



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ELECTORAL

EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO:
UN ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO PARA SU USO EN
ELECCIONES A JEFATURA DE GOBIERNO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

JESÚS JAVIER FLORES RODRÍGUEZ



DIRECTOR DE TESIS:
DR. ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

NOVIEMBRE 2020



Universidad Nacional
Autónoma de México

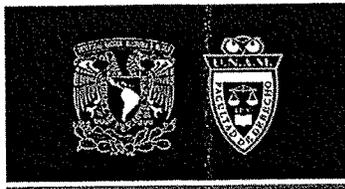


UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



SEMINARIO DE DERECHO ELECTORAL

FACULTAD DE DERECHO

FD/SDE/008V/2020

LIC. IVONNE RAMÍREZ WENCE

DIRECTORA GENERAL DE ADMINISTRACIÓN ESCOLAR
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

PRESENTE

Me permito informar que la tesis para optar por el título de Licenciado en Derecho inscrita en este Seminario por el alumno **Jesús Javier Flores Rodríguez**, con número de cuenta **312143741**, bajo la dirección del **Dr. Armando Hernández Cruz**, registrada ante este Seminario como **“EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO PARA SU USO EN ELECCIONES A JEFATURA DE GOBIERNO.”**, satisface los requisitos reglamentarios respectivos, por lo que con fundamento en el artículo 10, punto número 8, del Reglamento para el funcionamiento de los Seminarios de la Facultad de Derecho, otorgo mi **APROBACIÓN** de la tesis y autorizo su presentación al jurado recepcional en los términos del Reglamento de Exámenes Profesionales y de Grado de esta Universidad.

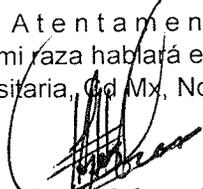
Cabe señalar que el contenido de las ideas expuestas en la investigación, así como su defensa en el examen oral, son de la absoluta responsabilidad del autor, esto con fundamento en el artículo 21 del Reglamento General de Exámenes y la fracción II del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Universidad Nacional Autónoma de México.

De acuerdo con lo anterior y con fundamento en los artículos 18, 19, 20 y 28 del Reglamento General de Exámenes Profesionales, solicito a usted ordene la realización de los trámites tendientes a la celebración del examen profesional del alumno mencionado.

El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes, contados de día a día, a partir de aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que, transcurrido dicho plazo sin haber llevado a efecto el examen, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que sólo podrá otorgarse nuevamente si el trabajo recepcional conserva su actualidad y en caso contrario, hasta que haya sido actualizado, todo lo cual será calificado por la Secretaría General de esta Facultad.

Sin otro particular, reciba un afectuoso saludo.

Atentamente
“Por mi raza hablará el espíritu”
Ciudad Universitaria, Cdmx, Noviembre 03 2020


Dr. José Luis López Chavarría
Director del Seminario



Oficina: 56221680

AGRADECIMIENTOS

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Por dotarme de todos los conocimientos, enseñanzas y aprendizajes dentro y fuera del aula desde la preparatoria, por permitirme decir orgullosamente que fui, soy y seré universitario.

A LA FACULTAD DE DERECHO

La institución que me formó como abogado y a quien quedaré eternamente agradecido por sembrar en mí la inquietud de nunca dejar de aprender y buscar nuevas experiencias.

A MI FAMILIA

A ustedes que nunca me dejaron solo y me enseñaron el valor que tiene cada esfuerzo hecho por las personas que queremos.

AL DOCTOR ARMANDO HERNÁNDEZ CRUZ

Por su incondicional apoyo en la guía de este trabajo, abogado y servidor público que me ha inspirado a seguir trabajando por mis ideales.

DEDICATORIA

A Guadalupe Rodríguez Álvarez, quien me enseñó todo lo que una persona puede hacer y soportar por amar a alguien, quien estuvo desde el primer momento a mi lado, quien me levantó cada mañana para ir a la escuela, desde el primer día del kínder hasta el último día de la universidad.

Para quien soporta mis cambios de humor, limpia mis lágrimas, festeja mis logros, me levanta de los fracasos, me guía en los momentos más confusos y me da consejos que nunca olvidaré.

Para quien me enseñó que debo ser un hombre...

Para esa mujer que cada día tenía una sonrisa, aunque tuviese mil problemas, me inculcaba día a día el amor por el estudio y me daba el mejor y más valioso regalo de todos: mi formación académica.

Para esa señora que nunca demostró cuán cansada, enferma, desvelada, preocupada, triste y sensible estaba para que nosotros no viéramos la magnitud de las cosas que pasaban alrededor.

Lograste, contra todo pronóstico, tener a dos (próximamente tres) universitarios, y demostrar que el único límite es uno mismo.

Para ti, má. Muchas gracias por todo, y por tanto, una vida no alcanza para agradecerte todo lo que haces en mí.

Eres la persona que más admiro y algún día quiero ser un poco de la gran persona que tú eres.

¡Muchas gracias por todo!

Para Paola, fuiste quien me hizo dimensionar todo lo que había en mi entorno, que no me dejó solo cuando ni yo me soportaba, la que no perdió el curso y supo guiar a una familia entera, que no se rindió y logró lo que algunos no podrán.

Para mi hermanita, a ti que lograste romper esa idea de que no podríamos llegar a donde estamos ahora por venir de un origen como el nuestro.

Cada día agradezco que seas mi familia y que me enseñes que la mejor riqueza somos nosotros.

Pao, muchas gracias por inyectarme el ánimo necesario para que lográramos ver todas las situaciones desde un enfoque diferente, no es suficiente lo que pueda hacer por ti para agradecerte todo.

Para Rafael, eres la personita más valiosa e increíble que alguien pueda conocer, gracias por venir a enseñarnos que lo más importante es vivir, no hay mejor regalo para mí que el simple hecho de tenerte en nuestras vidas.

Gracias por todo, muchachito, ya sólo faltas tú.

Para Javier Flores Durán: gracias por tus enseñanzas sumamente peculiares...

A Mamupa. Gracias por los ánimos y el cariño que siempre me has dado.

Espero que sea un buen regalo. ¡Feliz cumpleaños!

A la querida Edith. Sin planearlo estuviste en la mayor parte de este proceso, gracias por esas pláticas y motivaciones. Agradezco tus enseñanzas y el modo de ver la vida. Este logro también es tuyo, ¡gracias «tía»!

«- ... ¿Le decimos adiós?»

- *Le decimosn...»*

EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO: UN ANÁLISIS JURÍDICO-POLÍTICO PARA SU USO EN ELECCIONES A JEFATURA DE GOBIERNO.

ÍNDICE

| | |
|--|----|
| ÍNDICE | I |
| INTRODUCCIÓN | V |
| CAPÍTULO 1 FUNDAMENTO AL DERECHO A VOTAR EN MÉXICO | 1 |
| 1.1 Fundamento del voto en la República mexicana | 1 |
| Cuatro generaciones de reformas electorales según César Astudillo..... | 5 |
| Primera Generación | 5 |
| Segunda Generación | 9 |
| Tercera Generación..... | 15 |
| Cuarta Generación | 22 |
| 1.2 Fundamento del voto en la Ciudad de México | 28 |
| 1.3 Corriente positivista dentro del sistema electoral para la Ciudad de México..... | 35 |
| 1.4 Transmisión del poder a través del sistema electoral local..... | 37 |
| 1.5 Análisis al sistema electoral local con el federal | 41 |
| 1.5.1. Análisis al sistema electoral federal..... | 42 |
| 1.5.2. Análisis al sistema electoral local | 44 |
| 1.6 Democracia | 46 |
| 1.6.1. Democracia en la Federación | 48 |

| | |
|--|-----|
| 1.6.1.1. Democracia representativa | 49 |
| 1.6.1.2. Democracia constitucional | 51 |
| 1.6.1.3. Democracia sustancial | 53 |
| 1.6.2. Democracia en la Ciudad de México | 54 |
| 1.7 Sistema de Partidos | 60 |
| 1.7.1. Sistema federal | 63 |
| 1.7.2. Sistema local | 67 |
| 1.8 Abstencionismo en México | 69 |
| 1.9 Conclusiones del capítulo | 74 |
| CAPÍTULO 2 ESTADO DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO A PARTIR DE LA | |
| FEDERACIÓN | 78 |
| 2.1 Elecciones en México | 78 |
| 2.1.1. Proceso de elecciones para presidente de la República | 78 |
| 2.1.2. Proceso de elecciones para jefe de gobierno en la CDMX | 95 |
| 2.2 Proceso electoral en la Ciudad de México | 99 |
| 2.3 Actores que intervienen en el proceso electoral para la Ciudad de México | 105 |
| 2.3.1. Autoridades administrativas y jurisdiccionales..... | 106 |
| Instituto Nacional Electoral | 106 |
| Instituto Electoral de la Ciudad de México | 114 |
| Tribunal Electoral de la Ciudad de México | 116 |
| Relación del tribunal local con el TEPJF. | 118 |

| | |
|---|------------|
| 2.3.2. Partidos Políticos y candidatos..... | 120 |
| 2.3.3. Candidatos independientes..... | 126 |
| 2.3.4. Ciudadanía..... | 128 |
| 2.3.5. Autoridades auxiliares..... | 130 |
| 2.4 Marco normativo electoral nacional | 132 |
| 2.5 Marco normativo electoral local | 141 |
| 2.6 Experiencias del voto electrónico en la Ciudad de México..... | 144 |
| 2.7 Contexto político en la Ciudad de México para las elecciones a Jefe de Gobierno en 2018..... | 150 |
| 2.8 Conclusiones del capítulo | 153 |
| CAPÍTULO 3 EL VOTO ELECTRÓNICO EN LOS SISTEMAS SUBNACIONALES..... | 157 |
| 3.1 Justificación de la elección de sistemas subnacionales y no internacionales | 157 |
| 3.2 Baja California Sur | 160 |
| 3.2.1. Antecedentes | 160 |
| 3.2.2. Uso del voto electrónico y sus causas | 161 |
| 3.2.3. Resultados del voto | 167 |
| 3.2.4. Conclusiones | 169 |
| 3.3 Jalisco | 171 |
| 3.3.1. Antecedentes | 171 |
| 3.3.2. Uso del voto electrónico y sus causas | 172 |
| 3.3.3. Resultados del voto | 181 |

| | |
|--|-----|
| 3.3.4. Conclusiones | 186 |
| 3.4 Coahuila..... | 189 |
| 3.4.1. Antecedentes | 189 |
| 3.4.2. Uso del voto electrónico y sus causas | 191 |
| 3.4.3. Resultados del voto | 199 |
| 3.4.4. Conclusiones | 202 |
| 3.5 Conclusiones..... | 205 |
| CAPÍTULO 4 CONSIDERACIONES PARA IMPLEMENTAR EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD | |
| DE MÉXICO | 211 |
| 4.1 Consideraciones jurídicas | 212 |
| 4.2 Consideraciones políticas | 226 |
| 4.3 Consideraciones finales | 243 |
| CONCLUSIONES..... | 248 |
| BIBLIOGRAFÍA | 263 |
| BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA | 268 |
| REVISTAS Y NOTAS PERIODÍSTICAS | 269 |
| JURISPRUDENCIAS..... | 270 |
| LEGISLACIÓN..... | 270 |
| OTRAS FUENTES..... | 271 |

INTRODUCCIÓN

Si algo se ha mantenido a través de los años en el sistema electoral mexicano es el método de recepción de sufragios ciudadanos en los procesos electorales. La boleta en papel, el escrutinio y cómputo de los votos han sido mecanismos que persisten en el ejercicio democrático que cada tres y seis años renuevan los cargos de representación popular. Estos materiales han ofrecido a la ciudadanía la posibilidad de garantizar que su voluntad sea cumplida, pero también han demostrado la fragilidad con la que puede manipularse una casilla antes de llegar a recibir un voto ciudadano en la jornada electoral.

Normativamente la boleta en papel, la mampara, los plumones y las actas son el bastión principal del sistema electoral para asegurar que hay una periodicidad fija en el cambio de servidores públicos en los órganos legislativos y ejecutivos en el país. Políticamente, el voto es la acción primordial que fortalece la democracia, pues es uno de los pocos actos públicos donde se difumina casi completamente la desigualdad social; basta tener una credencial para votar vigente y no estar privado de los derechos político-electorales para acceder a su ejercicio.

Desafortunadamente desde el inicio de celebraciones de procesos electorales posteriores a la Revolución mexicana, los candidatos para ocupar cargos de representación popular y los personajes que detentan el poder público, han hecho valer malas prácticas que afectan a la democracia y su debido andamiaje jurídico-político, lo que ha afectado en gran medida a todas las partes integrantes del gobierno y a la propia representación con la que cada ciudadano debe sentirse identificado.

Desde su instauración y hasta la década de los años sesenta el sistema electoral mexicano no aceptó contrapesos políticos ni sociales, la clase política era homogeneizada por un solo partido que permitía la existencia de otros mini partidos para simular una democracia pluripartidista pero que no tenía ninguna posibilidad de obtener cargos por votación ciudadana ni mucho menos llegar a la presidencia de la nación.

Después de intensas manifestaciones sindicales y sociales se obligó al régimen a adoptar mecanismos que dotasen de legitimidad su actuar, lo que resultó en un proceso gradual para lograr que las minorías tuviesen voz y voto en las decisiones políticas nacionales. Desde ahí la democracia fue en aumento a través de los diputados de partido, posteriormente a los diputados de representación proporcional y seguidamente de una transición en los órganos ejecutivos locales.

Estas modificaciones se acompañaron de reformas al financiamiento público y privado, de cambios tanto a las legislaciones electorales como en la resolución de controversias en la materia; hasta lograr la constitución de órganos especializados y autónomos del órgano legislativo y judicial. No contemplaron un cambio en la recepción del voto ciudadano y aunque desde 1911 se permitía el uso de máquinas automáticas de votación, dentro de la llamada «Ley Madero»,¹ nunca se materializó tal oportunidad.

Fue hasta el año 2003 cuando el Distrito Federal, sede de los órganos de la Unión, comenzó el estudio de la urna electrónica basándose en el modelo brasileño, con la finalidad de modernizar el mecanismo que desde inicios del siglo XX se mantiene vigente. Tras los ejercicios exitosos del voto electrónico varias entidades federativas siguieron su ejemplo, como los casos de Coahuila y Jalisco, con resultados similares, pero con modificaciones técnicas y normativas. A la par de la modernización, se debe tener presente que la utilización de la urna electrónica ha de concatenarse con otros medios para su debida aceptación.

De esta forma, surgió la necesidad de realizar un análisis jurídico-político para establecer cuáles son las directrices requeridas en la implementación de la urna electrónica en el proceso de elección a la jefatura de gobierno de la CDMX, pues no basta con la mera intención de innovar el mecanismo de recepción del voto, se necesitan elementos sociales, económicos y políticos que coadyuven en su correcto uso.

¹ Téllez Valdés, Julio, *El voto electrónico*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

Para lograr dicho análisis es imperativo conocer los elementos básicos en los que se desarrolla la democracia en la federación y en la recientemente creada entidad federativa, desde el fundamento del derecho a votar en la república y en la CDMX; el proceso por el que se llevan a cabo los comicios presidencial y a jefatura de gobierno, su marco normativo, los actores que intervienen y contextos políticos; así como saber cuáles han sido las experiencias tecnológicas de aquellas entidades federativas que también hicieron uso de la urna electrónica, para finalmente relacionarlas con el otrora Distrito Federal.

Así, en el primer capítulo se abordará la interrogante de ¿cómo es posible la realización de los comicios a partir de una norma?, saber cuáles son los elementos teóricos que apoyan el derecho a sufragar y transmitir el poder a través de sistemas técnicos electorales, conocer conceptos que persisten a lo largo de la investigación como la «democracia» y el «sistema de partidos»; en este primer capítulo se abordan las razones jurídicas por las que es posible participar en la vida democrática mexicana en la federación y en la entidad federativa de la Ciudad de México, así como saber cuáles son las fallas que aquejan al sistema en su conjunto y cuál es su principal consecuencia: la abstención a votar.

Asimismo, se darán a conocer las generaciones de reformas que ha sufrido el sistema político-electoral mexicano, desde el pluralismo político, la autonomía de los órganos electorales, la paridad en la competencia electoral y hasta la reciente nacionalización de la función electoral.

Dentro del segundo capítulo se objetivó conocer la situación electoral que posee la CDMX a partir de las autoridades que rigen el proceso electoral, tanto nacional como local, así como de las entidades administrativas que intervienen en un momento determinado. De esta forma saber cuáles son las relaciones de coordinación que deben existir de acuerdo con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus leyes secundarias. A través de las legislaciones aplicables se ejemplificará la ruta que debe seguir el procedimiento de elección para presidente de la República y del titular de la jefatura de gobierno de la CDMX.

Aunado a esos tópicos corresponde revisar el contexto político-social del proceso electoral de 2018 en la jefatura de gobierno, pues dentro de las teorías políticas existentes se exige estar al tanto de cuáles son las condiciones exógenas de un procedimiento, para vislumbrar las consecuencias que pueden traer consigo las acciones tomadas.

El tercer capítulo aborda la experiencia de tres entidades federativas que, basándose en la experiencia del otrora Distrito Federal del año 2003, realizaron ejercicios de implementación de la urna electrónica en determinadas secciones electorales para demostrar su potencial funcionamiento y capacidad de eficientar procesos dentro de los comicios. Dicha comparación tiene como objetivo conocer la posición del Instituto Electoral de la Ciudad de México frente a otros institutos locales, así como la resolución de problemas que enfrentaron al momento de su implementación.

Este mismo capítulo pone de manifiesto la imposibilidad que tuvo cada organismo público local electoral desde el 2014 para presentar mejoras al sistema de recepción del voto debido a la reforma de ese año y cómo reaccionaron ante esta negativa legislativa.

Finalmente, en el capítulo cuatro se realizará el análisis desde la perspectiva jurídica y la política para implementar el uso de la urna en el proceso en cuestión. Desde el enfoque jurídico cuál es la situación normativa actual sobre la jornada electoral, qué se requiere modificar en la legislación y cuáles serían los efectos dentro del proceso; desde el enfoque político conocer la situación actual de toma de decisiones en la materia, cuáles son los beneficios de la urna y qué acciones han perjudicado el modelo de representación política.

CAPÍTULO 1 Fundamento al derecho a votar en México

«En un Estado democrático de derecho una ley que hiciera del derecho al voto una obligación sería un elemento tan extraño como una solidaridad impuesta por ley»

Jürgen Habermas

1.1 Fundamento del voto en la República mexicana

La República mexicana ha tenido una intensa historia sobre cómo se ha organizado el Estado con el fin de realizar elecciones democráticas que garanticen la transición del poder de una forma pacífica, con esta tarea se ha tenido a lo largo de la historia, una serie de normas que regulan el sistema electoral en los ámbitos federal y local.

A partir de 1911 se comenzó a celebrar elecciones periódicas en las que se elegían a los representantes de los órganos ejecutivo y legislativo, con la creación de partidos políticos se comenzó a acceder a candidaturas para una representación popular, pues en una democracia representativa, son los que cumplen un papel de mediación entre el gobierno y los ciudadanos, y que, entre otras funciones, se destaca la de proponer candidatos, realizar campañas electorales para obtener el apoyo de la ciudadanía y promover la democracia.

Esto se complementó con la figura del candidato independiente de algún partido político contemplado en la Ley Electoral de 1911 para la Renovación de Poderes Federales: Presidencia de la República, Diputados y Senadores; hecha por Francisco I. Madero, quien tuvo como propósito hacer un régimen auténticamente democrático donde prevaleciera la legalidad y legitimidad de quien llegara al poder.²

² Arreola Ayala, Álvaro (editor), *La ley electoral de 1911: un instrumento revolucionario / estudio introductorio de Álvaro Arreola Ayala*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012, p. 16.

En los artículos 12 y 22 de dicha ley se reconoce al candidato independiente y los requisitos o términos para su inclusión dentro del proceso electoral; así como ser el primer ordenamiento electoral en legislar los actuantes de los partidos políticos y a los candidatos sin partido, con la garantía de ofrecer la igualdad de derechos para ser votados y para sentar las bases de organización en las elecciones por tres décadas.³

En el periodo de 1910 a 1920 se tiene registro de cuatro leyes electorales, las cuales tienen características específicas y acordes con cada temporalidad en la que fueron promulgadas:⁴

- a) Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911 para la Renovación de Poderes Federales: Presidencia de la República, Diputados y Senadores.

En esta ley se contemplaron, entre otras cuestiones ya mencionadas, el derecho de los candidatos independientes a impugnar imprecisiones en el padrón electoral y a registrar representantes ante las mesas directivas de casilla, la imposición del principio del sistema de voto directo, hasta ese momento innovador, pues hasta esa fecha las elecciones eran por voto indirecto en tercer grado, es decir, para poder votar era necesario cubrir ciertos formalismos que estaban previstos desde las diputaciones provinciales en la Constitución de Cádiz:

- El primer grado es referente a las parroquias que existían en cada demarcación territorial, se elegía un representante por cada 30,000 habitantes, que a su vez fungía como el candidato parroquial, y éste se unía a otros candidatos de parroquias para formar un partido.
- En el segundo grado se conformaba cada partido por diferentes parroquias con el poder de ser elegidos Diputados de las Cortes.

³ *Ibidem*, p.17

⁴ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, 1ª ed., México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018, pp. 64, 65.

- En un tercer grado tenemos a los partidos ya conformados que tenían la oportunidad de ser representantes de la nación.

Este sistema de votación se mantuvo vigente con la misma esencia, pero con variaciones en su denominación, durante todo el siglo XIX.

Con la derogación de este método de elección se consideró a esta ley como una de las más modernas leyes a escala mundial, ya que se renovaban los órganos tradicionales federales, se crearon métodos de impugnación, se establecieron las elecciones primarias, las elecciones a diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República, así como de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN).⁵

- b) Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916.

Esta ley fue promulgada por Venustiano Carranza y se estableció como base la división de las municipalidades, las juntas empadronadoras y el censo electoral, las instalaciones de las casillas electorales y la forma de emitir el voto, así como la instalación de las juntas computadoras, la nulidad de las elecciones; en cuanto a los partidos políticos se tuvo la facultad de ordenar abstenerse a llevar un nombre o denominación religiosa, así como mostrarse a favor de una raza o creencia.

Al igual que en la ley anterior se reconocía la figura de los candidatos independientes y a los derechos que tenían en su calidad de votantes pasivos; se conserva la esencia de la ley de 1911.

- c) Ley Electoral del 6 de febrero de 1917.

Después de conformar al Congreso Constituyente y de la publicación de la Ley Suprema de 1917 se expidió esta ley electoral, en la que se agregaron dos capítulos referentes a las juntas preparatorias, la instalación de las cámaras y del Congreso de la Unión; del cómputo y calificación de votos para el cargo de presidente de la República entre otras cuestiones procedimentales.

⁵ *Ibidem*, p. 64.

d) Ley para la Elección de Poderes Federales del 2 de julio de 1918.

Venustiano Carranza, en su calidad de presidente de México, expide una nueva ley electoral en la que sigue la misma línea de sus antecesoras, se amplía la reglamentación respecto a las formas de empadronamiento, así como de los electores y los ciudadanos elegibles, situación por la cual es considerada como una copia de las anteriores.

Dentro de las figuras de las candidaturas independientes se destacaron los requisitos para impulsar esta figura con el fin de equiparar su postulación junto con la de los candidatos de partidos políticos.⁶

No se debe olvidar que, entre las leyes de 1911, 1916 y 1917, el país se veía envuelto en las pugnas violentas por Francisco I. Madero, Venustiano Carranza, Victoriano Huerta, Francisco Villa y Emiliano Zapata en varios puntos del país, razones por las cuales la materia electoral era sumamente importante, porque el nuevo régimen contemplaba la erradicación del carácter personalista del poder público. Por consecuencia existieron impedimentos legales para llegar al Congreso Constituyente de 1917 a personajes que fueron contrarios a las ideas institucionalistas,⁷ cuestión que está justificada a consideración propia, ya que el contexto por el que atravesaba el país no permitió tener certeza y respeto de los Huertistas hacia las legislaciones aprobadas.

Hubo dos aportaciones principales de este conjunto de leyes: el principio del voto directo y la conformación de los criterios que originan a los partidos políticos; esto además de la responsabilidad de cada entidad federativa para legislar en materia electoral, pues debían registrar a los escrutadores y crear la papelería electoral, facultades que derivaron en un control político del órgano ejecutivo local

⁶ Hernández Olmos, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, pp. 20-23.

⁷ Arreola Ayala, Álvaro, *Legislación electoral y partidos políticos en la República mexicana, 1917-1945*, 1ª ed., México, D.F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015, p. 110.

en los procesos electorales,⁸ esta etapa ocurrió desde el siglo XIX hasta 1946 donde se centralizó la tarea de organizar los procesos en una Comisión Federal Electoral presidida por el secretario de gobernación federal.

Durante siete décadas se observó un partido hegemónico en el sistema político mexicano, el cual se caracteriza por aparentar procesos democráticos, al celebrar elecciones periódicas, con partidos de oposición sin posibilidad de ostentarse con el poder; este partido tuvo diferentes nombres, en sus inicios se llamó el Partido Nacional Revolucionario (PNR) fundado por Plutarco Elías Calles, después fue refundado por Lázaro Cárdenas bajo el nombre de Partido de la Revolución Mexicana (PRM); y actualmente nombrado por Manuel Ávila Camacho como el Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Cuatro generaciones de reformas electorales según César Astudillo

Después de haber revisado estas leyes en las que se jugaba el futuro de la nación finalmente se consiguió un equilibrio para que el poder no estuviera en solo una persona por un tiempo indeterminado, César Astudillo⁹ propone que las reformas que se han hecho al sistema electoral mexicano tienen un hilo conductor que se guía por fines específicos. Se abordará cada una de ellas.

Primera Generación

En la primera generación se abarca las reformas de 1963, 1977 y de 1986 primordialmente; se trató sobre el desarrollo y fortalecimiento del pluralismo político, pues antes de esta generación en México se encontraba un partido hegemónico, donde existía una simulación de elecciones, se tenía un control total de las entidades federativas, un dominio de ambas cámaras del Congreso de la Unión y la particularidad que todos los presidentes pertenecieron a un mismo partido.

⁸ Hernández Cruz, Armando, *Prólogo de la obra*, en Arreola Ayala, Álvaro, *óp. cit.*, pp. 15, 16.

⁹ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 77 y ss.

Las reformas antes mencionadas fueron las principales que buscaron el pluralismo político, y tienen como estandarte a la de 1977, sin embargo, hubo modificaciones posteriores a éstas que también buscaron una contienda más equilibrada donde cualquier fuerza política tuviera voz, aunque no sin perder la cláusula de gobernabilidad del partido hegemónico. Esta cláusula destacó la forma en la que el partido en el poder tenía un control absoluto en el órgano ejecutivo federal, local y municipal, así como el órgano legislativo en sus ámbitos federal y local, aun cuando permitiese que candidatos de oposición tomaran curules y escaños en el legislativo.

En esta época la tarea de organizar las elecciones le pertenecía a la secretaría de gobernación a través de la Comisión Federal Electoral en la que había una libertad absoluta para cambiar las reglas del sistema electoral a conveniencia del partido único, no sin dejar latente la posibilidad mínima de competencia política real para no estar ante la figura del partido de Estado y conservar la hegemonía con un poco de legitimidad conseguida en las urnas.

La primera reforma en 1963 al artículo 54 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) ocurrió después de una serie de factores que obligaron al gobierno a hacer ajustes en la legislación de la materia, pues con el conflicto obrero-ferrocarrilero de finales de la década de 1950, el surgimiento de huelgas por parte de sindicatos, y el descontento del Partido Acción Nacional (PAN) por las supuestas irregularidades en las elecciones de 1958 y 1959 fueron motivos suficientes para impactar en la legitimidad del régimen.¹⁰

Se incluyó la figura de *diputados de partido* con la participación de las minorías de otros partidos en el órgano legislativo y poder dar una imagen de flexibilidad dentro del sistema político. Institutos políticos como el PAN, el Partido Popular Socialista (PPS) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM) lograron obtener curules dentro de la Cámara de Diputados y fue el presidente

¹⁰ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 80.

Gustavo Díaz Ordaz quien comenzó su mandato con diputados de oposición legalmente reconocidos.

La segunda reforma sucedió en diciembre de 1977 cuando el presidente José López Portillo envió una iniciativa de ley que reformaba a la CPEUM respecto del sistema electoral que no permitía una contienda justa para que se consiguiera una mayor competencia política. Se elevó a rango constitucional a los partidos políticos con la naturaleza jurídica de entidades de interés público con la finalidad de ampliar el sistema de partidos y su participación en el Congreso.

Adicionalmente se les dotó de financiamiento público indirecto,¹¹ de manera proporcional a los votos recibidos además del acceso a tiempos de radio y televisión en etapas de campaña, exenciones de tipo fiscal, franquicias postales y telegráficas.¹² Todas estas nuevas prerrogativas se vieron materializadas en la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), que fue aprobada en el Congreso en diciembre de 1977, a la par de 17 reformas y adiciones que eran necesarias para su correcto funcionamiento, así como a diversos artículos de la CPEUM.¹³

La modificación constitucional se fijó en 300 las circunscripciones uninominales, en los que se elige a un diputado por cada circunscripción por Mayoría Relativa (MR) y se crean las circunscripciones plurinominales para elegir a 100 diputados de RP. Las últimas elecciones que se llevaron a cabo bajo el sistema de 1977 y de la LFOPPE fueron las elecciones intermedias de 1985.¹⁴

El sistema que se adoptó con esta modificación se le conoce como «sistema mixto», es una estructura que mezcla elementos de mecanismos de MR y de RP, además que posee una particularidad fundamental: la sección del órgano legislativo

¹¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", en Carpizo Jorge, Fix-Fierro Héctor, Orozco Henríquez José de Jesús, Serna de la Garza José María (Editores), *Evolución de la organización político-constitucional de México, 1975-2010*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65-86.

¹² Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 82.

¹³ Específicamente los artículos 6, 41, 51, 52, 53, 54, 55, 60, 61, 65, 70, 73, 74, 76, 93, 97 y 115.

¹⁴ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 83.

que se elige por RP está dedicada a una adición que pretende compensar la desproporción de la representación elegida por medio de la MR.¹⁵

La tercera reforma de esta generación es la ocurrida en 1986 en la que se introdujo el cambio de elección de los senadores cada tres años de forma escalonada, un nuevo Código Federal Electoral que sustituyó a la LFOPPE y que fue aprobado en diciembre de 1986, un aumento en el número de curules de RP a 200 en la cámara de diputados la llevó a un total de 500 integrantes con la condición de que la oposición tuviera sólo un 30% de representatividad, lo equivalente a 150 curules.

La nueva estructura electoral sólo duró en las elecciones de 1988, el PRI únicamente obtuvo 260 curules por 240 de la oposición repartidos entre el PAN, PPS, PARM, Partido Mexicano Socialista (PMS) y Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN). El nuevo Código Federal Electoral eliminó el registro condicionado a agrupaciones, permitió las coaliciones y los frentes electorales.

Entre las reformas posteriores a la primera generación destacan la de 1990 en la que se reajustó el procedimiento de asignación del principio de proporcionalidad; la de 1993 donde se reacomodaron las asignaciones de las 200 curules de Representación Proporcional (RP) y la supresión a la cláusula de gobernabilidad y con ello la ampliación opositora en la cámara; en 1996 se modificó el régimen de partidos, donde se robusteció el financiamiento público y la creación de un sistema de acceso equitativo a los medios de comunicación, además de una renovada organización respecto de los diputados de RP.¹⁶

Sobre esta última reforma sobresale que ningún partido debería tener más de 300 curules por ambos principios con lo que se garantizó que el 40% de la

¹⁵ Valdés Zurita, Leonardo, *Sistemas electorales y de Partidos*, 5ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 16.

¹⁶ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 85.

cámara fuera de partidos diferentes al gobernante; mientras que en la cámara de senadores se duplicó el tamaño de 64 a 128 con un sistema electoral mixto.

Los resultados de estas reformas llevaron a que las elecciones de 1997 y de 2000 fueran resultado del pluralismo y la competitividad en la que ningún partido obtuvo una mayoría absoluta y en las segundas se tuviera por titular del órgano ejecutivo a un candidato no perteneciente al PRI.

Segunda Generación

Como se mencionó anteriormente, hasta 1946 las elecciones se organizaban de forma descentralizada por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas; posteriormente, se centralizó en una Comisión Federal Electoral, que estaba bajo el mando de la secretaría de gobernación y su funcionamiento variaba¹⁷ de acuerdo con las leyes ya estudiadas.

En el Código Federal Electoral de 1986 se aseguró la sólida presencia del partido del gobierno ya que se previó la integración del órgano con base en su fuerza electoral que, como se ha visto, poseía fuerza suficiente para favorecer al PRI, situación que se vio agravada después de las elecciones de 1988.

Después de la elección presidencial de 1988 donde participaron Cuauhtémoc Cárdenas, Heriberto Castillo, Carlos Salinas de Gortari, Manuel J. Clouthier, Gumersindo Magaña y Rosario Ibarra de la Piedra en la que fue ganador de la contienda el candidato del PRI se buscó modificar el Código Federal Electoral, sin embargo, con un mayor equilibrio de fuerzas políticas dentro de la cámara de diputados se logró un auténtico contrapeso entre órganos y se obligó a las partes políticas a dialogar para lograr consensos.

Estas elecciones fueron parte de una intensa actividad en la vida política, económica, social y cultural por la que atravesaba el país vinculándose con el proceso democratizador que se buscaba. Las reacciones naturales de la oposición al buscar una mayor equidad en la contienda, la incesante necesidad de crear

¹⁷ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 77.

instituciones autónomas e independientes electorales de los órganos tradicionales con fines de no intromisión de alguno de éstos y la opacidad del órgano encargado de organizar las elecciones, desencadenaron la incertidumbre para la democracia y para los ciudadanos, pues con la caída del sistema del conteo preliminar de votos se vulneró gravemente el sistema político-electoral y la confianza depositada en las autoridades en general.

Las elecciones eran organizadas por la secretaría de gobernación y no existía un control ciudadano que vigilara las acciones tomadas por la Comisión Federal Electoral.

Bajo este contexto, en agosto del año 1990 se aprobó en el Congreso la reforma político-electoral a la CPEUM en el que se estableció un organismo independiente de los órganos tradicionales, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con la principal función estatal de organizar los procesos electorales federales. A este organismo también se le encargó el Registro Federal de Electores que aseguraba que cada registro en el padrón electoral correspondiera a un ciudadano identificado con residencia determinada; el Servicio Profesional Electoral: un cuerpo civil encargado de administrar los procesos; además de la creación del Tribunal Federal Electoral (TRIFE).¹⁸

En consecuencia, se creó un Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) en el que se materializa el organismo ordenado por la CPEUM llamado Instituto Federal Electoral (IFE) y las facultades que debía tener; esto quedó establecido en el código de la siguiente forma:¹⁹

- Que los delitos electorales pasaran al Código Penal
- Se fijó la elección presidencial para el tercer domingo de agosto
- Se retomó la figura del registro condicionado al resultado de las elecciones

¹⁸ Cámara de Diputados, H. Congreso de la Unión, *De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. Consultado el 30 de Diciembre de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm

¹⁹ *Idem*.

- Se excluyó a la candidatura en común y hubo mayor regulación en las coaliciones
- Se derogó la figura de candidato independiente
- Se mantuvo la cláusula de gobernabilidad
- Creación de nuevas bases del financiamiento a los partidos políticos.

Es necesario entender que dicha reforma se logró por el consenso del partido central y el partido de la derecha, el de izquierda se mantuvo al margen de estas negociaciones, por lo que se logró la legitimación presidencial mínima por parte del PAN a cambio del reconocimiento en las elecciones por Baja California que habían conquistado.

Constitucionalmente se le otorgaron al IFE principios rectores que debían guiar su actuar, tales principios son: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo²⁰. De la misma forma, para su creación se requerían a servidores públicos especializados denominados consejeros magistrados, así como facultades y atribuciones específicas para hacer cumplir con lo mandado en la CPEUM y sus leyes secundarias.

Orgánicamente tuvo la participación del órgano ejecutivo por medio del secretario de gobernación como presidente del Consejo General (CG); por el órgano legislativo dos diputados y dos senadores; así como de los partidos políticos al tener una representación por partido y; seis consejeros magistrados que fueron personas sin afiliación política con una sólida formación académica y profesional.

El IFE se encargaría de la organización de las elecciones en el ámbito federal, es decir, de naturaleza administrativa mientras que el TRIFE fue creado con naturaleza jurisdiccional con la encomienda de revisar el actuar del IFE mediante recursos de impugnación específicos hechos por los partidos y con plenas facultades para resolver las controversias en la materia con carácter definitivo y obligatorio, pero con la salvedad de que aún se tenía la atribución de la cámara de

²⁰ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 78.

diputados para erigirse como colegio electoral y calificar la validez de las elecciones presidenciales.²¹

Resulta importante subrayar que los antecedentes más próximos a estas figuras se tenían desde 1977, pues desde el siglo XIX hasta la reforma de José López Portillo se tuvo un sistema contencioso electoral mayoritariamente político ya que el Congreso de la Unión o una de las cámaras tenían la facultad de resolver las impugnaciones en contra de las elecciones legislativas y ejecutivas²² a través de un colegio electoral y con la figura de autocalificación.

Fue en la citada reforma cuando se enviaba a la SCJN un recurso de reclamación en contra de las resoluciones del colegio electoral de los diputados, sin embargo, esta resolución enviada por los ministros de la corte a los diputados debía ser estudiada por éstos y así emitir una definitiva e inatacable. Tras una serie de críticas hechas a este procedimiento por parte de la doctrina científica, en 1986 se derogó este recurso al denotar una pérdida de autoridad de la corte al no ser una resolución final.²³

En 1986 el artículo 60 constitucional se reformó nuevamente y creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como un órgano autónomo de carácter administrativo, con la tarea de resolver las apelaciones y quejas derivadas de las elecciones, pero se conservaba al colegio electoral de los diputados como instancia final, lo que resultó en un sistema contencioso electoral mixto: jurisdiccional y político.²⁴

Así, en 1990, el TRIFE orgánicamente se conformó por una Sala Central permanente compuesta por cinco magistrados designados por la cámara de diputados a propuesta del ejecutivo; además de cuatro salas regionales con tres magistrados elegidos de la misma forma que la sala central, con una temporalidad

²¹ *Ibidem*, p. 81.

²² *Ibidem*, p. 80.

²³ *Idem*.

²⁴ *Ibidem*, p. 81.

de enero a noviembre por cada año electoral, cuyas funciones eran el control de la legalidad de cada proceso por medio de recursos de apelación e inconformidad.²⁵

En la reforma constitucional de 1993 se derogaron los colegios electorales de ambas cámaras con el propósito que ya no hubiera la “autocalificación” de sus propios miembros, aunque aún se conservase la calificación de la elección presidencial por un colegio electoral. En la misma reforma se estableció una nueva fórmula para integrar la cámara de senadores de 160 integrantes, 4 por cada entidad federativa.

Subordinadamente a la CPEUM, se aprobaron en el COFIPE los principios que buscaban el mejoramiento de las condiciones para la competencia electoral, un acceso equilibrado a medios de comunicación, financiamiento de partidos, así como el cambio a los requisitos para la creación de nuevos partidos.

En marzo de 1994 se modificó nuevamente el COFIPE, como contexto sucedía el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el asesinato del candidato presidencial por el PRI Luis Donald Colosio, razones por las cuales se originó que los partidos convinieran reformar las reglas del juego en beneficio de la ciudadanía y de la legitimación de las instituciones gubernamentales, ya que se enfatizó la autonomía electoral, se permitió la observación extranjera electoral en los procesos y se crearon nuevos tipos penales electorales.

Dentro de la modificación a la CPEUM se estableció que las elecciones debían organizarse por un organismo público autónomo; se impuso la figura de consejeros ciudadanos para iniciar con la disminución de participación partidista y otorgar más peso a la sociedad civil en todos los órganos del IFE, con la finalidad de que ninguna facción política pudiese influir en las decisiones electorales.²⁶

²⁵ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Evolución Histórica de las Autoridades Electorales, Material didáctico de apoyo para la capacitación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, Consultado el 2 de enero de 2020, de <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf>

²⁶ Orozco Henríquez, José de Jesús, “Régimen Electoral”, *cit.*, p. 78.

Dentro de esta segunda generación, se reforma el artículo 41 constitucional en 1996 en el que dispone que el IFE es el encargado de realizar las elecciones y que posee personalidad jurídica y patrimonio propio, además de tener carácter permanente; así como las características de ser descentralizado con capacidad de gestión, con recursos propios y ser autónomo plenamente.²⁷

Se modifica su integración y atribuciones, las cuales destacan un menor peso a los partidos políticos en el CG, se suprime al secretario de gobernación como integrante del Consejo y se da pie a un equilibrio entre la autonomía y eficacia, gracias al compromiso de los órganos públicos y partidos, además de una presencia mínima del órgano legislativo federal en el CG. Adicionalmente se crearon órganos centrales que coadyuvaron al CG: la Junta General Ejecutiva (JGE), y la Dirección General (DG).²⁸

También se mencionó la manera en la que se eligen a los nueve consejeros electorales, la cual es por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara de diputados o de la comisión permanente, al depender del periodo que se esté, a propuesta de los grupos parlamentarios. En estos nueve consejeros se estará encomendada la tarea de llevar la dirección y organización de las elecciones con la participación de un secretario ejecutivo con representantes de partidos políticos y grupos parlamentarios con derecho a voz, pero no de voto.²⁹

Con respecto al TRIFE, pasa de ser un ente autónomo por pertenecer al Poder Judicial de la Federación, se confirma la independencia del órgano legislativo y se pierde el sistema contencioso electoral mixto para adoptar un sistema contencioso jurisdiccional; bajo el argumento de Astudillo,³⁰ se fortalece el carácter de tribunal constitucional electoral para proceder con un control concreto de las

²⁷ Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos de México” en Serna de la Garza José María, y Caballero Juárez José Antonio (Editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, Ciudad de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 187 y 188.

²⁸ *Ibidem.* p. 187.

²⁹ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 89.

³⁰ *Idem.*

normas electorales. Aún con estas modificaciones a su naturaleza jurídica, se reserva el estudio abstracto de la norma electoral a la SCJN por medio de las acciones de inconstitucionalidad.

Este nuevo Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tendría la función, a través de la Sala Superior, de realizar el cómputo final de la elección presidencial, declarar la validez de la elección y de presidente electo al candidato que obtuviese la mayor cantidad de votos.³¹ Se estableció que los magistrados electorales fueran elegidos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la cámara de senadores a propuesta de una terna enviada por la SCJN, situación que deja sin intervención al presidente para la toma de estas decisiones electorales.

Tercera Generación

En esta generación de reformas se abordó la llamada paridad en la contienda político-electoral, pues como se ha visto a lo largo de las anteriores generaciones se han tenido dificultades para poder equilibrar la contienda frente a un partido híper mayoritario por más de 70 años, sin embargo, con la reforma de 1977 se abrió toda una gama de oportunidades para los partidos de oposición y con la que se realizaron más modificaciones con expansión democratizadora para beneficio de la sociedad y del sistema electoral mexicano.

En 1986 se institucionalizó el financiamiento a los partidos políticos por parte del Estado, se permitió el acceso a los medios de comunicación y a partir de ahí se tuvo una serie de reformas que dan origen a la paridad político-electoral dentro de los procesos. Existieron cuatro reformas que pertenecen a esta generación:

Reforma constitucional de 1990. Esta modificación creó el COFIPE, y organizó el financiamiento público a partir de una clasificación de la actividad electoral desplegada por los partidos con base en el número de votos obtenidos para el Congreso, se destinó para actividades generales y específicas como la

³¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 81.

capacitación, investigación, y la difusión de la cultura democrática,³² además se estableció por primera vez las modalidades en la manera de calcular dichas prerrogativas.

Por otra parte, esta ley retomó el registro condicionado para las organizaciones políticas con un interés en participar en las elecciones federales, con requisitos diferentes a los que pedía la ley de 1977, solicitó una corriente de opinión con base social sin la necesidad de acreditarla ante las autoridades electorales.³³

Se contempló un financiamiento a los partidos de manera pública, aunque hay de dos tipos, el público y el privado, el primero fue regulado a partir de este código, en donde se reconoció que se deben cubrir las actividades permanentes de los partidos, como ocurrió en Costa Rica y Alemania. El financiamiento público abarcó las actividades ordinarias permanentes, gastos de campaña y actividades específicas de interés público; en tanto, el financiamiento privado se obtuvo de las contribuciones hechas por los simpatizantes y de los miembros de cada partido, en México se tuvo este financiamiento de manera complementaria.³⁴

Hasta antes de la reforma al COFIPE en 1993, el financiamiento privado consistía en “donaciones”, donde no había una regulación minuciosa y sólo mantenía un tope de 10% sobre el financiamiento público, lo que pudo dar paso a posibles aportaciones ilegales, con el riesgo de contravenir los principios de equidad en la contienda, pues se podría atentar contra la noción de mantener a los partidos

³² Córdova Vianello, Lorenzo, citado en Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 88 y 89.

³³ Esparza Martínez, Bernardino, “Partidos y organizaciones políticas”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, p. 447.

³⁴ Bello Corona, Francisco, “Financiamiento de partidos políticos y candidatos” en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 482 y 483.

políticos ajenos a la influencia de grupos de poder lícitos o no, mejor conocido como un “financiamiento negro”.³⁵

Reforma constitucional de 1993. Se creó una cobertura constitucional que enlazaba el financiamiento público, la actividad permanente de cada partido, gastos de campaña y la regulación de las contribuciones privadas con el establecimiento de montos máximo y la prohibición de personas físicas o colectivas que pudieran contribuir en las instituciones políticas. En este orden de ideas, se otorgó al IFE la tarea de fiscalizar los recursos de cada partido político para comprobar que éstos cumplieran con lo mandatado en disposiciones de la materia; en esta primera etapa de fiscalizar a las agrupaciones políticas el instituto tuvo muchas acotaciones, por lo cual, en las siguientes reformas se fueron perfeccionando sus obligaciones y facultades.

Córdova³⁶ señala que el IFE sólo verificaba los datos que le eran entregados por los partidos a través de informes anuales, como sus ingresos y egresos para actividades ordinarias, y de sus Informes de campaña, donde reportaban los fondos recaudados y lo que habían gastado; pero que no tenía la oportunidad de auditar más exhaustivamente estos reportes para compararlos con su realidad financiera, sin embargo, estas primeras obligaciones fiscalizadoras que se le dieron al órgano autónomo permitieron conocer y difundir las inequidades que tenía cada partido respecto de los demás en el financiamiento que cada uno recibía, así como en gastos.

Por su parte, Bello Corona³⁷ argumentó que la reforma estableció cuatro ejes fundamentales que, con la modificación de 1996, se revisaron los topes de aportaciones privadas para quedar sistemáticamente agrupados de la siguiente forma:

³⁵ *Idem.*

³⁶ Córdova Vianello, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México” en Zovatto Daniel y Orozco Henríquez José de Jesús (editores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

³⁷ Bello Corona, Francisco, “Financiamiento de partidos políticos y candidatos”, *cit.*, pp. 483 y ss.

- a) En un financiamiento hecho por la militancia, ya sea en efectivo o en especie hasta un 0.05% del total recibido públicamente;
- b) De simpatizantes un porcentaje igual que los militantes;
- c) Por autofinanciamiento debidamente motivado por los lineamientos del COFIPE; y,
- d) Del financiamiento por rendimientos financieros, hechos con fondos o fideicomisos de su patrimonio o de las aportaciones recibidas y teniendo un especial cuidado para no desviar a los partidos de sus funciones primigenias consagradas en la CPEUM.

Consecuentemente, en la reforma de 1996 se impulsó este modelo mixto entre el financiamiento público y el privado con una preponderancia del primero. Esta prerrogativa se obtenía con una fórmula con elementos como el costo mínimo de una campaña, el número de diputados representados ante el congreso, así como la duración de las campañas. Estas ministraciones fueron destinadas como actividades ordinarias permanentes y adicionalmente, se destinó otra cantidad para las específicas, como son los gastos de campaña; para garantizar la equidad que buscaba esta serie de reformas se determinó que todos los partidos recibirían un 30% de financiamiento igualitario, y el 70% restante conforme a su proporción de votación obtenida en las elecciones para diputados.³⁸

En particular, en el artículo 41, fracción II, primer párrafo se garantizó el principio de igualdad de oportunidades en la contienda electoral y la prevalencia del financiamiento público con el fin de evitar la corrupción, la injerencia de grupos de interés con el destino de las elecciones y sus principales candidatos. Legalmente se materializó en el COFIPE, pues se dotó de más atribuciones al IFE para que fiscalizara los ingresos y egresos de cada partido a través de una comisión dentro del CG, para realizar auditorías, visitas de verificación, solicitar informes detallados,

³⁸ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 91.

e iniciar procedimientos de oficio, así como conocer quejas de partidos y de ciudadanos relativos a cuestiones administrativas.³⁹

La última reforma de esta generación se gestó en el 2007, para subsanar las deficiencias que habían acontecido en los procesos electorales de 2000 y 2006, dichas deficiencias se manifestaron como abusos hacia los modelos de acceso en medios de comunicación por parte de partidos políticos, se afectó la estabilidad del sistema democrático que se había consolidado paulatinamente en respuesta a una transformación de la realidad política que se vivió desde 1996 hasta 2006.

