiempo de residencia en el mismo, de conformidad con los arts. 127, 129, párrafo 1, incisos *a*) y *b*), 132, párrafo 1, inciso *d*), y 140, párrafo 1, inciso *d*).

Igualmente, en términos de los arts. 130 y 142 de la referida ley general los ciudadanos están obligados a informar los cambios de domicilio.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral tiene la información necesaria para corroborar si las personas reúnen los requisitos de la ciudadanía local o la residencia mínima que cada entidad federativa estipula para estar en aptitud de votar. Sin embargo, a pesar de no ser una realidad escrita, es por todos sabido que en los convenios de colaboración para el uso del padrón electoral y las listas nominales de electores, celebrados entre el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, no se señala o concierta que en las listas nominales de electores se debe excluir a todas aquellas personas que no reúnan los requisitos constitucionales y legales locales para votar en las elecciones de las entidades federativas.

Al efecto, podemos señalar que el ordinal 153 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que el Registro Federal de Electores elaborará las listas nominales de electores con los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar con fotografía hasta el día último de febrero del año de la elección correspondiente. Por tanto, y si bien no es un impedimento legal para poder excluir de la lista nominal de electores a las personas que no cumplan con los requisitos legales para las elecciones locales, lo cierto es que en las listas nominales de electores utilizadas para las elecciones locales no se excluyen a las personas que no cumplan los requisitos correspondientes.

Sin embargo, tal situación no es imputable a los organismos públicos locales ya que, como se mencionó, es atribución constitucional del Instituto Nacional Electoral la conformación y funcionamiento del padrón electoral y las listas nominales, tanto para las elecciones federales como locales. Lo que es un hecho incontrovertible es que las listas nominales que se entregan a los organismos públicos locales para las elecciones en las entidades federativas no se excluyen a las personas que no cumplen con los requisitos señalados en las constituciones y leyes locales aplicables.

Tal circunstancia es entendible bajo el sistema que rige en las elecciones federales, puesto que de conformidad con el art. 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los requisitos que se deben reunir para votar, además de los preceptuados por el art. 34

constitucional (tener dieciocho años de edad y un modo honesto de vivir), son estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar (lo que implica necesariamente estar en el listado nominal correspondiente).

Como se desprende de lo expuesto, para votar en las elecciones federales no es requisito tener una residencia mínima dentro del distrito o entidad federativa, aun y cuando se establece que se emitirá el voto dentro de la sección electoral que comprenda el domicilio del ciudadano (en el entendido que por domicilio, de conformidad con el art. 29 del Código Civil Federal, es el lugar donde se reside habitualmente, presumiéndose la residencia habitual cuando se permanezca en él por más de seis meses).

Por estas vicisitudes llama la atención y parecen acordes los casos de Michoacán de Ocampo, Sonora, Tabasco y Tlaxcala, que siguen el modelo federal en lo relacionado a los requisitos para votar (no pedir una ciudadanía local y/o residencia mínima en la entidad).

Además, como dato interesante de analizar en el contexto planteado, es que el art. 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que preceptúa los requisitos para ejercer el derecho al voto, forma parte del Libro Segundo de la ley en comento, denominado «De la Integración de los Poderes Legislativo, Ejecutivo de la Unión y de las Entidades Federativas, así como de los Ayuntamientos», lo que da pauta a interpretar que los únicos requisitos para votar en cualquier tipo de elección, ya sea federal o local, son los allí establecidos y que, por tanto, las entidades federativas no pueden regular o prever mayores restricciones que precisamente las de estar inscrito en el padrón electoral (lista nominal de electores) y contar con credencial para votar.

Pero retomando el punto en cuestión, que el Instituto Nacional Electoral sea el responsable de la conformación y funcionamiento del padrón electoral y las listas nominales para las elecciones locales y que no supriman de ellas a las personas que no cumplen con los requisitos señalados en las constituciones y leyes locales aplicables para votar, convierte a dichos requisitos (ciudadanía local y residencia mínima) en ineficaces, además de carentes de justificación (si se coincide en la interpretación de que las únicas exigencias por cumplir son las del art. 9 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales).

Habría que señalar, a su vez, el aspecto negativo de no regular el derecho al voto previendo una residencia mínima como requisito para ejercer el voto: lo que se ha denominado en la jerga y práctica electoral como «turismo electoral». El denominado «turismo electoral» consiste en la práctica de solicitar actualizaciones en el padrón electoral (lista nominal) y solicitar credenciales de electores con un nuevo domicilio al que en verdad radica el elector, con el objeto de influir en los resultados

electorales a través del ejercicio del voto en una elección que no le correspondería votar según el incumplimiento de una residencia mínima.

De aplicar el Instituto Nacional Electoral las exigencias constitucionales y legales de cada una de las entidades federativas al conformar las listas nominales de electores para las elecciones locales, podría frenarse en alguna medida este fenómeno del «turismo electoral», en razón de la comprobación de una residencia mínima en los casos aplicables.

III. CONCLUSIONES

De inicio insistimos en que no es dable jurídicamente que existan tales instituciones, como son las ciudadanías locales, que actualmente las prevén como requisito para votar los Estados de Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila de Zaragoza, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz de Ignacio de la Llave, Yucatán y Zacatecas. En todo caso, el señalar el requisito de la ciudadanía local para ser titular del derecho al voto es inconstitucional, atentos a que las entidades federativas no tienen competencia para prever y regular de forma alguna a la ciudadanía, en una competencia exclusiva de la federación.

Por lo que respecta al cumplimiento del requisito de una residencia mínima para ejercer el derecho al voto, como actualmente lo estipulan las entidades federativas de Aguascalientes, Baja California, Colima, Querétaro y Quintana Roo, al margen de su constitucionalidad o convencionalidad, lo relevante por el momento es señalar que resulta totalmente ineficaz tal requisito, en razón de que la autoridad competente, Instituto Nacional Electoral, en la conformación de las listas nominales para las elecciones locales, no suprime a las personas que no cumplen con los requisitos constitucionales y legales locales aplicables en materia de la residencia mínima.

Bajo esa tesitura, consideramos que la ciudadanía es la capacidad otorgada por la ley para gozar de los derechos políticos⁴⁷ y, por tanto, los derechos que de ella deriven no son derechos fundamentales (derecho a votar) en el sentido de derechos de todas y cada una de las personas por el hecho de ser seres humanos, como sí lo son los derechos fundamentales también conocidos como derechos humanos.

⁴⁷ Este criterio lo ha sustentado el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. XXXII/98, con registro 196507, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. VII, abril de 1998, bajo el rubro «PATRIA POTESTAD. SU EJERCICIO NO SE SUSPENDE POR LAS CAUSAS QUE SEÑALA EL ARTÍCULO 38 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS»

Lo anterior no solo por las consideraciones teórico-doctrinales señaladas en los apartados correspondientes, sino además por la forma en que se regula en el contexto convencional el derecho al voto. Así tenemos que, de conformidad con el párrafo 2 del art. 23 «Derechos Políticos» de la Convención Americana sobre Derechos Humanos «Pacto de San José de Costa Rica», permite reglamentar —diría, más bien, limitar— el ejercicio del derecho de voto por razón de residencia.

Caso contrario el del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que, en su art. 25, expresa que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna distinción con motivo de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social, del derecho a votar.

A estos dos instrumentos internacionales habría que confrontarlos con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que señala únicamente como requisitos para votar tanto en las elecciones federales como en las locales, estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar.

Se concluye, entonces, que el derecho a votar que emana de la ciudadanía y no puede ser considerado como un derecho fundamental (humano), en virtud de que, por un lado, no goza de la característica de universalidad de los derechos fundamentales (humanos), excluyéndose a personas de su titularidad, situación que no es compatible con la conceptualización de los derechos fundamentales; y, por otro lado, se permite, en el marco de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, limitarla por una situación de residencia, hipótesis que también va en contra de la regulación de los derechos fundamentales.

Al respecto, Ferrajoli señala que la ciudadanía «representa el último privilegio de estatus, el último factor de exclusión y discriminación, el último residuo premoderno de la desigualdad personal en contraposición a la proclamada universalidad e igualdad de los derechos fundamentales»⁴⁸.

Siguiendo a Ferrajoli, Miguel Carbonell ha dicho que «los Estados que utilizan como escudo o como pretexto el tema de la ciudadanía para negar derechos básicos a los inmigrantes o en general a los no nacionales están legislado [...] en contra de la universalidad de los derechos fundamentales»⁴⁹.

Para el primero de los citados autores tomar en serio los derechos fundamentales (si es así se quiere considerar en verdad el derecho al voto) «significa hoy tener el valor de desvincularlos de la ciudadanía

⁴⁸ L. FERRAJOLI, *Derechos y garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 117.

⁴⁹ M. CARBONELL, *La Constitución en serio*, México, Porrúa, 2001, p. 25.

como pertenencia a una comunidad estatal determinada, y de su carácter estatal. Y desvincularlos de la ciudadanía significa reconocer el carácter supra-estatal y por tanto tutelarlos no solo dentro sino también fuera y frente a los Estados»⁵⁰. Situación que, definitivamente, en la actualidad no acontece y, por ello, el derecho a votar no puede ser considerado como derecho fundamental.

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BOVERO, M. (2002), *Ensayos Jurídicos en Memoria de José María Cajica Camacho*, vol. I, México, Cajica.
- CARBONELL, M. (2001): *La Constitución en Serio*, México, Porrúa.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, J. de J. (2008), *Derecho Constitucional Electoral*, México, Porrúa.
- Diccionario Jurídico Mexicano* (1992), Instituto de Investigaciones Jurídicas, Editorial Porrúa, México, t. A-CH.
- FERRAJOLI, L. (2010), *Derechos y Garantías. La Ley del más débil*, Madrid, Trotta.
- GONZÁLEZ MARTÍN, N. (1999), «Régimen Jurídico de la Nacionalidad en México», *Cuadernos Constitucionales México-Centroamérica*, núm. 33, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HÄBERLE, P. (2003), *El Estado Constitucional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- HUBBARD URREA, E. (2000), *La Nacionalidad Mexicana ¿Irrenunciable?*, México, El Colegio de Sinaloa.
- OROZCO GARIBAY, P. A. (2013), *La Nacionalidad y la Ciudadanía Mexicana a raíz de la Reforma Constitucional en Materia de Derechos Humanos*, México, Porrúa.
- SÁNCHEZ BRINGAS, E. (2002), *Derecho Constitucional*, México, Porrúa.
- SERRA ROJAS, A. (2000), *Ciencia Política*, México, Porrúa.
- TOURAINÉ, A. (2006), *¿Qué es la democracia?*, México, Fondo de Cultura Económica.
- TREVIÑO GARCÍA, R. (2002), *La Persona y sus Atributos*, México, Universidad Autónoma de Nuevo León.
- VITALE, E. (2005), *Garantismo, Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, Madrid, Trotta.
- ZIPPELIUS, R. (1998), *Teoría General del Estado*, México, Porrúa.

⁵⁰ L. FERRAJOLI, *Derechos y Garantías. La ley del más débil*, Madrid, Trotta, 2010, p. 117.



CAPÍTULO UNDÉCIMO

LA FIGURA DEL RECUENTO EN SINALOA EN EL PROCESO ELECTORAL 2016

Perla Lyzette BUENO TORRES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. ATRIBUCIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO: 1. Definición de escrutinio y cómputo. 2. Definición de cómputo distrital y municipal.—III. NECESIDAD PRESUPUESTAL PARA EL EJERCICIO DE LA ATRIBUCIÓN.—IV. INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES.—V. EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO LOCAL.—VI. LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO: 1. Lineamientos emitidos por el INE. 2. Lineamiento emitido por el IEES.—VII. DESARROLLO DE LA SESIÓN ESPECIAL DE CÓMPUTO.—VIII. CAUSALES DE RECUENTO.—IX. CONCLUSIONES.—X. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

En el contexto de todos los efectos que trajo consigo la reforma electoral de 2014, en las modificaciones más trascendentales para el sistema electoral mexicano, se encuentra el nacimiento de un órgano electoral administrativo de carácter nacional con competencias y atribuciones, en procesos electorales federales y locales; sin embargo, el nuevo Sistema Nacional de Elecciones permite la coexistencia de esta autoridad nacional con los Institutos Electorales Locales, ahora denominados Organismos Públicos Locales (OPLE).

Este hecho ha significado para los OPLE el reto de implementar nuevas reglas, que a su vez implican la transformación de los mismos, principalmente en el ejercicio de sus facultades, este ensayo habla precisamente de cómo el Instituto Electoral del Estado de Sinaloa (IEES) ha vivido —o sobrevivido— a todos esos cambios que tienen que ver, principalmente, con la coordinación en todos los sentidos con ese órgano electoral de carácter nacional, que ahora marca la pauta para la realización de procesos que anteriormente se manejaban desde lo local; se narra una serie de situaciones que, en el pasado proceso electoral de 2016, se convirtieron en conflictos, específicamente el caso del recuento de votos en los Consejos Distritales y Municipales, órganos desconcentrados temporales del IEES, y cómo se ha ido desenmarañando esa madeja que, de inicio, parecía no tener principio ni fin, pasando desde la resistencia de ambos organismos, la distribución constitucional de atribuciones, la ejecución de las mismas y los problemas para operarlas, hasta llegar a hacer propuestas concretas de posibles soluciones a una serie de vicisitudes que forman parte de la conformación de un incipiente Sistema Nacional de Elecciones, que apenas se encuentra en la búsqueda de su equilibrio.

Es innegable que la reforma vino a modificar radicalmente las estructuras, atribuciones y en general todo el andamiaje institucional electoral mexicano, no obstante, la esfera competencial de las entidades federativas no debe ser invadida ni mucho menos verse avasallada, como lo suscribo en los próximos párrafos, sin embargo, es apremiante armonizar nuestro marco legal para poder estar en condiciones de implementar las nuevas reglas del juego.

II. ATRIBUCIÓN DEL INSTITUTO ELECTORAL DEL ESTADO DE SINALOA EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

En las 32 entidades federativas del país, las elecciones locales están a cargo de los organismos públicos locales —en adelante OPLE— en los términos señalados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos —en adelante CPEUM—, los cuales ejercerán funciones en materia de escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley¹.

El 23 de mayo de 2014 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, el decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales —en adelante LGIPE—, que abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, fracción V, apartado C, numeral 5.

Dicha ley recoge el mandato constitucional y atribuye a los OPLE el ejercicio del escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en las entidades federativas que correspondan, con base en los resultados consignados en las actas de cómputos distritales y municipales².

En virtud del decreto 364 expedido por el Congreso del Estado de Sinaloa, se crea la nueva Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa —en adelante LIPEES—, que fue publicada en el *Periódico Oficial* del 15 de julio de 2015, y mediante la cual se rediseña el otrora Consejo Estatal Electoral, institución que fungía hasta entonces como autoridad electoral en la entidad, para dar paso a la creación del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa —en adelante IEES—, el nuevo órgano electoral dotado de autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, encargado de la preparación, desarrollo, vigilancia y calificación de los procesos electorales, regido en su ejercicio por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género, gozando de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones³.

La actualización del marco jurídico electoral local tuvo como objetivo retomar e incorporar las nuevas competencias dispuestas constitucionalmente para el OPLE, con la intención de armonizarlo y estar a tono con las dinámicas que actualmente rigen la vida democrática del país, quedando consignado en el art. 3 de la LIPEES que todas las disposiciones contenidas en dicha ley son aplicables a las elecciones en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución estatal, y que su aplicación corresponde al IEES y a sus órganos, a las mesas directivas de casilla, al Tribunal Electoral y al Congreso del Estado en sus ámbitos de competencia y conforme a las disposiciones vigentes en la materia.

Entre otras atribuciones, queda reservada para el IEES la de efectuar a través de sus organismos facultados, el escrutinio y cómputo total de las elecciones que se lleven a cabo en la entidad⁴.

La ley electoral local dispone en sus arts. 155, fracción V, y 163 fracción VIII que, en el ámbito de su competencia, los Consejos Distritales y Municipales Electorales tienen la atribución de realizar los cómputos distritales —en el caso de los primeros— de las elecciones para la gubernatura y para las diputaciones por el sistema de mayoría relativa y por el principio de representación proporcional; y en el caso de los Consejos Municipales es atribución de estos realizar el cómputo municipal, calificar y declarar la validez de la elección de las presiden-

² Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 104, numeral 1, inciso h).

³ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, art. 139.

⁴ *Ibid.*, art. 145, fracción VIII.

cias municipales, síndicos procuradores y regidurías, así como expedir la constancia de mayoría correspondiente.