Esto significó un cambio del paradigma electoral, al reconocer que las normas político-electorales debían permanecer en constante transformación para responder a una democracia en proceso de mejora, en consecuencia, se modificó el financiamiento, y además de un nuevo enfoque respecto de la comunicación política cuyo fin es lograr el acceso a radio y televisión equitativo para todos los partidos.⁴⁰

Por otro lado, se procuró que la reforma elevara la calidad de la contienda con las siguientes piezas fundamentales:⁴¹

- a) Reglas nuevas para la competencia con fórmulas para designar el financiamiento público preponderantemente sobre el privado; con este tipo de modelo se obtuvieron tres categorías las cuales tienen las siguientes características
 - i. Financiamiento para actividades ordinarias permanentes. Se redujo el monto al establecerse una cantidad que resulta de multiplicar el 65% del salario mínimo vigente para el D.F. por el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Con este resultado se dividirá un 30%

³⁹ Córdova Vianello, Lorenzo, *óp. cit.* pp. 670 y 671.

⁴⁰ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p.92

⁴¹ Córdova Vianello, Lorenzo, *óp. cit.*, p. 693 y Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 83

en igualdad de circunstancias y el restante 70% de acuerdo con el número de votos obtenidos en la elección a diputados anterior.⁴²

- ii. Financiamiento para la obtención el voto. Son las cantidades monetarias equivalentes a un porcentaje del ordinario que recibe cada partido para actividades proselitistas en años electorales; se les dará un 50% en elecciones presidenciales y un 30% en elecciones intermedias.⁴³
- iii. Financiamiento para actividades específicas. Éstas consisten en el fomento a actividades de educación, capacitación e investigación, tareas editoriales con un monto fijo de 3% de las actividades ordinarias, siguiendo la misma fórmula de 30-70, y lo ejercido en este tipo no es reembolsable.⁴⁴

Respecto del financiamiento privado se sigue con la misma tesitura de los militantes, simpatizantes, autofinanciamiento y de los rendimientos financieros.

- b) Una nueva regulación del acceso de los partidos a la radio y televisión en la cual se determinó que el IFE es la única autoridad que administra los tiempos del estado destinados a sus fines y los de los partidos, desde el inicio de la precampaña hasta la jornada electoral, tanto de procesos electorales federales como locales en caso de existir concurrencia de elecciones, de no ser así, la ley determina su asignación respetando la fórmula 30-70.

En caso de no haber proceso electoral el IFE tiene hasta un 12% del tiempo del estado, la mitad de ese tiempo se destina a partidos y la otra mitad a sus fines y los de las demás autoridades electorales.⁴⁵

⁴² Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 83

⁴³ Córdova Vianello, Lorenzo, *óp. cit.*, p. 693

⁴⁴ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 83

⁴⁵ *Ibíd.*, p. 84.

- c) La reducción de los tiempos de campaña y la regulación de las campañas. Las presidenciales pasan a tener 90 días y las intermedias de 60 días y sus precampañas se fijan en 60 y 45 días respectivamente.⁴⁶
- d) Prohibiciones a la propaganda electoral a través de medios electrónicos. La reforma prohíbe la adquisición de tiempo aire a los partidos, así como a las personas físicas o morales con el fin de influir en las preferencias electorales. De la misma forma, se prohíbe calumniar a instituciones, partidos o personas, de ser así, el IFE tiene la facultad de ordenar la baja inmediata de esos *spots*.⁴⁷
- e) En cuanto a la propaganda oficial no se permite que lleve nombres, imágenes, voces o símbolos que conlleven la promoción personalizada de cualquier servidor público, en consecuencia, sólo permite la difusión institucional con fines informativos, educativos o sociales con la suspensión en tiempos de campañas electorales.⁴⁸
- f) Para los topes de campaña se fija un máximo para las aportaciones de simpatizantes equivalentes al 10% de gastos de la última elección presidencial; así como la puntualización que la ley fije los límites a las erogaciones de los procesos intrapartidarios.⁴⁹

Para Córdova⁵⁰ el rubro medular de la reforma de 2007 fue la prohibición de contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. Para la opinión del que escribe esta tesis, una de las bases fundamentales fue la delimitación de financiamiento privado y la prohibición expresa de las personas que no pueden aportar para campañas y partidos electorales, esto robustece el sistema en gran medida en comparación con las anteriores reformas que se omitía este tema.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 85.

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ *Idem*.

⁴⁹ *Idem*.

⁵⁰ Córdova Vianello, Lorenzo, *óp. cit.*, p. 695.

En materia jurisdiccional la reforma transformó el carácter temporal de las salas regionales del TEPJF a permanentes y su integración a tres magistrados mientras que la Sala Superior con siete, renovándose de manera escalonada; de igual forma, se dio la facultad de inaplicar en casos concretos normas legales contrarias a la CPEUM, pero con la reserva del estudio abstracto de la ley a la SCJN por medio de la acción de inconstitucionalidad.

Por todo esto, la conclusión a la que se puede arribar después de conocer más a fondo la reforma de 2007 es el cambio que sufrió el sistema electoral mexicano para adaptarse a la realidad social, económica y política del país, ya que se constató que después del aparente estado estático de la materia a partir de 1996, se tuvo una serie de dificultades técnicas y políticas para poder hacer frente a la demanda de eficacia y prontitud que se esperaba del conjunto de autoridades administrativas y jurisdiccionales en un contexto sin precedentes donde la alternancia del poder se comenzaba a ver con más frecuencia.

Cuarta Generación

Esta etapa de la evolución jurídico-política es el resultado de una serie de acontecimientos surgidos en los procesos electorales de las entidades federativas. Hay posturas encontradas respecto a la causa de nacionalizar el sistema electoral cuando el país está constituida como una federación con competencias delimitadas para cada ámbito de la administración pública; una de ellas es la falta de profesionalización que tenían entidades respecto de sus procesos electorales en relación con otras; una segunda postura es la carencia de la independencia necesaria que deberían tener los institutos locales electorales respecto del órgano ejecutivo local y su acelerado crecimiento burocrático en cada proceso.

La cuarta generación de reformas surge a partir de la reforma de 2007 donde se realiza el primer ejercicio de creación de una autoridad electoral nacional, con la capacidad de organizar procesos electorales federales, locales y municipales a través de una reforma constitucional al artículo 41, misma que le correspondió al IFE pero el propósito de centralizar la materia electoral fue hecho a medias, pues la

modificación sólo hizo referencia a que el Instituto por medio de un convenio con cada instituto local podría organizar los procesos electorales locales.⁵¹

En la aludida modificación también se abordó que el IFE tendría un acercamiento más profundo respecto de la autonomía financiera de los partidos políticos al crearse la Unidad de Fiscalización, que tendría como finalidad recibir y revisar los informes de origen, monto, destino y aplicación de los recursos de los partidos por cualquier modalidad del financiamiento ya mencionado.⁵²

De igual forma, se creó el Comité de Radio y Televisión el cual conoce y aprueba las pautas de transmisión de programas y mensajes de los partidos, dichas pautas debían ser formuladas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. Del mismo modo, se erigió la Contraloría General, un órgano de control interno adscrito a la Presidencia del CG, que fijó criterios para la realización de las auditorías, procedimientos, métodos y sistemas para la revisión y fiscalización de los recursos a cargo del IFE, entre otras cuestiones administrativas,⁵³ dicha contraloría fue un contrapeso a la autonomía del IFE, pues se elegía al titular por el órgano legislativo.

Paralelamente, la reforma modificó la estructura del TEPJF donde ordenó la renovación escalonada de la Sala Superior eligiendo a dos magistrados cada tres años, dos cada seis años y tres cada nueve años; sus funciones sustancialmente fueron las mismas, tales como declarar la nulidad de la elección presidencial, y resolver la inaplicación de leyes electorales en un caso concreto, conocido como un control difuso de constitucionalidad.⁵⁴

En las Salas regionales se resolvió que la renovación fuera escalonada de cada magistrado por tres, seis y nueve años, las funciones de estas salas ubicadas en cada circunscripción son conocer el recurso de apelación y juicios de revisión constitucional electoral; resolver la inaplicabilidad de normas electorales contrarias

⁵¹ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p.97.

⁵² Centro de Capacitación Judicial Electoral, *óp. cit.* lámina 60.

⁵³ *Idem.*

⁵⁴ *Idem.*

a la CPEUM, conocer de los juicios de los derechos político-electorales del ciudadano referentes a diputados federales y locales, senadores de MR y de ayuntamientos.⁵⁵

La reforma de 2014 es una continuación a la cuarta generación de reformas electorales, una de sus principales aportaciones al sistema electoral mexicano fue insertar en el artículo 41 constitucional una competencia originaria al nuevo Instituto Nacional Electoral (INE) para organizar las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local con la coordinación de los nuevos Organismos Públicos Locales Electorales (OPLE), además de una serie de facultades procedimentales que no tenían de forma primigenia; esta reforma es la antesala para continuar con la expansión nacional del sistema electoral, pues en la actualidad ha habido una gran cadena de reflexiones y perspectivas que se tienen a casi seis años de su implementación en todo el aparato jurídico mexicano.

Además de la evolución de las instituciones administrativas y jurisdiccionales también se ha hecho que las normativas del sistema vayan encaminadas a la homologación y estandarización de las reglas, procedimientos, prácticas y rutas a seguir para una adecuada implementación nacional.⁵⁶

Algunas de ellas son enfocadas a la completa nacionalización que debe suceder en próximas reformas, ya que ahora, existe una coordinación entre lo local y federal cuya profesionalización de los OPLE no es la óptima, éstos se enfrentan en cada elección local a los registros de candidatos, la realización de los cómputos distritales y locales además de la continuidad de los mecanismos de participación ciudadana.

La función primordial de los OPLES es la organización de las elecciones que hay en su respectiva entidad federativa, su naturaleza jurídica es de un organismo autónomo, su fundamento constitucional es el mismo artículo 41 donde establece

⁵⁵ *Idem.*

⁵⁶ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 100.

que las elecciones en las entidades federativas estarán a cargo de dichos organismos.⁵⁷

La relación que hay entre el INE y los OPLE es coordinada, pues el organismo local está a cargo de las elecciones con la intervención reglamentaria del INE y en su propia estructura, al ser el CG del INE quien elige a los titulares de cada uno.

Orgánicamente los OPLE se integran por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, todos con voz y voto, elegidos mediante el voto calificado de al menos ocho consejeros nacionales, además se integra un secretario ejecutivo y un representante por cada partido político con derecho únicamente a voz. Aunado a esto, se atribuyeron competencias nacionales al INE y que se pueden clasificar en tres rubros: delegadas, delegables e indelegables, cada una tiene que ver con su jerarquía normativa.

- a) Las delegadas son aquellas que les pertenecen a los órganos locales por mandato constitucional pero que el INE puede reasumir como suya en cualquier momento de acuerdo con el artículo octavo transitorio en del Decreto de Reforma, y que se hace valer cuando el CG mediante acuerdo asume las funciones, tales como la capacitación electoral, la ubicación de casillas, etc.⁵⁸
- b) Las delegables son aquellas en las que el INE tiene la facultad de ejercer, pero decide transferirlas a un OPLE a través del CG con sustento en el artículo 41 apartado B, un ejemplo claro es la fiscalización que por atribución originaria le pertenece al INE pero que tiene la posibilidad de transferirla al ámbito local, dicha obligación es respecto a los ingresos, egresos de los partidos políticos locales y nacionales además de sus candidatos⁵⁹ este proceso es llevado a cabo por un Acuerdo General donde se debe motivar y

⁵⁷ Solís Acero, Felipe, *Reforma Político-Electoral*, 1ª ed., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018, p. 58.

⁵⁸ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.* p. 98.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 99.

fundamentar el acto, se transmiten las facultades del INE a un organismo local para organizar un proceso electoral de su entidad.

Es importante mencionar que en cualquier momento el INE puede reasumir su función con la misma votación de ocho consejeros que la aprobaron.

- c) La competencia indelegable se refiere a aquellas en las que el INE bajo ninguna circunstancia puede dejar en los órganos locales tales como el correcto funcionamiento del Servicio Profesional Electoral Nacional, que es el órgano encargado de establecer las condiciones de ingreso, de permanencia, disciplina, profesionalización y actualización de los servidores públicos electorales en los dos ámbitos, federal y local,⁶⁰ la organización de las elecciones federales, la remoción de los consejeros electorales locales, la administración de los tiempos de radio y televisión, la organización de las elecciones a dirigentes nacionales de los partidos políticos, entre otros.

En la competencia adquirida bajo esta reforma, el INE tiene la facultad para realizar actividades dentro de los procesos electorales y federales, tales como la distritación geográfica electoral, el padrón y la lista de electores, la fiscalización de los recursos para partidos políticos y candidatos, así como la capacitación electoral, la ubicación de casillas y designación de funcionarios. Mediante el régimen transitorio se estableció que las últimas tres funciones pasarían a formar parte de los OPLE en cuanto esté integrado el INE y entre en vigor las leyes secundarias.

En las elecciones federales el INE tiene la competencia absoluta para organizar las presidenciales, de diputados y senadores del Congreso de la Unión; en ámbito nacional, se le dotó la facultad de organización de las elecciones de dirigentes de partidos nacionales, garantizarles a los candidatos independientes tiempos en radio y televisión, así organizar las consultas populares cuando se le solicite conforme a la ley.

Las funciones principales del OPLE son el derecho y acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, la educación cívica, la

⁶⁰ *Idem.*

preparación de la jornada electoral, la impresión de la documentación de materiales electorales, escrutinios y cómputos en términos de ley, llevar los resultados preliminares, encuestas o sondeos de opinión, conforme a los lineamientos del INE, llevar el cómputo de la elección al ejecutivo local, otorgar la elección de validez y las respectivas constancias, y de igual forma la organización, desarrollo y cómputo de los mecanismos de participación ciudadana conforme a su legislación.

La coordinación entre estos dos órganos autónomos es a través de una secretaria de vinculación, integrada por cuatro consejeros electorales del CG nacional, elegidos por mínimo ocho votos y con duración de tres años. Con esta mayoría de ocho consejeros se pueden materializar las competencias delegadas y delegables, además de designar y remover a los consejeros de los OPLES, organizar cualquier elección local por parte del INE ya sea total o parcial; utilizar la figura de atracción de cualquier asunto de un OPLE si es trascendente o sirva para sentar un criterio de interpretación; así como delegar sus funciones para el ámbito local.

La finalidad de coordinación es que la protección universal del derecho al voto y la homologación de la calidad del proceso electoral sin distinguir qué entidad federativa es y cuál es el estado político que tiene.

No sólo se nacionalizó el sistema electoral administrativo, en la materia jurisdiccional local se transformaron los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales no adscritas al órgano judicial de cada entidad, dotadas con autonomía técnica y de gestión, con capacidad para resolver las controversias que se susciten en procesos electorales en la materia, resolver impugnaciones en su competencia y proteger los derechos político-electorales en el ámbito de su competencia.

Con base en las cuatro generaciones de reformas hechas a lo largo de la historia de la federación, se ha visto que ninguna de ellas ha culminado completamente, pues en la primera reforma que comenzó en 1963 aún en el 2003 seguía la apertura del sistema a favor del pluralismo político. Las modificaciones hechas en el 2014 no significan que sean las últimas, pues hay posturas que afirman

que el INE no puede hacerse cargo completamente de las elecciones federales, locales y municipales en un mismo lapso y con la misma estructura.

Cabe mencionar que la reforma trajo consigo en el aparato transitorio una serie de ordenanzas al órgano legislativo para crear nuevas leyes generales como una ley de partidos políticos nacionales y locales; ley de las instituciones y de los procedimientos electorales y; la ley de los delitos electorales. Así, el Congreso de la Unión expidió la Ley General de Partidos Políticos (LGPP), la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) y la Ley General de Delitos Electorales (LGDE).⁶¹

Con base en la presente investigación, se puede advertir una nueva reforma con miras a la nacionalización completa misma que no alcanzó a implementarse como se quería, Córdova⁶² menciona que el sistema electoral después de las elecciones del 2000 determinó que no puede atenerse a una reforma definitiva como la de 1996, pues el derecho debe transformarse y adecuarse a las necesidades del pueblo.

1.2 Fundamento del voto en la Ciudad de México

En concordancia con el apartado anterior y como lo afirma Eneida Desirée Salgado⁶³ el diseño institucional mexicano que se tiene actualmente deriva de la reforma político-electoral de 2007 y 2008, en el que los modelos administrativos y jurisdiccionales electorales son análogos al de los estados, y en extensión, al de la Ciudad de México (CDMX), siempre y cuando se tome en cuenta que en la capital no se tuvo un acceso al derecho al voto como en las demás entidades federativas, pero que sí tuvo una constante evolución democratizadora en su estructura, como se verá a lo largo de este apartado.

⁶¹ Solís Acero, Felipe, *óp. cit.* p. 59.

⁶² Córdova Vianello, Lorenzo, *óp. cit.*

⁶³ Salgado, Eneida Desirée, *Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasilera*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

En la CPEUM originariamente se identificó en el artículo 44 al entonces Distrito Federal (DF) como parte de la federación y como la capital de la República, hasta 1928 existía un régimen municipal con designación directa por el titular del órgano ejecutivo federal, después de ese año se suprimió esa designación, se cambió la naturaleza jurídica por la de un Departamento guiado por un regente designado por el presidente, se crearon las Delegaciones y la facultad de legislar para este nuevo Departamento quedó en manos del Congreso de la Unión.⁶⁴

El primer atisbo de democratización para el entonces DF sucedió en la reforma de 1977 donde se dotan al referéndum y la consulta ciudadana para los habitantes de la capital, desafortunadamente no se tuvo la oportunidad de ejercer dichas prerrogativas por falta de mecanismos que lo hicieran posible.

Diez años después se creó la Asamblea de Representantes del DF (ARDF) que pudo expedir bandos, ordenanzas, reglamentos de policía y buen gobierno, pero la facultad legislativa se mantuvo para el Congreso. Dicha reforma permitió que, en 1990, 1993 y 1996 se comenzara a moldear la nueva base orgánica del régimen capitalino con influencias cada vez más democráticas, hasta llegar con la reforma del 26 de enero de 2016.

Serna de la Garza⁶⁵ sintetizó estas reformas en seis grandes características:

- I. El llamado jefe de gobierno del DF, en su calidad de titular del órgano ejecutivo se elegía a través del voto directo.
- II. La Asamblea Legislativa del DF (ALDF) era el órgano legislativo local, limitada a expedir leyes relativas al distrito con base en el artículo 122, Base I de la CPEUM.

⁶⁴ Serna de la Garza, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

⁶⁵ *Idem.*

- III. El Tribunal Superior de Justicia del DF, fungía como órgano judicial, cuyos magistrados eran propuestos por el jefe de gobierno y aprobados por la ALDF.
- IV. Las demarcaciones que conformaban el DF se llamarían Delegaciones y los titulares de cada una debían ser elegidos por el voto universal, libre, secreto y directo.
- V. El Congreso reservó facultades legislativas respecto del DF, tales como la aprobación del Estatuto de Gobierno del DF, que era el regulador de todos los órganos de gobierno y de la administración pública del distrito.
- VI. El titular del ejecutivo federal se reservó facultades como la remoción del jefe de gobierno, la decisión de quién ocuparía el lugar en caso de remoción, enviar iniciativas de ley, expedir reglamentos administrativos, entre otras cuestiones económicas.

A lo largo de la historia de la República se tienen antecedentes sobre la naturaleza jurídica del DF que demuestran no compartir las mismas prerrogativas y obligaciones con las demás entidades federativas, como la ausencia de su constitución, no contar con gobernador ni ayuntamientos pero sí con un jefe de gobierno y delegados; la ALDF al no ser un congreso local no intervino en las reformas a la CPEUM y no era considerada para tener facultades exclusivas respecto de sus límites territoriales como las demás entidades de acuerdo con el artículo 124 constitucional, pues su fundamento se ubica en el 122.⁶⁶

Con la reforma del 29 de enero de 2016 cambió su naturaleza jurídica al reformarse el artículo 40 de la CPEUM, se estableció que hay 31 estados y una Ciudad de México, dotadas de libertad y soberanía dentro de sus limitaciones geográficas, unidas por una federación; el artículo 44 dice que la CDMX es la sede de los Poderes de la Unión y la capital de los Estados Unidos Mexicanos. No obstante, en la constitución federal se tiene un trato preferente a la CDMX respecto de las entidades federativas ya que mantiene en el artículo 122 su naturaleza libre

⁶⁶ *Ibidem*, p. 110.

y autónoma, tal vez por la seriedad que reviste modificar el número de artículos que contiene nuestra máxima ley, queda asentado que en toda la historia constitucional se ha preferido adicionar, suprimir y reformar en gran medida los artículos que derogarlos, al punto de que muchos de ellos contienen reglamentaciones propias de leyes secundarias.

Esta situación no forzosamente obedece a razones jurídicas, sino a cuestiones políticas en las que se utiliza a la CPEUM como un auténtico compendio de reglas que no podrían modificarse como una norma legal, pues la constitución es rígida. Un ejemplo de esto es la propia materia electoral, donde nuestro artículo 41 contiene reglas que podrían estar alojadas en las leyes reglamentarias y no en la ley suprema.

El artículo 122 dispone la organización jurídico-política de la nueva CDMX, en la que debe ser erigida a semejanza de la federación, con los mismos órganos tradicionales además de un conjunto de organismos constitucionalmente autónomos locales; los órganos legislativo y ejecutivo serán elegidos por el voto directo de los ciudadanos y el judicial será elegido por aquellos. Se dispuso que el régimen patrimonial de la administración pública centralizada local es de carácter unitario, con el fin de reflejar las particularidades de la CDMX al no considerarse como un estado formal de la República.⁶⁷

En la Base VI, del apartado A del citado artículo constitucional se estableció que la constitución local define la división territorial, así como la organización político-administrativa, la cual se conforma por demarcaciones territoriales denominadas alcaldías, que tendrán un presupuesto ejercido de manera autónoma en concordancia con la constitución local. Además, son conformadas por un alcalde y un concejo elegidos por votación directa, y con la opción de ser elegidos por un periodo adicional, siempre y cuando se postulen por el mismo partido o por alguno de los que formen su posible coalición.⁶⁸

⁶⁷ *Ibidem*, p. 113.

⁶⁸ *Ibidem*, p. 114.

Como se afirmó en párrafos anteriores, el fundamento constitucional de la CDMX se ocupó de trazar la ruta orgánica de toda su estructura, en sus cuatro apartados dotó de todas las herramientas necesarias para que realizara su constitución local, delimitó los ámbitos de competencia de la federación dentro de la ciudad, coordinó acciones en favor del desarrollo urbano metropolitano y afianzó que las prohibiciones que tienen las demás entidades fueran aplicables para la CDMX.

Desde 1928 hasta la década de los 80 no hubo participación ciudadana en la capital por la intensa vida política que se tuvo a lo largo del país, el entonces DF era controlado por el presidente de la República y no había una conciencia de participación, fue con los sismos de 1985 cuando se presentó una activación ciudadana para intervenir en los asuntos públicos de la ciudad, con Miguel de la Madrid se comenzó a tratar el tema de participación ciudadana para la capital, con un foro organizado por cinco partidos nacionales y organizaciones ciudadanas llamado *Foro por el sufragio efectivo y la conversión del Distrito Federal en el estado de Anáhuac* celebrado el 20 de noviembre de 1986.⁶⁹

Se debe agregar que la naturaleza jurídica del entonces DF se transformó paulatinamente a partir de la década de 1987, al alcanzar más derechos políticos, emitir opiniones y obtener más representación frente a la federación, dejó de ser solo la sede de los órganos federales. No cesó de transformarse hasta que alcanzó a ser la considerada como una entidad, sin dejar de ser el asiento y capital del país.

Los resultados de este foro devinieron en la formación de la Asamblea Legislativa de Representación del Distrito Federal en 1987, con atribuciones como de un Ayuntamiento al dictar bandos, reglamentos de policía y de buen gobierno, y con atribuciones de órgano parlamentario al recibir informes trimestrales por parte del Departamento del Distrito Federal pero aun sin capacidad de ser un contrapeso

⁶⁹ Herrera Tovar, Ernesto, "El sinuoso proceso de la reforma política en el Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010, pp. 27-32.

real de las decisiones del titular del Departamento, ni de legislar propiamente para la ciudad.

En 1993 la ALDF logró que se creara el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal mediante reformas a la CPEUM, con lo que se obtuvo una mayor representatividad y ciudadanización propia respecto del pacto federal promulgado en el año de 1994.⁷⁰

La reforma política de 1996 determinó que para los procesos electorales de 1997 y 2000 los ciudadanos que habitaran en el DF podrían elegir mediante voto universal al jefe de gobierno y los diputados de la nueva ALDF, así como a los responsables de las demarcaciones territoriales en las segundas elecciones. Así, el 4 de diciembre de 1997 se reformó el Estatuto de Gobierno del DF donde se crearon las bases para un organismo autónomo que realizara las elecciones mencionadas, entonces fue fundado el Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF), mismo que inició operaciones en 1999.⁷¹

Bajo el contexto nacional de esta reforma, los estados reformaron sus constituciones con el fin de homologar y armonizar su legislación electoral para que se crearan institutos locales electorales autónomos, mismos que serían los responsables de organizar sus comicios.⁷²

Después de la reforma de 1996 se mantuvo el sistema jurídico-político capitalino sin cambios circunstanciales que afectaran su esencia, sin embargo, durante todo el lapso hasta el 2016, se dieron debates sobre la naturaleza que tenía el DF frente a las demás entidades federativas y con la federación misma, pues con las atribuciones que tenía de legislar sobre su territorio, la libertad de elegir a sus

⁷⁰ Serrano Migallón, Fernando, “Las instituciones electorales del Distrito Federal y la cultura democrática” En Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010, p. 353.

⁷¹ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Historia del IECM*, consultado el 12 de enero de 2020, de <https://www.iecm.mx/acerca-del-iecm/historia/>

⁷² Alarcón Reyes, Myriam, “El federalismo electoral en México: Balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México”, en Mercado Ramírez Martha Leticia (coord.), *La Ciudad de México y su esquema electoral*, Ciudad de México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 17 y 18.

representantes legislativos, ejecutivo local, y representantes delegacionales cumplía con funciones equiparables de cualquier otra entidad.

Entre las diferencias que se encontraban entre el DF y los estados es que el primero no brindaba a sus habitantes la educación, ya que era la federación quien otorgaba ese servicio, además de los servicios particulares; otra diferencia era el desarrollo urbano porque le correspondía al DF un presupuesto especial para mejorar la infraestructura metropolitana, otra fue la naturaleza de sus demarcaciones territoriales, ya que no eran municipios y no tenían las facultades de uno.

La reforma al DF se da por el “Pacto por México” donde se dio el diálogo entre las principales fuerzas políticas para facilitar las modificaciones a la CPEUM. En la materia electoral fue motivo para modernizar el sistema electoral de raíz la profesionalización de elecciones federales y locales además del garantismo de respetar los procesos bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, publicidad y objetividad, ya que existían problemas de representación política, desconfianza institucional y un aumento al abstencionismo.⁷³

Este pacto firmado en 2012 en su numeral 5.4 *Reforma del Distrito Federal* compromiso 91 se define que el nombre oficial de la capital será la Ciudad de México, dotada de una constitución local revestida de las facultades del jefe de gobierno y de la ALDF, el impulso a un órgano colegiado en las demarcaciones territoriales del DF semejantes a los ayuntamientos con presencia de todas las fuerzas políticas sin olvidar el carácter que es la capital republicana.⁷⁴

Tras varios foros, mesas de trabajo, conferencias, talleres, discusiones y reuniones llevadas a cabo por ambas cámaras, universidades, activistas y políticos se logró que en el 2013 se enviara al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma por parte del jefe de gobierno del DF para crear una constitución propia, con lo que cambiaría su situación híbrida que no se encuadraba con ningún otro tipo para

⁷³ *Ibidem*, p. 19.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 21.

convertirse en la entidad federativa 32 o por lo menos para tener un ordenamiento local.

En la iniciativa de reforma dentro de los artículos transitorios se creó una Asamblea Constituyente de la Ciudad de México para que se expidiera la nueva Constitución Política de la Ciudad de México (CPCDMX) propuesta por el jefe de gobierno, y éste a su vez la promulgara y publicara.⁷⁵ Después de dos años se logró que la reforma fuera aprobada por el Congreso de la Unión, enviada a los congresos locales y que finalmente, el presidente de la República en el 2016 la ratificara y promulgara, además, se ordenó al INE organizar las elecciones para elegir a la Asamblea Constituyente que tuviera la encomienda de discutir, revisar y modificar la propuesta hecha por el jefe de gobierno en turno.

Finalmente fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la CPCDMX el 29 de enero de 2016 y entró en vigor el 17 de septiembre de 2017 donde se reconocen los derechos político-electorales en el artículo 24 junto a los demás artículos aplicables para garantizar este derecho con la creación de todo el andamiaje jurídico o la homologación de las instituciones ya creadas durante la existencia del DF.

Conviene precisar que en estos apartados no se verán los sucesos metaconstitucionales al no ser relevantes para los fines del presente capítulo.

1.3 Corriente positivista dentro del sistema electoral para la Ciudad de México

Con las bases que se han asentado en los apartados precedentes es conveniente abordar la importancia que tiene el pensamiento positivista funcionalista en el sistema electoral mexicano, pues de no ser así se estaría frente a una inseguridad jurídica que desembocaría en el acrecentamiento de la crisis que viven las

⁷⁵ Coordinación General de la Unidad para la Reforma Política de la Ciudad de México, *Hacia la Reforma Política*, consultado el 13 de enero de 2020, de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-hacia-la-reforma-politica/893-iniciativa-de-reforma-politica-de-la-ciudad-de-mexico-presentada-por-el-dr-miguel-angel-mancera-espinosa-jefe-de-gobierno-del-distrito-federal-13->

instituciones que están encargadas de organizar, mantener, y resolver las controversias que del proceso emanen, no por sus funciones, sino por el contexto simulado que generan los actores políticos en la arena electoral, al descalificar, desprestigiar y menoscabar sus funciones y resultados.

En la materia de estudio al tomar en cuenta la evolución que ha tenido a través de varias décadas no es imaginable enfrentarse a una disputa por el poder sin una base jurídica confiable, sólida, en constante transformación acorde con la realidad y con la existencia de órganos y organismos como la que se tiene actualmente. Todo esto bajo un marco legislativo eficaz y válido, aceptado porque es fruto de la voluntad de un órgano representativo-democrático⁷⁶ como el caso del órgano legislativo mexicano.

Se refuerza la idea anterior toda vez que el órgano legislativo fue elegido por y para el pueblo, mismo que creó las normas aplicables para todo aquél que esté dentro del territorio y también fuera de él, aunado a que la población decide someterse a las mismas para obtener un beneficio de las instituciones que son creadas para un fin común: el mejoramiento de la calidad de vida de cada mexicano con la intervención de todos los implicados en el desarrollo.

El positivismo funcionalista que se defiende en esta investigación es porque el derecho electoral pertenece a un complejo entramado de ramas que cubren el sistema jurídico mexicano, que van desde la materia agraria, fiscal, constitucional, civil, familiar, penal, corporativa, administrativa, laboral, etc., hasta las más especializadas que necesitan de dos o más ramas para que puedan ser creadas; en el que cada una de las ramas tiene distintas connotaciones y enfoques.

El dinamismo que posee la materia electoral es endógeno y exógeno, en la primera dinámica es la explicación, funcionamiento, relaciones y vínculos que tienen cada uno de los elementos que conforman la materia, tales como el INE, el TEPJF, los OPLE, y tribunales locales para lograr la coordinación que impone el máximo

⁷⁶ Norberto Bobbio citado por Botero Bernal, Andrés, *El positivismo jurídico en la historia*, Medellín, Sello Editorial, 2014, pp. 15 y 16.

ordenamiento; en la segunda dinámica es la relación existente entre la materia con otros fenómenos que impregnan en su realidad, como la política.⁷⁷

En este sentido, se afirma que la corriente positivista en la materia es de vital importancia, a diferencia de otras materias, como la familiar, en la que por medio de jurisprudencias se han dotado de mayores derechos que antes, por el contexto que se vive día con día; en el ámbito electoral es necesario que se siga la ruta establecida en la legislación nacional y local para asegurar una transición del poder armónica y generadora de certeza para todos los involucrados y la República en general.

Una de las características que rigen al derecho electoral es la estrecha relación que hay entre éste y la política al grado de condicionarse una a otra, razón por la cuál es que la SCJN dejó de emitir resoluciones en la materia, pues cada vez que emitía criterios que decidían el rumbo político nacional las fuerzas políticas que se veían afectadas vacilaban sobre la autonomía del máximo tribunal en nuestro país; en conclusión, se optó por remplazarla por la Procuraduría General de la Nación, a petición de la cámara de diputados o del presidente de la República, posteriormente se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral dedicado a resolver exclusivamente en la materia.⁷⁸

El positivismo dentro del ámbito electoral consiste en que la norma debe guiar y proteger el derecho al voto de cada ciudadano mediante los principios de sufragio universal, libre, secreto y directo dentro de un régimen democrático representativo.

1.4 Transmisión del poder a través del sistema electoral local

En este apartado se estudiará lo concerniente a la forma en la que se obtiene el poder a través de instituciones establecidas dentro del sistema jurídico, sin estar

⁷⁷ Arenas Batiz, Carlos Emilio, "Marco teórico del derecho electoral", en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.

⁷⁸ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *óp. cit.* lámina 44.

sujetas a los órganos tradicionales debido a las experiencias que enmarcaron los procesos electorales desde la promulgación de nuestra CPEUM en 1917 hasta las últimas elecciones en 2018; para esto, se necesita tomar en cuenta las distintas contextualizaciones que atravesó el país en todo el siglo XX con el partido hegemónico y con el periodo de alternancia vivido desde hace dos décadas.

En la capital mexicana después de los acontecimientos naturales de la década de los ochenta se incentivó el ánimo de los capitalinos para hacer propio cualquier hecho que afectara su estabilidad y decidir aun sobre la autoridad, desde hace casi cincuenta años han presentado constantes peticiones para obtener más derechos homologados con los demás habitantes de la República, ya que no es posible conseguirlos de forma idéntica por cuestiones constitucionales.

La transmisión del poder se debe dar dentro de una serie de parámetros jurídicos que otorguen la legitimidad formal del régimen, dichos parámetros abordan las reglas correspondientes a la administración y la gestión de los comicios, pues es donde se encuentran los órganos autónomos encargados de organizar dichos procesos, ya sea en el ámbito federal o local.⁷⁹ Un espectro más amplio del régimen es el del sistema electoral donde se comprenden las reglamentaciones inherentes al proceso, como el antes, durante y después de la jornada; además de tener la capacidad para perfeccionarse desde su interior y mantenerse en constante evolución por medio del INE y sus estructuras que conocen y mejoran a cada proceso electoral.

Para entender mejor esta idea se debe entender en qué consiste el proceso electoral: el proceso es una serie de procedimientos que las normas electorales mandatan realizar en las elecciones a representaciones populares a lo largo de la República mexicana mismas que son organizadas y vigiladas por un conjunto de autoridades administrativas y jurisdiccionales que garantizan la correcta y pacífica transmisión del poder. Otros actores que intervienen son los partidos políticos,

⁷⁹ Medina Torres, Luis Eduardo, *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016, p. 20.

candidatos independientes, ciudadanos y autoridades auxiliares que cumplen funciones específicas, como ejemplo está el ejército que tiene la obligación de resguardar la cadena de custodia y las bodegas donde se resguarda el material electoral.

Esta forma de cambiar el poder institucionalizado con periodicidades establecidas deviene en una representatividad política, misma que es parte de la democracia representativa conformada principalmente por los partidos políticos, que son aquellos entes de interés público regulados en la CPEUM cuyas principales funciones son la de actuar como el vínculo entre la ciudadanía y las autoridades, promover la participación ciudadana, coadyuvar en el fortalecimiento de la vida democrática en el país, etc.

Esta representatividad de la que se habla es la voluntad del pueblo, y se debe de materializar con las normas que demanda el mismo soberano, por lo que la presente investigación pretende demostrar en una de sus conclusiones que las autoridades son elegidas para un fin específico, ser el vehículo para ejercer la soberanía, no para perseguir intereses personales o a favor de ciertos grupos de poder, sean formales o informales.

En la actualidad se tiene una crisis de representatividad por parte de los servidores públicos elegidos por el sufragio y una de las causas es que los partidos políticos sustituyeron la democracia ciudadana por una democracia partidista donde el acceso al poder está limitado a aquellos que pertenecen a un instituto político; la crisis se ha expandido de tal forma que se modificó la legislación para dar paso a las candidaturas independientes, dicha figura se retomó después de casi sesenta años al demostrarse que cada partido no respondía a los intereses de la población sino a grupos de poder establecidos; estos hechos causaron que el sistema de partidos se debilitara a cada elección y se fomentara a una cultura independiente de ellos.

Al tomar las concepciones que se tenían de los partidos en la administración pública francesa en el siglo XIX se tiene que cada partido se dedicaba únicamente a una función auxiliar, es decir, como un instrumento creado por la democracia y no

un fin democrático, como se le ve ahora; siendo que éstos son el vehículo idóneo para ejercer la voluntad popular al coadyuvar en la transmisión pacífica del poder en cada proceso electoral y con representaciones ideológicas definidas a cada instituto.

Un candidato obtiene la representatividad tras respetar las reglas del proceso y de conocer profundamente las carencias que tiene el ámbito territorial en el cual desea ejercer funciones gubernamentales, además adquiere una legitimidad que sirve de base para ejercer sus atribuciones de acuerdo con un marco normativo preestablecido en el que no puede ir más allá de lo que la ley le mandate.

Conviene subrayar que en la doctrina y en la práctica se visualizan dos tipos de legitimidad: formal y material; la formal se adquiere del cumplimiento de los requisitos procedimentales, así como de los exigidos por el poder político⁸⁰ en los cuales, los candidatos que detentan la representación popular y que colmen los requisitos previstos en la norma tienen el derecho a concursar en la contienda, al momento de ganar la elección, se le otorga un dictamen que acredita la legitimidad formal, éste es expedido por la autoridad encargada de organizar el proceso electoral, siempre y cuando no se haya impugnado el proceso, ya que la autoridad jurisdiccional es la encargada de resolverlas antes de otorgar dicho dictamen.

La legitimidad material es aquella la que refiere el ejercicio del poder en sí, está orientada al cumplimiento del mandato impuesto por el pueblo soberano, y avalado por el Estado, esta forma material se conquista con el devenir del tiempo, con la materialización de las promesas hechas en campaña, y con los resultados de situaciones emergentes que no estaban contempladas. Sólo la ciudadanía está facultada para otorgar esta legitimidad, de acuerdo con el desempeño y actuar de cada servidor público.⁸¹

⁸⁰ Rúa Delgado, Carlos, "La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano", *Revista Ius et Praxis*, Chile, Año 19, núm. 2, 2013, p. 86, consultado el 15 de enero de 2020 de Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19729337004>

⁸¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Democracia y representación en el umbral del Siglo XXI", en Orozco Henríquez José de Jesús (comp.), *Memoria del III Congreso Internacional*

Como quedó asentado en este apartado, es fundamental para cualquier democracia representativa tener un proceso establecido que otorgue la representatividad y la legitimidad en sus dos vertientes para que exista una certeza a la población en general para demostrar que las instituciones son sólidas, mejorables y perfectibles al paso de cada situación que se presente en el país, además de que existan los mecanismos idóneos para revertir cualquier decisión contraria a derecho, siempre que haya elementos suficientes para poder comprobar y acreditar tal situación.

1.5 Análisis al sistema electoral local con el federal

Para José de Jesús Orozco Henríquez⁸² el sistema electoral se refiere al principio de representación que tiene un procedimiento técnico en las elecciones, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que serán transformados en poder público; incluso esta votación puede influir en la representación política, en la configuración del sistema de partidos y en la propia formación del sistema de gobierno.

Este principio de representación que sostiene Orozco se conceptualiza en un conjunto de reglas y procedimientos que regulan las etapas del proceso de votación para transformar la voluntad popular en órganos de representación política. En este sistema genérico hay definiciones básicas en las que se estipula quiénes pueden votar, quiénes pueden ser votados, de cuántos votos dispone cada elector, así como las reglas básicas de campañas de propaganda y difusión electoral, cómo se determinan las delimitaciones distritales y secciones electorales, y de igual forma, quiénes son los encargados de realizar la organización de las elecciones, la forma para sufragar, y la posible resolución de los conflictos generados en el proceso.⁸³

de Derecho Electoral I, Ciudad de México, TEPJF, IFE, UNAM, UQROO, PNUD, 1999, vol. I.

⁸² *Idem*.

⁸³ Secretaría de Gobernación, *Sistema de Información Legislativa*, consultado el 15 de enero de 2020, del Diccionario de términos parlamentarios, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=224>

A escala internacional se encuentran varios tipos de sistemas, como el mayoritario en el cual prevalece la voluntad de la mayoría de los electores y por la que se debe asignar los puestos de representación, dicha mayoría requiere que sea simple o relativa, absoluta o diversamente calificada; el sistema proporcional es originario de las democracias de las masas y la extensión del sufragio universal en la que se abre la voz para las expresiones minoritarias deseadas en cada sociedad y que garantiza la igualdad del voto mediante los cocientes obtenidos del voto; y los sistemas derivados o mixtos que mantienen la primacía de los mayoritarios pero se permite representación de las minorías.⁸⁴

1.5.1. Análisis al sistema electoral federal

La forma de organización política en México está compuesta por una república federal, con 31 estados autónomos en su régimen de gobierno interno y con la CDMX, el poder supremo de la federación está dividido en tres órganos: el ejecutivo, legislativo y judicial.

El órgano ejecutivo lo ejerce el presidente de la república, quien se encarga de la representación y administración pública del Estado, sus obligaciones se encuentran previstas en el artículo 89 de la CPEUM y su elección se da por el sistema mayoritario; a su vez, también existen órganos ejecutivos locales y el de la CDMX, a los titulares de los locales se les conoce como gobernadores estatales, mientras que en la CDMX se denomina jefe de gobierno.

El órgano legislativo es el encargado de elaborar las leyes y quien toma la titularidad de este órgano en el ámbito federal es el Congreso de la Unión, compuesto por la cámara de diputados y la cámara de senadores. En la primera hay 500 miembros, 300 elegidos por el principio de MR, y 200 son por el principio de RP con renovación de tres años; en la segunda cámara hay 128 senadores, 64 son elegidos por MR (dos fórmulas de candidatos por entidad), 32 de primera minoría (uno para el partido que obtuvo el segundo lugar en cada entidad) y 32 elegidos por

⁸⁴ Valdés Zurita, Leonardo, *óp. cit.*, p. 10

RP; ellos se renuevan cada seis años. En cada entidad federativa hay un órgano legislativo unicameral compuesto por la cámara de diputados y sus miembros varían de un estado a otro.

El órgano judicial está conformado por la SCJN, con 11 ministros electos por 15 años con funciones en pleno o en dos salas con cinco ministros, y el ministro presidente no integra sala, el TEPJF del que ya se habló anteriormente, el Consejo de la Judicatura Federal, órgano que es el equivalente a uno de control, pero en su ámbito judicial, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito distribuidos en las 32 entidades federativas. En cada entidad hay un Tribunal Superior de Justicia que se encarga de su entidad local.

La organización del sistema electoral federal lo componen el INE, que es la máxima autoridad administrativa regulada por el artículo 41 constitucional, el TEPJF, autoridad jurisdiccional que tiene fundamento en el artículo 99 constitucional y la Fiscalía Especial para la Atención de Delitos Electorales, un organismo especializado de la Fiscalía General de la República que se encarga de investigar los delitos electorales en el ámbito federal.

El país tiene un sistema electoral mixto, lo que significa que está compuesto por el sistema mayoritario y el proporcional, el mayoritario es aquel que está compuesto por distritos uninominales y el ganador es quien obtiene la mayoría de los votos, sin llegar a una mayoría absoluta; mientras que el proporcional es aquel que se da espacio a aquellos partidos que son minorías y deben tener voz y voto frente a los demás partidos. Estos sistemas tienen la tendencia de generar un gobierno definido para privilegiar la gobernabilidad entendida como la capacidad de gestión y la estabilidad del gobierno en turno.⁸⁵

La República tiene como sistema en las elecciones presidenciales la mayoría relativa, en la que no se requiere una segunda vuelta y gana el candidato que tiene

⁸⁵ Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, “Sistemas Electorales y de Partidos. Manual del participante”, junio de 2010, consultado el 16 de enero de 2020, de Manual de los sistemas electorales: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf

más votos, algo diferente a lo que sucede con la mayoría absoluta que tiene Francia y que tiene relación con la segunda vuelta, ya que se necesita la mitad más uno de los votos para obtener la victoria, y diferente a la mayoría ponderada como Costa Rica, en el que se exige un porcentaje de votos menor al 50% más uno para evitar la segunda vuelta.⁸⁶

Para el órgano legislativo es el sistema mixto con preponderancia mayoritaria, ya que se usa la fórmula de mayoría relativa para elegir a 300 diputados y la de representación proporcional en los 200 restantes; de igual forma sucede con los senadores, al tener preponderancia en los 64 senadores de mayoría relativa.

Las razones por las que se decidió adoptar este sistema mixto fue para dar cabida a más intervenciones que no fueran del partido del gobierno, actualmente se ha mencionado cada vez con más insistencia la propuesta de eliminar a los diputados plurinominales, tal vez se ignora que se hizo esta apertura para dar voz y voto a aquellos partidos que no tenían la posibilidad de expresar sus ideas y las de la población que no estaba en aptitudes de hablar en el máximo órgano encargado de crear las leyes que demanda el soberano y no por capricho del gobierno en turno, no obstante, se deja la posibilidad de estudiar en otro momento el rendimiento de cada uno de los diputados y senadores que han sido elegidos por RP.

1.5.2. Análisis al sistema electoral local

La Ciudad de México ha estado limitada en cuanto a los derechos político-electorales que tienen sus ciudadanos frente a las demás entidades federativas, pues al ser la sede de los poderes de la Unión se restringieron muchos derechos, como la posibilidad de intervenir en las reformas a la CPEUM, la de legislar sobre su propio territorio, entre otros, sin embargo, al modificarse la estructura jurídica del entonces DF sigue sin existir una paridad entre los 31 estados y éste, por motivos netamente constitucionales.

⁸⁶ *Idem.*

Al hablar de cómo se constituye la República se tiene que el artículo 40 constitucional habla de que “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior y por la Ciudad de México” razón por la cual no se permite a la CDMX ser la entidad 32 y en consecuencia sigue siendo la sede de los órganos federales y comparte con el Congreso de la Unión una coordinación para asegurar las condiciones del ejercicio facultativo que la CPEUM le confiere a los poderes de la Unión.⁸⁷

Como resultado a estas problemáticas, la CDMX ha buscado adaptarse con los medios constitucionales que tiene a su alcance, además que su ciudadanía ha conseguido el reconocimiento a derechos que no se tenían y logrado implementar acciones que son benéficas para el desarrollo de su vida política interna. De igual forma, en concordancia con el artículo 2 de la CPEUM se dio paso al multiculturalismo jurídico que es el respeto de los usos y costumbres de los pueblos originarios y comunidades indígenas que están establecidos en la ciudad para que se pueda resolver cualquier controversia que surja de acuerdo con sus normas internas.

Se marca un hito en la forma de reconocer derechos que no sean formalmente legislados, ya que, al colocar estas normas tradicionales como derecho válido, se respetan las formas de elección y resolución de conflictos que tienen establecidas para no acudir ante los tribunales establecidos por el derecho occidental, ampliando el catálogo normativo.

La CDMX tiene un sistema electoral mixto como en la federación, esto obedece a que en la constitución general está estipulado que las entidades federativas y ahora la ciudad deben tener un sistema similar al federal, lo que determina que el tipo de federalismo mexicano sea disociativo. Es así por la existencia jurídica que tiene el Estado Federal en su manifestación constitucional

⁸⁷ Ramírez López, Rigoberto y Zamora Fernández de Lara, Gerardo, “Las alcaldías de la CDMX ante los espejos constitucionales”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 215.

en cuanto a aspectos jurídicos y políticos y que no devienen de un pacto como el ocurrido en Estados Unidos de Norteamérica; este federalismo surge como resultado de una transformación de un Estado centralista, o, dicho de otra manera, de una unidad política preexistente en la que generalmente los territorios subcentrales no estaban separados ni independientes.

Por este motivo federal es que en la capital se optó por una mayoría relativa en la elección a jefe de gobierno y un sistema mixto en la del órgano legislativo, mismo que está conformado por 66 diputados, 40 de ellos elegidos por el voto directo y por MR, más los 26 restantes que provienen del principio de RP.

En estas circunstancias se da la democracia en la capital del país, que no podrá gozar de una autonomía plena en tanto no se trasladen los poderes de la Unión hacia otro territorio, por lo que la CDMX sigue siendo un híbrido entre una entidad federativa y la capital federal.

1.6 Democracia

Mucho se ha hablado y estudiado sobre este tema en diversas fuentes literarias, cada una de las publicaciones han repercutido en las demás con el fin de enriquecer y profundizar con el núcleo de este término. La democracia es el principio legitimador de la constitución por la cual adquiere el carácter de principio normativo, ya que es la democracia la que presta a la Constitución una determinada cualidad jurídica para que la validez y legitimidad resulten enlazadas.⁸⁸

La democracia formal es un término referido para designar una de las formas de gobierno que puede ejercer el poder político dado por el pueblo y para el pueblo. Para el estado moderno se puede definir como el método que se utiliza para elegir un procedimiento para un nuevo gobierno y que éste tome decisiones políticas con una determinada ideología. Este órgano democrático implica que aquellos titulares legislativos y ejecutivos sean elegidos por el pueblo, ya sea directa o indirectamente,

⁸⁸ Aragón Reyes, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.

con una igualdad de voto y con una preponderancia mayoritaria sin afectar los derechos de las minorías.⁸⁹

La democracia sustancial es la que se fundamenta en principios e ideales de la democracia moderna, donde existe igualdad en ámbitos económicos, políticos, sociales y culturales frente al poder político; para garantizar el cumplimiento de estos valores y principios se tiene a las instituciones y que tienen la característica de denominarse democráticas.

Daniel Barceló⁹⁰ sostiene que la democracia para funcionar necesita de un sistema, mismo que es un tipo de dominación por los gobernantes sobre los gobernados derivado de la razón y del libre consentimiento de éstos. En la democracia los gobernados obedecen los trazos que marcan los gobernantes porque hay una participación en la formulación de leyes, y porque se eligen a los representantes por la misma sociedad civil de entre sus miembros por un lapso determinado, situación que se diferencia de las monarquías o las dictaduras.

Dicho sistema contempla las facultades que puede realizar el servidor público en su encargo y es una característica que pone de manifiesto la correcta división de poderes ejercidos por cada uno de los integrantes del gobierno, ya que se obligan y sujetan a reglamentaciones por las cuales se establecen cada una de las funciones que se comprometen a hacer, no más allá de los que les mandata la ley, y no menos de lo exigible de su puesto.

Jurídicamente en el país existe la democracia, pues existe la obligación y derecho de los ciudadanos a votar por sus representantes en las elecciones de los órganos ejecutivo y legislativo federal y local, se respeta el sistema mayoritario sobre el de representación proporcional y se cuentan con instituciones que protegen estos derechos reconocidos en la CPEUM.

⁸⁹ Secretaría de Gobernación, *óp. cit.*

⁹⁰ Barceló Rojas, Daniel Armando, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

Políticamente existe un gran debate sobre el realismo democrático, ya que no todos los ciudadanos mexicanos pueden acceder a cargos de representación popular, sea por falta de interés, por la falta de recursos situación que origina que muchas personas se preocupen por el día a día y subsistir que interesarse por una transformación democratizadora, por la ausencia de elementos que ayuden a cualquier ciudadano acercarse a un partido político y que pueda ser partícipe de las decisiones que se tomen en su propio entorno, estado o nación.

En este apartado también interviene la legitimidad en su aspecto normativo, por la forma en la que se elaboran las reglas es como se garantiza la participación directa de los ciudadanos y de manera indirecta a través de sus representantes al ser éstos quienes confeccionan dichas normas por mandato de la ciudadanía.⁹¹ Dichas formalidades son las que dotan a un gobierno de empatar ideas con sus mandantes, al responder a las necesidades de la población en general y no a intereses reducidos.

Giovanni Sartori⁹² al hablar de democracia como legitimidad afirmó que el poder es el pueblo, y hace referencias a qué se debe entender por esa frase, lo que deduce es que el poder es legítimo sólo cuando su investidura emana de la voluntad popular, o sea, que es libremente consentido. Se está frente a una democracia cuando hay una sociedad abierta en la que los servidores públicos, y por consecuencia el Estado, está al servicio de los ciudadanos y no viceversa; es decir, no hay un poder político discrecional dominado por una oligarquía cerrada que simule responder a una ciudadanía determinada.

1.6.1. Democracia en la Federación

Los Estados Unidos Mexicanos a través de su constitución federal reconoce dos tipos de democracias que le son aplicables «democracia representativa» y la «democracia constitucional», aunque consecuentemente se puede agregar la

⁹¹ *Idem.*

⁹² Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de González Rodríguez, Miguel Ángel y Pestellini Laparelli Salamon, María Cristina, Ciudad de México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.

«democracia sustancial». La CPEUM en su artículo 40, además del primer párrafo del 115, establece que en el poder político se expresará y materializará en una democracia representativa; de la misma forma, en el artículo 41 señala que aquellos representantes electos mediante una votación popular y las personas que se elijan por este método se sujetarán a las constituciones estatales.

Esta delimitación constitucional está destinada a los servidores públicos y la doctrina lo identifica como la «democracia constitucional», pues es la que protege los derechos fundamentales y los políticos frente al órgano legislativo, delineando la forma de autogobierno en las entidades federativas, lo que demuestra que estas figuras subnacionales carecen de soberanía al someterse dentro del régimen federal.

Para tener una diferencia entre las democracias mencionadas se debe abordar que la «representativa» en su estado puro tiene a la ingeniería de los derechos fundamentales para la voluntad del órgano legislativo, mientras que en la «constitucional» son superiores estos derechos a la voluntad del legislador, medida que garantiza el respeto a los derechos políticos, el pluralismo político y la equidad en la contienda electoral, mismos que son esenciales para un sistema democrático.⁹³

1.6.1.1. Democracia representativa

En los Estados Unidos Mexicanos existe una democracia representativa, hay un estado delimitado a su constitución, se exige que los representantes sean elegidos de manera directa y popular en dos de los tres ámbitos de gobierno para los órganos ejecutivo y legislativo, para el judicial y los constitucionales autónomos se tiene una elegibilidad indirecta, ya que por la capacitación técnica requerida no es posible que sea mediante el voto popular. Lo que sí es uniforme para todos es el control y evaluación político y jurídico de los servidores públicos.

⁹³ Barceló Rojas, Daniel Armando, *óp. cit.*, p. 223.

Las responsabilidades de los servidores públicos son parte fundamental del sistema democrático representativo, al ser éste el medio por el cual se puede sancionar a cualquier servidor público que contravenga los intereses de la nación, los de la propia ciudadanía o contra lo que dijo en actos de campaña para obtener adeptos populares. Las responsabilidades políticas se dan cuando el ciudadano decide refrendar o no su confianza en el servidor público, misma que se traduce en el sufragio; la jurídica es exigible ante el órgano judicial, misma que puede convertirse en responsabilidad penal, civil o administrativa si se acreditan los hechos.⁹⁴

Otra vertiente de la democracia representativa es la existencia de los partidos políticos. Mientras en el país se vivía la independencia de España globalmente el constitucionalismo debatía sobre la representatividad, al sostener que se materializaba entre los ciudadanos y los órganos gubernamentales, los partidos políticos se concebían como un peligro para la democracia, al anteponer sus intereses a los de la sociedad en general, su evolución fue paulatina hasta que se han visto como un elemento esencial en cualquier realidad constitucional.

Los partidos se encuentran inmersos en el sistema jurídico-político para articular y representar los intereses de la sociedad desde diferentes enfoques ideológicos, mismos que se traducen en la pluralidad establecida por cada partido y que son presentadas en temporada de procesos electorales como la forma de programa de gobierno. En cada proceso los ciudadanos deciden, por mayoría relativa de votos, qué partido político gobernará por medio del titular del ejecutivo ya sea federal o local; con este parámetro se determina cuál es el partido de gobierno y cuáles serán los partidos de oposición.⁹⁵

Uno de los beneficios que se consiguen con la intervención de los partidos políticos en esta democracia es la oposición que intentan con cada acción o cuestionamiento sobre el rumbo que toma el ejecutivo equilibrar las ideologías que tiene el gobierno en turno, con ello se busca la alternancia en el poder al cuestionar

⁹⁴ Barceló Rojas, Daniel Armando, *óp. cit.*, p. 230.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 234.

las calidades y cantidades que arroja el servidor público electo popularmente y ofrece soluciones distintas a los problemas que aquejan a la nación.

1.6.1.2. Democracia constitucional

El artículo 39 constitucional reconoce que la soberanía está institucionalizada por voluntad del pueblo y que tiene como beneficiario a él mismo. El ordenamiento máximo ordena gobernarse a sí mismo bajo un gobierno de representación popular, en el que señala los límites a los que están sometidos los representantes electos por votaciones libres, secretas, universales y directas, los controles de protección para ciudadanos y servidores públicos, la conceptualización de sus fines y las formas en las que la ciudadanía participa en actos que requieran de su aprobación.

Bajo este artículo es donde se crea la representación de todos los habitantes en un gobierno, que se fija sus competencias, procedimientos y leyes secundarias que sirven para cumplir de una mejor forma sus obligaciones, sin descuidar la transversalidad de los derechos humanos. La otra función que tiene este máximo documento político-jurídico es el control de las decisiones para cada servidor público, al tener la llamada «rigidez constitucional» donde cada gobernado tiene el deber de autorizar si cambiar o no cualquier precepto constitucional.⁹⁶

En esta segunda función, la forma de aplicarse es mediante tres tipos de democracia:

- a) Directa: empleada en su origen por los griegos que se congregaban en el ágora para tomar decisiones, se retoma en nuestro sistema, ya que es así como se elige al presidente de la República, a los diputados, senadores, gobernadores en las entidades federativas y jefe de gobierno en la CDMX, a los senadores, diputados federales, locales, así como ayuntamientos y alcaldes.
- b) Representativa: ante la imposibilidad física de participar todos los ciudadanos en los asuntos públicos se eligen representantes que ejercen la toma de

⁹⁶ *Ibidem*, p. 237.

decisiones y por lo tanto el control del gobierno divididos en los tres órganos de gobierno tradicionales y en los constitucionalmente autónomos.

- c) Participativa: la población tiene el derecho de participar activamente en las decisiones trascendentales del país a través de:
- a. Plebiscito: encaminado a actos administrativos del gobierno en el que sólo hay en la papeleta un SÍ / NO y las materias que no son susceptibles de ser sometidas a este control son los actos y decisiones de titulares gubernamentales, en materia fiscal, tributarias, del erario, materias reservadas a la federación, entre otras.
 - b. Referéndum: se refiere a los actos legislativos que se plantean sobre la aprobación o rechazo de crear, modificar, abrogar o derogar leyes que promueve la ciudadanía o ciertos servidores públicos.
 - c. Iniciativa popular: fundamento en el artículo 71 constitucional, es facultad de la ciudadanía, mediante un número de firmas, presentar un proyecto de ley en el ámbito federal o local.
 - d. Revocación de mandato: es la posibilidad que tiene la ciudadanía de retirar del cargo de forma anticipada a un titular del órgano ejecutivo, en algunas entidades está contemplada dicha figura, mientras que en la CPEUM se encuentra en discusión artículos reservados para su aprobación.
 - e. Consulta popular: fundamento en el artículo 35 constitucional, es la opinión a la ciudadanía para temas de trascendencia nacional, vinculante conforme la ley y que puede incidir en las decisiones tomadas por los servidores públicos, además tiene como particularidad que la SCJN decide su constitucionalidad y el INE, en el caso de ser aprobada por la Corte, la celebrará en la jornada electoral federal, organizará, desarrollará, computará y declarará los resultados obtenidos.

La democracia constitucional es un sistema que tiene la garantía de defenderse a sí misma de los ideales o cambios políticos en cualquier momento; los partidos políticos y sus militantes se encuentran sujetos al control de la ciudadanía, y los derechos políticos, fundamentales y humanos son indisponibles para el núcleo esencial del Congreso de la Unión.⁹⁷ No obstante, es necesario aclarar que aún con la rigidez de nuestra constitución ha tenido numerosas modificaciones, esto se nota ya que en cada sexenio hay cambios, mismos que han aumentado en las últimas transiciones.

La injerencia que tiene el órgano judicial en esta democracia es a través de la SCJN, misma que puede anular los actos contrarios a la CPEUM por parte de cualquier autoridad y de personas que realicen actos de autoridad, en consecuencia, puede también anular las leyes emanadas del legislativo y los actos de órganos constitucionales autónomos.⁹⁸

1.6.1.3. Democracia sustancial

Esta propuesta tiene su fundamento en el artículo tres constitucional, fracción II, inciso a) en el que estipula que el criterio que orientará a la educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios; además que este criterio será democrático, es decir, un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo.

Armando Soto Flores⁹⁹ afirma que el órgano constituyente realizó esta definición de democracia apartada de las teorías clásicas y añadió consideraciones innovadoras, además argumenta que esta corriente debe estudiarse bajo el concepto de participación del Estado en la economía, situación que está alejada de

⁹⁷ *Ibidem*, p. 238.

⁹⁸ *Ibidem*, p. 244.

⁹⁹ Soto Flores, Armando, "El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias", *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 28, enero-junio de 2013, p. 222.

las concepciones formales de la democracia que se dieron en el ámbito de liberalismo clásico y del periodo neoliberal que se vive a escala mundial.

En esencia, esta definición es la guía que se debe utilizar para alcanzar un bienestar general partiendo de la educación, esta línea rectora es la base para tener un sistema educativo sólido, en el que se enaltezcan las virtudes humanas y se propicie un empoderamiento de la sociedad a partir de la infancia, en el que todo ser humano es susceptible de enriquecer su formación o de enviciarla. Le corresponde al Estado encaminar las virtudes de cada mexicano para conseguir las mejoras económicas, sociales y culturales que prevé el artículo tres constitucional.

Lo anterior no quiere decir que el Estado debe dictar las directrices por las que todo mexicano deba cumplir, sino que facilite las condiciones necesarias para que cada persona tenga la libertad de elegir qué quiere hacer en su futuro, desde obreros, hasta profesionistas pero que coadyuven en el mejoramiento de la democracia y anterior a esto, mejoren su calidad de vida, ya que sin las necesidades básicas cubiertas es sumamente complicado que se interesen en el mejoramiento de su comunidad.

1.6.2. Democracia en la Ciudad de México

El término democracia aplicado en la capital de la República es reciente, como se ha tratado a lo largo de la investigación, se concluye que en la federación cada vez más se avoca a una centralización cuyo peso recae en la CDMX, en la parte administrativa se concentran todas las dependencias centrales del gobierno federal, aquí se tiene a las cámaras del órgano legislativo, y la sede principal de la SCJN. Económicamente es donde se concentra la mayor cantidad del Producto Interno Bruto (PIB) nacional, es el segundo lugar con más habitantes, se ha originado la incesante contienda por el poder político capitalino, misma que provoca la erosión democrática y la sana convivencia.¹⁰⁰

¹⁰⁰ Soto Reyes Garmendia, Ernesto, "Federalismo, constitución y hegemonía en la Ciudad de México" en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.),

La progresividad de los derechos que tiene cada habitante de la CDMX aumentó desde la creación de la ARDF, así como la posibilidad de elegir al jefe de gobierno y los delegados, anterior a esta posibilidad de elegir a los representantes era el presidente de la República quien designaba a los regentes o jefes de gobierno y no existían mecanismos que incentivaran participación alguna.

En el sexenio de Luis Echeverría se introdujeron al incipiente sistema democrático las juntas vecinales, asociaciones de residentes y comités de manzana, mismos que sirvieron como estructuras clientelares; en el siguiente sexenio con López Portillo se incorporó el referéndum y la iniciativa popular, pero sin mayor trascendencia. Después de los terremotos de 1985 y con la participación de la recién denominada «sociedad civil» se comenzó la participación ciudadana con el fin de quitar la hegemonía al PRI en la capital y lograr la inserción ciudadana en las políticas urbanas.¹⁰¹

En la academia se habla de que los capitalinos eran tratados como mexicanos de segunda clase al no poder elegir a sus representantes hasta 1997 con la elección al jefe de gobierno y en 2000 con los delegados de la capital por medio del voto universal, libre, directo y secreto.¹⁰² En este orden de ideas, y tras las iniciativas de los institutos políticos nacionales se elaboró la reforma política que dio paso a la creación de la constitución del DF en 2016.

La CPCDMX es un documento de ocho títulos y 71 artículos el cual es considerado como el proyecto social más avanzado en el país desde la promulgación de la CPEUM, y uno de los más innovadores del mundo. En el tema de gobierno, además del jefe de gobierno, se establece que las alcaldías son órganos político-administrativos integrados por un alcalde y un consejo; dichas figuras son subordinadas al jefe de gobierno, y no tienen las mismas competencias

Estudios de la Ciudad de México y su Constitución, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 174.

¹⁰¹ López Levi, Liliana y Toscana Aparicio, Alejandra, “La Ciudad de México: entre el espacio neoliberal y la ciudad progresista” en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 39.

¹⁰² Soto Reyes Garmendia, Ernesto, óp. cit., p. 179.

que un ayuntamiento, por lo que queda ambigua la terminología y su alcance respecto de su símil que es el ayuntamiento.¹⁰³

El ordenamiento reconoce derechos relacionados con el tema democrático, por ejemplo, el derecho a una ciudad democrática, donde se garantiza la buena administración pública, la libertad de reunión y asociación, libertad de expresión, derecho a la información, a la privacidad y a la protección de datos personales, a un gobierno democrático y la participación política paritaria. Estos temas están garantizados en la CPEUM y otros desde ordenamientos secundarios.

En el capítulo II se dispone los tres tipos de democracia que goza la ciudad, la directa, participativa y la representativa concordantemente con el federalismo.

a) Democracia directa: en la que las personas tienen derecho a incidir de forma individual o colectiva en las decisiones públicas, en su formulación, ejecución, evaluación y control del ejercicio de la función pública con los términos que establezcan en la ley secundaria. Para acceder a esta democracia se establecen:

a. Iniciativa ciudadana. Es el derecho de la ciudadanía a presentar leyes, decretos y reformas a la CPCDMX siempre que se respete el proceso legislativo, se hará con el 0.13% de electores en la lista nominal de la ciudad, será preferente en el Congreso si se presenta con el 0.25% y no procederá en materias penal, tributaria y en menoscabo de los derechos humanos. Esta última restricción se deja a un gran margen de interpretación.

b. Referéndum. El derecho por el cual se aprueban las reformas a la CPCDMX en concordancia con el artículo 69 dedicado a la reforma de la constitución, y a petición del 0.4% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal. Es interesante observar que no se especifica el procedimiento para ejercer el derecho y no se contempla que exista una ley secundaria para regularlo, sólo se manifiesta que será el

¹⁰³ Ramírez López, Rigoberto y Zamora Fernández de Lara, Gerardo, *óp. cit.*, p. 216.

Instituto Electoral de la Ciudad de México (IECM) quien se encargue de la organización y actividades ligadas a la consulta.

- c. Plebiscito. Encaminado a aprobar o no las decisiones públicas del jefe de gobierno o alcaldes, siempre que sean solicitadas por el 0.4% de la lista nominal, el jefe de gobierno, una tercera parte del Congreso local, y dos terceras partes de las alcaldías.
- d. Consulta Ciudadana. Para someter a consideración de la ciudadanía cualquier tema con un impacto trascendental en diferentes ámbitos temáticos o territoriales de la capital, puede ser solicitado únicamente por el 2% de las personas inscritas en la lista nominal.
- e. Consulta popular. Semejante a la federal, será de cualquier tema trascendente para la ciudad y podrá solicitarla el 2% de la lista nominal, el jefe de gobierno, una tercera parte del Congreso o de las alcaldías, un 10% de los comités o asambleas ciudadanos, y el mismo porcentaje de pueblos y barrios originarios o comunidades indígenas residentes.

Será el único instrumento de participación hecho en el día de la jornada electoral, y con la misma excepción de materias previstas en los demás instrumentos de participación.

- f. Revocación de mandato. Será posible después de la mitad del encargo de la representación popular que se trate, y será solicitado por el 10% de las personas de la lista nominal respectiva.
- g. Para que pueda haber vinculatoriedad en las decisiones tomadas por los instrumentos se requiere que en el referéndum y plebiscito haya una participación de la tercera parte de la lista nominal en el ámbito respectivo.

En la consulta ciudadana con el 15% de la lista nominal respectiva por ámbito; y en la revocación de mandato con la participación del 40% de

la lista nominal respectiva, y que de este porcentaje el 60% esté a favor de revocar al servidor público elegido popularmente.

Como quedó asentado en estos párrafos, se contempla que las materias penal, tributaria, y de derechos humanos no serán objeto de los instrumentos de participación, por lo que se entiende que las demás sí son susceptibles de ser sometidas a estos instrumentos de participación, con lo que podría darse el hecho de poder reformar la materia electoral en cualquier momento al no ser protegida por la Asamblea Constituyente y quedando vulnerable la certeza legal que debe existir en cada proceso electivo.

b) Democracia participativa: es el derecho que posee la ciudadanía para entablar diálogos con la autoridad con el fin de diseñar los planes, programas y políticas públicas, además de los planes presupuestales, gestión de servicios, y ejecución de programas sociales. Para esto se contempla la posibilidad de tener consultas ciudadanas, colaboraciones ciudadanas, rendición de cuentas, difusión pública, contralorías ciudadanas, audiencias públicas, asambleas, observatorios y presupuesto participativo. La CPCDMX dispone de un apartado en este tipo de democracia:

a. Presupuesto participativo. Todas las personas tienen el derecho de decidir sobre el uso, administración, y destino de los proyectos y recursos asignados para cada unidad territorial con el fin de mejorar la calidad de vida de cada persona.

Este instrumento se gestiona desde el IECM en todo el proceso para verificar que los fondos destinados se utilicen conforme a las propuestas ciudadanas hechas conforme a la ley.

c) Democracia representativa: es la posibilidad que tiene cada ciudadano para participar dentro de la política interna, cuenta con tres modos de intervenir en la toma de decisiones, además de contar un sistema de nulidades en materia

electoral y de participación ciudadana, en caso de que sean vulnerados los derechos:

- a. Candidaturas independientes. Para seguir con el ordenamiento federal se modifica únicamente el mínimo de apoyo para ser candidato independiente, con el uno por ciento de la lista nominal y no estar afiliado a ningún partido político o dejar de serlo desde un año antes al registro de su candidatura.
- b. Partidos políticos. En concordancia con el sistema federal se reglamenta la participación de los partidos en la vida democrática de la ciudad. Así como se fijan los principios esenciales que deben regir su actuar en la capital y los mínimos que debe contener la legislación local para su financiamiento, prerrogativas y subordinación a los tiempos de radio y televisión con el sistema nacional y la estructura interna de cada institución.
- c. Agrupaciones políticas. Son las asociaciones ciudadanas que deben coadyuvar en el desarrollo de la vida democrática de la ciudad, con un sistema de cultura política basada en la tolerancia y respeto a los actores intervinientes, además de enriquecer una opinión pública informada.
- d. Los medios establecidos para anular las elecciones en la jefatura de gobierno, diputaciones locales y alcaldías serán conforme a las nuevas legislaciones capitalinas, con actos que vulneren los principios establecidos en la CPCDMX, tales como la violencia política, compra y coacción de votos, rebase a topes de campaña, desvío de recursos, uso de programas gubernamentales, etc.; esta vulneración de derechos será conocida y resuelta por el Tribunal Electoral de la Ciudad de México (TECDMX).

En cuanto al órgano legislativo la ciudadanía elige a 40 diputados por MR y consecuentemente se eligen a 26 por RP para representar a las minorías que debe

haber en un pluripartidismo y pluralismo político dentro de la toma de decisiones en la capital y con la línea rectora fijada desde 1977.

Adicionalmente se debe hablar de la democracia por parte del IECM, en el que una de sus obligaciones es fortalecer la democracia, y esto lo hace en coordinación con el INE por la educación cívica, la cual busca empoderar a la ciudadanía con aquellos derechos que le son intransferibles para lograr una incidencia en las decisiones gubernamentales que podrían resultar en una consolidación de la democracia con un porcentaje de legitimación alto, y con un proceso electoral eficiente y eficaz en su operación.¹⁰⁴

Para concluir con esta democracia aplicada a la CDMX y a la federación conviene anotar que las autoridades jurisdiccionales tienen la obligación de preservar el orden democrático del Estado al garantizar el respeto de los derechos humanos ya que la democracia no es sólo adoptar instituciones democráticas, votaciones universales, y un gobierno de mayoría; la democracia está inmersa en los derechos de la humanidad que sin éstos no podría existir.¹⁰⁵

De esta forma, se confirma que la democracia capitalina está hecha a semejanza de la federación, al contemplarse métodos constitucionales, representativos y la sustanciales. Es necesario como ciudadanos velar por la democracia de la nación, pero es imperativo que todos los mexicanos satisfagan sus obligaciones básicas antes de ocuparse de asuntos superiores a su primer nivel de satisfacción.¹⁰⁶

1.7 Sistema de Partidos

Antes de avocarnos a la naturaleza de un sistema de partidos es primordial conocer qué es un partido político y las forma en la que pasa a ser un pilar fundamental en

¹⁰⁴ Alarcón Reyes, Myriam, *óp. cit.*, p. 30.

¹⁰⁵ Barak, Aharon citado en Chávez Camarena, Martha Alejandra, “La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México”, en Mercado Ramírez Martha Leticia (coord.), *La Ciudad de México y su esquema electoral*, Ciudad de México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, p. 63.

¹⁰⁶ Valdés Zurita, Leonardo, *óp. cit.*, p.36.

la democracia mexicana, pues como se ha estudiado, es —o debería ser— el vehículo de la voluntad de cada ciudadano. De la misma forma conocer cuál es la relación que hay entre estos entes de interés público y la forma en la que mantienen su existencia.

Para precisar el origen de los partidos se puede partir de dos concepciones: la amplia y la restringida.

- a) Amplia: un partido se considera así cuando un grupo de personas con intereses en común y con fines similares se reúnen para intercambiar ideas y proyectos viables para un determinado espacio geográfico, esto se remonta a las sociedades organizadas políticamente en Grecia y Roma donde se aglutinaban un grupo de personas para tener una visión uniforme del ejercicio del gobierno coincidentes en ideologías, principios, valores y compromisos.
- b) Restringida: es una agrupación de permanencia temporal que sirve de mediador entre grupos de sociedad civil y el Estado, en el que se desea conseguir el poder político y materializar la voluntad del pueblo a través de legislaciones.¹⁰⁷

Su origen data de los siglos XVIII o XIX en Inglaterra y los Estados Unidos de Norteamérica, por lo que su razón de ser radica en la constante perfección de los mecanismos de democracia representativa. Para Cárdenas los partidos políticos son el resultado de la quiebra entre la sociedad feudal y la nueva era de industrialización, después de las revoluciones se quiso modificar la forma de organización política para dar paso a una nueva donde intervinieran todas las personas que así lo quisieran y hablaran por toda la nación y no por su distrito elector.¹⁰⁸

Doctrinalmente se ha dicho que los partidos políticos son los articuladores de la relación entre sociedad y Estado, ellos permiten la libre expresión de las ideas e

¹⁰⁷ Cárdenas Gracia, Jaime Fernando, *Partidos políticos y democracia*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 2007, p. 11.

¹⁰⁸ *Ibidem*, p. 11 y 12.

intereses particulares y nacionales; su función es la típica de una democracia representativa, donde no hay la posibilidad de participación de todos los ciudadanos y es a través de ellos donde se da la participación de la sociedad enfocada por distintas ideologías.

En la ciencia política, estos institutos se deben a su distinción de las facciones existentes, ya que éstas han estado en la historia contemporánea y los partidos surgen como una evolución misma de las facciones, además que tienen la característica de poseer una representación más amplia; la diferencia entre facción y partido es que en la primera es para beneficio de los miembros y en la segunda es un ente que persigue beneficios para un conjunto de la sociedad en la cual se desarrolla.¹⁰⁹

Con estos parámetros es posible advertir que, si un partido busca el beneficio de un conjunto de la sociedad, entonces el sistema de partidos es el espacio de competencia leal entre los partidos donde se orienta la obtención y el ejercicio del poder político.¹¹⁰ Dicho sistema busca un beneficio generalizado al pugnar por los intereses de la población con diversas ideologías, al empatar fines en común, y con los mismos objetivos como los culturales, económicos, y sociales.

Este sistema obedece a una meta suprapartidista que es el desarrollo mismo de la nación, donde existe la convergencia de proyectos políticos que buscan satisfacer aspiraciones propias del partido y de los sectores sociales que las comparten; para llegar a una comunión así cada partido debe visualizarse como parte del sistema nacional, una parte del proyecto que se suma a los demás partidos y otros sectores no políticos.

El sistema que rige a la nación es un sistema multipartidista y competitivo, al garantizar la competencia electoral equitativa y justa para las partes contendientes, con un pluralismo moderado, ya que la real contienda no rebasa los cinco partidos y sus diferencias doctrinarias son muy delgadas.

¹⁰⁹ Valdés Zurita, Leonardo, *óp. cit.*, p. 36.

¹¹⁰ *Ibidem*, p. 27

1.7.1. Sistema federal

Después de la revolución mexicana, como en otras partes del mundo, se buscaba una nueva forma de detentar el poder distinta a la fuerza, es a partir de 1929 cuando se conforman partidos políticos, especialmente uno, donde se concentró la mayor y única fuerza política del país, la del partido hegemónico del que ya se ha hablado.

Este mantenimiento al partido del gobierno es causa del contexto que pasaba el país, en el que en un primer momento se deseó salvaguardar la soberanía nacional frente a otros países y posteriormente se hizo tradición hasta 1977, estas causas desembocaron en la ausencia de condiciones para que surgiera alguna oposición partidista capaz de acceder al poder.¹¹¹ Como ya se estudió en el primer apartado de este capítulo, después del sexenio de José López Portillo hubo un proceso de reformas político-electorales para abrir la arena electoral a un sistema pluripartidista competitivo y robusto, es en esta reforma cuando se eleva a rango constitucional la figura de los partidos políticos con sus respectivas prerrogativas para garantizar su funcionamiento.

Posterior a las reformas analizadas en las elecciones del año 2000 se dio por primera vez la alternancia del poder entre partidos, se demostró la transformación del sistema partidario, al adaptarse a una sociedad que exigía un cambio radical respecto del partido hegemónico y con instituciones especializadas que aseguraran la equidad en la contienda con el fin de ser la base del proceso electoral.

Fue hasta el año de 2012 cuando se determinó que la única opción de acceder al poder no fuera a través de los partidos al retomarse la figura de candidaturas independientes, derivado de la desconfianza, la falta de acercamiento con la ciudadanía y la carente promoción de la democracia y su empoderamiento por parte de todos los partidos existentes. El antecedente directo de la reintegración de la figura independiente es la sentencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictó en el juicio del ciudadano Jorge Castañeda Gutman contra los Estados Unidos Mexicanos en la que ordenó modificar la legislación nacional para

¹¹¹ Orozco Henríquez, José de Jesús, "Régimen Electoral", *cit.*, p. 74.

permitir la participación individual ciudadana a acceder en los cargos de representación popular sin tener la obligación de ser postulado por un partido político.

En el marco de la competencia federal los partidos que tienen registro nacional conforme a los criterios emitidos en la CPEUM pueden competir también en las elecciones locales con las debidas reglas específicas que establece cada entidad federativa, de la misma forma, pueden recibir recursos económicos adicionales para estas contiendas. Adicionalmente sólo en 31 entidades hay una autorización para crear asociaciones y partidos locales, Aguascalientes es la única entidad del país que no contempla la existencia de partidos estatales.¹¹²

Las reglas actuales dictan que cada seis años al terminar el proceso electoral presidencial se debe iniciar el proceso para que las organizaciones políticas interesadas en formar un partido nacional se postulen ante el INE, para ello, deben alcanzar un número mínimo de afiliados equivalentes al 0.26% del padrón electoral que hasta el último corte de 2019 suman 233,945 ciudadanos, deben celebrar cuando menos 20 asambleas estatales o 200 asambleas distritales.

Al conformarse como partidos políticos nacionales tienen el derecho a participar en las elecciones federales que incluyen diputaciones, senadurías, y la presidencia de la República; en las locales con los diputados, ayuntamientos y gubernaturas. De igual forma, tienen derecho a prerrogativas económicas para sus actividades ordinarias y específicas, el acceso a tiempos de radio y televisión y como una de sus obligaciones primordiales son las de transparentar sus gastos, promover la democracia, entre otras.

Los partidos nacionales actualmente hay en los Estados Unidos Mexicanos son los siguientes:

- Partido Acción Nacional (PAN),

¹¹² Alarcón Olguín, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?” en Freidenberg, Flavia (editora), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo I. México, América Central y República Dominicana*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional Electoral, 2016, p. 36.

- Partido Revolucionario Institucional (PRI),
- Partido de la Revolución Democrática (PRD),
- Partido del Trabajo (PT),
- Partido Verde Ecologista de México (PVEM),
- Movimiento Ciudadano (MC) y,
- Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

Dentro del sistema de partidos nacional existe una estructura fundamental que está encaminada a obtener el voto de la ciudadanía, dicha estructura tiene cabida cada tres y seis años en las llamadas elecciones intermedias y las presidenciales. En las primeras se eligen a los diputados federales, en las entidades federativas también existen las concurrentes, que son cuando hay elección federal de diputados y para elegir al gobernador, diputaciones locales y ayuntamientos; y en las presidenciales se renueva la titularidad del ejecutivo, a los senadores y diputados federales, es aquí donde suele haber más participación del electorado por la importancia del cargo.

Desde las elecciones de 1988 se dio la posibilidad a una alternancia partidista, pues existieron las condiciones para una adecuada competencia electoral, sin embargo, sucedió la ruptura política que desencadenó el cambio dentro del sistema electoral nacional al generarse errores registrales en el cómputo de los votos, lo que ocasionó una afectación grave a las instituciones que eran las encargadas de organizar el proceso y en consecuencia a los partidos políticos que intervinieron.

El régimen de partidos ha visto desde su nacimiento constitucional una contienda por quitar la hegemonía del PRI en el poder gubernamental, razón por la cual se crearon partidos de izquierda que tuvieron un discurso nuevo ante la apertura de canales institucionales, aunque en algunas ocasiones estos nuevos partidos se han coaligado con diversos partidos de diferente ideología, esto ha dado como resultado una institucionalización del régimen que registra una competencia de ideologías entre los tres principales partidos hasta 2018: PRI, PAN y PRD, formalmente los primeros dos tienden un espectro de derecha y el último con

ideología izquierdista. La alianza después de la alternancia fue fundamental para regular la oferta partidaria.¹¹³

Después de las alianzas hechas en las últimas tres décadas se notó que el fin último partidista era quitar la figura hegemónica, ya que se configuró un elemento natural político para optimizar del voto ciudadano, obtener espacios de poder y lograr mantener el registro exigible en la constitución general. La ciudadanía ha visto estas situaciones confusas al ver que un partido recién creado puede apoyar en un proceso electoral a un partido derechista y al siguiente proceso a uno izquierdista, cuestiones que generan una falta de representación política generalizada y un desfiguramiento de posturas doctrinales.

Estas acciones partidistas originan que la ciudadanía vislumbre una falta de compromiso democrático y que sólo se note el interés que tienen para mantenerse en el sistema. No hay duda de que esta estructura ha mantenido una competencia electoral multipartidista, pero se han reducido oportunidades de ingreso para las nuevas fuerzas políticas¹¹⁴ y para las corrientes contemporáneas que no logran ubicarse dentro de la contienda electoral.

Después de las elecciones presidenciales de 2018, como lo establece la ley, 106 organizaciones han manifestado su deseo de constituirse como un nuevo partido político nacional, tuvieron un año para cumplir con los requisitos solicitados, y después de celebrarse asambleas con el mínimo número de afiliados se tiene que sólo tres organizaciones han conseguido los requisitos preliminares para instituirse como partido, ellos son Redes Sociales Progresistas (RSP), Grupo Social Promotor de México (GSPM) y Encuentro Solidario (ES).¹¹⁵

Se desprende de la columna de Espinosa Silis¹¹⁶ que la organización de RSP es guiada por un ex servidor público del sexenio de Felipe Calderón, y familiar de

¹¹³ *Ibidem*, p. 65.

¹¹⁴ *Ibidem*, p. 66.

¹¹⁵ Espinosa Silis, Arturo, "Nuevos partidos, mismos políticos", 22 de enero de 2020, consultado el 23 de enero de 2020, de *MVS Noticias*: <https://mvsnoticias.com/columnas/nuevos-partidos-mismos-politicos/>

¹¹⁶ *Idem*.

Elba Esther Gordillo; el GSPM y ES son integrados por antiguos dirigentes y militantes de partidos que perdieron el registro como el Partido Nueva Alianza (PANAL) y el Partido Encuentro Social (PES); de esta forma se demuestra que no hay una verdadera representación de líderes políticos ni sus respectivas plataformas políticas sino que son los mismos actores que han estado en la arena electoral desde hace años en busca de obtener influencias en el sistema.

Así se determina que la población mexicana no tiene el interés en participar en proyectos partidistas innovadores y que siguen las mismas figuras políticas con diferente nombre, no hay incentivos para pertenecer a una nueva institución ni mucho menos postularse como candidato independiente, por lo que cada vez más se abre la brecha existente entre la democracia de partidos y la democracia ciudadana.

1.7.2. Sistema local

Dentro de la capital de la República únicamente existe la participación de partidos nacionales, éstos tienen la obligación de adaptarse a las reglas establecidas en la legislación local; en la CDMX pueden participar para elecciones a jefe de gobierno, diputados locales, y alcaldes. Una característica que se tiene en el ámbito capitalino es que existen comunidades indígenas, pueblos y barrios originarios asentados en el territorio desde antes de la conquista de España.

Estas representaciones son normadas por los usos y costumbres de cada comunidad por lo que no intervienen los partidos políticos o idealmente no deberían, pues al decidir la forma en la que se han de gobernar estos sujetos de derecho colectivo no hay cabida para que los partidos intervengan, sin embargo, a través de asesorías o encuentros entre los líderes de la comunidad y representantes de partidos es cuando hay intervenciones que afectan la autonomía de cada pueblo.

Lo que debe señalarse en este apartado es que hubo partidos locales que perdieron el registro al no alcanzar con el umbral de votos requeridos, el más próximo es el Partido Humanista (PH), creado el dos de diciembre de 2015 y excluido del sistema el 15 de octubre de 2018 con resolución del Consejo General

del IECM al no obtener el tres por ciento de la votación válida emitida en las elecciones locales ordinarias para la jefatura de gobierno, diputaciones al congreso local y las alcaldías, celebradas el uno de julio de 2018.

Es posible advertir que la pérdida del registro es porque no hay una línea de ideales que caractericen a cada partido, y esto se debe a la relación que había entre las instituciones para quitar del poder al PRI y que desdibujó la pertenencia a una ideología concreta de cada partido, razones por las cuales no se han mantenido en la contienda electoral las nuevas organizaciones y las que sí lo han logrado es por políticos que han transitado de un partido a otro, sin pensar en las contrariedades que acarrearán sus acciones al electorado.

La democracia que descansa en la CPCDMX debe de profundizarse y hacerse más liberal en el ámbito de permitir la participación de más agentes ciudadanos para constituir partidos locales, para poder hacer esto, se requiere que las autoridades sean responsables y garantes de la ley, al facilitar el acceso a participar y movilizarse políticamente habilitando espacios y dotando de autonomía las acciones por parte de la sociedad civil.¹¹⁷

El sistema de partidos local debe garantizar el acceso de participación a todas las voces que deseen expresar ideas a favor de la democracia y de la incipiente ciudad, como las políticas públicas, y con el respeto que merece cada una de las leyes locales; a consideración propia, no es necesario crear nuevas leyes o reglamentos para hacer de esta ciudad una más incluyente, se necesita voluntad de cada uno de los actores que intervienen en el régimen gubernamental y que los principios consagrados en la CPCDMX sean correctamente legislados para que los derechos ya reconocidos sean protegidos por la autoridad jurisdiccional sobre toda acción encaminada a menoscabar su eficacia.

¹¹⁷ Diamond, Larry citado en Reyes del Campillo y Lona, Juan, “Consensos en el constituyente de la CDMX. Cambios en el Poder Judicial”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 200.

La tarea no resulta fácil de cumplir ya que hay una tendencia a promover organismos autónomos presididos por ciudadanos sin afiliación partidaria, la apertura a la contienda por candidatos independientes, las figuras de revocación de mandato, las contralorías ciudadanas, entre otros. Es importante señalar que estas propuestas paradójicamente han sido propuestas al Congreso por los mismos partidos en una agenda de progresividad a los derechos ciudadanos.¹¹⁸

El diseño electoral que tiene la CDMX tiene un impacto en la naturaleza del sistema de partidos, las características gubernamentales y el carácter de las políticas públicas influye directamente en las relaciones que hay entre el gobierno y el partidismo, de igual forma impacta a la estabilidad las acciones tomadas por el gobierno, la legitimidad que tiene cada representación partidista, las posturas que se toman cuando surgen conflictos entre las partes, etc. Por estos motivos es que hay una vinculación directa entre instituciones políticas y la democracia.¹¹⁹

1.8 Abstencionismo en México

Con lo estudiado hasta ahora es conocido que la falta de representatividad, la falta de legitimidad en sus dos vertientes, el poco interés que tienen los partidos políticos respecto a la delimitación de sus ideologías y la baja activación democrática para empoderar al ciudadano en los temas políticos de la ciudad acarrearón, proceso tras proceso, una tasa de abstención cada vez más marcada.

A pesar de que en los procesos electorales prepondera la igualdad y la libre participación para elegir a los representantes de la ciudad, no se demuestra que realmente exista una igualdad palpable, idealmente se cree que estos servidores públicos popularmente electos han de actuar conforme al interés de la comunidad,

¹¹⁸ Villareal, Héctor y Martínez Sarabia, Karen “Partidarios vs. externos en la Ciudad de México: efectos electorales del reclutamiento abierto en la selección de candidatos para la asamblea constituyente”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, p. 162.

¹¹⁹ Ávila Eggleton, Marcela, *La representatividad en México: Evaluando los sistemas electorales municipales*, Tesis de doctorado, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008.

pero en la realidad política no existe la certeza de que la ciudadanía pueda exigir la responsabilidad jurídica de sus acciones en caso de perjudicar a la democracia.

Hanna Pittkin¹²⁰ concibe la representación como un ejercicio sustantivo a favor de terceras personas, misma que requiere una acción independiente en el interés del electorado y una responsabilidad hacia él. Esta figura que se ha utilizado en la democracia conlleva ciertas cláusulas para su correcto ejercicio, tales como la autorización para tomar decisiones; la responsabilidad que tiene cada representante electo popularmente para la rendición de cuentas; la representación como reproducción, que significa que la sociedad puede verse reflejada en cualquier órgano gubernamental; la representación como símbolo, donde se usan imágenes, escudos, instituciones con mecanismos psicológicos y emotivos; y la representación como cuidado de intereses, donde se velan los intereses de otros.

Hay otros factores que intervienen en la democracia contemporánea, como los medios de comunicación, las mismas instituciones políticas, las autoridades en sus ámbitos de competencia, etc. Cuando en alguno de ellos comienza a presentar fallas es cuando se ve mermada la confianza para el sistema en su totalidad, pues existe una interdependencia entre todo el andamiaje electoral que resulta sumamente difícil detectar las deficiencias cuando existe un desconocimiento de las partes que lo integran.

Específicamente con la representación hay un gran interés en esta investigación, pues con lo estudiado es permisible sostener que si falla algún elemento derivado de lo propuesto por Pittkin todo el sistema se ve vulnerado por la desconfianza y la consecuente abstención de participar activamente en la democracia del país; al hablar de la representación como reproducción¹²¹ se encuadra perfectamente con la realidad en el país, pues no hay una conciencia de que los representantes elegidos popularmente se puedan reflejar en la sociedad, situación que se agrava en cada proceso electoral.

¹²⁰ Pittkin, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

¹²¹ *Ibidem*, p. 65-69.

Al hacer un comparativo de participación ciudadana con el fin de conocer la abstención en los últimos cuatro procesos electorales presidenciales se obtiene lo siguiente:

| Año de elección | Lista nominal | Participación | Porcentaje de participación | Abstención | Porcentaje de abstención |
|-----------------|---------------|---------------|-----------------------------|------------|--------------------------|
| 2000 | 58,782,737 | 37,601,618 | 63.97% | 21,181,119 | 36.03% |
| 2006 | 71,374,373 | 41,791,322 | 58.55% | 29,583,051 | 41.45% |
| 2012 | 79,492,286 | 50,143,616 | 63.08% | 29,348,670 | 36.92% |
| 2018 | 89,250,974 | 56,601,874 | 63.42% | 32,649,100 | 36.58% |

Fuente: Elaboración propia con datos de siceen.ine.mx

Como se puede apreciar en la tabla, cada sexenio ha aumentado el padrón electoral y consecuentemente la lista nominal, pero desde el 2000 se notó que un gran porcentaje de la población no emitió el sufragio, muchas son las causas para que la población no ejerza su derecho a sufragar, por lo que el porcentaje de abstención no corresponde a una falta de representación sino que hay otros factores que propician esta falta de interés democrático como la ausencia de recursos económicos en gran parte de la población para cubrir necesidades básicas, las condiciones demográficas que impiden acudir a las urnas, inseguridad dentro de la jornada electoral, por mencionar algunas.

En las siguientes elecciones presidenciales se notó aún más el índice de abstención, al ser de las más bajas participaciones de los últimos años, un poco más de la mitad de los ciudadanos aptos para ejercer su voto decidieron sobre toda

la nación y debido a que el sistema no permite la segunda vuelta electoral se confirmó que el titular del órgano ejecutivo fuera electo por una diferencia de 0.56%.

Después de las elecciones de 2006 llegaron las de 2012 donde Enrique Peña Nieto se confrontó con Andrés Manuel López Obrador (AMLO) y Josefina Vázquez Mota; el ganador fue el candidato por el PRI, en este proceso electoral aumentó la participación de la ciudadanía, misma que reinstauró en el país el control del PRI con un contrapeso del PAN en la cámara de diputados y de senadores.

En las elecciones del 2018 se registró la mayor participación nacional con más de 50 millones de personas para elegir a sus representantes, teniendo como candidatos a presidencia a Ricardo Anaya Cortés - PAN, José Antonio Meade Kuribreña – PRI, AMLO – Coalición PT, MORENA y PES, y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón «El Bronco» como candidato independiente, en el proceso electoral quedó electo AMLO con un 52.96% de votos emitidos válidamente a su favor, además de conseguir mayoría en ambas cámaras, esto demostró el hartazgo a las mismas instituciones políticas y un deseo de total cambio a la tradición de los procesos electorales, ya que un partido recién constituido ganó la elección presidencial de la mano de un político cuyo activismo duró 18 años.

En la CDMX se elige al jefe de gobierno cada seis años, siendo concurrente con las elecciones presidenciales, cada tres años se renuevan las alcaldías (antes llamadas jefaturas delegacionales) y el congreso de la ciudad.

En los últimos tres procesos electorales se ha registrado una participación de un poco más del 50%, misma que aumenta cuando hay elecciones a jefatura de gobierno y concurren las presidenciales, como se muestra a continuación:

| Año de elección | Lista nominal | Participación | Porcentaje de participación | Abstención | Porcentaje de abstención |
|------------------------|----------------------|----------------------|------------------------------------|-------------------|---------------------------------|
| 2012 | 7,216,860 | 4,768,926 | 65.98% | 2,447,934 | 34.02% |
| 2015 | 7,225,733 | 3,186,996 | 44.15% | 4,038,737 | 55.85% |
| 2018 | 7,628,256 | 5,393,551 | 70.44% | 2,234,705 | 29.56% |

Fuente: Elaboración propia con datos de iecm.mx

Como se observa en la tabla, se registró una mayor participación en los procesos concurrentes, basta observar los porcentajes de abstención mínimos en las elecciones de 2012 y 2018, sin embargo, en la capital de la República no hay dificultades demográficas para no ejercer el derecho al voto y cumplir con la obligación inherente, ya que existe la infraestructura necesaria para recorrer la ciudad entera con un mínimo de recursos; con este antecedente se retoma la postura de que la ciudadanía capitalina no sufraga debido a la falta de representatividad que debe cumplir cada candidato a un cargo de elección popular y a la falta de cobertura económica en sus necesidades primarias, pues a pesar de no tener accesos demográficos difíciles sí hay una mayor desigualdad económica que en otras entidades.