En materia de recuento, los mismos arts. 155, fracción XI y 163, fracción XIII del ordenamiento legal en cita, facultan a los Consejos Distritales y Municipales para realizar, respectivamente, los recuentos parciales y totales de votos durante los cómputos de las elecciones que le correspondan, con apego a los procedimientos establecidos en la ley electoral local.

1. Definición de escrutinio y cómputo

Es el procedimiento por el cual se determina el número de electores que votó en la casilla, el número de votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos y de los candidatos independientes el número de votos anulados, y el número de boletas sobrantes de cada elección⁵.

2. Definición de cómputo distrital y municipal

El cómputo distrital o municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral correspondiente de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral o municipio⁶.

III. NECESIDAD PRESUPUESTAL PARA EL EJERCICIO DE LA ATRIBUCIÓN

El párrafo 2 del art. 37 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa establece que el Congreso del Estado, al aprobar la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado, deberá verificar que se incluyan en la iniciativa las partidas presupuestales necesarias y suficientes para cubrir el pago de las obligaciones del Estado, y el art. 15 de la misma Constitución reconoce la delicada tarea de organizar elecciones como una función estatal que se realiza a través del IEES en coordinación con el INE.

El patrimonio del Instituto se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos del Estado de Sinaloa para la organización del proceso electoral local⁷, por lo que el Consejo General del IEES deberá aprobar de

⁵ *Ibid.*, art. 236.

⁶ *Ibid.*, art. 252.

⁷ *Ibid.*, art. 139, párrafo III.

manera anual el anteproyecto de presupuesto para remitirlo al titular del Poder Ejecutivo a más tardar en agosto, para que se incluya en el proyecto de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado; y será el Congreso —y solo el Congreso— el encargado de analizar, discutir y, en su caso, modificar y aprobar la Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos del Estado y las leyes de ingresos de los municipios.

En Sinaloa, por única ocasión, el proceso electoral correspondiente a las elecciones que tuvieron lugar el domingo 5 de junio de 2016, inició en la segunda quincena de octubre de 2015 con la convocatoria que al efecto expidió el Congreso del Estado⁸, por lo que, mediante el acuerdo EXT/05/012 aprobado el 29 de agosto de 2014, el otrora CEE aprobó el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio 2015⁹, solicitando la suma de 110.738.308,00 (ciento diez millones setecientos treinta y ocho mil trescientos ocho pesos); sin embargo, el 31 de diciembre de 2014, el Congreso del Estado expidió la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos correspondiente, asignándole al otrora CEE un presupuesto de 45.975.728,00 (cuarenta y cinco millones novecientos setenta y cinco mil setecientos veintiocho pesos), lo que representó 58 por 100 menos de lo solicitado, es decir, prácticamente solo se asignó lo indispensable para el ejercicio del gasto operativo del órgano electoral, sin considerar los programas dirigidos a la preparación y organización del proceso electoral 2015-2016.

Razón por la cual, una vez integrado el Consejo General del recién creado IEES, el 15 de octubre de 2015, mediante el oficio PRESIDENCIA/0311/2015, se solicitó una ampliación presupuestal de 28.134.447,00 (veintiocho millones ciento treinta y cuatro mil cuatrocientos cuarenta y siete pesos) —menos del 50 por 100 de lo que se redujo el presupuesto inicial para ese año—, justificada principalmente por la necesidad de integrar los Consejos Electorales Distritales y Municipales que habrían de instalarse por disposición legal durante la segunda quincena de noviembre del año anterior al que se celebren las elecciones¹⁰; sin embargo, no fue hasta el 10 de diciembre —aproximadamente— que se recibió respuesta positiva a tal petición, aunque solo por la cantidad de 10.928.000,00 (diez millones novecientos veintiocho

⁸ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa. Octavo transitorio.

⁹ El art. 34 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa establece que el Ejecutivo deberá presentar en los términos de lo dispuesto por la Constitución local al Congreso del Estado, el Proyecto de Presupuesto de Egresos del Estado y los municipios, elaborado en los términos previstos en dicha ley. Para tal efecto, deberá remitirlo bajo la presentación de Iniciativa de Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal correspondiente, misma que contendrá los presupuestos de egresos de los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como el de los Organismos Autónomos y Electorales y el financiamiento público a partidos políticos.

¹⁰ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, arts. 153 y 161.

mil pesos), es decir, ni siquiera la mitad de lo solicitado. Esta significativa demora en la aprobación y entrega de la ampliación presupuestal solicitada significó la instalación de los Consejos Electorales Distritales y Municipales hasta la segunda quincena de diciembre.

Una de los principales argumentos que sostiene la exposición de motivos del decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan 29 artículos de la CPEUM en materia político-electoral fue la eliminación de la influencia de los gobiernos estatales en el nombramiento de consejeros electorales y, por ende, en la manipulación de los mismos. Se dijo que el INE coordinaría y vigilaría los procesos electorales locales y que al nombrar a los integrantes de los OPLE se expulsaría de manera definitiva la mano de los poderes fácticos locales; sin embargo, el hecho de que la organización de las elecciones locales sea función del Estado¹¹ obliga al Órgano Electoral Local a depender presupuestalmente del mismo, quedando condicionados a la voluntad del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo de respetar o no el anteproyecto presentado por el Instituto.

Es mi perspectiva que esta situación envuelve al Órgano Electoral Local en una especie de subordinación financiera tácita, que además de mermar su autonomía, persistentemente se convierte en una de las trabas más importantes —si no es que la más importante—, que dificulta llevar a cabo la función electoral de la mejor manera.

IV. INTEGRACIÓN E INSTALACIÓN DE CONSEJOS DISTRITALES Y MUNICIPALES

El Congreso del Estado deberá convocar a elecciones dentro de la primera quincena de septiembre del año previo al año de la elección¹², no obstante, como se comenta anteriormente, por única ocasión, el proceso electoral inició en octubre de 2015, razón por la cual, la ley electoral local contempló en su octavo transitorio la posibilidad de que el Consejo General del IEES realizara los ajustes necesarios a los plazos establecidos en dicha ley.

Con la finalidad de cumplir la función encomendada en el art. 139 de la LIPEES, corresponde al IEES llevar a cabo las actividades necesarias para la preparación de la jornada electoral¹³, por lo que el Consejo General deberá designar, en tiempo y forma, a la presidencia así como los consejeros electorales que integren los Consejos Distritales y Municipales¹⁴, en tal virtud, se entiende lógico que, en previsión de esas

¹¹ Art. 15 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa.

¹² *Ibid.*, art. 18.

¹³ *Ibid.*, art. 145, fracción VI.

¹⁴ *Ibid.*, art. 146, fracción III.

actividades, el IEES deberá procurar todo lo indispensable tanto para designar a sus colaboradores como para llevar a cabo la gestión y contratación de todos los servicios necesarios que garanticen el buen funcionamiento de las oficinas, iniciando desde luego con la ubicación y renta de aquellos espacios que se consideren óptimos para tales efectos.

Empero, fue la resolución de la circunstancia económica mencionada con antelación, lo que supeditó que, hasta la segunda quincena de diciembre de 2015, se lograran instalar los Consejos Electorales Distritales y Municipales.

En teoría habrían de instalarse 42 oficinas —24 distritales y 18 municipales—, sin embargo, el art. 158 de la ley electoral local señala que en los municipios que tengan un solo distrito electoral, el Consejo Distrital hará las veces de consejo municipal, lo que redujo la instalación de 18 Consejos Municipales a 12, quedando seis Consejos con funciones de distrital y municipal¹⁵.

Ante el problema financiero con el que arrancó el proceso electoral en análisis, la instalación de menos oficinas fue en apariencia una buena medida que permitió realizar ciertas economías, primero en el número total de oficinas instaladas, lo que impactó positiva y directamente en la erogación por concepto de rentas de inmuebles y la contratación de los respectivos servicios, además de que en el caso de los Consejos Municipales, a diferencia de los Distritales, el número de consejeros electorales se redujo de seis a cuatro. Operativa y administrativamente, las estructuras también sufrieron cambios, verbigracia las coordinaciones operativas, de existir en cada Consejo una Coordinación de Administración con dos auxiliares, una de organización y otra de capacitación con seis auxiliares, una secretaria y un capturista en oficina para cada una, se redujeron a solo una Coordinación Administrativa sin auxiliares y una Coordinación Electoral —denominada así de manera genérica, pues atendería tanto el área de organización como de capacitación—, con cuatro auxiliares generales, un capturista general y un secretario escribiente para atender todas las áreas, en total, cada Consejo Electoral contó con una plantilla de 14 o 16 personas incluyendo a su Consejo General, según fuera el caso, a diferencia del último proceso electoral ocurrido en 2013, en el cual el número de colaboradores fue de mínimamente 29 personas por oficina, sin contar a supervisores y capacitadores, según el número de casillas que atendieran.

Dichos ajustes estimaron un importante ahorro, principalmente en el pago de nómina, esto aunado a la —falsa— percepción generalizada

¹⁵ El distrito 1 funcionó como municipal de El fuerte, el distrito 6 como municipal de Sinaloa municipio, el distrito 9 como municipal de Salvador Alvarado, el distrito 10 como municipal de Mocorito, el distrito 19 como municipal de Elota; y el distrito 24 como municipal de El Rosario.

de que en esta ocasión el INE se llevaría el trabajo más pesado —la capacitación— e hicieron suponer conveniente la reducción del personal requerido.

Aconteció, pues, que el día de la jornada electoral, algunos de los Consejos Distritales, que hicieron las veces de municipales sufrieron un cuello de botella, ya que al tener que realizar el computo de tres elecciones —gubernatura, diputaciones y ayuntamientos— y en aquellos casos donde se presentó un escenario de recuento total o parcial en más de una elección, el personal no resultó suficiente, aun con la habilitación de los supervisores y capacitadores electorales dependientes de las juntas distritales del INE.

Por ese motivo, hubo voces —entre ellas la mía y de consejeros distritales y municipales— que expresaron que, a pesar de las economías obtenidas, la reducción de consejos instalados y la contratación del mínimo personal operativo no fue tan buena idea después de todo, pues en los casos en que se presentó la circunstancia comentada en el párrafo anterior, el personal y las instalaciones de los consejos fueron insuficientes para llevar a cabo, simultáneamente, la sesión especial de cómputo y el recuento de votos donde hubo lugar.

Tomando en cuenta que los lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de computo marcan que la sesión es permanente —no debe suspenderse y debe mantener el quórum en todo momento—, y que en caso de existir recuento total o parcial, marcan la creación de tres grupos de trabajo con un punto de recuento por grupo —mínimo uno, máximo ocho—, dependiendo del número de paquetes a recontar, en un escenario ligero, donde se abrirían tres grupos de trabajo, con un punto de recuento cada uno, se necesitarían 12 personas como mínimo para operar cada grupo de trabajo, es decir, se tendría que contar al menos con 36 personas para operar —solo— el recuento; cuando las oficinas tenían 14 o 16 personas, en consecuencia, es mi percepción que las estructuras de los Consejos Distritales y Municipales en Sinaloa se quedaron chicas, no obstante con todo y el auxilio de los supervisores y capacitadores —SE y CAES— disponibles por parte del INE, sucedió que hubo consejos donde las jornadas de trabajo fueron verdaderamente extenuantes y se prolongaron en algunos casos hasta más de cuarenta y ocho horas.

En tal virtud, propongo la revisión del Reglamento Interior del IEES, a fin de incorporar en sus capítulos II y III, relativos a la integración y atribuciones de los Consejos Distritales y Municipales, que para el buen funcionamiento de los mismos, su estructura orgánica deberá garantizar atender todas las necesidades del servicio, ampliando con esto la posibilidad de contratar al personal necesario —de manera escalonada si se estima pertinente—, pero no de manera restrictiva como lo hace el art. 87 del citado reglamento, cuando termina diciendo que

se atenderá en todo momento a la disponibilidad presupuestaria; pues, al contrario, lo ideal es que el proyecto de presupuesto contemple la satisfacción de todas las necesidades del Instituto y no que el este se supedite al presupuesto para determinar las estructuras de sus órganos desconcentrados temporales, los cuales son responsables de ejecutar las funciones medulares de la preparación y desarrollo de los procesos electorales.

V. EJERCICIO DE LA FACULTAD DE ATRACCIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO LOCAL

La atracción es una de las nuevas atribuciones con que la reforma electoral proveyó a la autoridad electoral nacional —INE—, otorgándole la facultad de atraer, precisamente, a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPLE, cuando su trascendencia así lo determine o para sentar algún criterio de interpretación¹⁶.

La propia CPEUM y la LGIPE contemplan que para ejercer esta atribución es preciso que se actualicen dos cosas: la primera, que se trate de un asunto que recaiga en los supuestos que establece la LGIPE y se cuente con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General del INE, a diferencia de la atribución de asunción, para la atracción la ley no especifica los supuestos aplicables, sino que deja a criterio del INE la trascendencia del asunto, así como la determinación del ejercicio de la facultad en el caso de que se trate de sentar algún criterio de interpretación, la petición de atracción solo podrá formularse por, al menos, cuatro de los consejeros electorales del INE o por la mayoría del Consejo General del OPLE de que se trate, en cualquier momento del proceso electoral¹⁷.

Se considera que una cuestión es trascendente cuando su naturaleza revista de un interés cuya gravedad se refleje en una posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o los principios rectores de la función electoral local. Para la atracción de un asunto a fin de sentar criterio de interpretación, el INE deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir en la sociedad y en la función electoral, para la fijación de un criterio jurídico para casos futuros¹⁸.

En sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el 11 de marzo de 2015, mediante el acuerdo INE/CG87/2015, se aprobó

¹⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 41, fracción V, apartado C, numeral 11, inciso c).

¹⁷ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 124, numerales 1 y 2.

¹⁸ *Ibid.*, arts. 32, numeral 2, inciso h), y 120, numeral 3.

el reglamento para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en los Estados, a través del cual se establece el procedimiento para el ejercicio de la facultad de atracción, y posteriormente, el 3 de septiembre del mismo año, se aprobó también el acuerdo INE/CG830/2015, por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016, el cual, en su punto tercero resolutivo, estipuló la integración de una comisión temporal para el seguimiento a las actividades de dichos procesos.

En el último acuerdo referido se expresa que, derivado de la distribución de competencias entre el INE y los OPLE, resulta necesario analizar la pertinencia de emitir criterios, regulación o normativa en temas fundamentales vinculados con el ejercicio de las atribuciones del INE a fin de homogeneizar procedimientos y actividades; por ende, el INE realizó un análisis de las legislaciones locales que celebrarían elecciones en 2016, como Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas; de este análisis se advirtieron algunas diferencias en la regulación electoral, debido a la diversidad de procedimientos que comprenden en materia de escrutinio y cómputo cada una de ellas.

Esta diversidad de procedimientos, y considerando la relevancia que el escrutinio y cómputo en la casilla, tiene para el cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad que rigen la función electoral, y para homogeneizar los procedimientos y actividades de la función electoral, contribuyendo así al desarrollo de la vida democrática; a la celebración periódica y pacífica de las elecciones, a la autenticidad y efectividad del sufragio en los procesos electorales locales fueron los argumentos principales contenidos en acuerdo INE/CG174/2016, mediante el cual la autoridad electoral nacional consideró necesario ejercer su facultad de atracción y emitir los criterios en este particular por los OPLE.

El art. 29 del reglamento del INE para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas, mandata que la resolución que recaiga a la facultad de atracción será vinculante y notificada por oficio a los OPLE, a los partidos políticos con registro en las entidades federativas y, en su caso, a los candidatos independientes y debe publicarse en el *Diario Oficial de la Federación*.

Cuando el ejercicio de la facultad de atracción pudiera parecer discrecional, sobre todo en los casos en sea el propio Consejo General del INE el que la propone, y a razón de ser también este el que valora la trascendencia del asunto y resuelve la aprobación de la misma, o en aquellos casos en los que al ejercerse en cualquier momento de un proceso electoral local en marcha, alguno de los actores considere que

existe una afectación al principio de certeza o que vulnera la soberanía de las entidades, la LGIPE prevé la posibilidad de que las resoluciones correspondientes a esta función puedan ser recurribles ante el Tribunal Electoral¹⁹.