La tabla muestra información sobre el proceso electoral intermedio de 2015 un poco más del 40% de los ciudadanos decidieron qué candidatos a servidores públicos de las jefaturas delegacionales y los integrantes del entonces ALDF fueran representantes. Esto se traduce en una gran crítica hacia los partidos políticos que están dentro del sistema electoral, pues los procesos intermedios sirven para renovar las cámaras de diputados y éstas están cooptadas por las instituciones políticas, razón por la cual se confirma que la ciudadanía aplica la responsabilidad política, al no renovar su confianza en el mismo partido ni en el mismo servidor público, situación que genera el abstencionismo.

En consecuencia, se apoya la tesis de que los partidos políticos de oposición fueron creados para hacer un frente común al poder hegemónico del PRI, pues estos entes de interés público no demostraron una ideología definida, al crear coaliciones con otros de distinto pensamiento en cada proceso; y se encuadra la falta de representación como reproducción que alude Pittkin por parte de cada servidor público.

No hay una ideología que caracterice a cada partido y que lo haga una opción diferente para cada sector de la población, así, se está frente a una crisis que únicamente se podrá resolver con un cambio profundo desde cada partido, en el que se abandone la idea de adherirse a cualquier proyecto político con el fin de quitar del poder a la hegemonía o aquel que se encuentre en la cabeza del gobierno, tanto federal como local.

1.9 Conclusiones del capítulo

Se abordó de forma general cuáles han sido las reformas que dieron como resultado el derecho a votar en los Estados Unidos Mexicanos en su ámbito federal y en la capital de la República, mismos que tienen una regulación diferente a la de las demás entidades de la federación. El federalismo mexicano es distinto al de otras federaciones en el mundo porque está hecho para el caso nacional, con variaciones del federalismo norteamericano pero una esencia particular.

Consecuentemente se estudió la situación jurídica que tiene la CDMX respecto de los derechos político-electorales y se llegó a la conclusión que la capital mexicana atravesó por etapas en la historia que se vio delegada y limitada a cuestiones constitucionales en la que los ciudadanos no estaban conformes a su estatus y que gracias a ciertos fenómenos naturales se logró una gradual conquista de derechos que los ponen en equivalencia a las de las demás entidades. Con estos razonamientos se llegó a que la corriente positivista es la principal fuente de certeza que tiene la materia electoral para llevar a cabo una ejecución correcta de sus facultades, al no poder realizar acciones fuera de la CPEUM, pero con efectos metajurídicos.

En materia de transmisión del poder a través del sistema electoral se determinó que se necesitan una serie de parámetros que coadyuven con el debido ejercicio del poder, pues no basta con el proceso electoral para que haya una completa transmisión del poder, tales como la probidad del candidato, que existan los parámetros de calidad dentro de las autoridades encargadas de organizar dichos procesos, además de la legitimidad en sus dos vertientes y un respeto hacia las medidas de seguridad adoptadas en cada proceso.

Dichas autoridades deben estar encaminadas a entregar resultados óptimos, acordes con los principios constitucionales que les dieron identidad autónoma, en los cuales no deben permitir que la democracia se vea afectada por intereses individuales o por las fuerzas informales que pueden llegar a perjudicar a la población con el fin de beneficiar a grupos específicos.

En concordancia con la transmisión periódica del poder se analizó el sistema electoral estudiado doctrinalmente, su aplicación a la federación y su coordinación con la capital mexicana; ante este escenario se vislumbró la existencia de aparatos jurídicos y políticos para cumplir con un orden, en el que se deben apegar todos los actores, ya sean principales o auxiliares, mismos que serán estudiados en siguientes capítulos. En el mismo orden de ideas, se está ante la existencia de un andamiaje complejo el cual se ha estructurado en cada sexenio y trienio una certeza para todo aquel que ejerza su derecho al voto activo y pasivo.

Para tener una idea próxima al sistema que actualmente rige los procesos electorales fue conveniente conocer una percepción que da sentido a la propia nación: la democracia; se abordó desde enfoques constitucionales y metaconstitucionales, en el primero cómo se protege la esfera jurídico-electoral de los ciudadanos y desde una perspectiva de normas que gozan de supremacía ante todas las disposiciones que emanen de ella, asimismo se logró conceptualizar que, idealmente, el instrumento para materializar al concepto democracia son los partidos políticos en las que sus regulaciones no permiten ir más allá de lo que está previsto en la CPEUM. Es imperativo que existan normas reguladoras para evitar

caer en excesos y descompensaciones facultativas, ya que un ligero desbalance en el régimen electoral perjudicaría completamente la confianza en todo el Estado.

De igual forma se concluyó que el sistema jurídico electoral ha brindado, desde las reformas de 1977, oportunidades para crear canales partidistas y una apertura a la democracia cada vez más latente, sin embargo, no corresponde a esta materia jurídica los perfiles y comportamientos políticos que deben observarse en una contienda electoral, pues no es posible juridizar la política, pero sí se ha logrado politizar a la cultura jurídica.

En cuanto a la CDMX se vio en casi todo el siglo XX un gran menoscabo proteccionista a sus habitantes, pues es relativamente nueva la forma de elegir a sus representantes ante la federación y para gestionar sus propias necesidades, ya que antes de los sismos de 1985 era un territorio exclusivo de la federación, limitando con ello la participación y simulando que cada uno de los ciudadanos podría ser representante de su comunidad, la diferencia que hay en este punto es la autonomía que contaban algunos de los pueblos y barrios originarios del DF, al elegir a su representación tradicional por sus usos y costumbres desde 1928.

La forma de ejecutar la democracia en el ámbito federal y en la CDMX es por un sistema de partidos, mismo que tiene una dualidad entre el federalismo y las entidades federativas incluyendo la capital, estas últimas con las condicionantes de poder participar en ambas siempre que se cumpla con los requisitos que tenga cada una de sus constituciones locales, sin embargo, se conoció que 31 entidades y la CDMX pueden tener partidos locales, con la excepción de Aguascalientes, cuya normativa electoral sólo permite la participación de partidos nacionales.

Dichos partidos nacionales tienen la obligación de cumplir con estándares de transparencia en lo que muchos de ellos incumplen, y aunado a esto, tienen la posibilidad de impugnar las sanciones derivadas ante el órgano especializado en la materia, que es el TEPJF y sus respectivas salas regionales.

El abstencionismo es una de las consecuencias por las que pasa el sistema de partidos, en las que la democracia pasó de convertirse para ciudadanía a una de

partidos, razón por la cual no hay una representatividad real en la que el ciudadano se sienta reflejado en el actuar de cada servidor público, con el paso del tiempo esa brecha ciudadano-partido se ha vuelto más amplia y más cercana la relación partido-gobierno en la que en algunas ocasiones ignoran el ámbito geopolítico donde un diputado o senador es elegido para ser representante.

Así, se concluye este capítulo inicial donde se han dado las pautas para ubicar el estado actual del sistema político-electoral mexicano, de dónde surge y cuál es su futuro previsto a mediano plazo.

CAPÍTULO 2 ESTADO DEL SISTEMA ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO A PARTIR DE LA FEDERACIÓN

«El derecho, como un águila en el cielo, es estable únicamente cuando se mueve»

Aharon Barak

2.1 Elecciones en México

En el capítulo anterior se estudió el fundamento jurídico del voto que dota a la federación y a la CDMX una democracia representativa, constitucional y sustancial, con estos parámetros es pertinente estudiar los procesos electorales con los que cuentan los Estados Unidos Mexicanos en su federalismo y en la nueva ciudad sede de los órganos federales. Este capítulo resolverá la pregunta de qué autoridades son las encargadas de la organización de los procesos electorales y qué otros entes intervienen, el marco normativo federal y local, las experiencias que ha tenido la CDMX con el voto electrónico y cuál fue el contexto vivido en las elecciones de 2018 para elegir al jefe de gobierno.

2.1.1. Proceso de elecciones para presidente de la República

El proceso electoral para elegir al presidente de la República comienza con una serie de actos concatenados en los que la CPEUM y la LGIPE mandatan a las autoridades electorales, a los partidos políticos y ciudadanos renovar, de forma periódica, a los integrantes de los órganos legislativo y ejecutivo federales¹²² con mecanismos previamente establecidos y no pudiendo ser modificados, por lo menos, un año antes del proceso electoral.

¹²² Secretaría de Gobernación, *óp. cit.*, s.f.

Constitucionalmente se ordena la elección del órgano ejecutivo de la siguiente forma:

- Artículo 41: establece que la renovación de los órganos legislativo y ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas
- Artículo 81: la elección a presidente será directa en los términos que disponga la ley electoral aplicable
- Artículo 82: los requisitos para que un ciudadano pueda ser presidente son:
 - Ser ciudadano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años (f. I).
 - Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección (f. II).
 - Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por 30 días no interrumpe la residencia (f. III).
 - No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto (f. IV).
 - No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al ejército, seis meses antes del día de la elección (f. V).
 - No ser secretario o subsecretario de estado, fiscal general de la República, ni titular de algún órgano ejecutivo estatal al menos seis meses antes del día de la elección (f. VI).
 - No tener incapacidad constitucional para ejercer el cargo, como ser presidente electo popularmente, de forma interina, sustituta o provisional (f. VII y art. 83).
- Después de tener los requisitos para que un ciudadano pueda ser electo presidente, toca el turno de revisar quién puede votar en el país:

- Aquellas personas que tengan 18 años cumplidos, con un modo honesto de vivir.
- Estar inscritos en el Registro Nacional de Electores, con credencial para votar con fotografía.
- Aquellos que hayan sido rehabilitados en sus derechos político-electorales.
- Los ciudadanos que cuenten con resolución del TEPJF que ordene la permisión de votar.

Con los requisitos constitucionalmente cumplidos se llega a la ley secundaria, en la que ordena cada fase por la cual debe transitar el proceso electoral federal. Las etapas varían de acuerdo con la elección, si se trata de una elección intermedia, donde se eligen a diputados federales, se compone de tres etapas, en cambio, si se eligen a senadores y presidente de la República hay cuatro etapas.¹²³ Cabe destacar que la gestión de las actividades del proceso electoral corresponde a las instituciones administrativas, mientras que el control de las regularidades jurídicas corresponde a las jurisdiccionales; adicionalmente existen instituciones que protegen el ejercicio libre del sufragio, como las fiscalías que persiguen los delitos electorales, las cuales se encuentran contempladas a escala nacional y en cada entidad federativa.¹²⁴

Para poder realizar los procesos electorales de forma óptima,¹²⁵ la CPEUM ha dispuesto en la reglamentación del artículo 41 una serie de principios que deben regir todos los actores institucionales, tales como:

¹²³ Instituto Nacional Electoral, *Sistema Político Electoral Mexicano*, consultado el 03 de febrero de 2020, https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

¹²⁴ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el...*, cit., p. 315.

¹²⁵ Centro de Capacitación Judicial Electoral, *Proceso Electoral Federal: manual del participante, material didáctico de apoyo para la investigación*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, abril de 2011, consultado el 03 de febrero de 2020, de https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_proceso_federal.pdf

- **Certeza:** alude a la necesidad de que todas las acciones que se desempeñen en las instituciones administrativas estén dotadas de veracidad, certidumbre, acorde a los hechos acontecidos en la jornada electoral donde resulte que las actividades realizadas sean verificables, fidedignas y confiables.
- **Legalidad:** implica que todo momento y en cualquier circunstancia, bajo el ejercicio de sus funciones y atribuciones, cada institución debe observar la delimitación de su actuar constitucional y legal que la reglamenta.
- **Independencia:** con este principio garantiza la libertad que tiene cada órgano electoral respecto de sus atribuciones, y con sus procesos de deliberación y toma de decisiones respondan al imperio de la ley y no a un órgano tradicional del Estado.
- **Imparcialidad:** asegura que el desarrollo de cada institución electoral y sus integrantes deben anteponer el interés de la sociedad y por los valores fundamentales de la democracia sobre intereses personales o preferencias políticas.
- **Publicidad:** con este principio se sostiene una transparencia en las tomas de decisiones electorales, acciones que coadyuvan en la profesionalización electoral y se materializa el derecho de acceso a la información pública con lo que es elemental para que el ciudadano ejerza el derecho a ser votado en las elecciones a cargos públicos; al ejercer este derecho se requiere de información idónea y necesaria para conocer convocatorias y requisitos a cumplir para ser candidatos a un cargo de elección popular, además de todos los actos u omisiones realizados por cada autoridad.
- **Objetividad:** se debe traducir como una valoración de los elementos a partir de los cuales deben tomarse las decisiones de la autoridad electoral de manera no subjetiva y conforme a los intereses de la población. Cada instituto debe analizar los asuntos de su conocimiento con los hechos

comprobablemente ciertos y verificables, no debe partir de suposiciones ni de prejuicios.¹²⁶

Aunado a estos principios, el TEPJF a través de precedentes, tesis y jurisprudencias y las leyes generales aplicables a la materia han determinado la existencia de otros principios que deben regir los procesos y puedan ser considerados democráticos: como las elecciones libres, auténticas y periódicas; el sufragio universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible; que el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas sean equitativamente distribuidas; la organización de las elecciones a través de órganos públicos y autónomos; una correcta distribución a tiempos de radio y televisión, así como el control constitucional y legal sobre todos los actos y resoluciones electorales.

Estas garantías son imprescindibles para que una elección sea considerada producto de un ejercicio soberano, además que están elevadas a rango constitucional, por lo que son imperativos, de orden público, de obediencia inexcusable e irrenunciables.¹²⁷

Bajo estos parámetros constitucionales, y en virtud de que el proceso electoral tiene el cometido de racionalizar los actos tendientes a la emisión del sufragio como condición necesaria de la renovación de las instituciones representativas, las cuatro etapas expresan una lógica, una duración y finalidad determinadas.¹²⁸

A continuación, se abordará de cada una de las etapas que conforman el proceso electoral presidencial y los actos que se realizan en cada una, no sin antes referir que el INE debe llevar a cabo actividades de forma permanente y otras inherentes a la proximidad de las elecciones como:

¹²⁶ Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010, p. 33.

¹²⁷ Tesis XI/2001, *Justicia Electoral*, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 5, Año 2002, páginas 63 y 64.

¹²⁸ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el...*, cit., p. 321.

- La actualización del padrón electoral, expedir las credenciales para votar con las marcas y características únicas para su funcionamiento y la elaboración de las listas nominales de electores (artículo 54.1 LGIPE).
- Definir la geografía electoral, a decir, los distritos y las circunscripciones electorales federales y locales (art. 214 y 224 LGIPE).
- La integración de cada OPLE al designar a cada consejero electoral y mantener la estructura de su CG, así como expedir las competencias reglamentarias entre el INE y cada OPLE en las materias que requieran colaboración nacional-local (art. 44, inciso g, LGIPE).¹²⁹

Al cumplir dichas obligaciones se tiene lo siguiente:

1) Etapa preparatoria de la elección.

Esta etapa es la más extensa que hay, su duración es de aproximadamente diez meses, en ella se elabora el presupuesto, la capacitación, la producción de documentos y materiales, la observación electoral el registro de las personas electoras y la promoción del voto ciudadano. Inicia con una sesión especial celebrada por el CG del INE en la primera semana de septiembre del año anterior a la elección y termina en el inicio de la jornada electoral (art. 225.3 LGIPE).

Esta etapa está compuesta por una serie de eventos procedimentales, los cuales están normados en su totalidad por la LGIPE en los que establecen los siguientes pasos a seguir.

- I. Comienza con los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular por parte de cada partido político. Estos procesos internos deben estar fundamentados en la LGIPE, los Estatutos de cada partido, reglamentos, acuerdos y disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección partidistas (226.1 LGIPE).

¹²⁹ *Ibidem*, p. 322.

En estos procesos de selección, cada partido debe notificar al INE el procedimiento aplicable para elegir a sus candidatos de elección popular, como el inicio del proceso, el método para elegir, la fecha en la que se publicará la convocatoria, los plazos de cada fase, quién organizará estas diligencias, las fechas de asambleas electorales nacional, estatal, distrital o una jornada comicial interna (226.2 LGIPE).

Cuando se haya elegido a los precandidatos a candidaturas de elección popular éstos no podrán realizar actividades proselitistas o difundir propaganda antes de las fechas señaladas para precampañas, si lo hace tendrá como consecuencia la negación a su registro como precandidato (226.3 LGIPE).

Para la renovación del presidente de la República las precampañas serán a partir de la tercera semana de noviembre del año previo a la elección y no durará más de 60 días. Para acceder a tiempos de radio y televisión será conforme a las pautas que dicte el INE y a los tiempos que correspondan al partido que pretendan ser postulado cada precandidato, de la misma forma, no podrán contratar o adquirir propagandas o promociones personales en dichos medios, en caso de hacerlo será negado o cancelado el registro del precandidato o la cancelación legal del infractor (226.2.a, 226.4 y 226.5 LGIPE).

Las precampañas son aquellos actos en los que se muestran las propuestas de un ciudadano denominado precandidato que pretende ser postulado por un partido político a candidato de elección popular, para ello, se dirige a los afiliados del partido que se trate con el objetivo de obtener su respaldo (227 LGIPE).

En esta etapa, a más tardar el mes de octubre del año previo a la elección, el CG del INE determinará los topes de gastos de precampaña por cada precandidato, que será equivalente al 20% del establecido para las campañas presidenciales inmediatas anteriores (229 LGIPE). Si hay irregularidades en los informes por parte de partidos o de sus precandidatos se podrá cancelar el registro legal como candidato o con la pérdida de esta, con la reserva que el partido haga las sustituciones que procedan (229.3 LGIPE).

- II. Posterior a las precandidaturas y precampañas corresponde a los partidos políticos solicitar el registro de candidatos a elección popular y a los candidatos independientes solicitar el propio (231 LGIPE).

Cuando se haga el registro de las candidaturas hechas por cualquier partido se debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral en el que cada candidato debe sostenerlo a lo largo de la campaña política, de este registro hay una constancia que la acredite (236 LGIPE).

El registro de la candidatura presidencial ocurre en el año de la elección, del 15 al 22 de febrero ante el CG del INE (237.1.a.V LGIPE) donde se deberá dar amplia difusión a la apertura del registro de las candidaturas y a los plazos que se contemplan para presidencia, para diputados y senadores de MR y RP.

Al concluir los plazos requeridos en la LGIPE, se registrarán las candidaturas que hayan sido cumplidas en tiempo y forma, posteriormente se dará a conocer los nombres de los candidatos registrados y de los que no cumplieron con los requisitos; el CG del INE solicitará publicar en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la relación de los nombres de los candidatos y los partidos o coaliciones que los postulan (239 y 240 LGIPE).

Los partidos políticos pueden sustituir al candidato mediante solicitud escrita al CG si aún se está en el plazo para registrar candidatos; después de este plazo sólo podrá ser viable por fallecimiento, incapacidad, inhabilitación o renuncia; si esta renuncia es notificada por el propio candidato al CG entonces se hará del conocimiento al partido para que éste se proceda a su sustitución (241 LGIPE).

- III. Al recabar los registros de cada candidato el siguiente paso dentro de esta primera etapa es relativo a las campañas electorales, que se entienden como las actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para obtener el voto ciudadano (242 LGIPE).

Estas actividades son las reuniones públicas, asambleas, marchas y cualquier acto dirigido a la población para promover candidaturas y sus propuestas

de campaña a través de publicaciones, imágenes, grabaciones o expresiones que propicien la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas electorales, de la misma forma, acciones fijadas por los principios de cada partido y de la plataforma electoral propia (242 LGIPE).

El CG impone topes de gastos de campaña mediante acuerdo para los partidos, coaliciones y candidatos, los cuales comprenden los gastos de propaganda, gastos operativos de campaña, gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos, además de gastos de producción de los mensajes para radio y televisión. El tope máximo en elecciones presidenciales es el equivalente al 20% del financiamiento público de campaña en las elecciones anteriores. Por otra parte, no se consideran como gasto de campaña la operación ordinaria y el sostenimiento de sus organizaciones ni órganos directivos (243 LGIPE).

Las opiniones de cada campaña electoral no tienen más limitante que respetar los derechos de terceros, así como las prohibiciones a calumniar a cualquier persona, en caso de hacerlo se deben suspender esas expresiones realizadas en radio, televisión o cualquier otro medio sin perjuicio a las conductas reprochables que puedan ser objeto de sanciones penales o civiles aplicables (247 LGIPE).

La propaganda está sujeta a la materia de protección al medio ambiente, prevención de la contaminación por ruido, y la abstención de poner propagandas en lugares físicos que ocupe la administración pública y los órganos de gobierno, a menos que los locales fueran prestados a los partidos para el uso de las campañas con equidad para todos los involucrados (248 y 249 LGIPE).

Se establecen las reglas en donde se puede colocar las propagandas y en dónde no, además de las competencias que tendrán cada consejo local y distrital respecto de asegurar el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de las obligaciones de la materia (250 LGIPE).

Las campañas presidenciales deben durar 90 días, en las que iniciarán a partir del día siguiente al de la sesión de registro de candidaturas y deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral, en los que tampoco habrán de existir reuniones o actos públicos de campaña, propaganda o proselitismo electoral (251.3 LGIPE).

IV. Consecuentemente se aborda el proceso para ubicar e integrar las mesas directivas de casilla, en el que el proceso electoral presidencial está regulado por la LGIPE, donde las secciones que dividen los distritos uninominales tendrán como máximo 3,000 electores (253 LGIPE).

Por cada 750 electores se instalará una casilla para recibir la votación, si se rebasa este número de electores, serán dos o más y se colocarán de forma contigua con la división de la lista nominal por orden alfabético. Si la lista nominal es mayor a 3,000 se instalarán tantas casillas como resulte dividir la lista nominal entre 750, incluso si el lugar físico no basta para colocar las casillas, se habilitarán lugares contiguos que permitan atender a la concentración y distribución de los electores en cada sección (253.3, 253.4.a., 253.4.b).

La LGIPE prevé que hay casos en los que por razones geográficas de infraestructura o socioculturales es difícil el acceso a emitir el voto, para esto, podrán instalarse varias casillas extraordinarias donde se ofrezca un fácil acceso al electorado, con la posibilidad de elaborar una lista nominal con los nombres de cada ciudadano donde se instalaron dichas casillas (253.5 LGIPE).

El proceso para integrar las mesas directivas de casilla refiere que el CG en el mes de diciembre previo a la elección sorteará un mes calendárico donde se insacularán a los ciudadanos las mesas directivas de casilla con una lista nominal vigente al 15 de diciembre previo al de la elección (254.1.a LGIPE).

Del uno de febrero a más tardar el ocho de abril las mesas directivas de casilla deben estar debidamente conformadas por los ciudadanos que hayan cumplido con las capacitaciones, de acuerdo con las funciones acordes a su escolaridad y aprobación de la evaluación de los cursos de capacitación. Los

partidos políticos a través de sus representantes pueden estar a lo largo de todo el proceso en calidad de vigilantes (254 LGIPE).

Las casillas deberán de situarse en lugares accesibles para todos los electores, donde se garantice la instalación de cancelas para cumplir con la secrecía del voto, no ser casas de servidores públicos de confianza en los tres ámbitos de gobierno, no ser inmuebles arrendados o propiedad de los institutos políticos, no ser lugares dedicados al culto, cantinas o centros de vicio; por lo que será preferible el uso de inmuebles escolares u oficinas públicas (255 LGIPE).

Las juntas distritales ejecutivas son las encargadas de recorrer las secciones con el fin de localizar los lugares que cumplan cada requisito, enviarán las propuestas a los consejos distritales y éstos recibirán, examinarán, modificarán, en su caso, y aprobarán los lugares donde se ubicarán las casillas; el presidente del consejo distrital ordenará la publicación de las ubicaciones de cada casilla a más tardar el 15 de abril del año electoral en cada distrito y medios electrónicos dispuestos por el INE (256 y 257 LGIPE).

Para cada sección se determinará la instalación de casillas especiales donde podrán votar aquellas personas que se encuentren transitoriamente fuera de su sección electoral, podrán instalarse hasta diez casillas especiales y serán integradas esas mesas directivas de casilla por los ciudadanos habitantes de la sección donde se instalen, sin embargo, a falta de ciudadanos podrán ser designados de otras secciones electorales (258 LGIPE).

- V. Enseguida se habla del registro de representantes, en el cual, cada partido político y candidato independiente puede acreditar un representante propietario y uno suplente, los partidos pueden registrar un representante general por cada diez casillas en zonas urbanas y uno por cada cinco casillas en zonas rurales (259 LGIPE).

Estos representantes tienen el derecho de observar y vigilar el desarrollo de la elección, recibir copia de las actas de instalación, cierre de votación y final de escrutinio elaboradas en la casilla que estén, presentar escritos de incidentes

ocurridos en la jornada electoral, escritos de protesta y acompañar al presidente de la mesa directiva de casilla al consejo distrital correspondiente para la entrega de la documentación y expediente electoral (261 LGIPE).

Para llevar a cabo un proceso más garantista de los representantes de cada partido y candidato independiente, se entregará al presidente de cada mesa directiva de casilla una relación de los representantes que tengan derecho de actuar en la casilla que se trate (264 LGIPE).

VI. Finalmente toca el turno de la documentación y el material electoral que deberá usarse en la jornada electoral, mismo que será aprobado por el CG con las medidas que considere pertinentes. En esta parte, las boletas para la elección del presidente contendrá requisitos mínimos para una mejor seguridad, como la entidad, distrito, circunscripción plurinominal, municipio o alcaldía, el cargo para el que se postula al candidato presidencial, emblemas de los partidos individuales o en coalición de cada candidato, foliadas, nombre completo de cada candidato, en cada espacio para cada partido político o candidato, firmas del presidente del CG y del secretario ejecutivo, un espacio para candidatos no registrados y para independientes (266 LGIPE).

Estas boletas deberán estar en el consejo distrital 15 días antes de la elección con las medidas de seguridad contenidas en la LGIPE tales como tener un lugar físico designado previamente en cada junta distrital denominado bodega electoral en el que se resguardará toda la documentación; para que se reciban y almacenen estos documentos estarán presentes los miembros de los consejos distritales y los representantes de partidos que deseen asistir (268 LGIPE).

Dentro de los cinco días previos a la jornada electoral los presidentes de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla la lista nominal de electores con fotografía, la relación de los representantes de partidos y de candidatos independientes registrados para cada casilla, la relación de los representantes generales, las boletas para cada elección en número igual al de los electores que figuren en la lista nominal, las urnas para votación debidamente

caracterizadas con las gamas de colores para cada tipo de elección, líquido indeleble, la documentación, formas aprobadas, útiles de escritorio, instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de cada funcionario, así como los cancelos o elementos modulares que garanticen la secrecía del voto (269 LGIPE).

2) Jornada electoral

Se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la clausura de casilla.

En esta etapa hay cuatro procesos por los cuales se garantiza una adecuada forma de emitir el sufragio de cada ciudadano, se representa como un conjunto de actividades dirigidas a preparar todo lo necesario para que las casillas se encuentren listas para abrir y comenzar a recibir la votación.¹³⁰

- I. En la primera actividad está la instalación y apertura de las casillas, que quedará como registro el acta de la jornada electoral que contendrá dos apartados: la instalación y cierre de la votación. Desde las 7:30 horas el presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de casilla deberán presentarse en el local asignado para iniciar con los actos preparativos, en presencia de representantes de partidos y candidatos independientes. En ningún caso las casillas podrán recibir votaciones antes de las 8:00 horas y los miembros de las mesas directivas de casilla no podrán retirarse hasta que cada una sea clausurada (273 LGIPE).

La ley prevé cuestiones en caso de que, por alguna causa, no se llegue a instalar cualquier casilla, se designe en una orden de prelación al presidente, secretario y escrutadores conforme a las ausencias que puedan darse y con las distintas alternativas que ofrece la ley con los ciudadanos presentes que estarán en espera de la apertura de casilla con la participación en la elección de representantes de partidos y de candidatos independientes.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 352.

- II. Al momento de llenar el acta en su apartado de instalación el presidente dará el aviso en el que se inicia la votación, misma que no podrá suspenderse si no es por caso fortuito o fuerza mayor, en este caso se dará aviso al consejo distrital para que se decida si se reanuda la votación con las medidas estimadas necesariamente, además que se consigne en el acta la hora, y la indicación de los votantes que hayan ejercido su derecho del voto (277 LGIPE).

Se llevará a cabo la votación de acuerdo en el orden que hayan llegado los ciudadanos, se comprobará que estén en la lista nominal, y se les dará la boleta de la elección para que emita su decisión. No se permitirá el acceso al local de votación a las personas bajo influjo alcohólico o servidores públicos si no es para ejercer su voto (280 LGIPE).

Para seguridad de la jornada electoral, cada presidente de casilla puede solicitar el auxilio de la fuerza pública para preservar el orden y la normalidad de la votación, estas posibles incidencias deben quedar registradas en un acto firmado por los funcionarios de la casilla, los representantes de partidos y de los candidatos independientes (281 LGIPE).

La votación se cerrará a las 18:00 horas, podrá ser antes de esta hora si todos los electores de la lista nominal hayan votado, y sólo podrá permanecer abierta si hay ciudadanos aún formados para votar; en este caso, se cerrará una vez que quienes estuviesen formados a las 18:00 hayan votado (284 LGIPE).

El presidente declarará cerrada la votación cuando se cumplan los supuestos del párrafo anterior, además con el acta de la jornada electoral se llenará el apartado de cierre de votación en el que se incluirá la hora de cierre y, en su caso, la causa por la que se cerró la casilla antes o después de la hora establecida en la ley.

- III. Al terminar la votación continúa el escrutinio y el cómputo en la casilla, en esta etapa se inicia con el cierre de votación, el llenado y firmado del apartado correspondiente del acta de la jornada electoral. Después de estos actos los

integrantes de la mesa directiva de casilla harán el escrutinio y cómputo de los votos sufragados en la casilla (287 LGIPE).

En esta etapa de la jornada electoral los integrantes de la mesa directiva de casilla determinan el número de electores que votaron en la casilla, el número de votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos independientes, los votos nulos y las boletas electorales sobrantes de cada elección (288 LGIPE).

En primer término, se escrutinarán y computarán los votos desde el presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores, diputados, y si hay consulta popular se aplica a la orden de prelación (289 LGIPE).

Los escrutadores harán el trabajo de dividir y contar las boletas electorales en las que se cuenten como votos válidos, el secretario de casilla inutilizará las boletas sobrantes y el presidente de casilla abrirá las urnas, sacará las boletas y mostrará a todos los presentes que la urna quedó vacía (290 LGIPE).

Se levantará un acta del escrutinio y cómputo para cada elección, en este caso, un acta para la presidencia de la República, en la debe tener requisitos como el número de votos emitidos a favor de cada partido o candidato independiente, el número total de las boletas sobrantes inutilizadas, el número de votos nulos, el número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en la lista nominal, la posible relación de incidentes y la posible relación de escritos de protesta presentados por los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes (293 LGIPE).

Al concluir el escrutinio y el cómputo de las votaciones se deben firmar todas las actas de cada elección por los funcionarios y por los representantes de casilla que estuvieron presentes, si alguno se niega a firmar el hecho deberá registrarse en el acta (294 LGIPE).

Posteriormente se debe crear un expediente con un ejemplar del acta de la jornada electoral, una del acta final de escrutinio y cómputo además de los posibles escritos de protesta que hubieren recibido. Además, en un sobre las boletas

inutilizadas, en otro los votos válidos y en otro los votos nulos; la lista nominal de electores se mandará en otro sobre separado y con el fin de generar certeza de inviolabilidad de la documentación se formará un paquete y con la envoltura se firmará por los integrantes de casilla y representantes (295 LGIPE).

Al cumplir con las formalidades requeridas en los artículos 295 y 296 se fijarán avisos en lugares visibles exteriores del local de votación los resultados de cada una de las elecciones llevadas a cabo con la firma del presidente y con los representantes que deseen hacerlo (297 LGIPE).

IV. Finalmente sigue la etapa de clausura de la casilla y de la remisión del expediente donde el secretario levantará la constancia de la hora de clausura de la casilla y con el nombre de los funcionarios y representantes que harán la entrega del paquete con los expedientes (298 LGIPE).

Los paquetes y expedientes serán remitidos al consejo distrital conforme a los tiempos que determina la ley, siendo que van desde la inmediatez de la clausura cuando sean casillas cercanas a las cabeceras de distrito hasta 24 horas después cuando se trate de casillas rurales. Estos tiempos podrán extenderse si hay causas de fuerza mayor o caso fortuito (299 LGIPE).

3) Resultados y declaraciones de validez de las elecciones

Se inicia con la remisión de la documentación y expedientes electorales a los consejeros distritales, se concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del INE, o las resoluciones que emita en última instancia el TEPJF.

Después de recibir, depositar y salvaguardar los paquetes con los expedientes de casilla por cada consejo distrital se levantará en acta circunstanciada la recepción de los paquetes, hayan cumplido o no con los requisitos señalados en la LGIPE (304 LGIPE).

En esta etapa es donde se habilita el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) que es un mecanismo de información electoral encargado de proveer los resultados preliminares y no definitivos, con el único fin de informar a la ciudadanía, CG, partidos políticos, coaliciones, candidatos y medios de

comunicación el avance de las capturas, digitalizaciones y publicaciones de cada acta (305 LGIPE).

Para garantizar la confiabilidad, solidez y certeza, la normatividad que regula el INE contempla la infraestructura necesaria para dar asesoría técnica del mecanismo, a través de un Comité Técnico Asesor, seguimiento a los programas y procedimientos acordados por cada OPLE con el fin de recabar y difundir tendencias y los resultados preliminares electorales.¹³¹

En las elecciones federales la publicación de resultados podrá iniciarse a partir de las 20:00 horas tiempo del centro, está prohibido publicar por cualquier medio, los resultados preliminares electorales antes de la hora señalada. Los cómputos consisten en la suma de los resultados obtenidos por cada partido, coalición y candidato independiente en cada una de las actas de escrutinio y cómputo de las casillas existentes en un distrito o circunscripción electoral.

Los consejos distritales celebrarán sesión a partir de las 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral para realizar el cómputo de las elecciones para presidente, posteriormente la de diputados y luego senadores (310 LGIPE).

Los cómputos totales o nacionales los lleva a cabo el CG del INE, y con base en las copias certificadas de las actas de cómputo distrital de la elección presidencial, corresponde al secretario ejecutivo informar al CG los resultados de la suma total de actas, por partido y candidato (326 LGIPE).

4) Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo

Se inicia al resolver el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de la elección o cuando se tenga constancia de que no se presentó ninguno y concluye al aprobar la Sala Superior del TEPJF el dictamen que tenga el cómputo final, así como las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

¹³¹ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el..., cit.*, p. 360.

Esta es la única etapa del proceso electoral donde se constata la regularidad constitucional y legal de la elección del titular del órgano ejecutivo de la federación, es llevada a cabo por la Sala Superior del TEPJF y conforme al artículo 99, fracción II constitucional las impugnaciones que se interpongan sobre la elección presidencial serán resueltas en una sola instancia de manera definitiva e inatacable, esta impugnación es el juicio de inconformidad.¹³²

Resueltas las impugnaciones hechas ante el TEPJF y si hubiese anulaciones de una o varias casillas, un ordenamiento de recuento de votos y que fuera necesario proceder a un nuevo cómputo se deberá realizar a más tardar el seis de septiembre del año de elección. La declaración de validez de la elección y la del presidente electo que es formulada por la Sala Superior se notificará a la mesa directiva de la cámara de diputados en septiembre del año de la elección, para que se expida y publique el bando solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de que el proceso electoral ha llegado a su fin, pues se confirmó que las elecciones se desarrollaron apegadas a los principios constitucionales que las rigen.¹³³

2.1.2. Proceso de elecciones para jefe de gobierno en la CDMX

Para el proceso local, la LGIPE también prevé disposiciones para elegir al jefe de gobierno, a los diputados de la Asamblea Legislativa y de los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales de la CDMX, esto adicionalmente a las demás entidades federativas que deben coordinarse con la legislación general. Éstas se celebrarán el primer domingo de junio del año que corresponda (25 LGIPE).

El 07 de junio de 2017 por medio de decreto del entonces jefe de gobierno de la CDMX se abrogó el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal y la Ley Procesal Electoral del Distrito Federal para expedir el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México

¹³² Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el...*, cit., p. 366.

¹³³ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el...*, cit., p. 367.

(CIPECDMX) y la Ley Procesal Electoral para la Ciudad de México (LPECDMX). En el CIPECDMX se establecen los requisitos para acceder a la jefatura de gobierno entre los que destacan no ser titular de alguna secretaría o subsecretaría del órgano ejecutivo local o federal, no tener mando de instituciones militares o policiales, no ser juez de distrito o magistrado de circuito del poder judicial, no ser diputado local o federal, ni titular de algún órgano desconcentrado, un organismo autónomo, de alguna entidad paraestatal, no ser ministro de culto religioso y no ser consejero, magistrado electoral (art. 19).

El proceso electoral está regulado en este mismo código, donde el CG del IECM convocará al proceso electoral ordinario a más tardar 30 días antes de su inicio y la totalidad del proceso electoral será concurrente en sus fechas al proceso federal (357 y 358 CIPECDMX).

El artículo 359 del código local ubica cuatro etapas similares a las federales, mismas que son:

- a) Preparación de la elección: esta inicia con la primera sesión del CG en la primera semana del mes de septiembre del año anterior en que deban celebrarse las elecciones ordinarias.

En esta etapa se comprenden los registros a candidatos independientes y los propuestos por partidos políticos y coaliciones, siempre que cumplan con los requisitos del código en comento. Inicialmente se emite un calendario y un plan integral del proceso electoral, dentro de este proceso se aprueba el Programa de Operación del Sistema de Información de la Jornada Electoral (SIJE).

Luego sucede el envío-recepción de la Solicitud individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para procesos electorales locales con la Solicitud Individual para Votar desde el Extranjero y un lapso para subsanar inconsistencias de cada ciudadano.

Al cubrir estas deficiencias se procede con la Estrategia de Capacitación y Asistencia Electoral, posteriormente se instala el consejo local del INE en la CDMX y se acreditan a los observadores electorales. Se designa y/o ratifica a los

consejeros electorales de cada consejo distrital del INE para después de este acto instalar cada uno de los consejos en la CDMX.

Después se sortea un mes del calendario como base de la insaculación de los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla, un mes después se sortea la letra a partir de la cual, con base en el apellido paterno, se seleccionará a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas.

Ya en el año de la elección se realiza la primera insaculación y se aprueba el número y ubicación de casillas extraordinarias especiales, el número y ubicación de casillas básicas y contiguas, y el registro de representantes generales ante las mesas directivas de casilla en coordinación del INE y del IECM. Se publica la lista con los nombres de los funcionarios de casilla y se entrega la lista nominal de electores con fotografía a la junta local ejecutiva del IECM.

Se debe entregar la lista nominal de electores producto de instancias administrativas y resoluciones del tribunal y la lista nominal de electores con fotografía al IECM para el escrutinio y cómputo de los residentes en el extranjero y al final la publicación de los encartes.

El código local establece los requisitos y procesos que deben existir en el proceso electoral ordinario, como las solicitudes de registro de las candidaturas en el año de la elección para jefe de gobierno por partidos políticos y candidatos independientes, la documentación y material electoral que se utilizarán en las elecciones locales bajo los lineamientos y medidas aplicables que hayan sido aprobados por el INE.

Se fijan los tiempos de entrega para que se entregue a los órganos desconcentrados del IECM a más tardar diez días antes de la jornada electoral; se fijan los topes de gastos de campaña por parte del CG local en cuanto a los gastos de propaganda, los gastos operativos de campaña, gastos de propaganda en medios impresos y los destinados para mercadotecnia y publicidad electoral.

Para las etapas de precampañas y campañas electorales se guarda la concordancia que debe existir entre el INE y cada entidad federativa, lo que hace

que el proceso sea similar, en cuanto a duración de la campaña a jefe de gobierno son 90 días, mismos que para presidente de la República y con las mismas limitaciones que debe haber en campañas, que es la prohibición al menoscabo de cualquier persona o autoridad.

El IECM obtendrá del INE los tiempos necesarios para la difusión ordinaria y de campaña de los partidos y candidatos, así como su correcta distribución entre todos los actores.

Hay coordinación entre el INE y el IECM en la ubicación de casillas, la designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla, el registro de los representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes y la observación electoral.

Concluye esta etapa al iniciar la jornada electoral.

b) La jornada electoral se inicia a las 8:00 horas del primer domingo de junio y concluye con la entrega de los paquetes electorales al consejo distrital.

Como la elección es concurrente con el proceso federal, las reglas para la preparación y desarrollo de la jornada electoral son las que establecen la LGIPE y los lineamientos emitidos por el INE, así como los convenios de colaboración que suscriban ambos institutos administrativos.

Las etapas son las mismas que en la elección federal, la instalación y apertura de las casillas, la votación, el escrutinio y cómputo en las casillas, la clausura de la casilla y la remisión al consejo distrital. Adicionalmente se agrega un capítulo referente a la seguridad en el desarrollo de la jornada electoral en el que se habilita la posibilidad de que cada miembro de la fuerza pública pueda portar armas, así como la apertura de todos los juzgados de distrito y los de la CDMX, las notarías y los ministerios públicos en sus respectivas competencias.

La jornada finalizará a las 18:00 horas, pudiendo cerrar antes si ya toda la lista nominal realizó su ejercicio al voto o después de esta hora si aún hay ciudadanos formados a la hora del cierre.

- c) El cómputo y los resultados de las elecciones, que se inicia con la recepción de los paquetes electorales de las casillas en los consejos distritales y concluye con los cómputos de las elecciones respectivas.

Esta fase es similar a la federal, con los mismos tiempos de entrega y con la prioridad de dar a conocer primero los resultados de la jefatura de gobierno, siendo el mismo día de la jornada electoral para realizar los cómputos. Podrán recontarse los votos si existe una petición expresa de un representante de un partido político cuyo candidato haya obtenido el segundo lugar con una diferencia igual o menor a un punto porcentual.

Los consejos distritales celebrarán sesión el jueves siguiente al día de la jornada electoral para expedir las constancias de mayoría a los candidatos a diputados que hubiesen obtenido el triunfo.

- d) Las declaratorias de validez es iniciada con el bando expedido por el Congreso de la Ciudad de México, para dar a conocer a los habitantes de la ciudad, la declaración de titular de la jefatura de gobierno electo que hace el TECDMX en términos de la CPCDMX y del CIPECDMX.

2.2 Proceso electoral en la Ciudad de México

El proceso electoral en la capital es equiparable al que sucede en la federación, pues hay ordenamiento expreso de la ley que indica esta ordenanza, se rigen por la LGIPE, por lo que las normas electorales locales no podrán contravenir el artículo 41 constitucional y los ordenamientos aplicables a la materia. Esto significa que existen las cuatro etapas vistas en el apartado anterior por lo que se mantienen igual.

El CIPECDMX contempla un posible proceso electoral extraordinario, sucede cuando la autoridad administrativa o jurisdiccional declaran un empate o la nulidad de la elección o un proceso de participación ciudadana, entonces el CG local debe

expedir la convocatoria del proceso extraordinario dentro de los 30 días siguientes a la conclusión de la última etapa del proceso ordinario (360 CIPECDMX).

Se prevé que en caso de vacantes dentro del congreso de la CDMX electos por MR se puedan elegir mediante la convocatoria a elecciones extraordinarias en concordancia con el artículo 360. Si hay anulación o no se llevó a cabo las elecciones a las alcaldías, el congreso local nombrará a alcaldes provisionales bajo los términos de la CPCDMX y con la organización a elecciones extraordinarias por el IECM, aplicará el mismo supuesto si también hay falta de concejales.

El primer momento del proceso electoral consiste en los actos previos a la jornada electoral, donde cada persona interesada a participar en las elecciones de cargos populares deberá cumplir con los requisitos impuestos por el CIPECDMX y con su debida plataforma electoral registrada, misma que deben sostener a lo largo de la campaña electoral.

El código establece diferentes fechas de límite para recibir las solicitudes de registro para candidaturas independientes y de partidos dentro del año de la elección:

- 15 al 22 de febrero ante el CG para jefe de gobierno
- 15 al 22 de febrero ante los consejos distritales electorales para diputaciones de MR y del 22 al 29 cuando no sean concurrentes
- 15 al 22 de febrero ante los consejos distritales de cabecera de alcaldía para concejales y alcaldes y del 22 al 29 cuando no sean concurrentes
- 15 al 22 de febrero ante el CG para diputados de RP, y del 22 al 29 cuando no sean concurrentes

Al tratar la documentación y material electoral el CG local aprobará los materiales, las boletas electorales, documentación, material auxiliar, los sistemas e

instrumentos electrónicos con base en los lineamientos y medidas de seguridad aprobadas por el INE. Además, se revisará que los topes de gastos de campaña serán formados equitativamente y con prevalencia del financiamiento público sobre el privado.

En cuanto a las campañas electorales se tiene tiempos específicos de acuerdo con el tipo de candidatura que se hubiese registrado:

- 90 días para el caso de jefatura de gobierno
- 60 días para los diputados, alcaldes y concejales de MR.

Las campañas electorales deberán concluir tres días antes de la jornada electoral, lapso que se conoce como inter-campaña, aquí no se permite la celebración ni la difusión de reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electoral. Estas campañas electorales deben propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones propuestas por los mismos, deberán respetar a las instituciones, a los demás contendientes dentro del proceso, al medio ambiente y paisaje urbano.

Por otro lado, la ubicación de las casillas será determinada por el INE, que decidirá el número, ubicación, tipos de casilla, requisitos, procedimientos de identificación de lugares para instalarlas y los mecanismos de difusión junto con la integración de las mesas conforme a la LGIPE y los lineamientos emitidos por el propio CG del INE.

El IECM participará en coordinación con el INE bajo las directrices que hay en la LGIPE y la estrategia de capacitación y asistencia electoral, ambos institutos recorrerán la localización de los lugares donde habrán de ubicarse las casillas únicas, contarán con el archivo electrónico con las listas definitivas de ubicación de cada casilla única. Cuando se trate de un proceso extraordinario, entre el 15 de febrero al 15 marzo del año de la elección, los integrantes de los consejos distritales recorrerán los lugares de sus respectivas secciones para poder ubicar lugares aptos

para instalar las casillas, y el CG celebrará una sesión para aprobar los lugares propuestos y que cumplan con los requisitos de la ley.

La designación de los funcionarios de las mesas directivas de casilla y la capacitación electoral es elaborada por el INE, mismo proceso que ya se explicó en el proceso electoral presidencial, el proceso que se lleva a cabo con la institución electoral local respecto a la participación ciudadana el cual es de acuerdo con la LGIPE, por lo que sólo cambian las fechas de insaculación y del procedimiento. En tanto, los representantes de los partidos políticos y de candidatos independientes deben ser registrados ante cada consejo distrital respectivo, y sus funciones son las que establece la ley general en el apartado respectivo.

La observación electoral puede ser ejercida por aquellos ciudadanos que hayan acreditado su capacitación ante el INE y podrá ser realizarse en cualquier ámbito territorial de la CDMX. La actuación de los observadores electorales debe estar sujeta a las normas y lineamientos del INE, además que el IECM podrá convenir con el instituto nacional la visita extranjera en elecciones concurrentes y las extraordinarias.

En el proceso electoral local concurrente se basa en las reglas de la LGIPE, los lineamientos del instituto nacional y de los convenios colaborativos entre ambas instancias administrativas. Cuando se trate de elecciones no concurrentes se aplicará el siguiente procedimiento.

Los cuerpos de seguridad pública de la CDMX deben garantizar el orden y el sano desarrollo de la jornada electoral, así como el auxilio que requieran los órganos del IECM y los presidentes de las mesas directivas de casilla conforme a sus competencias. Para instalar y aperturar las casillas será el primer domingo de junio del año de la elección ordinaria a las 7:30 con la presencia de todos los integrantes de la mesa directiva de casilla, con los representantes de partidos políticos y de candidatos independientes.

El recibimiento de votos será a partir de las 8:00 horas, si al pasar 15 minutos y no se hubiese instalado la casilla se estará a lo dispuesto por el artículo 430 del

CIPECDMX que indica el orden de prelación para elegir a una nueva integración de las casillas. Seguirán el procedimiento general que marca la LGIPE con los derechos de acceso a las casillas, quiénes pueden estar dentro del local, y las facultades del presidente de la casilla para preservar el orden. La casilla cerrará a las 18:00 horas con las salvedades que impone la ley general y la ley local ya vistas en párrafos ulteriores.

Para realizar el escrutinio y cómputo de las casillas se llevará en un orden específico, en primer lugar, a la jefatura de gobierno, después los diputados locales y finalmente a los alcaldes. La determinación de la validez o nulidad de los votos se guiarán bajo los parámetros normativos entre los que destaca las nulidades dispuestas en la ley procesal electoral, como el uso de programas gubernamentales o acciones institucionales, la utilización indebida de recursos públicos con fines electorales o adjudicación de tiempos de radio y televisión.

Los resultados se registrarán en las actas correspondientes de cada elección donde se contemple el número de votos a favor de candidatos, las boletas sobrantes, los votos nulos, la posible relación de los incidentes suscitados y los presentados por los representantes de partidos y candidatos independientes, finalmente el número de electores que votaron de acuerdo con la lista nominal.

Sobre la clausura de la casilla y la remisión al consejo distrital se entregarán los expedientes de las casillas a la secretaría del IECM donde quedará la constancia de qué integrantes y representantes entregaron el paquete, de acuerdo con la propia ley general. Los paquetes electorales deberán ser entregados al consejo distrital correspondiente dentro de plazos establecidos, que dependen de la cercanía que tienen con el consejo, dichos plazos tienen la finalidad que sean recibidos de forma simultánea.

Concluida la jornada electoral, se llega a la obtención de los resultados y la realización de los cómputos distritales, éstos refieren a una suma que realiza el consejo distrital de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral o de los contenidos en el medio magnético si se trata de una votación electrónica. En un orden acorde con el proceso electoral, será

computado en primer término los votos a la jefatura de gobierno, a las diputaciones, a los alcaldes y concejales; se realizarán en forma sucesiva e ininterrumpidamente hasta su conclusión.

El presidente del consejo distrital al concluir el cómputo remitirá inmediatamente al consejo distrital de cabecera de la demarcación territorial correspondiente los resultados del cómputo distrital relativo a la elección de alcalde y concejales, integrará el expediente electoral respectivo y lo enviará a más tardar el miércoles siguiente a la jornada electoral; de la misma forma, remitirá al CG del IECM los resultados de las elecciones a la jefatura de gobierno y diputaciones de RP a más tardar el viernes siguiente a la jornada electoral, los expedientes electorales correspondientes y la copia certificada del expediente de las diputaciones de MR. Al concluir los cómputos distritales se fijará en el exterior del local del consejo distrital los resultados de cada una de las elecciones del distrito para un mejor conocimiento de los ciudadanos.

Los consejos distritales celebrarán sesión el jueves siguiente al de la jornada electoral con el fin de expedir la constancia de MR a la fórmula de los candidatos a diputaciones que hayan obtenido el triunfo. Posterior a este acto se realizará el cómputo de las elecciones a alcaldes y concejales, en el que se procederá a expedir la constancia de alcalde electo por MR al partido, coalición o candidato independiente que haya obtenido el mayor número de votos y enseguida se continuará con los concejales de MR y de RP según la CPCDMX, el CIPECDMX y los principios de cociente natural y resto mayor. Al finalizar, el consejero presidente publicará en el exterior de las oficinas los resultados de los cómputos de alcaldes y concejales.

Finalmente, el sábado siguiente a la jornada electoral se efectuará el cómputo correspondiente a la jefatura de gobierno y la circunscripción de diputados de RP con el fin de expedir las constancias correspondientes, para lo cual se tomará en cuenta la suma de los resultados anotados en las actas del cómputo distrital con apego a los votos recabados en el extranjero para dicha elección y con los diputados de RP en todo el territorio de la CDMX.

La presidencia del CG expedirá la constancia de MR al candidato que bajo cualquier modalidad hubiese obtenido el mayor número de votos para jefe de gobierno, y con el resultado del cómputo de la circunscripción a diputados de RP expedirá acuerdos para cada partido político o coalición las constancias de asignación proporcional.

Asimismo, la presidencia, después de conocer y acatar las resoluciones del TECDMX y del TEPJF, previamente a instalarse el congreso de la CDMX, rendirá un informe de desarrollo y de la conclusión del proceso electoral al propio congreso local, junto con las copias de certificadas de las constancias de MR de la jefatura de gobierno, las fórmulas de diputaciones, los alcaldes y concejales, así como de las constancias de asignación de las fórmulas de candidatos a diputados y concejales de RP que se obtuvieron después de la usanza de las normativas y principios.

Como se ha observado, las similitudes que guardan ambos procesos significan la transición que hay entre un sistema nacional y subnacional, pues en cada proceso existen relaciones específicas para profesionalizar cada elección y otorgar de mayor certeza a la ciudadanía, además que se reparte la carga de trabajo en ambos sistemas para evitar un exceso de actividades para cada autoridad.

2.3 Actores que intervienen en el proceso electoral para la Ciudad de México

A lo largo de este capítulo se ha abordado el proceso electoral que debe cumplirse para obtener unas elecciones federales o locales certeras, transparentes, eficientes, públicas y profesionales. Ahora es momento de profundizar con cada fracción integrante del proceso, estos sujetos pueden clasificarse en tres grandes rubros.

- Las autoridades electorales principales y las auxiliares,
- Los partidos políticos, sus candidatos y los candidatos independientes,
- Los ciudadanos.

Cada uno de los involucrados en el proceso cumple con funciones específicas, mismas que no pueden realizar por otro, y en conjunto forman el diálogo

electoral que transforma la voluntad popular a un poder institucionalizado, donde la vulneración de facultades a un integrante del proceso resultaría en un atentado a la certeza que debe garantizar el proceso.

2.3.1. Autoridades administrativas y jurisdiccionales

El proceso electoral recae principalmente en las autoridades autónomas que tienen la obligación constitucional de organizarlas. Los órganos electorales autónomos son nacionales y subnacionales, éstos últimos con regulaciones emitidas por los nacionales, tienen la característica de ser tanto administrativos como jurisdiccionales; lo administrativo fue modificado en 2014 al determinar que el órgano nacional distribuyera las competencias entre éste y los subnacionales, al respecto de lo jurisdiccional, la esfera competencial no fue modificada en gran medida.¹³⁴

Instituto Nacional Electoral

El instituto nacional es el encargado de las elecciones federales y por convenios con los OPLES puede hacerse cargo de las locales, en virtud de que diferentes reformas a través del tiempo fueron dotándolo de ámbitos de actuación, que en el diseño anterior se encontraban en las competencias estatales, y que progresivamente se convirtió en una autoridad electoral con carácter nacional, misma que adquirió con la reforma de 2014. Además de organizar los procesos electorales federales, se coordina con los OPLE para organizar los comicios en las entidades federativas al tomar como base a la LGIPE y sus ámbitos de intervención estatal.

Es un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participa el órgano legislativo federal, los partidos políticos nacionales y la ciudadanía; el instituto debe contar con los

¹³⁴ Medina Torres, Luis Eduardo, *óp. cit.*, pp. 48 y 49.

recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio de sus facultades y atribuciones (29 LGIPE).

Los fines del instituto se encuentran en el artículo 30 de la LGIPE y algunos de ellos son contribuir al desarrollo de la vida democrática, preservar el sistema de partidos, integrar el Registro Federal de Electores, asegurar el ejercicio de los derechos político-electorales y garantizar la celebración periódica de elecciones que renovarían los órganos ejecutivo y legislativo en sus ámbitos federal, estatal, municipal, etc.

La integración del instituto se conforma por cuatro órganos centrales:

- 1) El Consejo General
- 2) La presidencia del Consejo General
- 3) La Junta General Ejecutiva
- 4) La Secretaría Ejecutiva

Estos órganos se crean con la finalidad de asegurar el adecuado cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, son de carácter permanente y cada uno cumple con objetivos específicos, de manera endógena y exógena. Para su integración y funcionamiento se necesita la intervención de expertos electorales que guíen al INE a un correcto y certero estado democrático para la ciudadanía y para el Estado propio.

- 1) Consejo General

La integración del CG en su calidad de autoridad electoral y con carácter de órgano superior de dirección está bajo la participación de ciudadanos como consejeros electorales, representantes de cada uno de los partidos nacionales con registro, y consejeros representantes del órgano legislativo. Éste tiene la responsabilidad de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales de la materia, así como velar por los principios constitucionales de los cuales debe emanar cada acto, tales principios son: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad (35 LGIPE).

En este CG debe existir un componente profesional y especializado en el consejero presidente y diez consejeros electorales, mismos que deben contar con conocimientos y experiencia en la materia, tal como se ordena en el artículo 41 constitucional, fracción V, apartado A; y legalmente en los artículos 36 y 38 de la LGIPE. En este CG se integrará un secretario ejecutivo, elegido por este órgano y aprobado con la mayoría calificada de ocho consejeros, bajo la propuesta del consejero presidente.¹³⁵

El procedimiento para elegir a los consejeros electorales está a cargo de la cámara de diputados con la votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, se eligen a través de un comité técnico de evaluación integrado por siete personas de reconocido prestigio, nombrados por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a Datos Personales y la propia cámara, que son los encargados de revisar el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad, así como la idoneidad de sus perfiles a cubrir, como el nivel técnico, profesional y especializado de cada participante.¹³⁶

El comité luego de la evaluación para valorar los conocimientos y aptitudes de cada candidato propone a la Junta de Coordinación Política de la cámara una lista con cinco candidatos mejor evaluados por cada consejería vacante. En la propia CPEUM se establecen medidas preventivas en caso de que se venza el plazo para elegir a los consejeros, tales como la insaculación del pleno de la cámara y posterior de la SCJN, esto es así debido a experiencias anteriores con el IFE.¹³⁷ El consejero presidente también se elige por la cámara con las dos terceras partes de los miembros presentes y durará en su encargo nueve años sin posibilidad de reelegirse, como los demás consejeros.

Los consejeros del órgano legislativo son propuestos por la cámara a través de los grupos parlamentarios y sólo habrá un consejero por cada grupo; éstos participarán en las sesiones del CG con voz, pero sin voto.

¹³⁵ Astudillo Reyes, César Iván, *El derecho electoral en el...*, cit., p. 239.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 240.

¹³⁷ *Idem*.

En el CG se dividirá las tareas plasmadas en la CPEUM para realizar de forma eficiente sus actividades, esta división será en comisiones integradas por tres a cinco consejeros electorales designados por el mismo cuerpo colegiado.

Comisiones permanentes:

- Capacitación electoral y educación cívica
- Organización electoral
- Prerrogativas y partidos políticos
- Servicio profesional electoral nacional
- Registro federal de electores
- Quejas y denuncias
- Fiscalización
- Vinculación con los organismos públicos locales

Además de estas comisiones, se tiene la posibilidad de integrar las comisiones temporales que se consideren necesarias para el desempeño de sus funciones, y se debe seguir la concordancia con la presidencia rotatoria anual de un consejero electoral.

Para cada proceso electoral y con el fin de proveer un mejor ejercicio de atribuciones habrá una fusión entre comisiones permanentes, la cual es:

- Capacitación electoral y educación cívica con Organización electoral para crear la Comisión de Capacitación y Organización electoral

El CG designará a sus integrantes y al consejero electoral que presida dicha comisión en septiembre del año previo a la elección. Las atribuciones que tiene el CG están alojadas en el artículo 41, fracción V, apartado B y el 44 de la LGIPE, en términos generales le corresponde tomar las decisiones más relevantes para organización de las elecciones, las atribuciones que les confiere las normas se orientan a conseguir el adecuado proceso de renovación de las instituciones representativas.¹³⁸

¹³⁸ *Ibidem*, p. 242.

De forma general se puede clasificar las competencias del INE en la administración del tiempo correspondiente al Estado en radio y televisión, la capacitación electoral, la delimitación geográfica, los registros del padrón y lista de electores, organización electoral, rectoría normativa sobre los OPLE, fiscalización a partidos, arbitraje en la materia, designación de puestos superiores dentro del instituto, así como de consejeros de los OPLE y la profesionalización de los funcionarios electorales tanto nacionales como estatales.¹³⁹

2) La presidencia del Consejo General

La figura del presidente del CG tiene una relevancia en cuanto a la guía de los trabajos del consejo con la obligación de generar la unidad y coordinar los órganos de la institución para generar consensos dentro de la misma; esta titularidad la define la cámara de diputados dentro del procedimiento de nombramiento, esta figura ostenta la representación institucional, por lo que corresponde fijar las posturas del órgano, justificar las decisiones tomadas, establecer los vínculos colaborativos frente a los órganos tradicionales, partidos políticos y ciudadanía.¹⁴⁰

Sus atribuciones se encuentran en el artículo 45 de la LGIPE, donde principalmente se tratan cuestiones intergubernamentales y administrativas como la remisión al órgano ejecutivo federal el proyecto de presupuesto del instituto aprobado por el CG y cuestiones intrainstitucionales, como convocar y guiar las sesiones del consejo, presidir la junta general ejecutiva, dar a conocer las estadísticas electorales por sección, municipio, distrito, entidad federativa y circunscripción plurinominal cuando haya concluido el proceso electoral, etc.

De la misma forma, corresponde al presidente del consejo proponer el nombramiento del secretario ejecutivo, directores ejecutivos y a los titulares de las unidades técnicas, y adicionalmente se confiere el voto de calidad en caso de

¹³⁹ *Ibidem*, p. 243 y 244.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 248.

empate, ya que el sentido de su voto termina por definir la orientación de las decisiones que toma la institución.¹⁴¹

3) Junta General Ejecutiva

Es un órgano colegiado integrado por el secretario ejecutivo, los directores ejecutivos, los titulares de las unidades técnicas y presidida por el consejero presidente.

Los directores ejecutivos son del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral Nacional, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Administración, en cuanto a los titulares de las unidades técnicas se tienen a la de Fiscalización, de lo Contencioso Electoral y la de Vinculación con los Organismos Públicos Locales Electorales.

Coadyuva en la coordinación ejecutiva y toma de decisiones del órgano electoral, en esta junta recae el funcionamiento del instituto, la interrelación de trabajos de todas las áreas técnicas y operativas representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del instituto y el consejo.

Tiene atribuciones para supervisar el Registro Federal de Electores, los programas de capacitación electoral y educación cívica, evaluar el Servicio Profesional Electoral Nacional, propone al consejo las políticas y programas generales de la institución, los calendarios y el plan integral que debe seguirse en las elecciones federales, entre otras. Es esta junta la que contiene la mayor vinculación administrativa y técnica dentro del instituto, así como la relación con los OPLES.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 249.

4) La Secretaría Ejecutiva

Es el encargado de coordinar la junta general, administrar y supervisar el desarrollo de las actividades de cada órgano ejecutivo y técnicos; tiene como principal objetivo auxiliar al CG y al presidente de éste con todas las atribuciones que emanan de la ley, además se encarga de coordinar con todas las direcciones ejecutivas y unidades técnicas su correcto ejercicio de labores, así como la representación jurídica del órgano electoral, además que tiene derecho a voz, pero no de voto.

Tiene la gestión y operatividad de los actos a realizarse en la organización de las elecciones, es responsable de la operación ejecutiva y técnica del instituto electoral; para ser secretario ejecutivo se requiere la aprobación de ocho votos a favor del CG. Esta secretaría tiene adscrita la unidad técnica de lo contencioso electoral y principalmente debe tramitar los procedimientos sancionadores. A su vez, tiene el carácter de fedatario en los asuntos electorales para el mismo consejo, para los partidos políticos, para los órganos delegacionales del instituto y para mayor facilitación de su competencia puede solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de sus funciones dentro de la jornada electoral.

La relación existente entre el INE y el proceso electoral en la Ciudad de México es a través de los lineamientos en los cuales deben sujetarse todos los OPLE. Lo anterior es así por el modelo nacional adoptado en el país, un diseño institucional por el que el INE y cada OPLE se estructura a través de una modalidad descentralizada con la coexistencia de órganos centrales con actividades permanentes, y con órganos delegacionales que son órganos descentralizados.¹⁴²

Otra de las causas en las que interviene el INE es por la competencia nacional y de la organización conforme al principio de desconcentración administrativa donde se han tenido que crear estructuras delegacionales en cada

¹⁴² *Ibidem*, p. 254.

entidad. En la CDMX, como en todo el territorio nacional, hay una junta local ejecutiva, un consejo local y una vocalía ejecutiva, asimismo, en cada distrito electoral federal hay una junta distrital ejecutiva y un consejo distrital, en las primeras existe la permanencia obligatoria y en las segundas funcionan únicamente cuando hay periodo electoral.¹⁴³

Las 32 juntas locales ejecutivas funcionan permanentemente en cada una de las capitales de las entidades del país, y de acuerdo con el artículo 62 de la LGIPE participan vocales de organización electoral, del Registro Federal de Electores (RFE), de capacitación y educación cívica, un vocal secretario y uno ejecutivo, quien debe presidir la junta. Las atribuciones que tienen estas juntas respecto del proceso electoral son coordinarse con el IECM para el acceso a radio y televisión de los partidos, los candidatos y las propias actividades del instituto durante las campañas y precampañas electorales, esto cuando no sean elecciones concurrentes, además de llevar a cabo las funciones que le correspondan al INE respecto de los procesos estatales y supervisar las funciones que se deleguen en las elecciones con los institutos locales.

En las elecciones locales también participan los consejos distritales, los cuales son los encargados de guiar las actividades de preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en cada uno de los distritos electorales distribuidos en la geografía electoral. Estos órganos se integran por ambas figuras: nacionales y subnacionales, actúan en el contexto de los procesos electorales, participan consejeros electorales, representantes de los partidos políticos, secretario y vocales de organización electoral del RFE, capacitación electoral y educación cívica, éstos últimos sólo con derecho a voz.

Las funciones son las de determinar el número y la ubicación de cada casilla en su distrito, sólo si dicha competencia ha sido delegada o está en coordinación con el INE; realizar el sorteo de los funcionarios de mesa directiva de casilla y vigilar

¹⁴³ *Ibidem*, p. 255.

su cumplimiento; proveer las listas nominales de electores de sus respectivas secciones, acreditar a los observadores electorales, entre otras.

Finalmente, en lo que atañe la participación del INE en las elecciones de la CDMX es con la integración de las mesas directivas de casilla, éstas son órganos electorales integrados por ciudadanos vecinos de la sección electoral que se trate, previo sorteo y capacitación. Son órganos que se erigen y disuelven en la jornada electoral. La homologación de los calendarios electorales produjo la concurrencia de elecciones federales y locales por lo que se creó la casilla única, para recibir los votos de todas las elecciones que se llevaran a cabo.

Instituto Electoral de la Ciudad de México

Es un órgano de carácter permanente y profesional en su desempeño, goza de autonomía presupuestal, en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, tiene personalidad jurídica y patrimonio propio, la característica de este patrimonio es que es inembargable y se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto.

El instituto debe observar los principios rectores de la función electoral, velar por el cumplimiento de las disposiciones electorales, limitar su intervención en los asuntos internos de los partidos políticos y sancionar cualquier violación a las normas competenciales del instituto. Las funciones que debe realizarse por este órgano son la organización, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de las elecciones a la jefatura de gobierno, diputaciones al congreso, de las alcaldías de la capital y de los procesos de participación ciudadana; también tendrá a su cargo el diseño e implementación de las estrategias, programas, materiales y demás acciones que están orientadas al fomento de la educación cívica en la capital.

Para cumplir con estas obligaciones debe aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca el INE en concordancia con la normativa federal y general.

Las designaciones se hacen por el Consejo General del INE con base en la LGIPE, esto es, son elegidos los seis consejeros electorales y uno presidente por un periodo de siete años, con derecho a voz y voto, el secretario ejecutivo y los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes sólo tienen derecho a voz.

El CG del INE emitirá una convocatoria pública para la entidad que corresponda donde se considere los cargos, periodos y plazos para designarlos, y será la comisión de vinculación y con los OPLE la que lleve a cabo el desarrollo, vigilancia y dirija el proceso de designación.

El IECM está conformado por un órgano de dirección superior integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, secretario ejecutivo y representantes de los partidos nacionales o locales; la junta general administrativa; órganos ejecutivos como la secretaria ejecutiva, la secretaria administrativa y las direcciones ejecutivas; órganos con autonomía técnica y de gestión, como el control interno adscrito al Sistema local anticorrupción y la unidad técnica especializada de fiscalización; las unidades técnicas; las direcciones distritales y; las mesas directivas de casilla en los procesos electorales.

El CG local tiene nueve comisiones permanentes:

- I. Asociaciones Políticas;
- II. Participación Ciudadana y Capacitación;
- III. Organización Electoral y Geoestadística;
- IV. Educación Cívica y Construcción Ciudadana;
- V. Fiscalización;
- VI. Normatividad y Transparencia;
- VII. Vinculación con Organismos Externos;
- VIII. Seguimiento al Servicio Profesional Electoral Nacional e;
- IX. Igualdad de Género y Derechos Humanos.

Tribunal Electoral de la Ciudad de México

A partir de 1996, con la reforma a los artículos 116, fracción IV, inciso c, y artículo 122, fracción V, inciso f, se dispuso que en las entidades federativas hubiese autoridades jurisdiccionales que resolvieran las controversias en materia electoral con autonomía técnica, de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, además de no estar adscritos al órgano judicial estatal, deben actuar bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.

Las funciones que debe seguir el tribunal local se deben a la reforma de 2014 federal, ya que la integración depende de normas generales en las cuales cada entidad, incluida la CDMX deben homologar sus procesos de designación, el número de integrantes y la modalidad de designación.¹⁴⁴

El tribunal tiene la competencia para resolver los medios de impugnación en materia electoral relacionada con probables irregularidades en el desarrollo de los procesos electorales sometidos a su competencia, para conocer y resolver de las violaciones a derechos político-electorales de las personas, los conflictos entre órganos de representación ciudadana o sus integrantes, los conflictos laborales del tribunal y del IECM; en general debe garantizar que los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos prevalezcan en las resoluciones electorales (art. 165 CIPECDMX).

El tribunal tiene una estructura dividida en nueve partes (art. 166 CIPECDMX):

- a. Pleno
- b. Presidencia
- c. Ponencias
- d. Órganos ejecutivos
 - a) Secretaría general
 - b) Secretaría administrativa
- e. Dirección general jurídica
- f. Contraloría interna

¹⁴⁴ *Ibidem*, p. 266.

- g. Defensoría pública ciudadana de procesos democráticos
- h. Órganos auxiliares
 - a) Coordinación de archivo
 - b) Coordinación de transparencia y datos personales
 - c) Coordinación de comunicación social y relaciones públicas
 - d) Coordinación de difusión y publicación
 - e) Coordinación de vinculación
 - f) Coordinación de derechos humanos y género
 - g) Instituto de formación y capacitación
 - h) Unidad de servicios informáticos
 - i) Unidad especializada de procedimientos sancionadores
 - j) Unidad de estadística y jurisprudencia
- i. Comisión de controversias laborales administrativas

El pleno del tribunal es el órgano superior de dirección del tribunal electoral y se integra por cinco magistradas o magistrados electorales con duración de siete años sin posibilidad de reelección; además que éstos deberán elegir a su presidente. Los magistrados son electos de forma escalonada por las dos terceras partes de los miembros presentes en la cámara de senadores, por consecuencia, la cámara de senadores debe emitir la convocatoria pública que debe contener los plazos y la descripción del procedimiento respectivo.

Una de las atribuciones que tiene el tribunal es sustanciar y resolver los medios de impugnación que sean sometidos a su competencia, como los juicios relativos a las elecciones a jefatura de gobierno, las diputaciones del congreso local y los integrantes de las alcaldías; los juicios por actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos de participación ciudadana establecidos por la ley electoral, el CIPECDMX y la ley de participación ciudadana.

El tribunal local puede actuar en contra de actos y resoluciones que violen normas constitucionales y legales, o que se dirijan contra la declaración de validez y otorgamiento de constancias de mayoría, contra imposición de sanciones, con la

posibilidad de inaplicar normas contrarias a la CPEUM y a los tratados en los que el país es parte.¹⁴⁵

Relación del tribunal local con el TEPJF.

El sistema de medios de impugnación en los procesos electorales federales y locales son coincidentes en su denominación, estructura procesal, objeto y finalidades, la diferencia es el ámbito de aplicación y qué autoridad es la responsable de sustanciarlos y resolverlos.

Con el fin de tutelar de forma íntegra los derechos político-electorales y los principios constitucionales fue necesaria una articulación competencial concurrente con todos los tribunales locales y el TEPJF; esta descentralización de la justicia electoral evocó a contemplar en la ley federal el juicio de revisión constitucional-electoral, mismo que no tiene un símil en las entidades federativas, este juicio permite conocer las impugnaciones de actos o resoluciones del tribunal local en gestión y control de la regularidad electoral, siempre y cuando las violaciones resulten determinantes para el desarrollo del proceso electoral o el resultado final de las elecciones.¹⁴⁶

Esta facultad exclusiva del tribunal federal lo convirtió en una instancia protectora de las elecciones nacionales, el TEPJF se divide en una Sala Superior y cinco salas regionales además de una especializada, éstas están distribuidas por ámbito geográfico en cada circunscripción. A continuación, se muestra una tabla donde se ejemplifica la competencia por el tipo de elecciones y por materia.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 280.

¹⁴⁶ *Ibidem*, pp. 277 y 278.

| | Tipo de elecciones | | | | | Materias | | |
|---------------------------|--|--|--|--|--|---|----------------------|--|
| | Organización Resultados Declaración de validez | Presidente Gobernador Jefe de gobierno | Senadores Diputados federal y local Ayuntamiento | Impugnación por órganos nacionales de partidos políticos | Impugnación por partidos políticos no provenientes de órganos nacionales | Juicio de revisión constitucional electoral | Recurso de apelación | Vulneraciones al modelo de comunicación político-electoral |
| Sala Superior | ✓ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✓ | ✗ |
| Salas Regionales | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ | ✓ | ✗ |
| Sala Especializada | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✗ | ✓ |

Fuente: Elaboración propia con información de Astudillo, 2018.

De la tabla se desprende que la división de elecciones a cada sala del tribunal federal no sólo corresponde a la fase de organización, resultados y declaración de validez de las elecciones sino en el tipo de elecciones, lo cual pone de conocimiento a la Sala Superior lo concerniente a las elecciones presidenciales, gubernaturas y jefatura de gobierno, así como de las impugnaciones realizadas por los partidos políticos a través de sus órganos nacionales. Las salas regionales tienen competencia en las elecciones a las senadurías, diputaciones federales, locales y ayuntamientos, y con la misma óptica de la Sala Superior, los asuntos internos de partidos políticos pero que no provengan de sus órganos nacionales.¹⁴⁷

Aunado a estas diferencias, también está la división por materias que conoce cada sala, la Superior conoce del recurso de apelación sobre las sanciones impuestas por el INE salvo por aquellas que deriven de la fiscalización a informes de precampaña y campaña relacionados con las elecciones de diputados locales y ayuntamientos, en este caso corresponde a las salas regionales.

Adicionalmente a las salas regionales se creó la especializada, con sede en la CDMX, ésta tiene como principal función resolver las controversias de vulneraciones a las disposiciones del modelo de comunicación político-electoral, las

¹⁴⁷ *Ibidem*, p. 278.

que regulan los actos de precampaña y campaña, propaganda institucional o gubernamental, y que éstas contravengan el principio de imparcialidad o incumplan con las medidas cautelares dictadas por el INE en el proceso electoral.¹⁴⁸

Existe otra autoridad especializada en la materia de delitos electorales denominada Fiscalía Especializada para la atención de Delitos Electorales (FEPADE), esta fiscalía tiene la facultad de investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en la Ley General en Materia de Delitos Electorales (LGMDE); la autoridad en la materia en la CDMX es la Fiscalía Central de Investigación para la Atención de asuntos Especiales y Electorales y tiene competencia para investigar, perseguir, procesar y sancionar los delitos establecidos en la ley general cuando no sea competente la federación conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de la ley, el cual señala que será competente la FEPADE cuando se trate de delitos cometidos durante un proceso electoral federal, se tipifique una competencia acorde con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, cuando se pretenda incidir en los procesos desde el extranjero o desde territorio nacional hacia el extranjero, o cuando se ejerza la facultad de atracción por parte del ministerio público federal.

2.3.2. Partidos Políticos y candidatos

Los partidos políticos son formaciones de ciudadanos que detentan los cargos públicos electivos que la CPEUM atribuye la responsabilidad de gobernar, estas organizaciones suelen ser gestionadas por ciudadanos que dedican su vida a la política y que necesitan de la ciudadanía para dar una representación popular real a sus intereses e ideologías que permitan permear de sus ideales a más población local o federal.

Estos entes de interés público tienen como fin promover la organización y participación del pueblo en la vida democrática, contribuir en la integración de los órganos de representación política con base en una formación ideológica y política de los ciudadanos integrados en ellos. Para lograr una sólida base democrática, se

¹⁴⁸ *Ibidem*, p. 279.

han dispuesto en los ordenamientos federales y generales prerrogativas que facilitan las tareas de estos entes como la dotación de personalidad jurídica y patrimonio propio, registro legal ante el INE o el OPLE de la entidad que se trate, y el financiamiento público anual al que tienen derecho por su registro.

Cada organización hecha por ciudadanos mexicanos debe cumplir con una serie de requisitos para poder constituirse como partido político, ya sea nacional o local, como son la presentación de una declaración de principios y congruente con ésta, un programa de acción, un estatuto que debe guiar sus actividades además de ser acordes con la Ley General de Partidos Políticos.

Para poder tener un registro nacional se requiere contar con 3,000 militantes en, por lo menos, 20 entidades federativas, o tener 300 militantes en, por lo menos, 200 distritos uninominales, mismos que deben tener credencial para votar en la entidad o el distrito que se trate. En ninguna circunstancia, el número total de militantes en el país debe ser menor de 0.26% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la solicitud que se trate, además de celebrar asambleas en, al menos, 20 entidades federativas o 200 distritos electorales con la presencia de un funcionario del INE.

Para un registro local, se debe contar con militantes mínimo en dos terceras partes de los municipios de la entidad o de las demarcaciones territoriales de la CDMX, y deben contar con credencial para votar dichos municipios o demarcaciones; de igual forma, no deben tener menos del 0.26% del padrón electoral utilizado en la elección local ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud, además de celebrar asambleas en, al menos, dos terceras partes de las demarcaciones territoriales o municipios y con la presencia de un funcionario del OPLE que se trate.

Adicionalmente a los partidos políticos, existen las agrupaciones políticas, quienes son asociaciones ciudadanas que tienen como principal función coadyuvar al desarrollo de la vida democrática y de la cultura política para crear una opinión pública mejor informada. Estas agrupaciones sólo podrán participar en procesos electorales federales mediante acuerdos de participación con un partido o coalición.

Orgánicamente, la ley general instruye a que los partidos deben tener cuando menos un mínimo de órganos internos, los cuales se encargarán de deliberar, representar, administrar, organizar, impartir justicia intrapartidaria, cumplir con obligaciones de transparencia y educar cívicamente a sus dirigentes y militantes. Para estas tareas, se sugiere que exista una asamblea general, misma que será la máxima autoridad, un comité nacional o local que representará al partido, un órgano que administre su patrimonio y recursos financieros, otro que organice la integración de cada órgano interno, y las mencionadas líneas arriba. Si se trata de partidos nacionales, se deberá contar con comités en cada entidad federativa con facultades ejecutivas.

Dentro de la ley general de partidos políticos se reglamenta toda la información básica que debe contener cada partido que, de explicarlo todo en este apartado, resultaría desproporcionado, razón por la cual sólo se mencionará que se contemplan los procesos de integración respecto a los órganos internos y selección de candidatos, la justicia intrapartidaria, la prerrogativa de acceso a radio y televisión, del financiamiento público y privado, del régimen financiero de los partidos, su sistema, sus obligaciones, el régimen fiscal, las franquicias postales y telegráficas, la fiscalización a sus actividades ordinarias permanentes, durante los procesos electorales, informes y gastos de precampaña, campaña; de los frentes, coaliciones y fusiones que puede haber entre partidos, y de la pérdida de registro de cada partido con su liquidación patrimonial.

Como se observa, es un gran tema que requiere de un largo periodo de estudio y de contextualización en su análisis que, desafortunadamente, no es objeto de estudio de esta tesis, pero se consideró necesario mencionarlo para conocer de su regulación y para desmitificar el argumento concerniente a que las actividades partidistas gozan de una amplia discrecionalidad para sus dirigentes y autoridades.

Posterior a este tema se continúa con los candidatos partidistas, a qué cargos, quiénes pueden ser candidatos y al momento de conseguir esa condición, cuáles son los derechos, obligaciones y prerrogativas a las que tienen acceso.

Es candidato aquel ciudadano que pretende acceder a un cargo de elección popular postulado por un partido político, conforme a la LGIPE y los estatutos de cada partido político, al seguir el proceso de selección interna. Los cargos a los que pueden acceder los ciudadanos pueden ser en los tres ámbitos de gobierno y adicionalmente se agregaría un ámbito extra en la CDMX respecto de los pueblos originarios que gozan de autonomía y autodeterminación en sus decisiones, estos últimos sin pertenecer a un partido, pero sí auto adscribirse como miembro de algún pueblo originario.

En el ámbito federal pueden acceder a cargos de presidente de la República, a senadores y diputados en sus dos sistemas, en MR y en RP, para registrarse como candidatos por algún partido y cuando hayan satisfecho los procesos de selección interna deben solicitar su registro ante el INE con el señalamiento del partido o coalición que los postule, además de los siguientes datos: nombre completo, lugar y fecha de nacimiento, domicilio y tiempo de residencia, ocupación, clave de la credencial para votar, cargo por el que se postula, y en caso de reelección en el Congreso de la Unión o de entidades federativas, una carta con la especificación de los periodos en los que han sido elegidos con ese cargo y la manifestación expresa de cumplir con los límites establecidos en la ley.

Respecto de los ámbitos estatales y municipales pueden acceder a cargos de gobernador de la entidad que se trate o jefe de gobierno en la CDMX, diputados locales en sus dos sistemas, para presidentes municipales o alcaldes, y para ayuntamientos en cada municipio o concejales en la capital. El cuarto ámbito del que se habló en párrafos anteriores es para la CDMX, donde existen los pueblos y barrios originarios, mismos que se rigen por usos y costumbres propias, donde no intervienen las autoridades electorales establecidas formalmente sino para actuar como observadores y proporcionar ayuda técnica en caso de ser necesario y a solicitud expresa de la propia comunidad.

En este ámbito se privilegia como máxima autoridad a la asamblea general comunitaria, formada por habitantes del pueblo o barrio que se trate, ésta decide sobre el futuro común y designa a un representante tradicional que sirve como

enlace con las autoridades de la alcaldía respectiva, cumpliendo así una doble competencia, la primera al ser representante tradicional del pueblo o barrio originario y la segunda como representante tradicional del pueblo frente a la alcaldía y los demás órganos autónomos o de gobierno.

Para poder ser candidato a un cargo de elección popular se tienen parámetros constitucionales que determinan su procedencia, tales como ser ciudadano mexicano por nacimiento en pleno ejercicio de sus derechos, ser originario o vecino por más de seis meses de la entidad federativa en caso de postularse para ser diputado o senador, no estar en servicio activo en el ejército federal, gendarmería o policía, no ser secretario de estado, fiscal general de la República, o titular de algún organismo constitucional autónomo, no ser ministro de algún culto religioso.

Cada puesto de elección popular solicita características específicas para poder acceder al encargo, razón por la cual se sintetizó en unas líneas cuáles son los requisitos generales que toda elección solicita para que cualquier ciudadano interesado pueda participar en los procesos electorales de la nación.

El partido que desee registrar a sus candidatos debe presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que debe sostener y presentar cada candidato a través de las campañas. Una vez satisfechos los requisitos de elegibilidad, los ciudadanos que tienen la calidad de candidatos, tienen acceso a una gama de derechos, prerrogativas y obligaciones respecto de su postulación, como parte de sus derechos obtenidos mediante su partido se encuentran los siguientes:

- **Financiamiento para campañas:** los partidos reciben el financiamiento público ordinario y para los procesos electorales, además del privado que recauden a través de los mecanismos vistos en el capítulo uno de esta investigación, éstos tienen la libertad de distribuir los recursos entre sus candidatos para las campañas electorales. En el caso de ser precandidatos, también se puede asignar un monto a cada uno de ellos para conseguir el apoyo de los militantes.

- Tiempos de radio y televisión: cada partido tiene un determinado lapso en cada medio de comunicación fuera y durante los procesos electorales, por lo que pueden atribuir sus tiempos a candidatos en campaña, con la prohibición de contratar propaganda electoral adicional.
- Nombrar a representantes: como se vio en el desarrollo del proceso electoral, los partidos pueden acreditar a representantes en el INE y en cada OPLE, así como en las mesas directivas de casilla en la jornada electoral.

De forma individual, cada candidato tiene derecho a:

- Réplica: cada candidato puede aclarar y rectificar la información inexacta o falsa que se difunda en los medios de comunicación respecto a ellos, con el mismo espacio, horario y mismas características de la transmisión, con el fin de que la sociedad en general pueda formarse un criterio con ambas posturas.
- Autofinanciamiento; los candidatos pueden autofinanciar su campaña sin exceder los límites que establece la ley.

Las obligaciones que tiene cada candidato respecto a su partido son las de proporcionar información relevante del origen, monto, destino y aplicación de los recursos de su campaña para que el partido pueda presentar oportunamente los informes a los que está obligado ante el INE. En caso de incumplimiento o de irregularidades en sus informes de gastos de campaña, ambas partes pueden ser sancionadas por la autoridad fiscalizadora, mismas que se determinan por un estudio exhaustivo de la unidad técnica y que van desde una amonestación pública hasta una multa de 5,000 veces la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de cometer la infracción.

Hasta el 2012 no había otra forma de acceder a algún cargo de elección popular si no era por medio de un partido, hasta que se hizo necesaria la opción de retomar la figura independiente de los partidos, debido a la desconfianza y falta de representación que han tenido por parte de la ciudadanía. Razón por la cual se necesita estudiar en esta investigación la figura de candidatos independientes y su relación con el proceso electoral.

2.3.3. Candidatos independientes

Son aquellas postulaciones a cargos públicos en donde los partidos políticos no intervienen para proponer o designar a un candidato, en consecuencia, estos candidatos no deben pertenecer a un partido político y su registro debe estar basado en el apoyo de la ciudadanía.

Los requisitos mínimos que se piden para ser candidato independiente son los relativos al estado jurídico de cada persona, como la edad, la capacidad plena, la oriundez, vecindad o residencia, y las causas de inelegibilidad que refieren a los cargos, vínculos o antecedentes que no debe poseer ningún aspirante a candidato.¹⁴⁹

Brevemente se explicará que a lo largo de la historia del país la figura de la candidatura independiente ha estado presente en los procesos electorales, desde el año de 1811 hasta 1911 existió la figura de candidaturas ciudadanas ya que legalmente no estaban constituidos los partidos, por lo que los candidatos eran postulados por pequeños grupos políticos o de manera independiente, durante todo el siglo XIX los protagonistas eran los individuos y no los partidos hasta el año de 1911, año en el cual se reconoció la existencia de éstos, y a pesar de esta situación, los partidos se conformaron por hombres ilustres o caudillos, razón por la cual, los institutos políticos dependían de sus candidatos, no como en la actualidad, donde los candidatos dependen del partido que sean postulados.

Posteriormente, de 1911 a 1946 se hizo el reconocimiento institucional de las candidaturas independientes, pues al terminar el conflicto armado que fue encabezado por Francisco I. Madero se publicó el 19 de diciembre la Ley electoral de 1911 para la renovación de los poderes federales: presidente de la República, diputados y senadores, cuyo objetivo fue comenzar a construir un régimen democrático que dotara al sistema de legalidad y legitimidad.¹⁵⁰ Se reconoció el derecho a ser candidatos independientes y su derecho a participar en los procesos

¹⁴⁹ Escuela Judicial Electoral del Poder Judicial de la Federación, *Regulación de las candidaturas independientes en México*, México, EJE-TEPJF, 2019.

¹⁵⁰ Arreola Ayala, Álvaro, *La ley electoral de 1911...*, *cit.*, pp.16 y 17.

con igualdad frente a partidos, en 1916 se reconoció el derecho a nombrar representantes en las mesas directivas de casilla y observaciones al padrón electoral, mantenidos así hasta 1946.

Después de este año y hasta el 2011 hubo un rechazo a la figura independista de los partidos bajo la ley electoral de 1946, promulgada por Manuel Ávila Camacho, donde excluyó la regulación de las candidaturas independientes y colocó de forma exclusiva a los partidos el derecho a registrar candidaturas para acceder a los cargos de elección popular; sin embargo, también dificultó el acceso a organizaciones políticas que desearan conformarse como partido al imponer excesivos obstáculos normativos y en consecuencia, a quienes buscaban postular a candidatos que no fueran del partido hegemónico. Fue hasta 1988 con la ruptura y desestabilización del PRI además de una serie de factores políticos nacionales que surgieron nuevos partidos y por consecuencia, una reconfiguración del sistema.

A partir de 1998 en una presidencia municipal de Tamaulipas se registró la victoria de una candidata sin registro, en 2001 se intentó un registro de candidatura independiente que fue rechazado por la Sala Superior al no existir una regulación a esta figura, y de 2004 a 2012 se registraron ocho casos similares para la presidencia de la República y cargos estatales, motivos que generaron presión política de legislar sobre el tema en el ámbito federal y consecuentemente en el local.

Es en 2012 cuando se retoma el reconocimiento constitucional y legal de las candidaturas independientes hasta la actualidad, en 2012 se reformó la CPEUM con la aprobación de la mayoría de los congresos estatales para permitir a los ciudadanos, con base en el artículo 35, la posibilidad de solicitar su registro de manera independiente a los cargos de elección popular y armonizar los artículos 116 y 122 para un ejercicio legislativo en las entidades federativas y en la CDMX.

Los requisitos generales para ser un candidato independiente están contenidos en el artículo 10 de la LGIPE, son los mismos requeridos para ser diputado o senador además, podrán participar para la jefatura de gobierno, alcaldes, concejales y diputados con las etapas que prevé el CIPECDFMX las cuales son: la convocatoria, registro de aspirantes, procedimiento para obtener las firmas

ciudadanas para alcanzar el porcentaje de apoyo fijado para la candidatura que se trate, el dictamen sobre el respaldo ciudadano y el registro de la candidatura sin partido.

En la CDMX para acceder a un cargo de elección popular como independiente se necesita estar inscrito en el RFE, contar con credencial para votar, no estar inhabilitado para el desempeño del servicio público, además de los requisitos específicos que pide cada cargo popular, adicionalmente se requiere que el solicitante no haya sido militante de algún partido político, al menos un año antes de la solicitud de registro.

Como derechos y prerrogativas, cada candidato tiene la posibilidad de designar representantes ante el IECM, tener acceso a tiempos de radio y televisión, obtener financiamiento público y privado y el ejercicio del derecho de réplica; tendrán prerrogativas como al financiamiento privado y público, en cuanto al privado de acuerdo con la tesis XXI/2015 de la Sala Superior del TEPJF¹⁵¹ ha determinado que el principio constitucional de prevalencia del financiamiento público sobre el privado dentro de las campañas electorales no aplica para las candidaturas independientes, debido a que no pueden equiparar el monto recibido por los partidos a estos candidatos por la notable inequidad que esto traería consigo.

Dentro de las obligaciones que tienen se encuentran la fiscalización a sus ingresos y egresos, además de la devolución de recursos del financiamiento público no utilizado durante sus campañas políticas.

2.3.4. Ciudadanía

La democracia mexicana descansa en la oportuna operación de los deberes públicos de los ciudadanos y en un sistema de instituciones creadas para el mantenimiento del estado; en el contexto nacional no se debe olvidar que hay una

¹⁵¹ Tesis XXI/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

democracia constitucional en la cual están plasmados los derechos, obligaciones, rutas críticas e incluso reglamentaciones para guiar el adecuado desarrollo del país.

Para que un estado soberano pueda mantenerse así necesita el cumplimiento de una serie de deberes de cada ciudadano, el primero es defender de fuerzas extranjeras y de otros sistemas de gobierno el propio, pues es donde está asentada la comunidad política con sus respectivas normativas federales y locales; el segundo deber es mantener a las instituciones públicas que brindan servicios y bienes materiales para un correcto goce de derechos fundamentales, a través de impuestos establecidos por el propio gobierno y con la aceptación de la ciudadanía; y el tercer deber es que los mismos ciudadanos vigilen a su gobierno representativo para que cumpla y haga cumplir con los fines impuestos por la constitución y las leyes que de ella emanen.¹⁵²

La ciudadanía es la principal fuerza política democrática que puede existir en un país, pues sin ellos no hay forma alguna de poder representar una democracia, esta fuerza decide en qué momento, a quién y cómo se eligen a los representantes que deben obedecer la norma suprema y hacerla cumplir para beneficio de todos.

Para que los ciudadanos puedan votar por los representantes populares y que éstos tomen decisiones políticas en nombre de los primeros se tiene que hacer de manera informada, para ello, se establecen un conjunto de derechos y libertades públicas mediante los cuales se forma una atmósfera necesaria para mantener a la ciudadanía al tanto de los asuntos de gobierno o públicos. Posterior a este acto, cada ciudadano debe velar por el cumplimiento de la plataforma electoral de las otrora candidaturas, con base en la CPEUM y las leyes estatales.¹⁵³

Para que los ciudadanos puedan hacer uso de lo mencionado en el párrafo anterior se requieren los derechos de votar y ser votado, libertad de expresión, acceso a la información pública, a reunirse para tratar asuntos públicos, de asociarse, de tener libertad de conciencia, de petición, al debido proceso legal, a la

¹⁵² Barceló Rojas, Daniel Armando, *óp. cit.*, p. 245.

¹⁵³ Barceló Rojas, Daniel Armando, *óp. cit.*, p. 246.

exigencia de responsabilidades políticas y jurídicas de cada servidor público y a cambiar la forma de gobierno mediante reformas a la CPEUM con la participación popular.¹⁵⁴

La ciudadanía con la enumeración de los derechos reconocidos en la CPEUM y en la legislación local puede tener una amplia ventaja informativa para decidir por cuál plataforma votar, sin embargo, como se ha visto en el capítulo anterior, puede afirmarse que la mayoría de los ciudadanos ha visto que los partidos constituidos desde la apertura política en 1977 se enfocó en quitar la figura del partido hegemónico, sin pensar en las consecuencias ideológicas que trajera consigo esa decisión, y que posterior a la transición en el año 2000, se siguiera con esa tradición partidista de cambiar alianzas por puestos en los gobiernos entrantes.

2.3.5. Autoridades auxiliares

Las autoridades auxiliares están previstas en la LGIPE y son aquellas que tienen funciones específicas, como los notarios, las agencias del ministerio público, las fuerzas de seguridad ciudadana, órganos de gobierno de la CDMX y las alcaldías.

Estas autoridades tienen la misma obligación que las autoridades principales al promover, respetar, proteger y garantizar la participación política en igualdad de oportunidades con la paridad entre hombres y mujeres (art. 4 inciso c, base V CIPECDMX), en el ámbito de sus competencias, estas autoridades auxiliares tienen funciones basadas en las características propias de su naturaleza jurídica.

En primer lugar, en el artículo 386, fracción XVII del CIPECDMX declara que la salvaguarda y cuidado de las boletas electorales son considerados como un asunto de seguridad nacional, razón por la cual es necesario consultar en la Ley de Seguridad Nacional qué se entiende por este concepto, en su numeral tres fracción VI menciona que son las acciones destinadas de manera inmediata y directa a mantener la integridad, estabilidad y permanencia del Estado Mexicano que

¹⁵⁴ *Idem.*

conlleven a la preservación de la democracia, fundada en el desarrollo económico, social y político del país y sus habitantes.

En materia de control sobre propaganda electoral corresponde al gobierno capitalino y a las alcaldías retirar la propaganda electoral en cada una de sus demarcaciones, se deberá enviar a los centros de reciclaje y demostrar su entrega mediante las constancias emitidas por éstos. En este caso es considerada como autoridad auxiliar, pues cumple con una función determinada, interviene después del periodo de campañas y son coadyuvantes en el mejoramiento visual de la ciudad, además de acordar con el IECM los lugares de uso común que son propiedad del gobierno capitalino, así como los bienes abandonados o mostrencos para colocar la propaganda electoral.

La secretaría de seguridad ciudadana está facultada para brindar los medios de seguridad personal necesarios para los candidatos partidistas e independientes que lo requieran a través del presidente del CG del IECM o quien presida el consejo al momento de la solicitud. Estos cuerpos de seguridad pública capitalina y federal o, en su caso, las fuerzas armadas, deben prestar auxilio que les requieran los órganos del IECM y los presidentes de las mesas directivas de casilla, además que son los únicos facultados para portar armas, aunque no podrán ingresar con ella a las casillas.

Para la custodia del lugar de depósito de los paquetes electorales se necesita el apoyo de los cuerpos de seguridad pública o de las fuerzas armadas.

Las autoridades competentes de conformidad con la normatividad aplicable pueden limitar el horario de servicio de los establecimientos que sirven bebidas embriagantes. De la misma forma, los órganos del gobierno de la CDMX, las autoridades federales y de las demás entidades federativas deben proporcionar al IECM, con la respectiva solicitud, toda la información relacionada con la jornada electoral, las certificaciones de los hechos que les consten relacionados con el proceso electoral, el apoyo a las diligencias que sean encomendadas con fines electorales y la información de hechos que puedan influir o alterar el resultado de las elecciones.

La oficialía mayor del gobierno de la CDMX debe proporcionar, bajo la solicitud del CG, el catálogo de publicistas titulares de permisos administrativos temporales revocables que los partidos políticos y candidatos sin partido podrán utilizar en sus campañas electorales.