Cabe mencionar que los acuerdos que marcaron la pauta para la realización del escrutinio y cómputo en las casillas y el desarrollo de la sesión especial de cómputos distritales y municipales —acuerdos INE/CG174/2016 y INE/CG175/2016— fueron aprobados por el Consejo General del INE el 30 de marzo de 2016, a tan solo dos meses —sesenta y seis días— de la fecha de las elecciones en Sinaloa, lo que implicó un cambio importante en el diseño y elaboración de la documentación electoral, atribuciones que corresponden al IEES²⁰, en especial en las actas de escrutinio y cómputo, por lo que se tuvo que reelaborar todo lo que ya se había trabajado, dejando a las áreas responsables con poco tiempo para la producción de las mismas y la adecuación de los lineamientos del desarrollo de la sesión especial de cómputos conforme a las disposiciones emitidas.

Primeramente, la aceptación de la coordinación que ahora el OPLE debe tener con el INE, y posteriormente su implementación, no ha resultado nada sencilla para ninguna de las dos instituciones, evidentemente el ejercicio de la facultad de atracción del INE sobre cualquier asunto implica efectuar cambios importantes que traen consigo nuevas reglas, que inciden en la estructura y el ejercicio de las facultades del IEES y del propio INE —principalmente en sus juntas locales y distritales—, por lo que resulta urgente y necesario una retroalimentación del proceso que se acaba de vivir. En este tema, propongo una evaluación cruzada de ambos institutos —no solo del INE hacia el OPLE—, de la cual puedan aflorar todas las áreas de oportunidad para afinar los mecanismos de comunicación entre ambas instituciones y, a la luz de la experiencia, sembrar ideas cuya cosecha sea el perfeccionamiento de todos los procedimientos que implican la organización de una elección.

VI. LINEAMIENTOS EN MATERIA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO

Tanto el INE como el IEES son organismos públicos autónomos, cada uno en su ámbito de competencia y de acuerdo con las atribuciones otorgadas, encargados de llevar a cabo y garantizar la legítima celebración de los comicios; y en el ejercicio de sus funciones tienen la obligación de aplicar las disposiciones generales que establezcan la

¹⁹ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 124, numeral 5.

²⁰ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, arts. 135 y 145, fracción VII.

CPEUM, la Ley general en la materia y las leyes electorales locales, para lo cual resulta indispensable emitir reglas, lineamientos y criterios que establezcan la manera de ejercer las facultades legalmente conferidas.

«La autonomía del órgano administrativo electoral se expresa de formas jurídicas diversas que van configurando su capacidad de decidir, regular y actuar con el único sometimiento que le impone el derecho como elemento directivo de su actuación.

Esta posición relevante dentro de la organización estatal no implica una situación de actuación libre al no estar subordinado a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, sino que el mecanismo de control de su actuación queda sujeto a la revisión de todos sus actos a través de los órganos jurisdiccionales especializados que, previo análisis técnico-jurídico, tiene posibilidades de “anular” el acto arbitrario»²¹.

En este contexto, la autoridad electoral puede emitir diversas normas jurídico-administrativas con la finalidad de regular su ámbito de actuación que se circunscribe a la organización de las elecciones, llegando a ejercer una potestad normativa, aunque no tenga la atribución expresa, esta posibilidad le permite llevar a cabo las funciones asignadas —y de las que es responsable— con mayor eficacia y eficiencia.

Luego, entonces, el órgano electoral ubica su capacidad para emitir normas administrativas a la disposición de la ley, de tal manera que su potestad normativa se entiende creada y configurada por determinación legislativa (derivada) y no proviene de una extensión de la facultad reglamentaria constitucionalmente reconocida²².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ratifica esta idea en la jurisprudencia S3ELJ 01/2000 al admitir que «para que un reglamento se considere fundado basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley».

La jurisprudencia 30/2007 limita el alcance de la facultad reglamentaria al principio de subordinación jerárquica a la ley, lo que implica que el reglamento «no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar».

²¹ M. JIMÉNEZ DORANTES, *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*, Investigación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en línea), 15 de diciembre de 2010 (fecha de consulta: 8 de agosto de 2016). Disponible en www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_mjimenez.pdf.

²² *Ibid.*, p. 11.

Esto implica que, aunque la legislación permita un margen de regulación mayor a la norma, el órgano administrativo regulador no puede contraponerse a las disposiciones generales de la ley.

Al respecto, resulta ejemplificativa la sentencia SUP-RAP-239/2008, por la que la Sala Superior del TEPJF controla jurídicamente el exceso de la actuación normativa del Consejo General del otrora IFE, ya que este órgano administrativo excedió sus atribuciones reglamentarias e introdujo limitaciones o restricciones al concepto de «autoridades electorales» que ni la Constitución ni la legislación previeron, desvirtuando indebidamente su cometido reglamentario.

1. Lineamientos emitidos por el INE

El art. 1, párrafos 2.º y 3.º de la LGIPE, establece que las disposiciones de dicha ley son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y local respecto de las materias que establece la Constitución, y que las constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución Federal y en la Ley General.

Este mismo ordenamiento legal dispone que la aplicación de las normas contenidas en él, corresponden en sus respectivos ámbitos de competencia, al INE, al Tribunal Electoral, a los ÓPLE y a las autoridades jurisdiccionales locales en la materia, a la Cámara de Diputados y a la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión²³.

Derivado del acuerdo INE/CG830/2015, mediante el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016, el 30 de marzo de 2016, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, fue aprobado por nueve votos a favor y dos en contra el acuerdo INE/CG174/2016, a través del cual ejerce la facultad de atracción y se emiten los criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los procesos electorales locales ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos.

Dentro de las consideraciones que el Consejo General del INE tomó en cuenta para la emisión de los criterios que los OPLE deberán adoptar para la sesión especial de cómputo se encuentran: velar por el cumplimiento de los principios rectores de legalidad, objetividad, independencia, imparcialidad certeza y máxima publicidad, así como de la correcta aplicación de la legislación electoral —LGIPE— y, por ende, del marco normativo que le permite ejercer, en los procesos electorales locales, las funciones constitucionalmente otorgadas, tal como se advierte de la interpretación sistemática del art. 27, numeral 2, de

²³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 5, numerales 1 y 2.

la LGIPE; de tal modo, el INE podrá coordinarse y concertar acciones comunes con los OPLES para el cumplimiento eficaz de las respectivas funciones electorales que habrán de desplegarse en el ámbito local²⁴.

En paralelo al acuerdo INE/CG174/2016, en la misma fecha se emite el acuerdo INE/CG175/2016, cuyo como propósito es homogeneizar procedimientos y actividades, para lo cual se considera necesario que en las elecciones locales de 2016 los OPLE lleven a cabo los mismos procedimientos utilizados por el INE, pues las experiencias obtenidas en los procesos electorales federales de 2009, 2012 y 2015 han demostrado ser eficientes y eficaces, por lo que es necesario que los OPLE emitan sus lineamientos con base en los aspectos mínimos previstos por el acuerdo en mención²⁵.

Cabe mencionar que la armonización de la ley electoral local con la reforma constitucional en materia político-electoral de 2014 entró en vigor en julio de 2015, de tal suerte que fue materialmente imposible tomar en cuenta los acuerdos mencionados, pues fueron emitidos con posterioridad, por lo que —entre otras cosas— la LIPEES no considera las mismas causales de recuento que la Ley General y, por ende, tampoco la posibilidad de llevar a cabo el recuento de manera simultánea con los cómputos, ni todo lo que esta circunstancia conlleva en caso de presentarse este escenario, coyuntura que comprometió el desarrollo de la sesión especial de cómputo en los Consejos Distritales y Municipales, como se detallará más adelante.

2. Lineamiento emitido por el IEES

Acorde al art. 104, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE, corresponde a los OPLE aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos y criterios que establezca el INE, en ejercicio de las facultades que le confieren la Constitución y la ley.

Con la emisión de los acuerdos referidos durante el desarrollo del tema inmediato anterior, el INE normó la realización de los cómputos municipales, distritales de las entidades federativas, instruyendo a los OPLE con elecciones locales en 2016 a presentar para su revisión el proyecto de lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputo, a más tardar trece días antes de su aprobación por los respectivos Consejos Generales locales, que potestativamente deberían realizarse a más tardar el 30 de abril de 2016, de modo que el proyecto tendría que remitirse al INE el 17 de abril, a más tardar, para que en

²⁴ Acuerdo INE/CG174/2016, considerando 12. Aprobado por el Consejo General del INE el 30 de marzo de 2016.

²⁵ Acuerdo INE/CG175/2016, considerandos 103, 104, 105, 106 y 107. Aprobado por el Consejo General del INE el 30 de marzo de 2016.

un término de cinco días fuera revisado y observado en lo conducente, a fin de que los OPLE hicieran los ajustes necesarios y rindieran un informe ante la comisión temporal para el seguimiento de los procesos electorales locales²⁶, contando solo con diecisiete días para la elaboración del mismo, toda vez que el modelo fue aprobado el 30 de marzo de 2016.