Los titulares de las notarías públicas deben mantener abiertas sus oficinas el día de la elección para atender las solicitudes que les hagan los servidores públicos designados por el secretario ejecutivo, los funcionarios de casilla, ciudadanos, representantes de partidos, coaliciones y candidatos independientes con el fin de dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección, mismos que serán gratuitos durante la jornada electoral. Para cumplir con este fin, el colegio de notarios de México publicará cinco días antes de la jornada electoral los nombres de sus miembros y los respectivos domicilios de oficina.

También se prevé la participación de los jueces que están obligados a acudir y dar fe de los hechos cuando por razones de distancia o de dificultad de las comunicaciones no sea posible la intervención del personal del IECM designado para la apertura de la jornada electoral, esta participación está prevista en el artículo 430 y no está lo suficientemente clara la calidad del juez hasta que se concatena con el 450, que menciona que los juzgados de distrito y los de la CDMX deben permanecer abiertos durante el día de la jornada electoral.

De la misma forma, todas las agencias del ministerio público y las oficinas que se utilicen para sus fines tienen la obligación de apoyar en sus competencias al IECM, y a cualquier autoridad federal que lo solicite.

2.4 Marco normativo electoral nacional

Para que pueda existir una normativa electoral nacional, federal o local se necesita de una serie de derechos conocidos como los político-electorales, que son la base necesaria para que funcione de manera óptima todo el andamiaje democrático de la República. Estos derechos son reconocidos en la escala internacional y nacional, al paso del contexto social, político, económico y jurídico se obliga a cada Estado a

celebrar nuevos tratados que tutelen su debido ejercicio, no sólo en a quienes estén suscritos a estos mecanismos sino a quien no pertenece al tratado; a este modelo se conoce como las obligaciones *erga omnes*.

Dentro de la normativa electoral se tienen como fuentes originarias del derecho electoral a la CPEUM, además de los tratados en los que México es parte, en las fuentes derivadas existen dos niveles jerárquicos, en el primero están las normas legales federales y locales, y en el segundo se encuentran las fuentes delegadas que tienen su validez jurídica de la ley y que son el fundamento de otras normas de derecho sólo en la medida en la que la ley así lo autoriza.¹⁵⁵

Después de la fuente originaria se debe colocar un nivel adicional: las leyes generales, estas normas sirven como base y referencia a las entidades federativas para que legislen sobre una materia determinada, la materia electoral es un ejemplo claro, pues hay un sistema nacional y 32 subnacionales, mismos que deben ser acordes con el nacional, por lo que deben actuar bajo parámetros de colaboración y coordinación según lo determine la propia ley, un ejemplo es la elección extraordinaria que sucedió en Puebla en el año de 2019.

La CPEUM reconoce a la materia político-electoral a lo largo de todo su articulado, específicamente en los artículos 1, 2, 6, 8, 34 al 41, 50 al 60, 74, 80 al 85, 94, 99, 101, 105, 108 al 114, 116, 122 y 133. Estos artículos pueden clasificarse para un mejor entendimiento sobre la base de los capítulos a los cuales pertenecen, por lo que queda de la siguiente forma:

Título Primero

a) Capítulo I. De los derechos humanos y sus garantías.

Artículos 1, 2, 6 y 8

En estos artículos se habla del goce de derechos que tendrán todas las personas que se reconocen en la propia constitución y en los tratados de los que el Estado Mexicano es parte; la libre determinación que gozan los pueblos indígenas y

¹⁵⁵ Arenas Batiz, Carlos Emilio, *óp. cit.*, p. 112.

consecuentemente a la autonomía para decidir sobre sus formas de organización política y elección de sus representantes tradicionales; la libre manifestación de ideas con su respectiva réplica en términos de la ley reglamentaria, el derecho a la información plural y oportuna; así como el libre derecho de petición a las autoridades en cualquier materia, con la salvedad que en materia política sólo los ciudadanos podrán hacer uso de ese derecho.

b) Capítulo IV. De los ciudadanos mexicanos.

Artículos 34, 35, 36, 37 y 38

En este capítulo se hace referencia de quiénes tienen la calidad de ciudadanos mexicanos y tienen el derecho de participar en la toma de decisiones políticas; el reconocimiento de los derechos que tiene cada ciudadano como votar y ser votado, asociarse libremente, alistarse en las fuerzas armadas mexicanas, ejercer el derecho de petición en todos los negocios, poder laborar en el servicio público, iniciar leyes con apego a la norma reglamentaria, votar en las consultas populares en términos constitucionales; las obligaciones que tiene cada ciudadano como la inscripción al catastro municipal, alistarse en la guardia nacional, ejercer su voto, desempeñar cargos en la federación o en las entidades y desempeñar las funciones electorales de su localidad; la posible pérdida de nacionalidad por causas expresas teniendo como consecuencia la pérdida de sus derechos político-electorales; así como la suspensión de derechos y prerrogativas bajo los supuestos previstos en el artículo 38.

Título Segundo

c) Capítulo I. De la Soberanía nacional y la forma de gobierno.

Artículos 39, 40 y 41

Se abordan temas como la residencia originaria de la soberanía nacional, y la libertad de poder cambiar la forma de gobierno por el pueblo; la forma de gobierno republicano representativo, democrático, laico y federal compuesto por entidades federativas con autonomía en su régimen; y la división de poderes para un correcto y equilibrado ejercicio del poder en tres órganos tradicionales, las reglas generales

en las que deben basarse las entidades federativas para una adecuada renovación de órganos gubernamentales con una autoridad nacional que guíe la sana transmisión del poder y las facultades de cada organismo autónomo, tanto nacional como local.

Título Tercero

d) Capítulo II. Del poder legislativo

Artículo 50

Se basa en la forma en la que estará organizado el órgano legislativo, mismo que será integrado por diputados para políticas nacionales y vinculados al régimen interno y por senadores que representan a cada una de las entidades federativas y ocupándose de las políticas exteriores propuestas por el titular del ejecutivo federal, además que estas curules y estos escaños respectivamente deben ser ocupados por ciudadanos que cumplan con los requisitos constitucionales y legales.

a. Capítulo II. Sección I. De la elección e instalación del Congreso

Artículos 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 59 y 60

Aborda las reglas mínimas por las que deberán apegarse los organismos encargados de organizar las elecciones a estos órganos, como la temporalidad de tres años en el cargo con posibilidad de reelección; el número de integrantes de la cámara de diputados por ambos sistemas electorales, 300 de MR y 200 de RP; las bases para elegir a los diputados de RP; requisitos para ser diputado; la integración de los 128 senadores y su forma de integración por el sistema mixto adoptado por el estado mexicano; los requisitos para ser senador; la duración del encargo de seis años con posibilidad de permanecer dos periodos consecutivos y las formas de resolución de impugnaciones realizadas en el TEPJF, así como la emisión de las declaratorias de validez de las elecciones para el Congreso en el sistema mixto.

b. Capítulo II. Sección III. De las facultades del Congreso

Artículo 74

En este artículo se abordan las facultades exclusivas de la cámara de diputados, en las que destaca la designación por las dos terceras partes de sus miembros presentes al titular de los órganos constitucionalmente autónomos, entre los que se encuentra el INE y que éste elige a los representantes de los OPLES en cada entidad federativa. Es un fundamento de los derechos político-electorales debido a que la cámara de diputados es elegida por el pueblo mediante la democracia representativa, y se debe recordar que esta cámara es la responsable de los asuntos internos del país para garantizar todos los derechos fundamentales y humanos, siguiendo la transversalidad de estos, en concordancia con la elección de quienes estarán en la organización de los procesos electorales federales, locales y municipales.

e) Capítulo III. Del poder ejecutivo

Artículos 80, 81, 82, 83, 84 y 85

Trata de un derecho fundamental, pues recaen la posibilidad de que cualquier individuo puede acceder a la presidencia de la República; establece que el mecanismo para elegir al presidente es de forma libre, directa, secreta, universal e idealmente informada bajo los términos que disponga la ley electoral general; la temporalidad del encargo en seis años improrrogables; las posibles respuestas a falta del titular del órgano ejecutivo, quiénes pueden tomar la titularidad del órgano de forma interina; así como los supuestos en los que no pueda tomar posesión el candidato ganador en tiempo y forma o solicite licencia para ausentarse y no vuelva de esta licencia, lo que se traduce a una falta absoluta.

f) Capítulo IV. Del poder judicial

Artículos 94, 99, 101 y 105

Dentro del órgano judicial se tiene que se garantiza la creación de tribunales para salvaguardar los derechos fundamentales y los derechos humanos, entre ellos, un tribunal electoral dedicado únicamente a la protección de los derechos político-electorales de cada ciudadano; se reglamentan las actividades que deberá ser materia de tribunal electoral, su funcionamiento, integración, temporalidad, sobre

qué cuestiones debe pronunciarse en materia constitucional electoral y en qué salas; la exclusividad que deben tener los magistrados electorales respecto de sus funciones salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia, al terminar el encargo no podrán actuar como abogados o representantes de cualquier proceso ante el órgano judicial por los siguientes dos años; así como en la exclusividad que tiene la SCJN de conocer de las acciones de inconstitucionalidad en materia electoral promovidos por partidos políticos a través de sus dirigencias nacionales.

Título Cuarto. De las responsabilidades de los servidores públicos, particulares vinculados con faltas administrativas graves o hechos de corrupción, y patrimonial del Estado

Artículos 108, 109, 110, 111, 112, 113 y 114

Las responsabilidades que están previstas en este título se encaminan a vigilar el actuar de cada autoridad que sea representante por una elección popular, a los miembros del órgano judicial y las consecuencias previstas en caso de que incumplan con su mandato; las sanciones aplicables acordes con la falta cometida coadyuvan a mantener una certeza para toda la ciudadanía respecto de sus representantes; el juicio político es defendible sobre los actos que tienen los servidores públicos, en el caso de la investigación los consejeros electorales, sobre actos u omisiones tendentes a perjudicar las instituciones democráticas, y que perjudiquen los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; la declaración de procedencia y el juicio político procederán sólo cuando se siga el procedimiento en ambas cámaras del congreso general con las respectivas sanciones previstas en la legislación penal; se habla de las consecuencias penales que tendrá aquel servidor público aun cuando no esté en el ejercicio del cargo; además se tiene que hay un sistema nacional anticorrupción donde todas las autoridades en los tres ámbitos de gobierno deben prevenir, detectar y sancionar las responsabilidades administrativas y los hechos corruptibles, para asegurar este sistema existe un comité coordinador conformado por diversas autoridades

federales y nacionales; finalmente se aborda la prescripción para juzgar a un servidor público por juicio político.

Título Quinto. De los estados de la federación y de la Ciudad de México

Artículos 116 y 122

Estos artículos conceptualizan la naturaleza jurídica de cada entidad federativa y de la ciudad de México, la forma de elegir a sus representantes de los órganos legislativo y ejecutivo; en la materia electoral, se utiliza como base la CPEUM, leyes generales, constituciones estatales y leyes electorales de cada entidad con la finalidad de garantizar que cualquier elección a un cargo popular sea por sufragio universal, libre, secreto y directo, además de que las elecciones estatales deben tener fecha de celebración el primer domingo de junio del año correspondiente, con excepción de aquellas que no sean coincidentes con el proceso federal. Se crean y reglamentan los OPLES, así como los tribunales electorales que deben ser independientes al órgano judicial local, las atribuciones de cada uno y la colaboración que debe existir entre el INE y los OPLE, y del TEPJF con los tribunales locales.

En la CDMX también prevé una constitución de organismos constitucionales autónomos en la misma medida que existen para cada entidad, lo que significa que posee un instituto y un tribunal electorales local. Asimismo, la constitución local y sus leyes reglamentarias deben sujetarse al artículo 116 constitucional federal y las leyes generales correspondientes, lo que desprende que en materia electoral hay una armonización completa para todo el territorio nacional y que busca una nacionalización electoral exhaustiva y uniforme.

Título Séptimo. Prevenciones generales

Artículo 133

Finalmente, en el artículo se habla de la supremacía constitucional y reconoce que es el principal medio de protección hacia el propio documento y como el grado supremo en que la constitución del estado mexicano está sobre todas las demás

normas además de no tener una normativa superior en su línea.¹⁵⁶ La supremacía constitucional se configura como un principio consustancial del sistema jurídico-político mexicano, donde prevalece la soberanía del pueblo y se materializa en este ordenamiento, por ello, se coloca ésta por encima de todas las leyes y de todas las autoridades, por lo que se deben ajustar todas las actuaciones a las disposiciones supremas.¹⁵⁷

Relación a este tema tiene la consideración de la resolución de la contradicción de tesis 293/2011 donde la SCJN confirmó la supremacía de los derechos humanos reconocidos en la CPEUM y en instrumentos internacionales con sus respectivos alcances en el sistema jurídico mexicano. En esta resolución se determinó que los tratados contenedores de derechos humanos y la CPEUM poseen la misma jerarquía, reconociendo la primacía de derechos humanos y colocándolos como parámetros de validez para cualquier actuación estatal.¹⁵⁸

Como quedó asentado, al contener derechos humanos, los tratados y la constitución están en la misma jerarquía, por lo que es necesario conocer qué tratados contienen derechos inherentes a la materia político-electoral, los cuales se enumeran de la siguiente forma:

- a. Declaración Americana de los Derechos del Hombre y del Ciudadano firmado en Bogotá en el año de 1948. En su artículo 21 menciona como derecho el de asociación en materia política.
- b. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en Nueva York en el año de 1966 publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981. Artículo 25 sobre derechos políticos de los ciudadanos.

¹⁵⁶ Díaz López, Rosa María, "Estudio del artículo: La interpretación del artículo 133 constitucional de Jorge Carpizo" en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (editores), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria* (Vol. I), México, Universidad Nacional Autónoma de México – IIJ, 2015, p. 534.

¹⁵⁷ *Ibidem*, p. 536.

¹⁵⁸ del Rosario Rodríguez, Marcos Francisco, *Bloque de derechos humanos como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019, pp. 63 y 64.

- c. Convención Americana sobre Derechos Humanos en San José de Costa Rica en el año de 1970 y firmado por los Estados Unidos Mexicanos en 1981 y reformado en el mismo órgano de difusión el 17 de enero de 2002, la materia se aborda en el numeral 23.
- d. Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948, artículo 21 en materia política.
- e. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981.
- f. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, publicado en el DOF el 19 de enero de 1999.
- g. Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer publicado en el DOF el 29 de abril de 1981.
- h. Convención sobre los derechos políticos de la mujer publicado en el DOF el 28 de abril de 1981.
- i. Carta democrática interamericana publicada en el año de 2001.
- j. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo publicado en el año de 1990.
- k. Declaración del milenio publicada en el año 2000.

Las legislaciones secundarias o reglamentarias generales mencionadas a lo largo de la investigación en materia electoral son las siguientes:

- a. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- b. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- c. Ley General en Materia de Delitos Electorales
- d. Ley General de Partidos Políticos
- e. Ley Federal de Consulta Popular
- f. Reglamento de elecciones

Supletoriamente a estas leyes se tienen:

- g. Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 constitucional
- h. Código Penal Federal

i. Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación

Adicionalmente se tienen las fuentes derivadas o delegadas como son los reglamentos, la costumbre, la jurisprudencia¹⁵⁹ que sirven para normar aquellos supuestos que no estén previstos en la ley y que dan margen a la interpretación de los magistrados además de otorgar un mayor beneficio del ciudadano, acorde con el artículo uno y el 133 constitucional.

2.5 Marco normativo electoral local

El marco normativo establece que cada entidad federativa posee, acorde con los artículos 116 y 122 para las 31 entidades y CDMX respectivamente, un organismo público local electoral que debe coadyuvar con el INE para los procesos electorales federales y sujetarse a la normativa general y lineamientos emitidos por el instituto nacional en sus procesos locales, además de un tribunal electoral local para cada una de las 32 partes conformantes del federalismo mexicano, independientes y autónomos del órgano judicial.

En la normativa primaria se encuentra la constitución local de cada entidad, en la CDMX es la constitución ordenada por el artículo 122, misma que debe seguir los mismos parámetros electorales como en las demás entidades, consecuentemente, existen el mismo número de códigos o leyes electorales en cada entidad federativa para regular, organizar, guiar y proteger los procesos electorales en gobernadores o jefe de gobierno, diputados locales, presidentes municipales, ayuntamientos, alcaldes y concejales.

Dentro de las normas derivadas sigue el código penal federal, las leyes orgánicas de cada órgano judicial y de congresos locales que tengan incidencia con la materia y siendo apegadas al marco constitucional competencial.

Dentro de la CDMX se tiene como marco normativo lo siguiente:

a. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

¹⁵⁹ Arenas Batiz, Carlos Emilio, *óp. cit.*, p. 112.

- b. Constitución Política de la Ciudad de México,
- c. Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de la ONU en su resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948,
- d. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos publicado en el DOF el 20 de mayo de 1981,
- e. Convención Americana sobre Derechos Humanos publicado en el DOF el 07 de mayo de 1981 y reformado en el mismo órgano de difusión el 17 de enero de 2002,
- f. Pacto Internacional de Derechos Económicos, sociales y culturales publicado en el DOF el 12 de mayo de 1981,
- g. Convención Interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, publicado en el DOF el 19 de enero de 1999,
- h. Convención Interamericana sobre concesión de los derechos políticos a la mujer publicado en el DOF el 29 de abril de 1981,
- i. Convención sobre los derechos políticos de la mujer publicado en el DOF el 28 de abril de 1981,
- j. Carta democrática interamericana publicada en el año de 2001,
- k. Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo publicado en el año de 1990,
- l. Declaración del milenio publicada en el año 2000.
- m. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
- n. Ley General de Partidos Políticos
- o. Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
- p. Ley General en Materia de Delitos Electorales
- q. Ley Federal de Consulta Popular
- r. Reglamento de elecciones
- s. Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México
- t. Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México

Hay 32 leyes que contemplan la participación de los organismos autónomos y que conlleva en la capital, el nombramiento del IECM y del tribunal local, sin

embargo, no se mencionan por no interferir de forma directa con el proceso electoral local. De la misma forma, también hay códigos que regulan parte del proceso local como son:

- u. Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de México
- v. Código de Conducta del Instituto Electoral de la Ciudad de México
- w. Código de Ética del IECM

Supletoriamente

- x. Código Penal Federal
- y. Código Nacional de Procedimientos penales
- z. Código Civil Federal
- aa. Código Penal para el Distrito Federal
- bb. Código Fiscal de la Ciudad de México
- cc. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal
- dd. Código Civil para el Distrito Federal

Adicionalmente existe la normativa que comprende reglamentos, normas internas del IECM, manuales, lineamientos, procedimientos, estatutos, reglas de operación, criterios, políticas y programas generales, metodologías, catálogos, protocolos, planes, guías, estrategias, decretos, clasificadores y circulares.

Como puede notarse en el marco normativo la aplicación de derechos no sólo incluye la elección de autoridades, de partidos y de procesos electorales, sino la estructura propia de cada actor que interviene en el proceso, además de prerrogativas, obligaciones, reglas operativas y diversas cuestiones burocráticas que dotan al ciudadano de derechos como la petición, de asociarse políticamente, manifestar sus ideas en cualquier formato con el fin de tomar decisiones en los asuntos públicos del país y en cada entidad federativa.

Hay que mencionar, además que se tiene un marco normativo dedicado a proteger los derechos político-electorales de las mujeres, mismas que a través de la historia han sufrido menoscabos en su ejercicio. Otra de las cuestiones que actualmente se tienen en las mesas de debate son los derechos políticos de los

pueblos y barrios originarios e indígenas que habitan en la capital, dado que no eran reconocidos hasta la modificación al artículo 2 de la CPEUM fue cuando se trabajó para respetar las normas internas de cada uno de estos entes dotados con personalidad jurídica y patrimonio propio.

Actualmente se trabaja para garantizar su adecuada defensa y responder a sus inquietudes en caso de que los mismos habitantes soliciten dirimir sus controversias por medio de los tribunales electorales locales.

2.6 Experiencias del voto electrónico en la Ciudad de México

La CDMX ya ha tenido experiencias con este modelo de votación desde el año de 2009, cuando el CG del entonces Instituto Electoral del Distrito Federal (IEDF) aprobó que se utilizaran las urnas electrónicas en las elecciones intermedias para la ALDF y los jefes delegacionales, del 5 de julio del año mencionado, se instaló un total de 40 urnas (una por cada distrito local) con una participación satisfactoria para el IEDF, pues sólo se reportó un incidente.¹⁶⁰

Para esta elección intermedia se obtuvo una participación de 10,553 ciudadanos, los cuales representaron un promedio participativo de 43.28% de los 24,382 que podían votar en esas casillas electrónicas; en dicha votación la distritación con más participación ciudadana fue Iztapalapa con un 58.45% y la menor fue Cuauhtémoc, con un porcentaje de participación de 27.33%.¹⁶¹

El IEDF ya había experimentado este mecanismo en años anteriores, pero no con procesos vinculatorios. Desde el año de 2003 se realizaron pruebas piloto con el tema de votación de identificación partidaria del ciudadano, se hizo el primer simulacro de votación con tecnología informática en el D.F. con 150 urnas propiedad del Tribunal Superior Electoral de Brasil, mismas que se distribuyeron en escuelas con distintos niveles socioeconómicos; el objetivo fue determinar la viabilidad de la

¹⁶⁰ Téllez Valdés, Julio, *óp. cit.* pp. 31 y 32

¹⁶¹ Huitrón, Isaías, "México ya ha votado en urnas electrónicas y aquí la prueba", consultado el 05 de marzo de 2020, de *Nación 321*, <https://www.nacion321.com/elecciones/mexico-ya-ha-votado-en-urnas-electronicas-y-aqui-la-prueba>

urna electrónica para emitir el voto en los procesos electorales locales y de participación ciudadana que se celebraran en la CDMX, para hacer dicha prueba participaron la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM) y el IEDF. Los resultados demostraron que el uso de las urnas electrónicas fue sencillo y se concluyó que las variables sociodemográficas no determinaron la aceptación o rechazo de la urna.¹⁶²

En el 2006 tuvo como tema de votación los valores cívicos y la democracia, con el objetivo de verificar en el campo, apoyados de la UNAM y del IPN, la funcionalidad de las urnas semi industriales propiedad del IEDF y ubicar los puntos de mejora, asimismo, se puso a prueba un procedimiento para la emisión y cómputo del sufragio, la integridad y seguridad en la transmisión de la información y la oportuna difusión de resultados definitivos. En este ejercicio participaron 5,824 personas dentro de las 40 secciones electorales seleccionadas, por lo que se representó el 12.82% de 45,433 ciudadanos que votaron para elegir al jefe de gobierno de esas elecciones; como conclusión se tuvo que identificaron aspectos para optimizar el funcionamiento de la urna y se comprobó la factibilidad de obtener resultados inmediatos al momento de recibirla en la sede distrital.¹⁶³

En ese mismo ejercicio se aplicó un cuestionario a los participantes que sirvió para elaborar la propuesta de reformas al Código Electoral del D.F. (CEDF) para permitir su implementación.

Como lo mencionó el consejero electoral del IEDF Mauricio Rodríguez Alonso,¹⁶⁴ en el proceso de 2009 se realizó el proceso electoral de diputados de la ALDF y jefes delegacionales con el voto electrónico, derivado de la experiencia

¹⁶² Rodríguez Alonso, Mauricio, *Modalidades de votación: presencial y remota. Experiencias Nacionales*, consultado el 05 de marzo de 2020, de https://portalanterior.ine.mx/archivos1/SE/CongresoTIC/2013/site/docs/Mesa-1_MauricioRodriguez_IEDF.pdf

¹⁶³ *Idem.*

¹⁶⁴ *Idem.*

acumulada y las pruebas realizadas por el IEDF por primera vez en la historia del entonces D.F. se dispuso instalar las 40 urnas por cada dirección distrital; para su implementación se requirió elaborar procedimientos en el marco del CEDF publicados en la Gaceta Oficial de la ciudad el 10 de enero de 2008 donde se contempló el uso de sistemas electrónicos para recibir y computar los votos.

Además, se concatenaron con más herramientas tecnológicas como la firma digital, con la finalidad de garantizar la autenticidad e integridad de los archivos y aplicaciones utilizadas para su funcionamiento, a través de llaves electrónicas y la publicación en la página del instituto el modelo de software electoral utilizado con las auditorías necesarias para su comprobación.¹⁶⁵

En 2012 durante la elección a jefatura de gobierno del D.F. se utilizó el voto electrónico por internet, los ciudadanos capitalinos residentes en el extranjero tuvieron la oportunidad de votar para elegir al titular de la jefatura de gobierno. Se tuvo que reformar nuevamente el Código de Instituciones y Procedimientos Electorales con el fin de que el CG tuviera facultades de aprobar los acuerdos, mecanismos, documentación e insumos necesarios para implementar, promover y recabar el voto desde el extranjero (arts. 14, 35 y 57).

Para lograr implementar este voto exterior fue necesario celebrar convenios de apoyo y colaboración con la Secretaría de Desarrollo Rural y Equidad para las Comunidades del Gobierno del D.F. e intercambiar información de geolocalización de ciudadanos residentes en el extranjero; con el IFE para instrumentar el voto postal y el ITESM con la instalación del local único donde se colocaron las mesas de casilla relativas a la votación postal. Posterior a esto, se difundió en una página de internet la información sobre el voto chilango, se promocionó a través de cartas de invitación, spots de radio y televisión, reuniones con organizaciones de migrantes y medios de comunicación en el extranjero, además de colocar lonas de divulgación en puntos estratégicos, en las incipientes redes sociales, etc.¹⁶⁶

¹⁶⁵ *Idem.*

¹⁶⁶ *Idem.*

Para emitir y recabar el voto se establecieron dos modalidades, la vía postal y por internet, cuyas procedencias se validaron en la Sala Superior del TEPJF en los juicios SUP-JDC-573/2005 y SUP-JRC-306/2011 respectivamente. Con esto, se generó un listado nominal para el voto exterior que fue hecha por los solicitantes electores para votar desde el extranjero, cuyos datos fueron revisados y validados por el IFE y el IEDF para confirmar que todos contaban con credencial para votar con fotografía vigente. Se recibieron 10,782 solicitudes; 6,592 (61% vía postal) y 4,190 (39% internet) desde 94 países, principalmente de E.U.A., Canadá y España.¹⁶⁷

El voto por internet fue realizado por correo electrónico, se envió un enlace informático para ingresar al sistema de contraseñas y poder sufragar, al momento de obtener esta contraseña se pudo emitir el voto desde cualquier computadora con acceso a internet, a través del Sistema de Votación electrónico por Internet, fuera del territorio nacional. Los resultados fueron que por vía postal se recibieron 5,276 votos y por internet 2,639; es decir, votaron 7,915 residentes en el extranjero, que representaron el 73.37% de los 10,782 inscritos en la lista nominal.¹⁶⁸

Los resultados obtenidos por estas vías no fueron objeto de impugnación, razón por la cual adquirieron definitividad y fue la primera vez donde una autoridad electoral utilizó el internet como mecanismo para recabar el voto del ciudadano y marcando un hito en la historia de la capital y del territorio nacional.

No sólo se ha utilizado el sistema de votación por internet para elecciones a jefe de gobierno, diputados y jefes delegacionales, también se ha utilizado para procesos de participación ciudadana con efectos vinculatorios. La primera fue en la Consulta Ciudadana sobre Presupuesto Participativo en el año de 2012 que, como mecanismo adicional, se aprobó el Sistema Electrónico por Internet (SEI) y con los rubros generales sometidos a consulta, determinados por la Ley de Participación

¹⁶⁷ *Idem.*

¹⁶⁸ *Idem.*

Ciudadana se abordaron los temas de obras y servicios, equipamiento, infraestructura urbana y prevención del delito.¹⁶⁹

Para participar en esta forma se necesitó la credencial de elector vigente, estar inscrito en la lista nominal, una computadora con acceso a internet y un teléfono celular. Se emitieron 15,581 opiniones vía internet de un total de 147,737 ciudadanos, lo que representó un 10.54% de las opiniones vertidas. En el siguiente año, la ALDF aprobó realizar en forma conjunta la elección de los integrantes de cada Comité Ciudadano, Consejos de los Pueblos y la consulta para el presupuesto participativo en el año de 2014. El IEDF determinó que la recepción de opiniones fuera por el SEI y por las mesas receptoras de votación y opinión.

Para realizar estos ejercicios se tuvo la asesoría de la UNAM en el diseño y desarrollo del SEI propiedad del IEDF, y del IPN para realizar pruebas de intrusión y verificación. La finalidad de instalar módulos de votación con el SEI fue familiarizar a la ciudadanía y generar confianza e interés, así como incrementar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas; para asegurar el principio de certeza los ciudadanos que hubiesen elegido el SEI no pudieron opinar por la modalidad tradicional.¹⁷⁰

El SEI garantizó que la emisión del voto y opinión fuera de manera secreta, libre, universal y directa, además se aseguró la seguridad informática mediante el cifrado y transmisión del voto, las opiniones emitidas fueron contabilizadas, manteniendo su integridad, así como la desvinculación de ciudadano-voto; en conclusión, se obtuvieron los resultados de manera inmediata y con la simplificación de procedimientos se logró una sustentabilidad ecológica al evitar el uso de papel y tintas. En la elección a comités ciudadanos y consejos de pueblos del año de 2013 se ejerció con módulos electrónicos el derecho de 137,187 ciudadanos; la consulta de presupuesto participativo en 2014 fue ejercida por vía electrónica por un total de 137,135 ciudadanos.

¹⁶⁹ *Idem.*

¹⁷⁰ *Idem.*

En los años de 2015, 2016, 2017, 2018 la ciudadanía tuvo la oportunidad de acercarse más al SEI por vía remota, como una modalidad adicional para ejercer su derecho a opinar, y en cada ejercicio electrónico el IECM, otrora IEDF, instauró un comité técnico donde estudiaba su viabilidad legal, normativa, técnica, operativa y financiera, este comité realizó recomendaciones en 2016 donde hizo observaciones mínimas respecto de los tiempos en los que debía definir periodos de vigencia con el pre registro y cuestiones formales, mas no de fondo.

Para el año de 2019 y 2020 se conformó un nuevo comité técnico para emitir una opinión sobre el estado actual del SEI y la posible recomendación de su utilización en la Elección de comités ciudadanos y consejos de los pueblos 2019 además de la consulta ciudadana sobre presupuesto participativo en 2020, que fue emitida el 15 de marzo de 2019.

La opinión que emitió el comité, de acuerdo con documentos allegados al propio órgano, resultó técnica y operativamente viable la utilización del SEI en su modalidad remota, así como en la presencial. En la demostración que hubo del sistema de pre registro se observó que funciona adecuadamente para los fines que fue creado, desde el punto de vista informático, el comité determinó que el sistema es robusto y consideró medidas de seguridad adecuadas que impiden ataques riesgosos, desde la óptica logística-operativa el procedimiento adoptado por el IECM garantiza el principio de una persona, una opinión, un voto, al considerar un pre registro y un envío de contraseña al ciudadano; el uso de esta contraseña y la elaboración de una lista de votantes vía electrónica fue para impedir que el ciudadano que votó por internet no pueda votar en la modalidad presencial.

Como se ha visto a lo largo de este apartado, la CDMX ha mantenido desde hace más de tres lustros un compromiso con la innovación y con la forma de erradicar vicios inherentes a las elecciones en su ámbito de competencia, el IECM ha logrado realizar de forma exitosa la implementación del voto electrónico por vía remota o de forma presencial, situación que ha causado una generación de debates sobre posturas a favor o en contra de su utilización, sin embargo, al tomar en cuenta

la situación político-electoral que vive el país y la capital misma, no debe ignorarse el inminente cambio que debe sufrir el mecanismo para sufragar.

No sólo en la parte técnica hay beneficios, tales como la disminución del uso del papel y sus derivados, sino que políticamente brinda la oportunidad de generar certeza, estabilidad para las instituciones, mayor confianza y progresividad en cada ciudadano que no tiene las mismas posibilidades físicas de sufragar como el resto de los ciudadanos.

2.7 Contexto político en la Ciudad de México para las elecciones a Jefe de Gobierno en 2018

El uno de julio de 2018 ocurrió la celebración de las elecciones concurrentes para decidir, en el ámbito federal, al presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados; 30 elecciones locales, a jefe de gobierno, gobernadores, diputados, alcaldes, concejales, y representantes de los ayuntamientos en los estados que celebraron elecciones.

La lista nominal fue de 87'879,494 ciudadanos, los cuales se pueden dividir en tres bloques según su rango de edad:

| Bloques | Electores | Porcentaje |
|--|---------------|------------|
| Adultos mayores (60 años o más) | 14.5 millones | 16.51 |
| Adultos (30-59 años) | 47.6 millones | 53.42 |
| Jóvenes (18-29 años) | 25.7 millones | 29.25 |

Fuente: Elaboración propia con datos de ine.mx

Con los datos que se desprenden de la tabla es que casi el 30% de la lista nominal son jóvenes que en cada proceso electoral los partidos intentan convencer

y persuadir, pues de los casi 26 millones de ciudadanos jóvenes, según la clasificación oficial establecida por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), un poco más de 10 millones votarán por primera vez para elegir al presidente de la República.¹⁷¹

De acuerdo con el *Estudio muestral de participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, a pesar de incrementar la lista nominal de 30 millones de electores desde 2000 hasta 2018 el patrón de comportamiento de población votante y no votante se ha mantenido sin cambios sustanciales, pues en las elecciones presidenciales el porcentaje de participación se ha mantenido aproximadamente en el 60%. Además, la mayor participación se registra en edades adultas de los 60 hasta los 74 años, mientras que los niveles más bajos de participación se observan en los rangos de 19 a 34 años y de 80 en adelante.¹⁷²

De este universo de electores es momento de revisar la relación que guarda la CDMX, ya que tiene 7.4 millones de ciudadanos inscritos en la lista nominal nacional. Tras este número de electores se enfrentaron en campaña los nueve partidos políticos (MORENA, PRD, PAN, PRI, MC, PT, PANAL, PH y PES) donde el panorama capitalino era una demanda generalizada del aumento a la seguridad, un apoyo a personas con escasos recursos y una mejora en las condiciones de empleo y economía.

Bajo estos parámetros y un control del PRD en la CDMX desde la instauración para elegir al jefe de gobierno desde 1997 se debatía la idea de una alternancia política con MORENA, pues con AMLO como candidato de ese partido se contempló dicha posibilidad. Estos factores generaron que cualquier candidato que fuere presentado por el partido del candidato que participó en las elecciones presidenciales de 2006 y 2012 fuera un potencial ganador en cualquier entidad federativa, razón por la cual Claudia Sheinbaum contó con un apoyo mayor del 50%

¹⁷¹ Caporal, José Antonio, "Poder ciudadano, perfil del elector" *Vértigo*, México, núm. 877, enero de 2018, p.7.

¹⁷² Instituto Nacional Electoral, *Estudio muestral sobre participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, México, Instituto Nacional Electoral, 2019, p. 69.

y su segundo rival en las encuestas fuera Mikel Arroyo, por el PRI, sólo con el 14% de apoyo.

Otro de los factores que intervinieron en el proceso electoral local concurrente fue la desconfianza generalizada hacia los partidos por las razones expuestas a lo largo del capítulo y de la investigación en general, motivo por el cual se registró un único caso de candidatura independiente de la ciudadana Lorena Osornio, que cumplió con el requisito de reunir las más de 74 mil firmas solicitadas por el IECM para competir por la jefatura de gobierno junto con seis candidatos postulados por partidos políticos.

En el desarrollo del proceso electoral se presentaron irregularidades respecto a la compra y coacción del voto, situación que ha sido vista como una de las principales prácticas de manipulación electoral en América Latina y que trae consigo una amenaza latente al voto y una estrecha relación con el clientelismo. En la CDMX se dan estos casos en las zonas más marginadas, como las alcaldías ubicadas al sur y sureste, donde las personas están en mayor situación de vulnerabilidad por lo que tienen la necesidad de otorgar su derecho al libre sufragio para obtener ayudas o dádivas.¹⁷³

En la CDMX se ha demostrado que el clientelismo se da a través de la compra y coacción del voto, tales como la entrega de tarjetas y promesas de beneficios a cambio del voto como una de las prácticas más comunes en las elecciones. Sobre el tema de las tarjetas se usan para promocionar futuros apoyos económicos o programas públicos en caso de la victoria de quien otorga esta propaganda, pues se condiciona al resultado de la elección para hacerlo posible; estas estrategias electorales son dirigidas a diversos sectores de la población, como jefas de familia, estudiantes, jóvenes en busca de empleos, etc.

¹⁷³ Pérez Fernández del Castillo, Germán, González Ulloa Aguirre, Pablo Armando, Hernández Moreno, Juan Carlos, Márquez Muñoz, Jorge Federico y Mora Velázquez, Salvador, "La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México", *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 13-14, enero-diciembre 2018, p. 138.

Estas medidas fueron denunciadas ante el TEPJF, pero se resolvió que no había una ilegalidad latente ni se constituía un delito, al no considerarse una compra del voto, se determinó que no era un medio que buscaba comprarlo, sólo se trató de propaganda que hipotéticamente derivaba en la implementación de una política pública específica después del triunfo del candidato.¹⁷⁴

Claudia Sheinbaum logró ser la primera mujer que gobierna una de las ciudades más grandes del mundo, y lo hizo en un contexto completamente aventajado para ella y al partido que representa, pues la popularidad alcanzada por Andrés Manuel López Obrador fue avasalladora, y con el triunfo, MORENA consiguió que la CDMX y el gobierno federal estén bajo el mando de la misma institución política, algo que no ocurría desde 1997 con el PRI.

La contendiente que precedió en popularidad a Claudia fue la candidata del PAN-PRD-MC, Alejandra Barrales, quien se vio perjudicada en su imagen por la carga del partido que representaba, además dentro del contexto se encontró la violencia provocada por los cárteles de drogas que existen en la ciudad y, en consecuencia, la inseguridad; la falta de agua en las llamadas delegaciones del sur y sureste, homicidios por causas de género, falta de planeación en medidas contra la contaminación y la obsolescencia de los transportes públicos fueron parte de las problemáticas que la ciudad atravesaba.

2.8 Conclusiones del capítulo

El capítulo dos tuvo como objetivo fundamental conocer la situación electoral actual de la CDMX, al tomar como pregunta la base de cuáles son las autoridades encargadas de la organización de las elecciones en el proceso federal y el local, así como conocer quiénes son los auxiliares que intervienen en el proceso; en síntesis, hubo diversas respuestas respecto a atribuciones que hay en cada parte del proceso, como el INE al emitir acuerdos y reglamentos que sirven como guía para cada OPLE, y en forma particular, al IECM con la CDMX, además de los auxiliares

¹⁷⁴ *Idem.*

como las fuerzas de seguridad públicas, notarios, jueces y diversas autoridades de la ciudad encaminadas a garantizar que, después de los períodos electorales, todas las calles queden limpias de propagandas.

De forma particular se conocieron cuáles son los procesos por los cuales deben ser elegidos el presidente de la República y el jefe de gobierno de la CDMX, además del proceso electoral local cuando no es normado en su totalidad por la LGIPE, es decir, cuando no son elecciones concurrentes.

Dentro de los actores que intervienen en el proceso se puede hacer una división sobre autoridades nacionales como el INE, el TEPJF a través de su Sala regional CDMX, su Sala Especializada y posterior con la Sala Superior acorde con la tabla hecha a partir de facultades para cada una de éstas. En las autoridades locales está el IECM, encargado de realizar las elecciones en su ámbito de competencia y coadyuvar con la autoridad nacional cuando ésta así lo requiera, además de realizar las facultades delegadas vistas en el capítulo uno o la posibilidad de solicitar ayuda a esa instancia nacional para organizar elecciones extraordinarias.

Al hablar de las autoridades jurisdiccionales se encuentra el TECDMX, organismo autónomo del órgano judicial local, encargado de dirimir las impugnaciones presentadas por ciudadanos, partidos y los propios candidatos por vulneraciones a derechos político-electorales, y como se afirmó en el párrafo anterior, el TEPJF conoce de los asuntos sustanciados previamente por esta vía en las salas mencionadas, además que la FEPADE conoce de los posibles delitos electorales de los cuales pueda infringir cualquier servidor público o ciudadano.

En los partidos políticos se concluye que, actualmente, son una base angular para ejercer plenamente la democracia y el acceso a cargos populares, cuáles son los requisitos mínimos que debe tener una asociación política para convertirse en un partido, qué ley es la encargada de regular su actuar y de sancionar en caso de incumplir con las obligaciones expresas en todo el marco normativo electoral. Asimismo, se abordó quiénes tienen la calidad de candidatos partidistas, cuáles son

sus derechos al ser postulados de esta forma de manera individual y colectiva, sus obligaciones y prerrogativas.

Respecto de los candidatos independientes, se abordaron brevemente sus antecedentes en las legislaciones nacionales anteriores, desde 1811 hasta la actualidad, el marco normativo que actualmente rige su actuar y la forma en la que pueden acceder a sus derechos, obligaciones y prerrogativas, en concordancia con las formas de acceso a derechos por candidatos impulsados por instituciones políticas para observar que, a pesar de competir por la misma representación popular, este candidato independiente tiene más dificultades para competir por dicho puesto.

Las autoridades auxiliares, como se mencionó, tienen funciones específicas acordes a sus deberes jurídicos, no tienen forma de incidir en el proceso más allá de lo que se puede pedir por su propia naturaleza, pero que tienen cabida para otorgar certeza en los actos en los que intervengan, como el caso de los notarios públicos o de los jueces.

Consecuentemente se habló sobre el marco normativo nacional y subnacional, cuáles son las incidencias que tiene cada uno para las elecciones federales y locales, al tomar como referencia la reforma de 2014, misma que trató de nacionalizar la materia electoral pero que, en la actualidad, ha tenido una hibridación por la que conviven dos autoridades en los procesos electorales, situación que genera en muchas ocasiones conflictos que la norma no puede resolver, y que la autoridad nacional tiene la obligación de dirimir, en algunas ocasiones con las fuentes de derecho previstas en teorías del derecho.

Referente a las experiencias que la CDMX ha tenido con el voto electrónico se observó que desde el 2003 hasta la actualidad se han tenido experiencias positivas, tanto de manera técnica como ciudadana y gubernamental, los partidos políticos han expresado su apoyo a este nuevo mecanismo, las autoridades administrativas han hecho estudios, conferencias e innovaciones al SEI para que, llegado el momento, puedan celebrarse elecciones sin papel y sin errores humanos inherentes a las cargas de trabajo que tienen en cada mesa directiva de casilla.

Otro de los objetivos que tuvo este capítulo fue el de conocer la situación por la que atravesó la CDMX en el proceso electoral concurrente de 2018 y cómo influyó en la decisión del electorado para elegir al nuevo jefe de gobierno, pues al estar respaldada la actual jefa de gobierno por AMLO, diversos pensadores y líderes de opinión sostuvieron que la única forma de que pudiera perder el proceso sería por manifestar ideas o argumentos contrarios a la idealización de un cambio, razón por la cual sólo tuvo que esperar a la jornada electoral para lograr que un mismo partido gobernara la federación y la capital.

Así, se concluye que deben existir instituciones autónomas para permitir una equidad en la contienda con el fin de que no haya posibles fraudes en los que se vea permeada la confianza de la ciudadanía, aunado con los demás actores que intervienen en el proceso.

CAPÍTULO 3 EL VOTO ELECTRÓNICO EN LOS SISTEMAS SUBNACIONALES.

CASOS DE BAJA CALIFORNIA SUR, JALISCO Y COAHUILA

«No hay democracia sin confianza en el proceso. No puede haber confianza a menos de que existan reglas justas que sigan todos los interesados. Por lo tanto, la ética se encuentra en el núcleo de lo que hace posible la democracia.»

Lawrence Lessig.

3.1 Justificación de la elección de sistemas subnacionales y no internacionales

En el capítulo anterior se estudió de una forma profunda la situación electoral de la Ciudad de México al conocer las autoridades que intervienen en el proceso electoral, además de la normatividad que rige el sistema subnacional a partidos políticos, autoridades auxiliares, candidatos partidistas, independientes y a la ciudadanía, aunado al contexto político-social que vivió la capital en el proceso concurrente del año de 2018.

Este capítulo abordará la comparación del sistema subnacional que hay en el país, pues a pesar de tener una homologación normativa entre las 32 entidades federativas cada organismo local tiene diferentes formas de innovar su sistema de elecciones, esto es así porque en las obligaciones de cada OPLE se contempla el acrecentamiento de participación ciudadana y bajo esa tesitura diversos institutos han desarrollado el mecanismo del voto electrónico. La pregunta de este capítulo versa sobre la postura del IECM frente a otros OPLES, cuáles han sido las experiencias del voto electrónico y las condiciones para que se implementara o esté en vías de hacerlo.

La hipótesis del capítulo es que para desarrollar nuevos mecanismos de votación no se necesitaron adversidades al sistema electoral local en cuanto a su forma de computar los votos, en cambio, se necesita adaptar mecanismos para la sociedad que generación a generación cambia para afirmar que el derecho debe transformarse generacionalmente y no en cada sexenio a petición del gobierno en turno.

Adicionalmente, se decidió utilizar el método comparativo a escala nacional y no internacional ya que a lo largo de la historia jurídica mexicana se han demostrado importantes aportaciones a la ciencia jurídica, el clásico ejemplo de la anterior afirmación es el juicio de amparo, creado en 1840 dentro del proyecto de constitución de Yucatán, hecho por Manuel Crescencio García Rejón, en la cual otorgó al órgano judicial local la potestad de preservar dicha norma para proteger derechos fundamentales y garantías individuales.

No es hasta 1847 con el Acta de Reforma que se federalizó el juicio de amparo y se facultó al órgano judicial de la federación la salvaguarda de los derechos del hombre, para amparar a los habitantes de la república mexicana en sus garantías individuales contra todo acto emanado de los otros dos órganos federales o de las autoridades de cada entidad federativa; además, se insertó en la última parte del precepto constitucional el principio de la relatividad de la sentencia, la llamada fórmula Otero.

Es de resaltar en este breve tema que la primera sentencia de amparo se dio en el año de 1849, juicio que solicitó Manuel Verástegui al solicitar la protección contra un acto privativo y violatorio de las garantías que gozaba cualquier ciudadano dotado por el gobernador de la entidad de San Luis Potosí, el acto privativo fue el destierro de la entidad, y quien otorgó el amparo fue el primer suplente del juzgado de distrito en funciones por ausencia del propietario, quien resolvió el juicio sin ninguna ley procesal y en suplencia de las deficiencias de la demanda.

Otro de los hechos que afirma la idea de usar la comparación subnacional es la adopción del control de convencionalidad hecho por el TEPJF, órgano que desde antes de la reforma de 2011 en materia de derechos humanos ya había aplicado

dicho control bajo un esquema de «control de legalidad» para beneficiar a los ciudadanos que se quejaban de un menoscabo a su esfera jurídico-electoral al aplicar preceptos convencionales a casos concretos para un beneficio mayor, motivo adicional para demostrar que órganos nacionales están a la altura de órganos internacionales o de otro estado.

En suma, las aportaciones que han hecho los sistemas jurídicos subnacionales resultaron benéficos para el orden normativo nacional e internacional, además que en sus obligaciones está la contribución al desarrollo de la vida democrática, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos político-electorales, velar por la autenticidad y efectividad del sufragio, así como la promoción del voto, la educación cívica y la cultura democrática, razones por las cuales se decidió analizar qué han hecho entidades federativas como Coahuila, Jalisco y Baja California Sur respecto al voto electrónico, sus implicaciones, contextos y resultados para concatenarlos con la realidad política y social que vive la CDMX.

El presente capítulo se analizará a partir del método histórico comparativo que presentó Mauro Cappelletti con una serie de seminarios impartidos en la Facultad de Derecho de la UNAM en 1990, en una recopilación titulada «El derecho comparado: Método y finalidades (una propuesta metodológica)», aquí, demuestra que a escala internacional es necesario el método del derecho comparado por el aumento extraordinario de los intercambios económicos, culturales y personales entre las naciones y un incremento entre las relaciones jurídicas transnacionales; la naturaleza de la fenomenología natural, las relaciones empresariales internacionales, el crecimiento de la población urbana, el mejoramiento de las comunicaciones, etc.; la adopción obligatoria y paulatina de ciertos valores, como los derechos humanos, que abre la posibilidad de hacerlos exigibles en una dimensión transnacional e internacional y; la creación de organizaciones políticas y económicas multinacionales, tales como la Comunidad Europea, entre otras.¹⁷⁵

¹⁷⁵ Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2ª ed., Ciudad de México, UNAM, IJ, Marcial Pons, 2017, p. 149.