En atención a las disposiciones vinculantes emitidas por el INE en materia de la celebración y desarrollo de la sesión especial de cómputo, y con estricto apego al índice marcado en el acuerdo INE/CG175/2016, una vez revisado el anteproyecto, con fecha 29 de abril de 2016, el IEES aprueba en sesión extraordinaria el acuerdo IEES/CG077/2016, mediante el cual se expiden los lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputo en los consejos distritales y municipales, materia del siguiente capítulo.

VII. DESARROLLO DE LA SESIÓN ESPECIAL DE CÓMPUTO

El capítulo X de la LIPEES establece lo relativo a los cómputos distritales y municipales, así como al recuento de votos. Dice que el cómputo distrital o municipal de una elección es la suma que realiza el Consejo Electoral correspondiente de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral o municipio²⁷. Y que durante —durante, no antes— dichos cómputos los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes podrán solicitar el recuento parcial o total de votos, cuando se actualice alguno de los supuestos previstos en la ley local²⁸.

El art. 254 de LIPEES establece que los Consejos Electorales —Distritales y Municipales— celebrarán sesión para hacer el cómputo de cada una de las elecciones a partir de las ocho horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, bajo el siguiente procedimiento:

1. El Consejo Distrital realizará primeramente el cómputo de la elección de diputaciones y posteriormente la de la gubernatura del Estado.
2. El Consejo Municipal realizará el cómputo de la elección de la presidencia municipal, síndico procurador y regidurías respectivas.
3. Cada uno de los cómputos a que se refieren los párrafos anteriores se realizarán ininterrumpidamente hasta su conclusión. Al instalarse

²⁶ Acuerdo INE/CG175/2016, punto de acuerdo tercero. Aprobado por el Consejo General del INE el 30 de marzo de 2016.

²⁷ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, art. 252.

²⁸ *Ibid.*, art. 253.

la sesión, se iniciará la elaboración de un acta circunstanciada, en la que se harán constar los resultados e incidentes que ocurriesen durante su celebración.

4. Los consejos electorales, en sesión previa a la jornada electoral, podrán acordar que los miembros del personal operativo puedan sustituirse o alternarse entre sí en las sesiones o que puedan ser sustituidos por otros miembros del sistema; asimismo, que los consejeros electorales y representantes de partidos políticos y candidatos independientes, si los hubiere, acrediten en sus ausencias a sus suplentes para que participen en ellas, de manera que se pueda sesionar permanentemente.

Este artículo establece de manera general las bases para la celebración de la sesión especial de cómputo, pero son los arts. 255, 256 y 257 de la LIPEES los que señalan detalladamente el procedimiento al que los Consejos Distritales y Municipales deberán sujetarse para el cómputo de la votación de que se trate, y esos artículos, por ende, tienen las causales de recuento.

Quiero destacar, adelantando un poco lo que será motivo del siguiente capítulo, que el hecho de que la legislación local que regula la materia electoral en la entidad no contemple todos los supuestos de recuento previstos en la ley general, fue uno de los principales retos a los que los Consejos Distritales y Municipales debieron enfrentarse el día de la sesión especial de cómputo, incluso desde un día anterior, en la celebración de la reunión de trabajo previa, pues esta tampoco se encuentra prevista en la ley local; sin embargo, los lineamientos para el efecto, al haber sido emitidos en concordancia con la LGIPE, sí contemplan estos escenarios.

Otro caso no contemplado en la ley local, pero sé en los lineamientos, es el análisis y clasificación preliminar de las actas y paquetes electorales para identificar aquellos en los que pueda existir causa legal para ser materia de recuento conforme a la ley; otra diferencia es que el lineamiento contempla también que en dicho informe se deberá incluir un apartado sobre la presencia o no del indicio de una diferencia igual o menor del 1 por 100 entre el primero y segundo lugar en la votación, para que en su caso sea solicitado el recuento total de votos²⁹.

Este fue, sin duda, el caso de mayor relevancia en las discusiones sostenidas en las mesas al interior de cada Consejo, pues surgió entre los representantes de los candidatos la reyertera sobre la aplicación de la ley general sobre la ley local en la materia, y sobre el correcto o incorrecto actuar de la autoridad electoral al respecto.

²⁹ Lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputo en los Consejos Distritales y Municipales en el Estado de Sinaloa, Proceso electoral 2015-2016, arts. 19 y 20.

VIII. CAUSALES DE RECUENTO

De conformidad con las bases establecidas en la CPEUM y en las leyes generales en la materia, tanto las constituciones y leyes locales electorales garantizarán que se señalen los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativos y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación³⁰.

La LIPEES establece que los representantes de los partidos políticos o candidatos independientes podrán solicitar el recuento parcial o total de votos de una elección, cuando durante los cómputos distritales o municipales a cargo de los consejos respectivos se actualice alguno de los supuestos previstos en la propia ley³¹.

El art. 255 de la LIPEES, en las fracciones que a continuación se enumeran, establece como causales de recuento en el cómputo distrital de la votación para diputaciones las siguientes:

«II. Si los resultados no coinciden, no obrase la copia en poder del presidente o no se contenga el original en el paquete, la presidencia del Consejo abrirá el sobre que contenga las boletas y procederá a su escrutinio y cómputo. El resultado del mismo se hará constar en un acta individual de la casilla en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada.

III. A continuación se abrirán las cajas con muestras de alteración y se realizarán, según el caso, las operaciones señaladas en las fracciones anteriores, haciéndose constar lo procedente en el acta circunstanciada.

VII. Cuando existan errores o alteraciones evidentes en las actas, el Consejo Electoral deberá realizar nuevamente el escrutinio y cómputo, lo que se hará constar en el acta circunstanciada».

De igual manera se procederá al recuento, cuando las actas consignen que todos los votos fueron emitidos a favor de un mismo candidato.

«VIII. Si al término de la sesión de cómputo, su resultado arroja una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre los dos candidatos con mayor votación, el representante del partido político o candidato independiente, que se ubique en segundo lugar podrá solicitar que se realice el recuento total de los votos del distrito. El Consejo solo accederá a la solicitud si esta se presenta antes de que el acta de cómputo distrital haya sido elaborada y firmada por los integrantes del Consejo con derecho a voto».

Cuando conforme a la presente fracción se apruebe la realización de un recuento total de votos del distrito, se excluirán del procedimiento

³⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, art. 116, apartado IV, inciso i).

³¹ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, art. 253.

los paquetes de las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento de conformidad con lo dispuesto en la fracción II de este artículo.

Tratándose de la elección de la gubernatura, presidencias municipales, síndico procurador y regidurías serán aplicables las disposiciones del procedimiento para el cómputo distrital de la votación para diputaciones en lo que corresponde a los recuentos de votos³².

En lo que respecta a la ley general, las causales de recuento se encuentran contenidas en el art. 311, numeral 1, incisos *b)* y *d)*, y numerales 2 y 3.

Existen dos diferencias entre las causales contenidas en la ley electoral local de Sinaloa y la ley general:

La primera es que, a diferencia de la LGIPE, la LIPEES no contempla el hecho de llevar a cabo nuevamente el escrutinio y cómputo de una casilla cuando el número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugar de votación³³.

La segunda, es que el numeral 2 del art. 311 de la ley general dispone que cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, y al inicio de la sesión exista petición expresa del representante del segundo candidato mencionado, el Consejo Electoral correspondiente deberá realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas; mientras que la legislación local tampoco contempla este supuesto, solo aquel que dice que si al término —al término, no durante— de la sesión de cómputo, su resultado arroja una diferencia igual o menor a un punto porcentual entre los dos candidatos con mayor votación, el representante del partido político o candidato independiente, que se ubique en segundo lugar, podrá solicitar que se realice el recuento total de los votos del distrito³⁴.

En el último caso se puede observar claramente que se trata de supuestos opuestos, uno prevé el hecho de que ante la existencia de indicios —palabra clave— de que la diferencia entre el primer y segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, se pueda solicitar al inicio —otra palabra clave— el recuento total de los votos del distrito de que se trate, mientras que en el segundo supuesto, que aquí se analiza, no contempla para nada los indicios, sino es contun-

³² *Ibid.*, arts. 256, último párrafo, y 257, último párrafo.

³³ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, art. 311, inciso *d)*, fracción II.

³⁴ Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, art. 255, fracción VIII.

dente cuando señala que si al término —también palabra clave— de la sesión de cómputo el resultado arroja una diferencia igual o menor a un punto porcentual, entre el primer y segundo lugar en votación, entonces, y hasta antes de que haya sido elaborada y firmada el acta de cómputo distrital, se podrá solicitar el recuento total de votos de la elección de que se trate.

Estas contraposiciones entre las leyes general y local que regulan la materia puso en situaciones un tanto complicadas a los órganos electorales distritales y municipales, máxime que el lineamiento que se les proporcionó contemplaba ambos supuestos, contenidos en ambas leyes.

Formando parte del órgano colegiado que emitió dichos lineamientos, y también autocrítica, es mi sentir que el IEES, queriendo cubrir todos los flancos posibles, retomó las causales de ambas leyes, cuando en todo caso debería ser el legislador, quien por acatamiento al mandato constitucional se preocupara por armonizar y no contradecir el marco jurídico nacional en la materia.

IX. CONCLUSIONES

El Sistema Nacional de Elecciones, uno de los principales motivos de la última reforma político-electoral en México, radica en la idea de formalizar un sistema electoral integral que consiga consolidar la democracia en todo el país mediante la homologación de los procesos electorales federales y locales; este reto significa que los diversos actores que intervienen en dichos procesos dispongan de un marco jurídico que los dote de las herramientas necesarias para ejercerlo, para lo cual resulta indispensable la armonización de las leyes locales.

A la luz del análisis de toda la información recabada y de las referencias allegadas para la realización de este ensayo, uno de los datos que más llamó mi atención fue la cantidad de casillas objeto de recuento parcial o total por diversos motivos, entre ellos la existencia de paquetes con muestra de alteración, inconsistencias en los resultados de las actas cotejadas, inexistencia del acta de escrutinio y cómputo, y, por supuesto, que la diferencia entre el primer y segundo lugar fuera de igual o menor al 1 por 100.

En una revisión de acta por acta de cada distrito —solo se obtuvo información de 22 de los 24 distritos y haciendo honor a la verdad, el tiempo para revisar los Consejos Municipales no fue suficiente— se encontró que 2.132 (dos mil cientos treinta y dos) paquetes se fueron a recuento, casi el 50 por 100 del total de casillas instaladas en el Estado —4.731— (cuatro mil setecientos treinta y uno), es decir, prácticamente se presentaron situaciones de recuento en todos los Consejos Distritales y Municipales.

Es mi impresión —lo suscribo a título personal— que la reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa no se llevó a cabo de manera efectiva, lo que dejó vacíos e inconsistencias que hicieron prácticamente imposible homologar nuestra reglamentación interior a los lineamientos emitidos por el INE, ocasionando algunas veces retraso en los procesos y, en otras, como en el caso que se aborda en este ensayo, pugnas entre los actores políticos y el IEES, que tuvieron que ver directamente con las causales de recuento contenidas en la ley general en contraposición con la ley local, con la posibilidad de llevar a cabo el recuento simultáneamente con los cómputos y creación de grupos de trabajo para ello, incluso con la reunión de trabajo previa donde se dará a conocer el informe preliminar de los paquetes y determinará si existe indicio para un recuento total, n que no comparto, desde luego porque formo parte de un Organismo Público Local; pero al margen de eso, porque no creo que la naturaleza del Sistema Nacional de Elecciones sea excluyente; al contrario, debe ser incluyente, pues estoy convencida de que la posibilidad de que se concrete dependerá en gran medida de los Organismos Públicos Locales.

La ruta de la reforma electoral está trazada, la coordinación de los Organismos Públicos Locales con el INE es ineludible, necesaria y constitucionalmente obligatoria. Es innegable que el INE es la base para la transmutación al Sistema Nacional de Elecciones, pero también que no podrá hacer esta transformación solo, necesita de los OPLES, ambos organismos tendremos que desaprender lo que estaba hecho costumbre y volver a aprender la dinámica que implica articular esfuerzos en este proceso de enseñanza conjunto, de instrumentación paulatina y gradual donde el aprendizaje y la autocrítica se vuelven fundamentales. Para que esto realmente sea productivo es elemental instrumentar procedimientos efectivos de evaluación-retroalimentación de todos los procesos, principalmente los de comunicación, que como en casi todas las relaciones —de cualquier tipo— es indispensable. No debemos ni podemos deslindarnos de la responsabilidad que implica cada proceso.

Es mi visión que el INE, en lo que se refiere a la homologación de los parámetros de aplicación de las leyes y lineamientos, deberá conceder una tregua a los OPLE para que estos, de acuerdo con sus particularidades normativas lleven a cabo una verdadera conciliación del marco jurídico local con el general; para los OPLE, por su parte, el reto es transformarse en instituciones fuertes, vitales para la consolidación de la democracia mediante el Sistema Nacional de Elecciones, como lo prevé la CPEUM, pero insisto, es necesario y urgente pasar revista a los dispositivos legales, a los mecanismos de operación de las elecciones, y a las prácticas políticas y sociales de cada entidad federativa, pues son factores explicativos de los desafíos, las deficiencias y áreas de oportunidad en este campo.

En este sentido, la homologación de la ley local al marco jurídico general no puede esperar más, específicamente en el caso que nos ocupa: es elemental reformar los capítulos X y XI de la LIPEES, relativos a los cómputos distritales y municipales y al recuento de votos, y del cómputo estatal respectivamente, para que contemple las causales de recuento y los supuestos jurídicos previstos en la LGIPE y los lineamientos emitidos por el INE y el IEES. Eso evitará una discordancia que pueda ser sujeto de impugnaciones por los actores políticos que se sientan afectados en su derecho, sobre todo, abonando a la certeza, principio rector de los órganos electorales.

Concluyo con la premisa inicial: sin menoscabo de la autonomía de las entidades federativas, las leyes electorales locales no deben dejar lugar a confusiones, sino definir claramente las reglas, pues cada elección no es asunto menor, se trata de la gobernabilidad de los Estados, la legitimidad de las autoridades y la credibilidad de los OPLE en su actuación como árbitros imparciales de la contienda electoral local.