Con base en lo anterior, se tomará para la presente investigación las seis etapas en el análisis comparativo, los cuales son:

- 1) El *tertium comparationis*, que es la ubicación de la necesidad o problema social real que comparar;
- 2) Las soluciones jurídicas que los países han aportado para resolver el conflicto (en el caso particular, las entidades federativas a analizar);
- 3) Las razones explicativas tanto históricas, sociológicas, éticas, políticas, etc. de las analogías y las diferencias de las soluciones adoptadas a un mismo problema;
- 4) Advertir las tendencias evolutivas que pueden resultar ser convergentes o divergentes;
- 5) La valoración de las soluciones adoptadas en cuanto a la eficacia o ineficacia para resolver la problemática social inicial y;
- 6) La predicción de desarrollos futuros, de tal suerte que se puede evidenciar tendencias evolutivas a la luz de su valoración de los datos empíricos concernientes a su eficacia para la solución de la problemática.¹⁷⁶

3.2 Baja California Sur

3.2.1. Antecedentes

Atendiendo al primer punto de la metodología propuesta por Cappelletti, la problemática social derivó de la necesidad de promover la generación de proyectos en la entidad sobre el mecanismo electrónico, en virtud de los beneficios que tiene la utilización de elementos tecnológicos en el entorno electoral, tales como el aumento de la eficiencia, objetividad en el escrutinio de los votos, mayor rapidez en el conteo y aumento de confianza en los procesos electorales y de participación ciudadana, aunada a la obligación del OPLE para innovar en mecanismos benéficos para la sociedad local.

¹⁷⁶ *Idem.*

Para poder realizar de una mejor forma el proyecto, el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur (IEEBCS) a través de su Consejo General creó una comisión especial para su estudio y aplicación, denominada Comisión de Voto Electrónico (CVE) con el fin de una posible implementación en procesos electorales, dicha comisión estuvo integrada por un consejero presidente, dos consejeros electorales integrantes y un secretario técnico.

3.2.2. Uso del voto electrónico y sus causas

Este apartado es compatible con las soluciones jurídicas que se han aportado para resolver el conflicto y la contextualización de la situación generadora de la investigación del uso de las tecnologías de la investigación y comunicación en los procesos electorales.

En el primero fue posible con la realización de acuerdos entre el CG que permitiesen dar un margen de actuación a la CVE para diseñar e implementar el mecanismo a partir de ejercicios de participación ciudadana e infantil, pasando por una serie de sesiones aprobadas por la Secretaría Ejecutiva del Instituto y con la presentación del Programa Anual de Trabajo, entre los que destacan cuatro actividades principales: la calendarización de la supervisión y coordinación de eventos de carácter cívico, como el fomento de participación ciudadana y el fortalecimiento de la cultura cívica en toda la población acordes con las políticas y programas del Instituto; la depuración y la probanza de la plataforma informática para un eventual incremento de capacidades en coordinación con la Unidad de Cómputo y Servicios Informáticos (UCSI) en cuanto a funciones respecto a su uso en mecanismos de participación ciudadana durante los años 2017 y 2018, además de elecciones vinculantes de ciudadanos en el extranjero para el proceso electoral local 2020-2021.¹⁷⁷

¹⁷⁷ Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, *Informe Anual de la Comisión del Voto Electrónico*, Baja California Sur, IEEBCS, 2017, consultado el 10 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_CVE_INFORME_ANUAL_EJERCICIO_2017.pdf

Adicionalmente a estas actividades, la UCSI y la CVE recopilan experiencias e información que soliciten a los OPLES respecto al proceso electoral concurrente 2017-2018 con la finalidad de generar un anteproyecto para el eventual desarrollo de una solución tecnológica en la entidad; jurídicamente tienen su fundamento de actuación en acuerdos generales emitidos por el máximo órgano de dirección del IEEBCS, el reglamento interior del IEEBCS, las atribuciones y obligaciones dispuestas en el reglamento de comisiones del mismo instituto, además de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur.

Uno de los objetivos específicos de la CVE es la supervisión de los trabajos realizados por la UCSI para un correcto desempeño en las medidas de implementación del uso de la tecnología en los próximos procesos electorales y su sana coordinación entre instancias técnicas y ejecutivas.

El marco normativo que permite regular la utilización de las tecnologías de información y comunicación es a partir de la LGIPE, en su libro sexto, de los artículos 329 al 356 relativos al voto extranjero, destaca el artículo 339 numeral 2 la posibilidad de utilizar mecanismos electrónicos para la captación del sufragio, con la condición, dentro del artículo décimo tercero transitorio de la ley mencionada, para que el sistema acredite la certeza absoluta y seguridad comprobada a través del dictamen de dos empresas de prestigio internacional respecto a:

- a) Que el ciudadano mexicano que emita el voto resida en el extranjero;
- b) Que dicho ciudadano no pueda emitir más de un voto, ya sea por vía electrónica o por las demás previstas en ley;
- c) Que el sufragio sea libre y secreto;
- d) Que deba cumplir con la efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.

El reglamento de elecciones derivado de la LGIPE también permite el uso de mecanismos electrónicos para el voto de los mexicanos en el extranjero; además, los lineamientos para el desarrollo del Sistema del Voto Electrónico por Internet para Mexicanos residentes en el extranjero (LSVE), aprobados por acuerdos del INE en 2016, establecen los términos generales para el desarrollo de una herramienta

electrónica aplicables únicamente para el INE, lo que deja fuera la posibilidad de generar una herramienta similar propia cada OPLE en su entidad.

Al repasar el marco normativo vigente es posible concluir que el desarrollo de los mecanismos electrónicos electorales están basados para ser usados en el voto de ciudadanos en el extranjero, ya que se tiene la hipótesis sobre una mejor guía del proceso que antes se llevaba a cabo, es decir, por la vía postal; sin embargo, con la aprobación de los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020 es posible advertir que cada vez más el sistema electoral nacional se adapta a las nuevas tecnologías y responde así a una sociedad que desconfía de las autoridades administrativas electorales, que a decir verdad, lo hace injustamente, pues son argumentos iniciados por órganos partidistas que son derrotados en procesos electorales pasados.

Como segundo punto dentro de este apartado de la entidad es conocer las causas que originaron el uso de las tecnologías de la información aplicadas a los procesos electorales. En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California Sur se modificó las disposiciones que regían el sistema electoral debido a la reforma federal de 2014, lo que ocasionó la creación de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur, mediante decretos se armonizó la legislación local con la reforma constitucional federal en materia político-electoral, se determinó la naturaleza jurídica e integración del nuevo IEEBCS donde destacó la regulación de candidaturas comunes, y estableció la obligatoriedad hacia los partidos de garantizar los principios de paridad y alternancia de género en toda su estructura.

Para el proceso electoral concurrente de 2014-2015, el INE y el IEEBCS celebraron un convenio de coordinación para organizarlo respecto a temas al voto de los mexicanos residentes en el extranjero, sistemas informáticos relacionados con el proceso electoral, casilla única, acceso a radio y televisión, entre otros.¹⁷⁸

¹⁷⁸ Instituto Electoral de Baja California Sur, *Memoria del Proceso Local Electoral 2014-2015*, Baja California Sur, IEEBCS, 2015, consultado el 11 de abril de 2020,

Las razones que originaron la implementación del voto electrónico para la entidad fue principalmente por la reforma de 2014, pues se permitió el sufragio electrónico de residentes en el extranjero dirigido al presidente de la República, senadores, gobernadores de las entidades, y jefe de gobierno del Distrito Federal, con base en la LGIPE y concordante con cada constitución estatal; de ahí que se tomó al derecho de votar como un derecho humano reconocido y garantizado por CPEUM y todas las normas supremas alusivas del artículo 133, esto a pesar de la omisión constitucional estatal sobre el uso de mecanismos tecnológicos.

Para lograr que se materialice el mandato constitucional se realizaron una serie de convenios con la autoridad electoral nacional y reuniones informativas con OPLES de la república como el del DF y Michoacán para garantizar un adecuado funcionamiento del mecanismo, lo que dejó un hecho histórico para la entidad sobre la posibilidad de que ciudadanos sudcalifornianos residentes en el extranjero pudiesen sufragar por el gobernador estatal a través del voto electrónico.

El uso del voto electrónico pudo ser posible en las elecciones de 2015 gracias a la aprobación del mecanismo por la Comisión del Voto en el Extranjero y la ratificación del CG en dicho año, con el apoyo y colaboración del IEDF para intercambiar experiencias y ofrecer asesorías sobre la implementación y logística del voto por internet entre las unidades técnicas de cada OPLE. Con esto, el mecanismo de votación por internet garantizó el control del sistema desde el territorio nacional; la emisión del voto de forma universal, libre, secreta y directa; la seguridad informática sobre la transmisión y el cifrado para mantener su integridad y su separación con el ciudadano.¹⁷⁹

Técnicamente, el mecanismo tiene tres componentes principales:

- a) Sistema de entrega de contraseñas de voto. Tuvo como objetivo que los ciudadanos obtuvieran una contraseña única para acceder al Sistema de Votación Electrónica por Internet con su clave de elector y número

https://www.ieebcs.org.mx/memoria/pdf/MEMORIA_PLE_2014_2015_TEMAS_COMPLETOS.pdf

¹⁷⁹ *Idem.*

identificador visible en la parte trasera de la credencial para votar, con lo que se generaba una clave automática, aleatoria y cifrada.

- b) Sistema de Votación Electrónica por Internet. En este sistema los ciudadanos emitieron su sufragio de forma remota a través de una computadora conectada a internet y mediante la boleta electoral virtual aprobada por el IEEBCS, configurada con la elección para gobernador de la entidad, misma que al ser utilizada por el ciudadano residente en el extranjero el sistema cifraba la información para asegurar la integridad, autenticidad, privacidad e inviolabilidad.
- c) Resultados de la votación. Este componente se integró con la instalación de una mesa única de escrutinio y cómputo conformada por ciudadanos insaculados, consejeros del IEEBCS, representantes de partidos y candidatos independientes ante el CG. Dicho proceso se llevó a cabo de forma igual a las votaciones hechas en cualquier mesa directiva de casilla.

La utilización del voto electrónico en ese proceso electoral resultó exitosa tomando en cuenta las adversidades que pasó el IEEBCS para poder realizarlo, como la falta de presupuesto específico, falta de tiempos para publicitarlo, y la notoria inexperiencia del tema, sin embargo, se logró y dio pauta para que en el año de 2018 el CG decidiera disolver la CVE con el fin de expandir la propuesta original, englobándola en el contexto de la participación ciudadana.¹⁸⁰

En los años donde no hubo proceso electoral la CVE, junto con la UCSI, se dedicaron a trabajar un programa anual, en el cual desarrollaron un sistema informático para captar y recibir la votación de los residentes en el extranjero de forma electrónica, además realizaron la proyección para utilizarlo en el proceso concurrente 2020-2021, además de la elaboración de dos documentos: un análisis de desempeño de los OPLES en voto extranjero en el proceso local electoral 2017-2018 y, un anteproyecto para el desarrollo de una herramienta informática para

¹⁸⁰ Instituto Electoral de Baja California Sur, *Informe Final de Actividades de la Comisión del Voto Electrónico*, Baja California Sur, IEEBCS, 2018, consultado el 11 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_CVE_INFORME_FINAL_COMISION.pdf, p. 4.

dicho fin en la entidad, mismos que se decidió unificar para crear un anteproyecto de Sistema de Votación Electrónica para Residentes en el Extranjero (SVERE).¹⁸¹

En el proceso electoral de 2017-2018 no se tuvo la oportunidad de realizar la votación de residentes en el extranjero por el mecanismo del voto electrónico debido a la falta de competencia que tienen los 32 OPLES para desarrollar dicho mecanismo, esto tiene fundamento en los acuerdos INE/CG195/2017 e INE/CG196/2017 en los cuales se tomó la decisión de no utilizar los mecanismos electrónicos para la captación del voto extranjero, sino utilizar un esquema híbrido, consistente en el registro de los residentes en el extranjero interesados en votar, fuera de manera electrónica por internet, y el sufragio se realizara de manera postal.¹⁸²

Acorde con esta decisión, la Comisión temporal del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero (CVMRE) emitió un *informe final de actividades del Plan Integral de Trabajo del Voto de las y los Mexicanos Residentes en el Extranjero en los Procesos Electorales 2017-2018* donde se realizó la recomendación de continuar explorando la posibilidad de implementación de mecanismos electrónicos para captar la votación de las y los residentes en el extranjero.

Se declaró el listado nominal de ciudadanos residentes en Baja California Sur para votar en el PEF 2017-2018 siendo 222 ciudadanos inscritos, los cuales 146 votaron para la elección presidencial federal y senadurías,¹⁸³ estos números demuestran que, de un proceso a otro, se incrementó de manera importante el alcance del voto sudcaliforniano, pues en el proceso anterior se registraron únicamente 17 ciudadanos, estos resultados servirán para perfeccionar servicios técnicos rumbo a la elección del proceso electoral de 2020-2021.

¹⁸¹ *Ibidem*, p. 10

¹⁸² Unidad de cómputo y servicios informáticos del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur, *Anteproyecto del sistema de votación electrónica para residentes en el extranjero (SVERE)*, Baja California Sur, IEEBCS, 2018, consultado el 20 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_UCSI_ANTEPROYECTO_SVERE.pdf

¹⁸³ *Idem*.

Cuando se realizó el marco normativo relativo a voto electrónico se recolectaron experiencias de otros OPLES y del INE en materia de votación de mexicanos en el extranjero, además del preanálisis y el diseño del SVERE, se determinó que el INE es el único órgano electoral facultado para desarrollar herramientas tecnológicas de este tipo, aunque con el preanálisis se dio la posibilidad que el IEEBCS pudiese impulsar el sistema.

Paralelamente a estos modelos, del año 2013 al 2018 se hicieron alrededor de 60,000 ejercicios en la plataforma electrónica desarrollada por la UCSI, y en 2018 se capturaron aproximadamente 15,000 participaciones, lo que demuestra que el sistema mantiene una seguridad y madurez importante. En el año de 2008, se inició con una primera versión de urna electrónica que fue evolucionando hasta 2015 con un ambiente web y con la constante actualización de las unidades dentro del instituto, con ejercicios en instituciones académicas, cabildos infantiles y juveniles además de consultas internas en el IEEBCS, mismos que permitieron adquirir experiencia y un control más profundo del mecanismo.¹⁸⁴

3.2.3. Resultados del voto

De forma general se puede afirmar que, a pesar de las limitaciones que hubo en el proceso del 2015, se contó con un sistema electrónico por internet sólido, con la asesoría del OPLE del entonces DF para cuestiones técnicas. Situación que empalma con el cuarto punto del autor italiano: advertir las tendencias evolutivas, que pueden ser convergentes o divergentes; la tendencia que se observa al utilizar el IEEBCS un mecanismo electrónico representa una convergencia de finalidades que persiguen ambos institutos.

Se afirma lo anterior con la relación cooperativa existente entre el IEEBCS y el IEDF en la materia, además del interés que se demostró por las nuevas formas de usar los medios electrónicos que se usan cotidianamente; en la Ciudad de México se usaron estos instrumentos para pruebas pilotos con el fin de asegurar la

¹⁸⁴ Instituto Electoral de Baja California Sur, *Informe final de actividades...*, consultado el 20 de abril de 2020.

certeza en un uso potencial, además que se tiene un acondicionamiento para los residentes en el extranjero de ambas entidades, con lo que se acumula una experiencia generalizada, con el ofrecimiento de una opción amigable con el planeta y para el elector mismo, pues se reduce significativamente su traslado a otras localidades para realizar su sufragio.

La instalación de la mesa única de escrutinio, en el proceso de 2015, fue integrada por tres ciudadanos insaculados por el INE y con la debida capacitación del IEEBCS a través de la UTVE, por los consejeros del instituto local y los representantes de cada partido y del candidato independiente ante el CG. Cabe destacar que, para poder realizar el escrutinio y cómputo de los votos, se requirió de la llave electrónica y su contraseña —generada en el protocolo correspondiente para su creación— para descifrar los votos contenidos en la urna virtual.¹⁸⁵

El Sistema de Voto Electrónico por Internet únicamente permitió elegir una opción a través de la boleta virtual, no siendo posible elegir dos partidos políticos que integren una coalición, situación contraria al mecanismo físico que se realiza en territorio estatal; posteriormente se llevó a cabo el llenado del acta de resultados electorales para proceder a la firma por representantes de partidos y del candidato independiente, conforme al acuerdo previo establecido en el CG.

En el proceso de traslado del expediente electoral de la mesa directiva de casilla al distrito se confirmó que los resultados de la votación de los ciudadanos residentes en el extranjero no fueron objeto de impugnación a través de los mecanismos establecidos en la ley, por lo que se obtuvo una pronta certeza en los mismos por parte de cada ente interviniente en el proceso.¹⁸⁶

En materia económica no se tuvo un gasto excesivo para la utilización del mecanismo electrónico, ya que fue de gran utilidad al IEEBCS el apoyo del IEDF para implementar el SEI y la colaboración propia del instituto sudcaliforniano para su uso en las elecciones de 2015, erogándose un aproximado de medio millón de

¹⁸⁵ Instituto Electoral de Baja California Sur, *Memoria del Proceso Local...*, consultado el 20 de abril de 2020.

¹⁸⁶ *Idem.*

pesos para su uso, repartidos entre la contratación de personal eventual, materiales y suministros, así como la adquisición de herramientas tecnológicas para el SEI, como el certificado digital de seguridad, servicio de tráfico seguro, dos servidores virtuales en la nube, un centro de datos virtual empresarial y el enlace a internet.

Respecto de su uso en consultas ciudadanas y elecciones escolares no se reportaron complicaciones ni errores en las etapas que comprende su uso, tales como el ingreso al sistema, el desarrollo de la consulta y el cierre de ésta, por lo que a cada generación de urnas implementadas por el IEEBCS resulta exitosa en su uso e implementación.

Para el quinto punto sobre la valoración de las soluciones adoptadas en cuanto a la eficacia o ineficacia para resolver la problemática inicial, resultó positiva en los ejercicios vinculantes y no vinculantes, ya que desde la reforma a la CPEUM sobre materia electoral la entidad federativa ha estudiado su posible implementación en elecciones constitucionales y en la participación ciudadana, mismas que han sido exitosas y aceptadas por las partes que intervienen en el proceso, aunado a la mejora continua en temas como seguridad, integridad de datos y una facilidad en las operaciones con el fin de fortalecer el mecanismo.

A pesar del marco normativo nacional, que señala que el INE es el encargado constitucional de desarrollar e implementar un sistema diferente al tradicional, no exige a cada instituto local de planear y eventualmente implementar un sistema con características tecnológicas con fines de participación ciudadana, y en caso de alguna reforma al marco nacional, para elecciones constitucionales y elecciones con sistemas normativos indígenas.

3.2.4. Conclusiones

Al haber hecho un estudio sobre la situación del voto electrónico en Baja California queda de manifiesto que se requiere de un consenso técnico, operativo, político, económico y ciudadano para poder realizar cualquier ejercicio democrático no plasmado en la ley de forma tradicional. Con los datos empíricos recogidos a través de las soluciones jurídicas, las razones explicativas, las tendencias evolutivas, su

valoración respecto de su problemática inicial es posible concluir que, si no existe la posibilidad normativa nacional para poder utilizar el mecanismo estudiado, el voto electrónico no es viable hasta que surja la oportunidad para que cada OPLE pueda innovar, crear, explorar y poner en marcha su propio sistema electrónico en elecciones constitucionales o sistemas normativos de los pueblos indígenas, si es el caso, pues se está a lo dispuesto por la LGIPE donde se determina que corresponde a la autoridad nacional rectora decidir el uso de herramientas tecnológicas para procesos electorales federales y locales.

Durante el proceso electoral de 2015 no bastó el conocimiento técnico para poder utilizar el mecanismo en elecciones vinculantes, sino que requiere de plazos adecuados para dar a conocer los beneficios, las oportunidades que trae consigo el uso de tecnologías y una campaña que demuestre la fiabilidad de su utilización, pues como se observó en dicho proceso, existió poco tiempo para posicionarlo entre la ciudadanía; no fue así en el 2018, cuando hubo más tiempo para promocionarlo y acercarlo a la ciudadanía.

El voto electrónico sólo se ha pensado para elecciones presidenciales, senadores y de gobernador estatal, lo que abandona la oportunidad de utilizarlo en las demás modalidades de sufragar, como a diputados y ayuntamientos, situación que debe aprovecharse, si se toma en cuenta las ventajas como la certeza, rapidez y seguridad que ofrece el mecanismo, para esto, es deber de autoridades nacional y local, así como de partidos políticos, candidatos independientes y de la ciudadanía en general adoptar posturas que beneficien al sistema electoral mismo, como dejar a un lado la apatía, desconfianza al sistema de partidos y un mayor acercamiento a la toma de decisiones políticas de manera constante y no sólo cada tres o seis años.

Baja California Sur es una entidad cuyo interés en la implementación del voto electrónico se ha demostrado desde la nacionalización del sistema electoral, pues su postura toma como base el ahorro que representa en recursos humanos, operativos y económicos pero reconoce la falta de confianza del uso de la tecnología para los procesos electorales, aunado a la inseguridad sobre la integridad de cada voto que permea en escala internacional y nacional pero que, además de esto, se

limita su injerencia en el asunto por incompetencia legal, sin duda es un gran obstáculo que debe solucionarse desde la ley y el INE, al deber dejar a cada OPLE la posibilidad de implementar mecanismos que pueden ofrecer resultados libres de vicios humanos.

No se omite la causa por la cual se quiso estandarizar la calidad de los procesos locales, pero con ésta se limita la facultad de innovación que tiene cada instituto local respecto a su límite de competencia y potencialmente a favor de la federación, como se afirmó en la justificación al inicio del capítulo.

Tampoco debe ignorarse que, de acuerdo con el capítulo uno y dos de la presente investigación, se conoce una teoría sobre la desconfianza al sistema de partidos que domina la realidad política del país, ya que resulta un factor a considerar para saber que en Baja California Sur también está la presencia de los partidos nacionales, mismos que al principio del pluralismo político¹⁸⁷ se concentraron en quitar del poder al PRI, y olvidaron la ideología partidista, así como el seguimiento a proyectos políticamente definidos unos de otros.

En conclusión, la entidad federativa requiere más que un mecanismo tecnológico para aumentar la confianza ciudadana a sus instituciones electorales, partidos locales y nacionales que participan en la contienda política y a sus plataformas electorales para lograr una progresiva vida democrática y lograr proyectarla a otras entidades federativas.

3.3 Jalisco

3.3.1. Antecedentes

El uso del voto electrónico para la entidad jalisciense surge a partir del consenso político en la cámara de diputados en el año de 2005, al publicarse en su *Periódico Oficial El Estado de Jalisco* el decreto para establecer en los artículos transitorios la forma en la que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco

¹⁸⁷ Astudillo Reyes, César Iván, *óp. cit.*

(IEPCJ) implementaría una prueba piloto para usar la votación electrónica a nivel estatal para el proceso electoral ordinario de 2006.¹⁸⁸

La problemática social que tiene la entidad surge de la necesidad de facilitar los procedimientos establecidos en la legislación electoral para realizar la votación en los procesos electorales, el objetivo fue desarrollar un sistema electrónico que otorgara certeza al elector en la emisión del voto y claridad en la intención de éste. Para estas cuestiones, el sistema de votación propuesto responde a principios que deben satisfacer a los actores políticos y a los ciudadanos, tales como la confiabilidad, inmediatez en los resultados y su publicidad.¹⁸⁹

A partir del momento en el que se reformó y adicionó parte de la Ley Electoral del Estado de Jalisco y con los artículos transitorios mencionados se encomendó al IEPCJ el desarrollo de prototipos de la urna electrónica, y en colaboración con el OPLE de Coahuila se elaboró un dictamen para la utilización de los instrumentos electrónicos de votación.

3.3.2. Uso del voto electrónico y sus causas

Las soluciones jurídicas que usó el IEPCJ para resolver la problemática inicial fue a través del cabildeo existente en el congreso local sobre las reformas del sistema electoral, para actualizar un mecanismo que contenía errores inherentes a su naturaleza, a saber, los fallos humanos en el escrutinio y cómputo de resultados en la jornada electoral y las consecuencias de éstos, como la impugnación de casillas por errores ocurridos en procesos federales y locales.

¹⁸⁸ Figueroa Padilla, José Tomás, "Democracia digital: el uso de un sistema electrónico para la recepción del voto en Jalisco" en Singh, Ravneet, Romero Ballivián, Salvador, Gutiérrez, Pablo, Chiloba, Ezra, Barrientos del Monte, Fernando, Vargas, Marco Antonio y Soto, Jorge, *Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática*, 1ª ed., Guadalajara, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, consultado el 21 de abril de 2020, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/tecnologia_y_participacion_ciudadana_en_la_construccion_democratica.pdf

¹⁸⁹ *Ibidem*, p. 137.

Las causas que motivaron el uso del voto electrónico originaron que se realizaran tres modificaciones normativas: la primera adecuación se dio el 10 de mayo de 2005; el congreso emitió el decreto 20,906 que reformaba la ley electoral y en sus artículos transitorios ordenó que:

- El IEPCJ conformara una comisión especial encargada de analizar, evaluar y desarrollar propuestas sobre la operatividad de un sistema de votación electrónica.
- Se instrumente una prueba piloto de votación electrónica en el marco del proceso electoral ordinario 2006
- Presentar informes semestrales sobre los avances del proyecto y un informe final sobre el resultado operativo de la prueba con el objeto de valorar su aplicación en la entidad para las elecciones constitucionales de 2009.¹⁹⁰

Con esta modificación jurídica se originó la urna electrónica de primera generación, implementada a finales del primer trimestre del 2006 para votaciones en escuelas y con su utilización permanente en encuestas para un museo de la ciudad, dicha urna tuvo como características técnicas un control de apertura del voto remoto, una impresora térmica para imprimir un testigo del voto y que éste se deposite en una urna de votación tradicional.¹⁹¹

Durante la prueba piloto mandatada en el articulado transitorio el IEPCJ suscribió con el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC) un convenio de apoyo y colaboración de comodato a título gratuito sobre 42 urnas electrónicas coahuilenses para que el instituto de Jalisco cumpliera con sus obligaciones legales, además de constatar las ventajas tecnológicas aplicadas en los procesos electorales. Dichos equipos se distribuyeron en 25 sedes de la zona metropolitana de la ciudad y en 17 municipios para, posteriormente, invitar a los

¹⁹⁰ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Breviario de la Urna Electrónica de Jalisco. Orígenes*, 1ª ed., Mozka Estrada, Sayani (editora), Guadalajara, IEPCJ, 2019, p. 4, consultado el 22 de abril de 2020, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/breviario_de_la_urna_electronica.pdf

¹⁹¹ *Idem*.

ciudadanos a participar en la prueba y conocer su opinión respecto de los dispositivos usados.¹⁹²

El tema de la consulta ciudadana se realizó el 2 de julio de 2006, y se basó en el reconocimiento por parte de los usuarios de los partidos contendientes en las elecciones locales, su nivel de confianza en los procesos electorales y la aceptación del uso de la urna.¹⁹³

En este mismo año se dio paso a la segunda generación de la urna electrónica para ser utilizadas en votaciones escolares, las mejoras fueron la actualización de equipo con mejores características físicas y el mismo *software* de la primera generación, un control de apertura del voto, vía control infrarrojo, la utilización del mismo tipo de impresora que en el modelo pasado para depositarlo en una urna tradicional.¹⁹⁴

Posterior a este año, devino la segunda modificación con la reforma a la legislación electoral local el 5 de agosto de 2008 al publicarse el decreto 22,272/LVIII/08 del congreso estatal en su periódico oficial, mismo que ratificaba el 22,271/LVIII/08 del Código Electoral y de Participación Ciudadana estatal para incluir un capítulo dedicado a la votación electrónica titulado «Procedimiento para la recepción del voto por modelos o sistemas electrónicos»,¹⁹⁵ en el cual se insertaron cinco artículos con requisitos mínimos que debía reunir el sistema electrónico, lo que dejó al CG del IEPCJ la libertad de establecer, de acuerdo con los requerimientos mínimos, qué tipo de modelo (*hardware* y *software*) implementar, su ámbito geográfico electoral de aplicación y los lineamientos generales de la votación electrónica.¹⁹⁶

¹⁹² *Ibidem*, p. 5

¹⁹³ Figueroa Padilla, José Tomás, “Votación electrónica en Jalisco. Experiencia de innovación y consolidación tecnológica” en Ayala Sánchez Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, p. 509.

¹⁹⁴ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Breviario de la Urna...*, *cit.* p. 6.

¹⁹⁵ *Ibidem*, p. 7.

¹⁹⁶ Figueroa Padilla, José Tomás, “Votación electrónica...”, *cit.* p. 509.

En dicho ordenamiento se incluyeron dispositivos legales para el sistema electrónico de votación, entre los que destaca:

- Que el sistema pudiese ser implantado siempre que se asegurase la libertad y la secrecía del voto, de esta forma sería aprobado de manera parcial al limitarlo a un determinado ámbito geográfico electoral o una elección en particular y que dicha determinación tuviese la difusión necesaria en el periódico oficial de la entidad cinco días siguientes a su aprobación.
- Que deba ser aprobado a más tardar en septiembre del año anterior al de la elección, garantizando el respeto a los principios rectores de la función electoral para emitir el voto, y en concordancia con el artículo 105 fracción II constitucional que establece un margen de certeza en elecciones constitucionales.
- Que se asegure que la urna electrónica se instale en un lugar visible y accesible a los electores y miembros de la mesa directiva de casilla con los representantes de partidos y de candidatos independientes.¹⁹⁷

En adición a esas medidas, la urna electrónica debía cumplir con especificaciones técnicas, como mostrar los nombres de los candidatos registrados acordes con el modelo de la boleta aprobada por el CG del OPLE, registrar el número total de votantes y los votos que cada candidato obtenga, así como la fácil utilización de los electores.¹⁹⁸

Fue el 5 de julio de 2009 cuando Jalisco tuvo su primera experiencia vinculante con la urna electrónica, Tuxcueca fue el primer municipio donde la totalidad de la votación se emitió en una urna electrónica para elegir a los diputados locales y autoridades municipales; el IEPCJ decidió que fuera este municipio por sus condiciones geográficas complicadas, por estar alejado de la zona metropolitana y ser un municipio semi rural con una población de edad avanzada y electoralmente competitiva, en esta votación se usaron diez urnas electrónicas y

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 516.

¹⁹⁸ *Ibidem*, p. 517.

ninguna convencional por lo que fue el primer municipio en su totalidad que basó su jornada electoral en aparatos tecnológicos.¹⁹⁹

El uso de la urna electrónica durante la jornada electoral no presentó complicaciones de trascendencia, pues sólo durante algunos minutos no se contó con energía eléctrica sin que pudiese impedir que el equipo continuara operando con normalidad gracias a sus baterías integradas que otorgaron autonomía por un par de horas, adicionalmente se tuvieron diez urnas tradicionales de respaldo que no fueron necesarias.²⁰⁰

El municipio tuvo una lista nominal de 5,255 electores donde se contó con la participación electoral del 63.10%, es decir, que 3,316 ciudadanos decidieron utilizar el mecanismo y posterior a su uso realizaron una encuesta para saber la postura de cada ciudadano respecto del mecanismo que se empleó para el municipio y para la entidad por primera vez.

En las elecciones del cinco de junio de 2009 la Sala Superior del TEPJF determinó anular el proceso electoral ordinario en Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, en dicho proceso la votación favoreció en ambos municipios al PRI, pero el OPLE anuló seis horas antes la planilla de dicho partido y días después otorgó la constancia de mayoría al PAN. Posterior a esta decisión, el PRI impugnó la anulación de la elección ordinaria y fue necesaria la realización de nuevas elecciones extraordinarias.²⁰¹

Fue entonces cuando el 13 de diciembre de 2009 se realizaron los comicios extraordinarios en los municipios mencionados, para esto, el CG del IEPCJ aprobó la utilización del sistema electrónico de recepción del voto. En Gómez Farías hubo 10,631 electores y se usaron 18 urnas electrónicas con una votación de 55.32% del

¹⁹⁹ *Idem.*

²⁰⁰ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Breviario de la Urna...*, cit. p. 9.

²⁰¹ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, "El uso de la urna electrónica en elecciones constitucionales", IEPCJ, Ed., *Elector*, núm. 9, agosto de 2012, consultado el 22 de abril de 2020, <https://issuu.com/iepcjalisco/docs/93257824-el-elector?viewMode=presentation&layout=http%25253A%25252F%25252Fskin.issuu.com%25252Fv%25252Fflight%25252Flayout.xml&showFlipBtn=true>

listado nominal, mientras que en San Cristóbal de la Barranca hubo 3,309 electores, se usaron siete urnas con una votación de 59.77% del listado nominal.

Al terminar este proceso extraordinario el IEPCJ decidió seguir con la innovación en elecciones digitales, por lo que en el 2010 se impuso como meta desarrollar la cuarta generación de la urna, convencer a actores sociales, servidores públicos, órganos partidistas, medios de comunicación, políticos y universidades respecto de las ventajas y beneficios que cuenta la urna electrónica en paralelo a la socialización del dispositivo con la ciudadanía general.²⁰² La cuarta generación de la urna electrónica fue desarrollada por el mismo IEPCJ en el que se conjuntaron tres dispositivos tecnológicos en un solo módulo, como la pantalla táctil donde se despliegan las boletas, una impresora con los testigos del voto y una batería de duración aproximada de cinco horas en caso de posibles fallas eléctricas.

El proceso electoral local ordinario 2011-2012 fue el punto donde se consolidó y mejoró el sistema para recibir y computar el voto; para lograrlo, se coordinó el instituto, la Cámara Nacional de la Industria Electrónica y Tecnologías de la Información (CANIETI) y la Cadena Productiva de la Electrónica, A.C, (CADELEC); además de esta innovación, se procesó la socialización y el convencimiento a algunos actores que mostraron escepticismo con las herramientas tecnológicas a través de convenciones y eventos tecnológicos.²⁰³

La tercera adecuación legal se realizó en julio de 2011, para reformar diversos artículos del código electoral estatal con temas relacionados con el voto electrónico, tales como la atribución de facultades al CG para modificar la integración de las mesas directivas de casilla, las aprobaciones de documentación electoral y características físicas de la urna. Razón por la cual el CG del OPLE aprobó un acuerdo para implementar el sistema en los distritos 01 y 17, así como el municipio de Gómez Farías, perteneciente al distrito 19.

²⁰² *Idem.*

²⁰³ Figueroa Padilla, José Tomás, "Votación electrónica...", *cit.* p. 527.

Se decidió distribuir así las zonas rurales y de difícil acceso para que fueran representados el 34% de los municipios y tomar en cuenta la diversidad del territorio con la recepción electrónica en las zonas mencionadas, adicionalmente se determinó hacer un acompañamiento técnico-especializado por la Organización de Estados Americanos (OEA) para conocer de detalles tendientes a perfeccionarse y asegurar la profesionalización en los procesos electorales.

En la jornada electoral del uno de julio de 2012 se utilizaron 991 urnas electrónicas, equivalentes al 11% del total de las casillas en la entidad federativa, dichas urnas se repartieron de la siguiente forma:

| | Urnas electrónicas | Electores | Participación electoral | Ciudadanos participantes |
|---------------------------|---------------------------|------------------|--------------------------------|---------------------------------|
| Distrito 01 | 476 | 256,039 | 67.18% | 172,029 |
| Distrito 17 | 497 | 279,339 | 64.37% | 179,826 |
| Mpio. Gómez Farías | 18 | 10,723 | 64.55% | 6,922 |
| Total | 911 | 546,101 | 65.36% | 358,777 |

Fuente: Elaboración propia con información de Figueroa Padilla, José Tomás, "Votación electrónica...", cit. p. 530.

De la tabla se desprende que en 2012 fue un parteaguas importante en el uso de tecnologías, no sólo en la entidad jalisciense sino en la federación completa, pues los números demostraron que hubo una participación mayor al 60% en las tres localidades elegidas para su uso, y con un universo de más de 100,000 ciudadanos se demostró que la diferencia entre edad, escolaridad, grado de marginación y la diferente cosmovisión de poblaciones indígenas no interfieren en el grado de aceptación de mecanismos electrónicos en los procesos electorales. En el distrito

01 se usaron las urnas en cuatro municipios donde la población es mayoritariamente indígena, como Mezquitic, Bolaños, Villa Guerrero y Huejuquilla el Alto.

En la jornada electoral se reunieron características que garantizaron el respeto y apego a los principios constitucionales como:

- Mostrar los nombres de los candidatos registrados acorde con el modelo de la boleta electrónica aprobada.
- Registrar el número total de votantes
- Registrar los votos que cada candidato haya obtenido
- Ser fácil de utilizar para los electores
- Instalarse en los lugares visibles y accesibles para los electores y funcionarios de la mesa directiva de casilla con los debidos representantes de partidos y de candidatos independientes.

Ahora, dentro de las razones explicativas sobre la aplicación del voto electrónico cuando se trata el tema de socializar el mecanismo tecnológico con los actores que intervienen en el proceso el reto fue generar confianza y seguridad, además de certeza, confiabilidad, seguridad y la facilidad de uso. La estrategia utilizada para realizarlo fue dirigirse a dos públicos objetivos: el primero fueron los medios de comunicación, partidos políticos y candidatos; el segundo fue la ciudadanía de los dos distritos y el municipio en cuestión; con la debida diferencia entre ambos públicos se diseñaron estrategias diferentes para cada uno.²⁰⁴

El IEPCJ realizó demostraciones físicas con la urna en eventos de socialización, presentación y demostración en ejercicios democráticos, como simulacros de la jornada electoral, consultas ciudadanas, elecciones universitarias, ayuntamientos, escuelas básicas, partidos locales y sindicatos. Con esto se garantizó que aproximadamente 300,000 usuarios de la mayor parte de los sectores poblacionales jaliscienses practicasen en la urna, y observar las deficiencias que pudieron presentarse en el día de la jornada electoral y prevenirlas. Adicional a

²⁰⁴ *Idem.*

estas medidas se emplearon medios digitales, impresos y la habilitación de líneas telefónicas para orientar a la población sobre las utilidades que ofreció la urna electrónica.

A partir de la reforma política de 2014 el modelo administrativo electoral cambió; la armonización del sistema electoral dispuso que el CG del INE, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, apruebe el modelo de boleta electoral utilizable en las elecciones, por tanto, uno de los efectos de la reforma política de ese año, fue el impedimento a la utilización de sistemas de recepción del voto electrónico en las elecciones constitucionales en todo el país, únicamente los OPLES tienen como mandato constitucional la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en la participación ciudadana.²⁰⁵

Respecto a este último tópico, el IEPCJ innovó el mecanismo de participación ciudadana a través de la misma urna electrónica, y la dispuso en numerosas consultas peticionadas por la misma ciudadanía indígena o no, como la consulta ciudadana por la despenalización del consumo de la marihuana, la consulta popular de la ciclovía Marcelino García Barragán y la consulta popular ciclovía universitaria Zapotlán el Grande, además de ejercicios escolares en la mayoría de los municipios de la entidad, el presupuesto participativo «Vamos juntos» con el gobierno del estado y el préstamo de las urnas jaliscienses a entidades como Querétaro, Baja California y Zacatecas con un total de 193,815 habitantes que la explotaron desde 2014 al 2019.²⁰⁶

Adicional a estas entidades, se prestaron en el referéndum en Italia, para el conocimiento de su funcionamiento en Costa Rica, y en Perú dentro de un foro internacional organizado por la OEA y el gobierno nacional.

²⁰⁵ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Breviario de la Urna...*, cit. p. 3.

²⁰⁶ *Ibidem*, p. 4.

3.3.3. Resultados del voto

Los resultados obtenidos a partir de los tres ejercicios electrónicos hechos en la entidad se despliegan de la siguiente forma:

Prueba piloto

La primera prueba fue el 2 de julio de 2006 con una participación de 16,644 ciudadanos distribuidos en 25 sedes de la zona metropolitana entre Zapopan, Tlaquepaque Guadalajara y Tonalá, en 17 sedes municipales: Colotlán, Lagos de Moreno, Tepatitlán de Morelos, Puerto Vallarta, La Barca, Jocotepec, Autlán de Navarro y Zapotlán el Grande. De estas sedes se consultó la opinión y perspectiva que tenían respecto a los dispositivos electrónicos.²⁰⁷

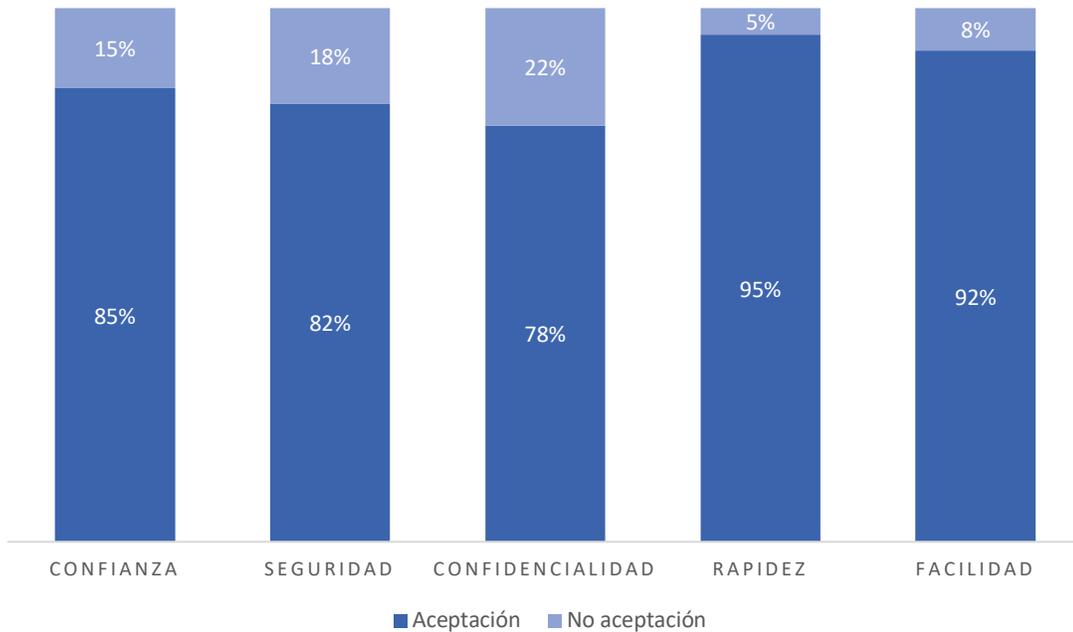
Dentro de la consulta se realizaron dos preguntas:

1. ¿Utilizaría la urna electrónica para emitir su voto en la próxima elección constitucional?
2. ¿Qué percibió al utilizar la urna electrónica?

De las respuestas en la primera pregunta se obtuvo un 93% un SÍ y un 7% un NO, lo que demuestra que 15,478 ciudadanos utilizarían la urna electrónica para una votación constitucional, mientras que 1,166 personas negaron esa posibilidad.

²⁰⁷ *Ibidem*, p. 5.

En lo que respecta a la segunda pregunta se tomaron en cuenta cinco tópicos los cuales se exponen de la siguiente forma en cuanto a su porcentaje de aceptación o no:



Fuente: Elaboración del (Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, 2019, pág. 6)

El informe de la prueba piloto destacó que se consideró recomendar al congreso de la entidad reformas tendientes a desarrollar un sistema de votación electrónico propio para una eventual utilidad en elecciones constitucionales; también determinó que la votación electrónica podría utilizarse en mecanismos de participación ciudadana para fortalecer las formas democráticas existentes en la entidad con el fin de favorecer un contacto directo entre servidores públicos y ciudadanía.²⁰⁸

Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca

En la segunda modificación y eventual elección en el municipio de Tuxcueca en el año de 2009 tuvo como resultado una participación de 63.10% en el proceso electoral comentado, por lo que 3,316 ciudadanos manifestaron su opinión de una

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 6.

lista nominal de 5,255; se realizaron votaciones en cuatro secciones electorales con diez casillas con urnas electrónicas y el respaldo de diez tradicionales que no fueron necesarias por haber sido exitosas las primeras.

Posterior a esta elección se hizo una encuesta sobre la aceptación de la urna electrónica en la que se concentraron cuatro preguntas:

1. ¿Qué confianza le dio votar en la urna electrónica?

73.2% - 2,420 ciudadanos dijeron que Mucha

19.7% - 663 ciudadanos dijeron que Regular

7.1% - 233 ciudadanos dijeron que Poca

2. ¿Considera más fácil votar en la urna electrónica que en papel?

79.55% - 2,652 ciudadanos dijeron que Sí

12.56% - 432 ciudadanos dijeron que No

5.63 % - 232 ciudadanos dijeron que Le da igual

3. ¿Le gustaría que las siguientes elecciones fueran en una urna electrónica?

86.98% - 2,884 ciudadanos dijeron que Sí

7.39% - 234 ciudadanos dijeron que No

5.63% - 198 ciudadanos dijeron que Le da igual

4. ¿Considera hacer una mejora a la elección con urna electrónica?

46.7% - 1,558 ciudadanos dijeron que La dejaría igual

28.64% - 928 ciudadanos dijeron que Sí

24.66% - 830 ciudadanos dijeron que No

Dicha consulta fue realizada afuera de las casillas electorales, donde se demostró que la población tuvo confianza en votar en un mecanismo tecnológico diverso a la boleta tradicional; que le pareció más fácil votar en la modalidad

electrónica que en la de papel; menos de 300 ciudadanos dijeron que no les gustaría que las elecciones fueran en urna electrónica; y las decisiones sobre una posible modificación al modelo de urna fueron más debatidas, pues menos de la mitad de ciudadanos encuestados dijeron que dejarían igual el modelo y otros afirmaron que la modificarían para hacerla más accesible.²⁰⁹

En cuanto al rendimiento de la prueba se demostró que la urna únicamente demoró 32 minutos en la publicación de resultados desde el cierre de casilla, tanto en el consejo municipal, consejo distrital, consejo general del IEPCJ y la sala de prensa, por lo que fue en tiempo real la transmisión de resultados cuando el funcionario de casilla realizó la captura.²¹⁰

En Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca desde el momento de publicación de resultados en el consejo municipal, el consejo general del instituto, internet y sala de prensa transcurrieron 17 minutos para conocer los resultados oficiales a los ciudadanos. En el primer municipio se utilizaron 18 urnas para 10,631 ciudadanos donde 5,882 sufragaron; en el segundo municipio se instalaron siete urnas para un total de 3,309 ciudadanos, con la participaron de 1,978 electores. Cabe destacar que el número de participación no fue por la utilización de mecanismos novedosos en la jornada electoral, sino que obedece a factores políticos que son responsabilidad de los actores pasivos del voto.

El IEPCJ contrató a una empresa de servicios de consultoría y asistencia técnica en la recolección y análisis de información para un estudio de opinión entre los electores de los municipios con elecciones extraordinarias para conocer su opinión sobre la confianza en el uso de la urna,²¹¹ qué tan fácil fue el uso de ésta y si le gustaría usarla en elecciones constitucionales, las respuestas fueron concordantes con las de Tuxcueca al decir que tuvieron mucha confianza al usarla y su preferencia en uso al de la boleta tradicional.

²⁰⁹ *Ibidem*, p. 10.

²¹⁰ *Idem*.

²¹¹ Figueroa Padilla, José Tomás, "Votación electrónica...", *cit.* p. 522.

En la arena política se inhibió al máximo la posibilidad de realizar actos ilícitos, pues el sistema y el dispositivo fueron diseñados para evitar la introducción de más votos de los que fueron emitidos, así como la imposibilidad de coartar la secrecía del voto, además de la rapidez con la publicación de resultados se fortaleció la confianza de la ciudadanía, candidatos y partidos; se evitaron prácticas que se realizaban desde décadas atrás.

Proceso electoral 2011-2012

La urna fue destinada para 90,785 ciudadanos distribuidos en los distritos 01 y 17 además del municipio de Gómez Farías, lo que permitió que 991 urnas fueran instaladas, representando el 11% de las casillas totales en la entidad. En el distrito 01 se encuentran poblaciones indígenas como la de Wixarikas en la que se llegó a un acuerdo con sus autoridades tradicionales para difundir y hacer uso del mecanismo, en esta población rural se tuvo el nivel de participación más alto de la votación con la urna electrónica, lo que demuestra que aún en las poblaciones de más difícil acceso es posible contar con mecanismos de este tipo, y que estos ejercicios pueden ser aplicables a entornos que no necesariamente son urbanos y que son regidos bajo un sistema normativo indígena.

La inmediatez en los resultados fue óptima, pues a los 45 minutos de haber cerrado las casillas de votación el sistema tradicional tenía transmitido apenas el 1.23% de los resultados, mientras que en el sistema electrónico ya se conocía cerca del 80% de los mismos.²¹² Se suprimieron los errores humanos en el escrutinio y cómputo de los votos, situación que genera uno de los principales motivos de nulidad de votación en las casillas, no sólo en Jalisco, sino en toda la federación.

De las 911 casillas con la urna electrónica se impugnaron 70, lo que representa un total de 7%, el tribunal local confirmó las casillas, por lo que ninguna de ellas resultó anulada; este resultado quedó frente a las 3,255 urnas tradicionales instaladas con una anulación de 126 de ellas.²¹³ Alrededor de la jornada electoral

²¹² *Ibidem.* p. 531.