X. BIBLIOGRAFÍA

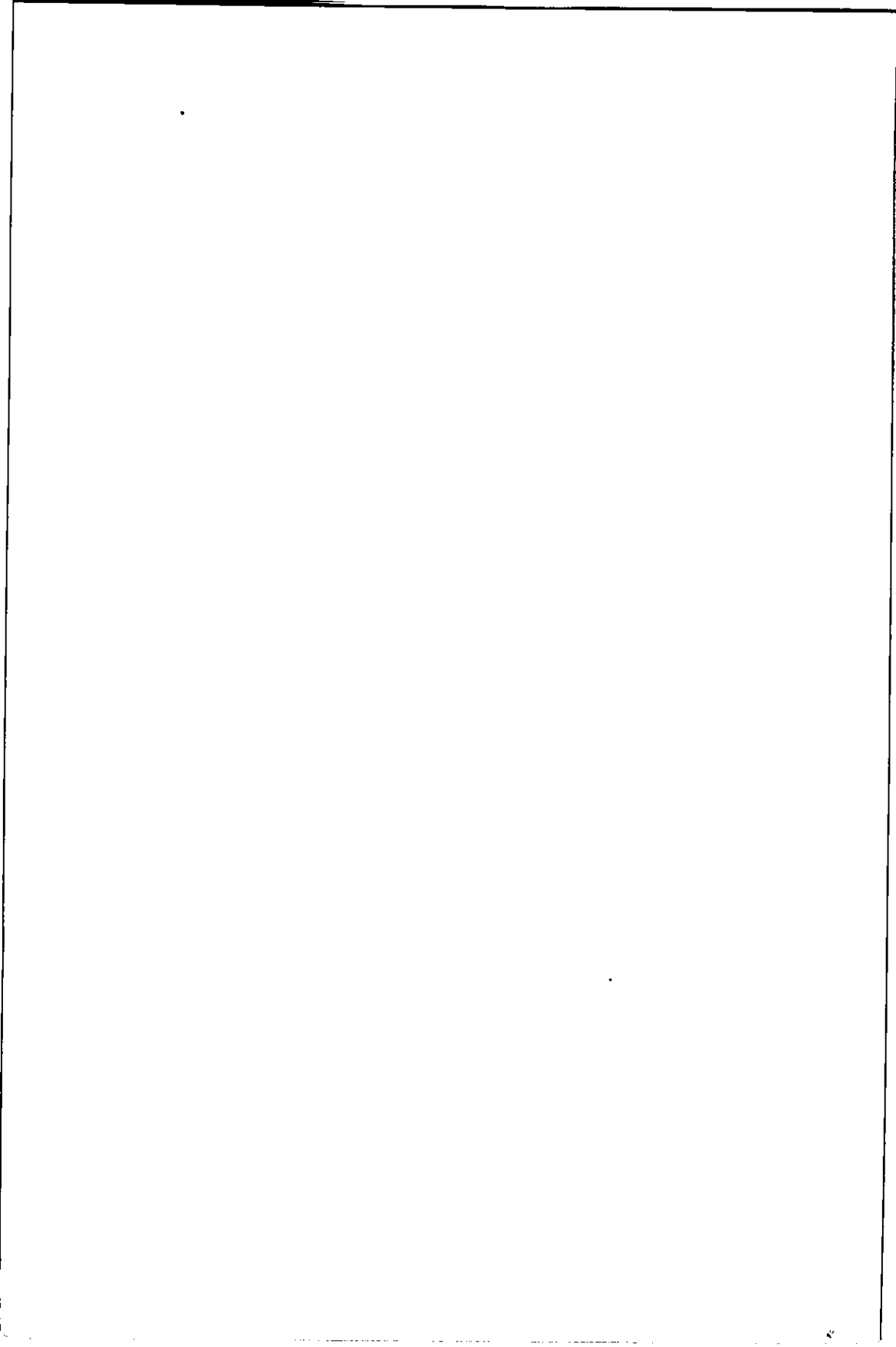
- Acuerdo del Consejo Estatal Electoral de Sinaloa EXT/05/012. Mediante el que se aprueba el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal 2015, para el Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (en línea), 29 de agosto de 2014 (fecha de consulta: 5 de agosto de 2016). Disponible en <http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos/2/2/Adjuntos/AIP2220148293353968.pdf>.
- Acuerdo INE/CG87/2015. Por el que se aprueba el reglamento del instituto nacional electoral para el ejercicio de las atribuciones especiales vinculadas a la función electoral en las entidades federativas (en línea) (fecha de consulta: 2 de agosto de 2016). Disponible en http://norma.ine.mx/documents/27912/1351280/2015_INE_CG87_Acdo_atribuciones_especiales.pdf/374de905-98eb-4616-9912-c71f99cda344.
- Acuerdo INE/CG830/2015. Por el que se determinan las acciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales locales 2015-2016 (en línea) (fecha de consulta: 2 de agosto de 2016). Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2015/09_Septiembre/CGex201509-02_02/CGex2_201509-02_apl.pdf.
- Acuerdo INE/CG174/2016. Por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se emiten criterios que deberán observarse para la realización del escrutinio y cómputo de los votos en las casillas en los procesos electorales locales ordinarios a celebrarse en 2015-2016, así como los extraordinarios que resulten de los mismos (en línea) (fecha de consulta: 5 de agosto de 2016). Disponible en <http://ine.mx/archivos2/CentroDeAyuda/Resultado-sElectoral-es/PREP/Sinaloa/2016/docs/pdf/INE-CG174-2016.pdf>.
- Acuerdo INE/CG175/2016. Por el que, en ejercicio de la facultad de atracción, se establecen los criterios generales para normar la realización

- de los cómputos municipales, distritales y de entidad federativa de los procesos electorales ordinarios locales 2015-2016, así como, en su caso, los extraordinarios que resulten de los mismos (en línea) (fecha de consulta: 5 de agosto de 2016). Disponible en http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2016/03_Marzo/CGex201603-30_2a/CG2ex201603-30_ap_2.pdf.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *Diario Oficial de la Federación*, 10 de febrero de 2014.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, Periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 042, 6 de abril de 2016.
- EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL**. Documento publicado por el Gobierno de la República (en línea) (fecha de consulta: 5 de agosto de 2016). Disponible en https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*, 19 de octubre de 2015.
- Instituto Electoral del Estado de Sinaloa, Lineamientos para el desarrollo de la sesión especial de cómputo en los consejos distritales y municipales en el Estado de Sinaloa. Proceso electoral 2015-2016 (en línea) (fecha de consulta: 27 de agosto de 2016). Disponible en <http://www.cee-sinaloa.org.mx/publico/transparencia/previa.aspx?archivo=http://admin.cee-sinaloa.org.mx/Sistema/include/Archivos\2\2Adjuntos\AIP2220164301433942.pdf>.
- JIMÉNEZ DORANTES, M. (2010). *Capacidad normativa y autonomía de los órganos electorales. El caso del IFE*, Investigación. Tribunal Electoral del Poder judicial de la Federación (en línea), 15 de diciembre (fecha de consulta: 8 de agosto de 2016). Disponible en www.te.gob.mx/ccje/Archivos/investigacion_mjimenez.pdf.
- Ley de Ingresos y Presupuesto de Egresos para el Estado de Sinaloa, 2015, Decreto 268 (en línea) (fecha de consulta: 10 de agosto de 2016). Disponible en http://transparenciasinaloa.gob.mx/index.php?option=com_flexicontent&view=items&id=99&Itemid=154.
- Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, Decreto 364, Periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 084, 15 de julio de 2015.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Sinaloa. Decreto 258. Periódico Oficial *El Estado de Sinaloa*, núm. 40, 2 de abril de 2003.
- Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Diario Oficial de la Federación*, 23 de mayo de 2014.
- SER, Boletín informativo «La política de derechos humanos de México», *Reforma político-electoral* (en línea), 4 de agosto de 2014, núm. 64 (fecha de consulta: 26 de agosto de 2016). Disponible en <https://consulmex2.sre.gob.mx/frankfurt/index.php/servicios-3/boletin-main/boletin-archivo>.
- SOTO ACOSTA, L. C., «Sistema nacional electoral. El gran reto», *Revista Jurídica de la UNAM* (en línea) (fecha de consulta: 25 de agosto de 2016). Disponible en <http://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-electoral/article/view/10080/12108%20supremacia%20constitucional%20en%20>

la%20aplicaci%C3%B3n%20de%20la%20sleyes%20electorales%20estatales.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Tesis Jurisprudencial núm. 30/2007, *Facultad reglamentaria. Sus límites*. México, Distrito Federal, 17 de abril de 2007 (en línea) (fecha de consulta: 3 de agosto de 2016). Disponible en [file:///C:/Users/Perla/Downloads/2045%20\(3\).pdf](file:///C:/Users/Perla/Downloads/2045%20(3).pdf).

UGALDE CALDERÓN, F. V., «Órganos constitucionales autónomos», *Revista del Instituto de la Judicatura Federal* (en línea), núm. 29 (fecha de consulta: 16 de agosto de 2016). Disponible en <http://www.ijf.cjf.gob.mx/publicaciones/revista/29/Filiberto%20Valent%C3%ADn%20Ugalde%20Calder%C3%B3n.pdf>.



Otros títulos en esta colección

Derecho electoral mexicano. Una visión local:
Jalisco

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín
Miranda Camarena (Comps.)

Derecho electoral mexicano. Una visión local:
Distrito Federal

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín
Miranda Camarena (Comps.)

Derecho electoral comparado

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín
Miranda Camarena (Comps.)

Derecho electoral mexicano. Una visión local:
Baja California

Luis Antonio Corona Nakamura y Adrián Joaquín
Miranda Camarena (Comps.)



Esta investigación de enfoque exploratorio muestra un análisis de las modificaciones y el impacto que trajo la reforma político-electoral de 2014 en la normativa electoral del estado de Sinaloa y, en consecuencia, en el proceso electoral 2015-2016 de esta entidad federativa.

El capitulado que comprende la presente obra aborda temas específicos derivados de la taxonomía de la reforma en cita, siendo estos los tres ejes que se expusieron: autoridades electorales, régimen de partidos y fiscalización y rebase de tope de gastos de campaña. El desarrollo de los temas refleja un estudio teórico-normativo que tiene por objeto advertir y dar a conocer las nuevas reglas del juego de la democracia en el estado de Sinaloa.

Este trabajo de investigación es útil para el lector que se encuentra vinculado con el Derecho electoral, ya que podrá encontrar en él la materialidad del contexto de una reforma que modificó el andamiaje institucional en materia electoral.