²¹³ *Idem.*

se hicieron dos encuestas, una anterior al día de la jornada y otra posterior a la emisión del voto, en ambas se determinó que se mantuvo los altos porcentajes de aceptación, de uso y de confianza, aunado a la sencillez y seguridad percibida por la gran mayoría de la ciudadanía que participó en el proceso,²¹⁴ de la observación a las encuestas hechas se desprende que de los errores que tuvo la urna fue por causas naturales a cualquier aparato electrónico, como el *lag* entre operaciones, la falta de impresión del testigo del voto, fallas en la energía, y similares.

Después de la reforma de 2014 se tuvo que dejar la implementación por motivos competenciales constitucionales, pero con la continuación en procesos de participación y consulta ciudadana, dependencias gubernamentales, escuelas, partidos políticos y socialización. Si se realiza la valoración de cómo se ha usado la urna en la entidad se puede concluir que fue eficaz en los momentos que se le requirió, con posibilidad de ser perfectible a cada actualización y conforme la sociedad lo requiera para asegurar su óptimo desarrollo.

3.3.4. Conclusiones

Como se vio a lo largo del apartado jalisciense fue tarea primordial de todas las autoridades gubernamentales desarrollar mecanismos que fuesen benéficos para toda la ciudadanía y para sectores específicos en ejercicios específicos, pasando por el congreso local, órganos de la administración pública estatal y municipal y primordialmente el instituto electoral local, pues fue su encomienda estudiar las posibilidades técnicas durante 14 años para implementar mejoras en su responsabilidad constitucional.

En este punto es necesario comparar cuáles fueron las condiciones para hacer uso de mecanismos electrónicos en relación con Baja California Sur, pues desde la modificación de 2005 y el ejercicio en 2006 se tuvo recursos técnicos, humanos y una amplia difusión dirigida a diversos puntos de la sociedad local, tanto que fueron capaces de brindar asesoría y prestar algunas de sus urnas para

²¹⁴ Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, *Breviario de la Urna...*, cit.

demostraciones y ejercicios en materia de participación ciudadana como a Querétaro.

La utilización de las tecnologías de la información fueron producto del amplio consenso que hubo entre el sistema de partidos para poder hacerlo realidad, pues no sería posible cualquier cambio en ordenamientos electorales con decisiones unilaterales, desde el congreso para aprobar las modificaciones que recayeran en el organismo encargado de organizar las elecciones, con campañas de socialización entre la población que fuera a ser parte del ejercicio y sobre todo el acercamiento que tuvo que suceder con comunidades indígenas, ya que estas comunidades no permiten un cambio en sus formas de elección a representantes tradicionales y enlaces con la autoridad occidental.

Jalisco se enfocó en el estudio de la democracia digital desarrollados en los puntos siguientes:

- a) Disponer mecanismos de seguridad que garanticen la confiabilidad en el voto y sus características: universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible;
- b) Los archivos generados antes, durante y después de la jornada electoral sean seguros y auditables para empresas que sean contratadas para revisar sus mecanismos de seguridad;
- c) La rapidez con la que se puede sufragar, la media de votación en los ejercicios y elecciones vinculantes oscilaron entre los 60 segundos por voto;
- d) La falta de necesidad del programa de resultados electorales preliminares, pues al obtenerse los resultados al momento del cierre de casilla coadyuva a prevenir impugnaciones y conflictos sobre errores humanos; y
- e) Se reducen a cero los errores humanos durante el escrutinio y cómputo de resultados de las actas.²¹⁵

De las evidencias vertidas y con la valoración de cada reforma, cada uso que se le dio a la urna, la capacitación que se dio a cada integrante de la mesa directiva

²¹⁵ Figueroa Padilla, José Tomás, “Democracia digital:...”, *cit.* p. 137.

de casilla y la eficaz forma de encontrar alternativas para el proceso electoral es dable advertir que, de no ser por la reforma de 2014, en Jalisco se tuviera a cada proceso electoral una mayor experiencia y mayor uso al voto electrónico.

Si se toma en cuenta que una de las premisas principales para unificar y nacionalizar el sistema electoral fue la profesionalización de todos los procesos electorales locales, en la entidad jalisciense no fue así, pues se ha demostrado que más que una homologación en calidad y eficiencia de elecciones, se perjudicó el avance y crecimiento que tenía Jalisco antes de la reforma, tuvo que detener un progresivo avance y eliminar el consenso obtenido por partidos políticos, sus candidatos, autoridades que intervienen en el proceso y ciudadanía para que el IEPCJ únicamente se enfocara en ubicar la instalación de casillas, realizar el diseño de materiales electorales y las demás obligaciones contenidas para los 32 organismos públicos locales electorales.

La evolución que puede tener el mecanismo tecnológico usado y creado por el IEPCJ para su fin primigenio será nuevamente tomado en cuenta hasta que se reforme nuevamente la CPEUM y dé oportunidad a cada OPLE de realizar innovaciones en la materia, pues al hacer una analogía con el principio de progresividad en materia de derechos humanos, no debe limitarse su estudio y potencial uso en territorio local para posteriormente federalizarlo, como ocurrió con el juicio de amparo, aquí se demuestra que muchos de los avances jurídicos no son producto de otros estados, basta con dar libertad constitucional a organismos autónomos locales para explotar sus ideas y materializarlas en beneficio de la población mexicana.

De esta forma, se comprueba que en cada entidad federativa hay distintos enfoques para conocer sus necesidades, pero lo que debe mantenerse en las 32 entidades federativas es la constante actividad de crear confianza en la ciudadanía y una profesionalización ideológica partidista en el ámbito nacional y local.

3.4 Coahuila

3.4.1. Antecedentes

La entidad por analizar fue la primera en la federación en utilizar la urna electrónica, el proyecto se originó en la entidad a finales del año 2002 a partir del estudio y análisis de sistemas desarrollados donde el voto electrónico ya era una realidad, como Francia, Alemania, India, Venezuela, Japón, España, Finlandia y Brasil, materializado en urnas electrónicas, lápices ópticos, tableros de votación electrónica, máquinas de registro directo, urnas de lectura óptica, máquinas de votación, etc., con el objetivo de automatizar el proceso de recepción del voto para simplificar las tareas de la jornada electoral.²¹⁶ La premisa fundamental que tuvo el instituto fue que donde ya hubo voto electrónico no vuelva a haber papel.²¹⁷

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Coahuila (IEPCC) ahora llamado Instituto Electoral de Coahuila (IEC) decidió explorar la posibilidad de sustituir el sistema de voto tradicional y con ello, crear un dispositivo para la emisión electrónica del sufragio.²¹⁸ Anterior a estas exploraciones el congreso local publicó, mediante decreto en el diario oficial estatal, la Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales para el Estado de Coahuila, misma que en su artículo 171 se aprobaron lineamientos para utilizar instrumentos tecnológicos, cuyo modelo sea aprobado por el CG del IEPCC, y siempre que se garantice la efectividad y secreto del sufragio.²¹⁹

²¹⁶ Ramos Gloria, Homero, “Urna electrónica coahuilense y el reto de Coahuila”, *Justicia electoral: revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 20, 2005, consultado el 27 de abril de 2020, <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/r-2005-02-020.pdf>

²¹⁷ Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, *El voto electrónico en los procesos electorales locales del Distrito Federal*, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012, p. 45.

²¹⁸ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, “Voto electrónico: la experiencia coahuilense”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Veracruz LXII Legislatura, 2012.

²¹⁹ Hernández Trejo, Ninfa Elizabeth, *óp. cit.*

Al ser aprobados los lineamientos se inició el proyecto de democracia digital en 2002, y al siguiente año se efectuó la presentación del primer modelo de la urna electrónica que se desarrolló y en 2005 Coahuila fue la primera entidad federativa en utilizar 42 urnas electrónicas con el propósito de recibir la votación con efectos vinculantes, lo que quiere decir, que fueron obligatorias para las elecciones intermedias y con representación política.²²⁰

El IEPCC se desarrolló con los elementos del tradicional modelo de votación, pero con la eliminación de boletas físicas y sus respectivas actas electorales, por lo que se suprimió el cuento de las boletas depositadas en urnas tradicionales para agilizar la entrega de resultados definitivos y lograr reducir parte de los costos que traían consigo el proceso electoral en papel y materiales inherentes a la elección; lo que se buscó fue la generación de certeza en los resultados de la votación y que el sistema fuese accesible con el elector a efecto de que no constituyera un impedimento para ningún ciudadano sin importar su condición sociocultural.²²¹

En 2001 hubo una reforma local en materia político-electoral, que constituyó un avance en el fortalecimiento democrático, pluralismo político y la certidumbre del sufragio, además de contar con elecciones cortas, ecológicas, fiscalizadas y tiempos en medios de comunicación, que emanaron de la reforma, con las respectivas leyes secundarias. Al tener como fin un sistema de votación electrónica se tomaron como referencia a modelos internacionales donde los procesos se probaron la eficiencia y eficacia, pero acordes con las características de la entidad y cultura mexicana sin perder de vista los principios de universalidad, libertad, secrecía, seguridad y adicionalmente la auditabilidad del sistema.²²²

Además, se propuso que eran necesarias dos condiciones para implementar el sistema: determinar el uso específico de la votación electrónica y el consenso entre todos los partidos políticos que participaran en el proceso, Coahuila implementó la urna en tres procesos vinculantes: 2005, 2008 y 2009 donde

²²⁰ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*, 1ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

²²¹ Ramos Gloria, Homero, *óp. cit.*

²²² *Idem.*

obtuvieron ventajas al momento del escrutinio y cómputo de los votos, pues se eliminaron los errores aritméticos y la apreciación de votos nulos; la publicación inmediata de los resultados coadyuvó a reducir impugnaciones y polémicas que cada partido realizaba contra el proceso y las autoridades que las organizaban.

Dentro del proceso electoral del año de 2008 las disposiciones jurídicas que normaron la aplicación de las urnas, además de las que ya se señalaron, destacaron los acuerdos 17/2008 sobre la integración de la Comisión de Votación Electrónica para el Proceso Electoral de ese año y el acuerdo 64/2008, por el cual se aprobaron los lineamientos de votación electrónica para el proceso 2008 emitidos por el IEPC. ²²³ El IEPC realizó investigaciones con el fin de dar confiabilidad y seguridad en los resultados electorales y con miras a votación de mexicanos en el extranjero.

3.4.2. Uso del voto electrónico y sus causas

2005

Fueron utilizadas por primera vez 42 urnas durante un proceso electoral constitucional, se eligieron gobernador, diputados y ayuntamientos. Las causas jurídicas fueron la publicación de la ley electoral que permitieron usar los mecanismos electrónicos bajo la premisa de innovar el sistema de votación con conocimientos basados en experiencias internacionales; la construcción del programa con valor constitucional para el proceso electoral se integró con una comisión especial de tres consejeros electorales con el fin de llevar a cabo actividades operativas integradas en un programa de actividades coordinadas con los representantes de partidos acreditados ante el IEPC. ²²⁴

Estos tres consejeros electorales locales integraron una coordinación general operativa donde, en ocho sesiones, analizaron el área de sistemas como el *hardware* y el *software* del sistema de votación que fue comprobado a lo largo de

²²³ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

²²⁴ Ramos Gloria, Homero, *óp. cit.*

tres años en aproximadamente 50 procesos electorales vinculantes; determinaron aspectos organizacionales, como secciones electorales sujetas a la implementación electrónica; capacitaron a personal de comités municipal y distrital sobre las formas en las que se usa el mecanismo; realizaron simulacros con el sistema entre todos los actores intervinientes; elaboraron lineamientos normativos que regularan el actuar de autoridades, partidos y ciudadanos y; determinaron aspectos administrativos del programa.²²⁵

El uso de las urnas electrónicas fueron fijadas en consideración con la geografía electoral, tipos de casillas (básicas o contiguas), vías de comunicación, aspectos socioculturales de las secciones y la infraestructura de los inmuebles para ubicarlas; por lo anterior, se consideraron municipalidades representativas donde se concentrara la mayor parte de los electores, con casillas básicas y máximo una contigua, que fueran accesibles en vías de comunicación para todos los involucrados, por lo que se determinó que las escuelas, en cuanto a infraestructura, fueran las idóneas para instalarlas; así, se determinó la siguiente ubicación:

| Municipio | Secciones electorales | Urnas electrónicas | Casillas básicas | Casillas contiguas | Electores aproximados |
|-----------------------|-----------------------|--------------------|------------------|--------------------|-----------------------|
| Monclova | 5 | 5 | 5 | 0 | 3,075 |
| Piedras Negras | 3 | 3 | 3 | 0 | 1,909 |
| Saltillo | 12 | 16* | 12 | 4 | 10,136 |
| Torreón | 11 | 18 | 11 | 7 | 10,061 |
| Total | 31 | 42 | 31 | 11 | 25,181 |

**En este municipio únicamente se usaron 14 urnas, las dos restantes no se utilizaron por errores humanos. Fuente: Ramos Gloria, 2005.*

²²⁵ *Idem.*

Acorde con la información compilada por Nora Leticia Cerón González²²⁶ el proceso para realizar el sufragio fue similar al tradicional, idea que se mantuvo desde el principio de la innovación tecnológica, con la instalación y apertura de las casillas, con la modificación para que las urnas debieran abrirse mediante claves de acceso equivalentes a los inscritos en la lista nominal de electores en casilla, además de contar con las claves para la apertura y cierre de ésta; en el momento de recepción del voto, se sustituyó la entrega de las boletas convencionales por una clave de acceso para proceder a votar electrónicamente y se desplegara la boleta electrónica con los candidatos para ayuntamiento, diputados y gobernador respectivamente.

Al terminar de marcar la última boleta, la urna electrónica imprime una boleta impresa con los partidos por los que hubiese sufragado el elector para introducirla en una urna convencional; respecto del cierre de votación se introduce la clave de cierre de casilla para imprimir el acta con resultados definitivos y dejándola imposibilitada para recibir más votaciones.²²⁷ Como la urna no estaba conectada a un servidor en el IEPCC se tenía un disquete que contenía los resultados para llevarlos a la junta distrital correspondiente donde se continuaba con el proceso; se eliminaron el recuento de boletas depositadas por la propia naturaleza del mecanismo.

2008

En octubre de 2008 se usó nuevamente la urna electrónica para elegir a diputados locales, con 100 urnas a lo largo de 65 secciones electorales en 11 municipios de la entidad, correspondientes a las cabeceras de los 20 distritos electorales locales, mismas que eran la división geográfica estatal y lo que demostró un mayor aumento de electores frente a las que emplearon en el proceso de 2005. En una perspectiva histórica, la elección a diputados se consideró como una de las

²²⁶ Cerón González, Nora Leticia, "El voto electrónico: un ejercicio de vanguardia" en Caraveo Gómez, Carlos José (ed.), *Análisis de derecho electoral*, Quintana Roo, México, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2006, p. 130.

²²⁷ *Idem.*

jornadas con mayor abstencionismo, lo que fortaleció el bipartidismo entre el PRI y el PAN. La distribución de las urnas fue la siguiente:

| | |
|---------------------------------|---------|
| Saltillo Distrito I | 6 urnas |
| Saltillo Distrito II | 5 urnas |
| Saltillo Distrito III | 5 urnas |
| Saltillo Distrito IV | 5 urnas |
| Saltillo Distrito V | 6 urnas |
| Ramos Arizpe Distrito VI | 4 urnas |
| Matamoros Distrito VII | 4 urnas |
| Torreón Distrito VIII | 5 urnas |
| Torreón Distrito IX | 5 urnas |
| Torreón Distrito X | 6 urnas |
| Torreón Distrito XI | 5 urnas |
| Torreón Distrito XII | 6 urnas |
| San Pedro Distrito XIII | 5 urnas |
| Frontera Distrito XIV | 4 urnas |
| Monclova Distrito XV | 5 urnas |
| Monclova Distrito XVI | 4 urnas |
| Sabinas Distrito XVII | 5 urnas |
| Múzquiz Distrito XVIII | 5 urnas |

| | |
|-----------------------------------|---------|
| Acuña Distrito XIX | 5 urnas |
| Piedras Negras Distrito XX | 5 urnas |

Fuente: Elaboración propia con información de Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, óp. cit., 2010.

De lo anterior se puede advertir que 54 urnas se instalaron en dos municipios, y tratándose de secciones electorales fueron las 62 en once ciudades distintas²²⁸ los cuales concentraron la mayor población en la entidad y representaron municipios de gran importancia para los partidos políticos a la hora de conseguir apoyo ciudadano.

Para esta elección se utilizó la quinta generación de urnas desarrolladas por el IEPC, hecha con plástico y aluminio, con pantalla LED LCD, además de una impresión física del voto que realizó el elector. El 19 de octubre de 2008, día de la jornada electoral, se reportó el 100% de casillas instaladas, aunque existieron reportes de tardanzas en la apertura e incluso que siete urnas electrónicas no funcionaron por falta de energía pero que fueron reemplazadas por convencionales.²²⁹

Competieron nueve partidos políticos, siete nacionales y dos locales con el fin de obtener el 3.5% de sufragios válidos emitidos para alcanzar un reparto de diputaciones plurinominales y consecuentemente mantener su registro con el tres por ciento de votaciones válidas. La utilización del voto electrónico no fue tomada como el mecanismo idóneo para terminar con el abstencionismo, sino que las autoridades y los entes de interés público supieron que para lograr eso necesitaban más que una urna electrónica.

2009

²²⁸ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

²²⁹ García Clarck, Rubén Rabindranath, "Coahuila 2008: la vuelta del PRI por sus fueros" en Santiago Castillo, Javier (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, México, UAM-Iztapalapa, UACM, 2008, p. 20.

Fue el 18 de octubre cuando se eligieron a 38 ayuntamientos, con la estrategia gradual de incrementar el uso de las urnas electrónicas se planeaba utilizar más de 100, al mantenerlas en las secciones electorales donde ya se hubiera usado, por lo que los municipios de Piedras Negras, Monclova, Saltillo y Torreón continuaron con su uso distribuido en 62 secciones, cada una con un técnico para resolver cualquier vicisitud respecto al uso y posibles fallas técnicas; además, se planteó que por cada cinco urnas se tuviese una de respaldo en caso de un mal funcionamiento.²³⁰ También se instalaron en Acuña, Múzquiz, Sabinas, Frontera, Ramos Arizpe, San Pedro, Matamoros donde el IEPCC capacitó alrededor de 13 mil personas como funcionarios de casilla.

Adicional a estas secciones, el IEPCC tuvo la intención de aumentar a 130 equipos electrónicos, al cubrir un municipio completo: el de San Buenaventura, sin embargo, no se pudo lograr la meta debido a quejas impuestas por tres partidos políticos que, en un primer momento, argumentaron que no existía en la población el conocimiento del sistema y con miras por parte de la autoridad a realizar un fraude cibernético en el municipio, por lo anterior, se decidió en el CG que lo mejor era suspender el proyecto de instalar 31 urnas para que la población sufragara de la manera tradicional.²³¹

Estas presiones por parte de partidos se dieron porque la entidad coahuilense es de las más activas políticamente, y bajo la misma ruta que obedeció la creación del sistema de partidos en la década de los setenta fue que partidos, tanto nacionales como locales, realizaran alianzas para contrarrestar el amplio poder que tenía el PRI en diversos municipios, por lo que se dejó a un lado las tendencias ideológicas partidistas para alcanzar dicho fin.

²³⁰ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, "Experiencia del sistema de votación electrónica en Coahuila" en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009*, México, IEDF, 2010.

²³¹ *Idem.*

Estas fueron algunas de las causas que propiciaron que el 2009 fuera una de las jornadas electorales en los últimos años con el mayor abstencionismo registrado en la entidad federativa.

Las respuestas jurídicas en estas tres elecciones se notaron subordinadas a las respuestas políticas, pues no bastó que los consensos logrados en el 2001 fueran unánimes, sino que al final, las fuerzas políticas que intervinieron directamente en el proceso electoral de 2009 no dieran el consentimiento pactado por la institución política propia años atrás. Las respuestas que ofreció el IEPC en estos ejercicios se basaron en las experiencias internacionales obtenidas por el ejercicio de votaciones electrónicas y las comparaciones hechas en Jalisco con Tuxcueca respaldaban lo dicho por el instituto, pero no satisfizo a los actores políticos.

Después de la reforma de 2014, el IEC durante el desarrollo del proceso electoral de 2017-2018 implementó la urna electrónica para la recepción de paquetes electorales en los comités municipales o consejos distritales electorales, ésta es la tercera etapa del proceso electoral en la cual se remiten los paquetes electorales de casilla a los comités mencionados; éste órgano emite un recibo para identificar quién entrega la casilla del paquete y una breve descripción física para resguardarlo en la bodega electoral donde permanece hasta la sesión de cómputos del comité; con base en este procedimiento, el instituto logró acotar los tiempos que toma la recepción de dichos paquetes, por lo que benefició a los funcionarios de casilla participantes y coadyuvó a optimizar los tiempos de recepción.²³²

Se consultó al INE para implementar el uso electrónico para recibir los 38 paquetes electorales que hubo en la entidad para determinar el resultado oficial de la elección, el IEPC determinó el uso de por lo menos una urna en aquellos

²³² de León Farías, Gabriela María, "Implementación de nuevas tecnologías en la consolidación del sistema democrático: uso de la urna electrónica en el Proceso Electoral concurrente 2017-2018 en Coahuila", en Romero Altamirano, Gerardo, Rosales Ochoa, Nirvana Fabiola, Peraza Zazueta, Karla Gabriela, Landeros Ortiz, Luis Fernando y Chacón Rojas, Oswaldo, *Democracia local y federalismo: experiencias exitosas de los 32 institutos electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2020.

municipios que contaran con un mínimo de 40 casillas para optimizar la recepción de paquetes que requería una por cada mesa de recepción, se usaron 69 urnas electrónicas en 15 municipios que representan el 91% de casillas en toda la entidad, como se muestra a continuación:²³³

| Municipios | Mesas de recepción por municipio | Urnas electrónicas |
|---|---|---------------------------|
| Castaños | 1 | 1 |
| San Juan de Sabinas, Parras, Fco. I. Madero, | 2 | 6 |
| Sabinas, Múzquiz, Frontera, Ramos Arizpe | 3 | 12 |
| Matamoros, San Pedro | 4 | 8 |
| Acuña, Piedras Negras | 5 | 10 |
| Monclova | 6 | 6 |
| Torreón | 12 | 12 |
| Saltillo | 14 | 14 |
| Total | 69 | 69 |

Fuente: Elaboración propia con información de de León Farías, 2020,

A partir de la tabla se observa que mientras más grande es la lista nominal en un municipio más urnas se necesitaron para la recepción de paquetes electorales. Previo a la distribución de los paquetes electorales a los presidentes de las mesas directivas de casilla se les otorgó un código de barras único para facilitar la identificación en la mesa receptora, y verificar el momento en el que llegó el

²³³ *Ibidem*, p. 136.

paquete, basta con escanearlo para obtener al instante el domicilio, sección y la casilla a la que correspondió cada paquete, situación que deja al funcionario informar sobre el estado físico y el nombre de quien lo entregó.²³⁴

3.4.3. Resultados del voto

En el primer proceso que se usó en la entidad de Coahuila no tuvo sorpresa alguna, pues se sabía que el PRI era el favorito para ganar la elección, se eligieron 38 alcaldes y 35 diputados locales y de las 42 urnas dispuestas para el proceso, dos quedaron fuera de operaciones debido a errores humanos, por lo que inmediatamente se habilitaron las convencionales, mientras que en el resto de las mesas directivas de casilla operaron normalmente durante la jornada electoral.

Estas urnas fueron usadas por 13,238 electores²³⁵ y no se registraron problemas mayores, sólo las dificultades que tuvo cada mesa directiva de casilla con la conexión y el tipo de enchufe que necesitaba cada urna para funcionar, entre otras cuestiones menores que no trajeron consigo una inhabilitación de sus funciones; los resultados que favorecieron en su totalidad al candidato del PRI, Humberto Moreira; en este proceso hubo una participación ciudadana de 52.74%.

Para el proceso 2008 el voto electrónico fue la novedad de la elección en Coahuila donde el gobernador mencionó que apoyaría e impulsaría de forma presupuestal su uso desde el órgano ejecutivo estatal; se reportaron incidencias de compra de votos en Monclova por el PRI, acarreo de votantes, denuncias por amedrentar a electores para que no ejercieran su voto, etc. Para esta elección se tuvieron los siguientes números de los ciudadanos que estaban en posibilidades de sufragar:

²³⁴ *Ibidem*, p. 137.

²³⁵ Arreola García, Adolfo, *La democracia electoral en el mundo digital: el voto electrónico*, 1ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2018.

| Lista nominal | Total de votos | Votación emitida | Votos nulos |
|----------------------|-----------------------|-------------------------|--------------------|
| 1'809,682 | 772,603 | 699,102 | 23,502 |

Fuente: (García Clarck, 2008)

Como se ve en la votación emitida, el nivel de abstención fue mayor que en los últimos procesos intermedios, cerca de dos quintas partes de los ciudadanos inscritos en la lista nominal participaron, lo que significa el 39.92% de participación electoral, es decir, se abstuvieron de votar 60.08% de la ciudadanía. En una perspectiva histórica, la elección a diputados se ha considerado como una de las jornadas con menos participación, por detrás de las elecciones de 1979, 1982, 1985 y 1988, éstas con cifras oscilantes entre 62% al 74% de abstención, dicha situación benefició al partido dominante en la entidad.²³⁶

Como se supuso al inicio de la investigación, el uso de las tecnologías de la información no ayudó a disminuir la brecha abstencionista como normalmente se supone, pues necesita de elementos metajurídicos para lograr ese objetivo, la urna electrónica no es el medio adecuado para resolver este tipo de problemas, ya que sólo agiliza el método de computar votos y evitar errores humanos. Lo que sí pudiese es disminuir las impugnaciones en materia de escrutinio y cómputo de votos.

Durante la jornada electoral de 2008 cinco urnas electrónicas presentaron fallas respecto del suministro de energía eléctrica, por lo que se impidió un funcionamiento adecuado, la solución fue recibir la votación de manera tradicional. Dos urnas ocurrieron en Saltillo; Torreón con dos y en Acuña con una más.²³⁷

En el proceso del 2009 se instalaron 3,284 casillas convencionales y 100 urnas electrónicas, las denuncias más recurrentes fueron el acarreo de votos, además se presentó el caso de un secretario de ayuntamiento que fungió como representante del PRI en una mesa directiva de casilla, motivo que invalidó los

²³⁶ García Clarck, Rubén Rabindranath, *óp. cit.*

²³⁷ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

resultados en dicha casilla. La abstención ciudadana fue de 47.79%, o sea 871,306 ciudadanos de 1'853,844 no acudieron a las urnas que estaban dispuestas para el proceso.²³⁸

En el municipio de San Buenaventura no se pudo llevar a cabo por señalamientos políticos sobre posibles fraudes, el CG suspendió el proyecto y se imposibilitó la instalación de 31 urnas capaces de recoger el voto de alrededor de 15,600 electores de la lista nominal, por lo que sólo fueron instaladas 99 urnas en las mismas 62 secciones del 2008 y se hicieron encuestas en 55 de estas secciones para conocer la confianza y facilidad que generó el uso de la urna electrónica con resultados similares a los de 2008 y 2005. Estos resultados demostraron que el empleo de elementos técnicos no es sostenible en la creación y reforzamiento en el sistema electoral, pero sí aceleran los procesos de escrutinio y cómputo.²³⁹

Durante el proceso 2017-2018 el IEC logró adaptar la urna al conteo de votos con resultados positivos, en primer término, de las 3,761 casillas instaladas, el 90.64% (3,409 casillas) fueron recibidas por los comités municipales a través de urnas electrónicas, lo que permitió la reducción de tiempo de recepción por cada paquete a diferencia del registro a mano. La información recaba por las urnas se resguardó remotamente en una base de datos ubicada en las instalaciones del IEC con lo que se pudo dar seguimiento en tiempo real a la entrega de cada paquete electoral.²⁴⁰

En los comités donde no se recibieron los paquetes con el mecanismo electrónico se usó un sistema web que remitió la información de cada paquete a la base de datos en tiempo real, por lo que bastaron unas cuantas horas para tener toda la información almacenada y el estado en el que se encontraba, por estas acciones, se contribuyó a dar mayor certeza de la elección a la ciudadanía, al

²³⁸ Maldonado, Josefina, "Coahuila: el fortalecimiento del PRI como partido dominante" en Larrosa Haro, Manuel y Santiago Castillo, Javier, *Elecciones y partidos políticos en México, 2009*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, p. 246.

²³⁹ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, "Experiencia del sistema...", *óp. cit.* p. 88.

²⁴⁰ de León Farías, Gabriela María, "Implementación de nuevas..." *óp. cit.*

permitir conocer desde su recepción si un paquete electoral pudiese ser sujeto a recuento de votos.²⁴¹

3.4.4. Conclusiones

Al estudiar los ámbitos de aplicación que tuvo el voto electrónico en las tres elecciones constitucionales locales se puede observar que, en los dos primeros procesos electorales, no se cuestionaron los tecnicismos que conlleva la urna electrónica, pues existió consenso entre todo el congreso para poder legislar la posibilidad de disponer mecanismos electrónicos además de investigación y pruebas por parte del IEPC para aprovecharlo sin fallas ni errores, sin embargo, en el 2009 se tuvo la oportunidad de utilizarlo en un municipio completo, con similares características que en Jalisco, pero la falta de acercamiento con los municipios hicieron merma en su funcionamiento.

De las 3,005 casillas instaladas durante la jornada electoral de 2005, 40 de ellas fueron electrónicas, lo equivalente al 1.33% del total en la entidad federativa; a escala municipal se trabajó en cuatro de los 38 que conforman Coahuila, esto es, un 10.52% del total de municipalidades, siendo las secciones con urna electrónica tipo urbanas. De los 24,115 electores que tuvieron la oportunidad de usar el mecanismo solamente 13,238 lo hicieron efectivo, esos datos a la luz de la lista nominal definitiva para la elección representaron un 0.79% del total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral de la entidad.²⁴²

Dentro del proceso de 2008, de las 42 urnas contempladas sólo fueron 40 las que utilizaron los electores, ya que en el primer caso la urna no fue posible activarla porque el presidente de casilla extravió la llave que apertura el dispositivo; en el segundo caso, el presidente de casilla encargado de ponerla en funcionamiento apagó el aparato después de haberlo iniciado, por lo que no fue

²⁴¹ *Idem.*

²⁴² Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

posible activarlo nuevamente. Ambas fallas fueron causa de errores humanos y no logísticos o informáticos.²⁴³

Otra falla presentada ocurrió por omisiones de integrantes de la mesa directiva de casilla que operaron equivocadamente la urna electrónica al no conectar el aparato a la red eléctrica, lo que ocasionó que la urna sólo operara dos horas, después de este lapso se tuvo que continuar con la votación tradicional. En este proceso se incrementó el porcentaje de participación ciudadana, pues de los 57,698 electores en la lista nominal que utilizarían la urna fueron 23,036 los que ejercieron su derecho a sufragar por los diputados locales, cifra que representa un 39.92% del total apto para votar electrónicamente y un 1.27% respecto al total del listado nominal estatal.²⁴⁴

En el proceso electoral de 2009 se anuló el proceso de dos municipios, donde no intervino la urna electrónica; se mantuvo políticamente el dominio del PRI en la entidad y la permanencia del PAN como segunda fuerza electoral además de la extinción de cinco partidos que no alcanzaron el umbral para mantener su registro: PRD, PT, PSD, PANAL, Convergencia (este último por no participar en las elecciones). Los resultados de las elecciones demostraron que el PRI obtuvo 31 presidencias municipales, el PAN 4, el PRD 2 y el PVEM una.²⁴⁵

Esta pérdida de registro fue porque en 2007 se reformó la ley electoral de la entidad para aumentar el porcentaje de votos del registro, lo que ocasionó que el bipartidismo existente fuera potenciado y que disminuyera principalmente la participación política opositora al PRI y PAN.

En cuanto al tema electrónico, en esta elección se imprimieron en todas las casillas boletas de papel, de manera que todas las casillas que funcionaban con urna electrónica también tuvieron paquetería tradicional de votación, lo que originó que la votación fuera más cara que las tradicionales, algo que tuvo que hacerse así

²⁴³ *Idem.*

²⁴⁴ *Idem.*

²⁴⁵ Maldonado, Josefina, "Coahuila: el fortalecimiento..." *óp. cit.* p. 246.

para generar confianza en la población, ya que técnicamente no existía posibilidad de error.

De las 55 secciones donde se aplicaron encuestas sobre la urna se demostró que el mecanismo tecnológico no mejoraba la confianza de los ciudadanos en el sistema electoral, a la misma conclusión llegaron los estados donde se utilizaban las urnas electrónicas; la confianza en los actores no es vinculante con el mecanismo para votar, pues se confía de la misma manera con las boletas en el papel.²⁴⁶ Otro factor que se halló y fue acorde con Jalisco es sobre el trato al mecanismo por la influencia sociocultural, se confirmó que no importaba el género, edad, habitante de medios rurales o urbanos para aceptar o rechazar la facilidad de uso de los equipos tecnológicos.

Ahora, al tratar sobre las elecciones concurrentes de 2018 se puede concluir que, si bien la urna electrónica no fue utilizada por los ciudadanos para ejercer su derecho a votar, sí ofreció resultados positivos a aquellos funcionarios que recibieron los paquetes electorales en Coahuila. Hechos que demuestran lo útil de la tecnología aplicada a procesos electorales en cualquiera de sus procedimientos, y que refuerza la determinación de coordinación política que debe existir entre las esferas gubernamentales nacionales y subnacionales, ya que sin la propuesta del IEC y sin la autorización del INE, el uso de la urna electrónica no fuese posible para brindar celeridad y certeza en los números que recaba de manera automática.

Resulta relevante el estudio y la difusión del IEPCC ahora IEC sobre el tema, desde un primer momento con sus pares estatales para asesorarlos y coadyuvar con ellos en todas las capacidades posibles, hasta el ámbito académico, lo que propició la investigación sobre los sistemas y posibles soluciones tecnológicas aplicadas a la participación ciudadana.²⁴⁷

²⁴⁶ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, "Experiencia del sistema...", *óp. cit.* p. 88.

²⁴⁷ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

3.5 Conclusiones

Del repaso a las experiencias obtenidas en el país se ha comprobado que el uso de instrumentos electrónicos para recoger el voto de los ciudadanos no incrementa ni disminuye la confianza de los electores en cada proceso electoral, esta confianza no está vinculada con el sistema de votación que ofrece el actual,²⁴⁸ sino que responde a cuestiones políticas originarias desde la reforma de 1977, con la apertura al sistema de partidos que se fortalece año con año, pero con la debilidad y fragilidad de sus integrantes, ya que cada institución política decantó sus esfuerzos para quitar del poder al partido hegemónico, al realizar coaliciones y alianzas con partidos que no comparten principios, debiéndolo hacer por afianzar ideologías políticas similares y con la ciudadanía simpatizante a sus plataformas.

Todo esto aunado a la falta de representatividad que trajo consigo este desdibujo de posturas políticas, motivo fundamental para generar abstenciones en la mayor parte de procesos electorales federales, locales y municipales.

El uso de los instrumentos electrónicos no incentiva la participación ciudadana y tampoco es una oportunidad para combatir el abstencionismo,²⁴⁹ se complementa este argumento con la fragilidad del sistema de partidos en cuanto a la poca o nula división de posturas ideológicas. Esta situación no es primigenia de procesos recientes, sino que remonta a la expansión de partidos y las oportunidades para mantenerse en la arena política, como ejemplo se tiene a las asociaciones políticas que buscan el registro como partidos en este año, se comprueba que son personajes inmersos en la política nacional desde hace años y que sólo buscan mantenerse al frente de agrupaciones que comparten intereses, lo que deja al margen a la población en general que no tiene los recursos ni influencias necesarias para intervenir en decisiones públicas.

Otro de los factores que eran clave para la implementación de la urna era el ámbito sociocultural de los electores para un potencial éxito, después de los

²⁴⁸ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, "Voto electrónico: la experiencia...", *óp. cit.* p. 247.

²⁴⁹ *Idem.*

ejercicios realizados se comprobó que la edad, el grado de escolaridad, la condición de pueblos indígenas o falta de familiaridad con la tecnología no son determinantes para que las personas emitieran su voto a través de un dispositivo electrónico, como en Jalisco y Coahuila, donde se realizó en comunidades rurales, semi rurales, y urbanas, las cuales un mínimo porcentaje manifestó su desconfianza hacia la urna electrónica.

Gracias a la propuesta en Coahuila de intentar cubrir un municipio entero con la urna electrónica sin integrar a autoridades municipales para socializarla no es viable, se recomienda una gradual integración del mecanismo para sustituir la boleta de papel por una electrónica, de lo contrario es fácil y procedente dudar de la veracidad de cualquier método diferente al tradicional. Estas dudas no son hechas únicamente por las instituciones políticas, sino por la ciudadanía que, al no ser incluida en la toma de decisiones, puede afectar en la implementación.

Otro de los argumentos para implementar la urna es contar con el consenso de todas las fuerzas políticas, en caso de no hacerlo se puede llegar a impugnar la elección y viciar todo el proceso. Aunado a esto, se tiene que las opiniones informáticas suelen ser las mayores críticas al sistema, pues conocen las deficiencias y posibles vulneraciones que pudiesen existir, lo que resulta en que los políticos deben ser los impulsores de crear esa confianza en el mecanismo y no los expertos informáticos.

La democracia requiere de consensos políticos, y éstos deben descansar sobre una base jurídica estable en la que la ciudadanía tenga la certeza sobre las reglas y principios para cada proceso electoral. Cada acuerdo hecho debe estar adaptado a las necesidades y requerimientos de la sociedad.²⁵⁰

Los beneficios que traen consigo el voto electrónico no sólo impactan a los procesos electorales, también lo hacen para los ejercicios de participación ciudadana, a los organismos públicos y privados que realizan comicios internos, mismos que no se interesan en el sistema tradicional de papel; lo que se traduce en

²⁵⁰ de León Farías, Gabriela María, "Implementación de nuevas..." *óp. cit.*

una mayor interacción de los órganos electorales con diversos sectores de la sociedad.²⁵¹

Si se toma en consideración el presente de la federación y la reciente elección presidencial de 2018 no sería necesario cambiar de algún modo el sistema de votación, pues se vislumbra que la ciudadanía confió en el modelo actual, y la posible falta de participación esté en terrenos políticos y no procedimentales electorales. Conviene afirmar que la implementación de la urna electrónica tuviese como principal propósito innovar el mecanismo de votación para disminuir impugnaciones y no un mejoramiento necesario para la democracia mexicana, lo que sí es verdad es la endeble confianza que hay en las instituciones políticas por el contexto histórico que tiene cada una de ellas y la posible defraudación ideológica que realizaron por mantener su registro legal.

Lo que es posible con la votación electrónica es la potencial solución a problemáticas que tiene el sistema electoral mexicano, como la disminución de impugnaciones en materia de errores aritméticos en las actas de cómputo; eliminar el arbitrio del escrutador sobre la anulación de un voto, pues el sistema actual puede permitirle al ciudadano o anotar el nombre de un candidato no registrado; agilizar el escrutinio y cómputo de los votos en la etapa correspondiente de manera inmediata, en beneficio de los funcionarios de casilla que llevan ya una extensa carga de trabajo²⁵² y de la propia ciudadanía con la reducción de tiempos en espera para evitar inseguridades en cada proceso y reducir el material electoral preestablecido en ley por formatos que ofrezcan certeza a los candidatos con el uso de la urna electrónica.

Hay más problemas que aquejan a los procesos electorales, pero que no se resuelven por medio de la tecnología, es una deuda pendiente que tiene todo el sistema de partidos para con la ciudadanía y está presente desde la fundación de partidos en 1977.

²⁵¹ Arredondo Sibaja, Carlos Alberto, "Voto electrónico: la experiencia...", *óp. cit.* p. 248.

²⁵² *Idem.*

La pregunta de este capítulo versó sobre la postura del IECM frente a otros OPLES, cuáles han sido las experiencias del voto electrónico y las condiciones para que se implementara o esté en vías de hacerlo, pues bien, la postura desarrollada por el IECM ha sido positiva y satisfactoria, logró ser un referente en la investigación y planeación de implementación en las entidades federativas estudiadas, ya que su uso en ejercicios de participación ciudadana llevados a cabo desde 2003 fue un parteaguas para aquellos institutos electorales donde comenzaban sus investigaciones y posibles utilidades a futuro, no sólo en términos técnicos, sino en términos sociales para medir y cuantificar el grado de aceptación ciudadana.

El caso de Coahuila con la propuesta de usarlo en el municipio de San Buenaventura sin acercamientos previos a las autoridades municipales mostró que sin consentimiento de los personajes a los que va dirigido tal ejercicio no es viable ni aceptable; situación que no aconteció en la CDMX, pues se usaron en 40 urnas en el primer ejercicio como se explicó en el capítulo dos de la presente investigación.

El IECM representó un cambio radical en la forma de ver las votaciones en el extranjero con el llamado «voto chilango», movimiento que replicó el IEEBCS para sus ciudadanos residentes en el extranjero; en Jalisco también ofreció asesoría en temas técnicos para que el IEPCJ hiciera su propia urna con miras a utilizarla en elecciones municipales, mismas que fueron hechas con éxito. Las condiciones para echar a andar todo el proceso llevaron consigo una aprobación entre partidos y fuerzas políticas con un fin común: el gradual ahorro económico entre procesos electorales y un aumento en la confianza de la ciudadanía.²⁵³

Este fin común puede dividirse en dos, el primero puede ser posible de un mediano a un largo plazo, ya que cada urna tiene un costo que, si lo comparamos con las elecciones de Coahuila en 2009, no trae consigo un ahorro real, pero posteriormente se logrará ver esa disminución económica en el material que no se usará, como plumones, actas, boletas, urnas, entre otras; el segundo no es atribuible a la urna electrónica, pues como se ha visto a lo largo de la investigación

²⁵³ de León Farías, Gabriela María, "Implementación de nuevas..." *óp. cit.*

no pertenece a un mecanismo del sistema de votación un aumento de participación ciudadana.

Después de la reforma de 2014 se frenaron en todas las entidades federativas la posibilidad de implementar mecanismos diversos para recibir el voto, razón por la cual el Estado de México, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, San Luis Potosí, Veracruz, Michoacán, Ciudad de México, Coahuila, Chiapas, Jalisco, Chihuahua y Campeche²⁵⁴ no han implementado este sistema, cada uno de los institutos de estas entidades tuvieron acercamientos con la urna electrónica, unos más que otros, pero con la misma visión innovadora en favor de la ciudadanía y acordes con una nueva ideología enfocada en desarrollar matices tecnológicos para sustituir mecanismos que cada vez son más costosos para la democracia mexicana.

La hipótesis del capítulo fue que, para desarrollar nuevos mecanismos de votación no se necesitaron adversidades al sistema electoral local en cuanto a su forma de computar los votos, en cambio, se necesita adaptar mecanismos para la sociedad que generación a generación cambia y afirmar que el derecho debe transformarse generacionalmente y no en cada sexenio a petición del gobierno en turno. Tras la investigación y análisis que se hizo en torno a las tres entidades federativas se logró comprobar que ni en Baja California Sur, Jalisco y Coahuila se empleó el uso de tecnologías para mitigar posibles fraudes al cómputo de votos, pero sí por la necesidad de adoptar mecanismos novedosos para una sociedad que ha cambiado en decenios y es receptiva a modificaciones en su sistema de votación.

Finalmente se mencionó a lo largo del presente capítulo que el voto electrónico sólo se ha pensado para elecciones federales y para gobernadores locales, lo que deja a un lado la oportunidad de utilizarlo en las demás elecciones de diputados y ayuntamientos, esto aumentaría ventajas como certeza, rapidez y seguridad que ofrece el mecanismo. No se debe olvidar que la ciudadanía en gran parte de los casos de abstención lo hace así por la falta de recursos económicos

²⁵⁴ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

que aseguren una vida digna y, consiguientemente, una falta de representación de cada partido. Esta situación genera que la población asocie a la democracia como un acto instantáneo de cada tres o seis años y no de tracto sucesivo entre procesos electorales.

CAPÍTULO 4 CONSIDERACIONES PARA IMPLEMENTAR EL VOTO ELECTRÓNICO EN LA CIUDAD DE MÉXICO

El voto electrónico tiene perspectivas diferentes para ser estudiado, puede ser objeto de estudio para ciencias exactas y sociales; desde el inicio de la investigación se decantó por la opción social, con énfasis en las materias jurídica y política con la finalidad de ofrecer un análisis sobre los fundamentos jurídicos que rigen el sistema electoral en la federación y particularmente en la CDMX; la situación política capitalina respecto del último proceso electoral y los actores que intervienen en él, como las autoridades administrativas, jurisdiccionales, partidos políticos y ciudadanía; además de una comparación entre tres entidades federativas que emplearon la urna electrónica en procesos electorales distintos con resultados favorables en cada uno de ellos.

En este último capítulo se harán consideraciones sobre las cuales se puede disfrutar de la urna electrónica en el proceso para elegir al titular de la jefatura de gobierno, pues no sólo es el hecho de satisfacer requerimientos técnicos, sino una serie de elementos jurídicos, políticos y sociales que deben cumplirse para un ejemplar uso de la tecnología.

De lo anterior, se deduce que el mecanismo no debe emplearse sin el apoyo de fuerzas jurídicas, políticas y sociales, se deben modificar los lineamientos legales para permitir a la autoridad local hacer uso de tecnologías en el proceso electoral, además de requerir un consenso unánime por cada institución política para consentir el actuar y la consiguiente aceptación de candidatos partidistas e independientes, aunado a la socialización de la urna entre la ciudadanía, incluyéndose a la población originaria que no es tomada en cuenta para implementar procesos electorales a menos que sea por mandato constitucional local.

En el presente capítulo se realizará un análisis sobre los requerimientos jurídicos, políticos y sociales necesarios para lograr un adecuado empleo tecnológico en la elección para la jefatura de gobierno; el diagnóstico jurídico y político en el cual la CDMX tiene el margen de actuación, tomando como base a la

sociedad capitalina, al ser el ciudadano la razón de todo sistema político. Finalmente se abordarán los beneficios de la urna electrónica en los tres ámbitos descritos y las limitaciones a las que está sujeto con la unión de voluntades que deben existir en el proceso.

4.1 Consideraciones jurídicas

Para que, jurídicamente, se haga posible el empleo de la urna electrónica es imperativo conocer las normas que rigen el proceso federal y local que se estudiaron en el capítulo uno y dos. Como se estudió, después de la reforma de 2014 la materia político-electoral pasó a semi centralizarse, lo que originó limitaciones en la innovación de tecnologías aplicadas al sistema de votación, además hubo críticas desde ámbitos prácticos y académicos al afirmar que es absurda la idea de una autoridad nacional para organizar procesos locales, no por la profesionalización con la cual se motivó la reforma, sino por considerar la desaparición de los OPLES y generar ahorros por la eliminación de organismos administrativos locales. Estas críticas fueron encaminadas a afirmar que la autoridad nacional no podría hacerse cargo de elecciones estatales y municipales.

Antes de abordar el tema de la centralización del sistema electoral debe considerarse que el IECM ya utilizó el voto electrónico para residentes en el extranjero en el año de 2012 y la urna electrónica para elecciones de los delegados, ahora alcaldes de la CDMX, con resultados satisfactorios, mismos que sirvieron como base para que otras entidades federativas pidieran la asesoría técnica del instituto para realizar pruebas piloto en sus demarcaciones territoriales.

Estos ejercicios fueron la base para el 2014 en materia de voto electrónico para residentes en el extranjero, además de generar un «efecto cascada» en el cual, distintas entidades federativas reformaron sus legislaciones electorales para permitir a cada instituto local iniciar con investigaciones en la materia con un inicial intercambio de experiencias. Respecto al voto y representación de los mexicanos residentes en el extranjero, dicho efecto es observable en el proceso de reformas, armonizaciones y adaptaciones en cada legislación; estos procesos permitieron

experimentar nuevos mecanismos para el ejercicio del voto e incorporar fórmulas de representación, los cuales mostraron un desarrollo superior comparable con la legislación federal.²⁵⁵

De esta forma se comprueba la dinamicidad de las normas locales para responder a contextos propios de cada entidad, y la pronta respuesta sobre el cambio que tiene cada sociedad y sus exigencias. Destaca el desempeño de cada instituto local para fortalecer que su desaparición no resulta una buena idea para la democracia local ni nacional; el éxito de los organismos dependen de su calidad, eficiencia, y profesionalismo, lo que se traduce en la confianza de la ciudadanía en su actuar, para eso, cada órgano interno de control debe ser riguroso en las acciones que tome con el fin de prevenir, investigar y sancionar conductas que atenten con la idea máxima de la materia electoral: garantizar la transmisión del poder de forma periódica, imparcial e independiente.

En cuanto a las propuestas de pasar de un sistema híbrido a un sistema central se tiene, desde la entrada del gobierno de 2018 a 2024, la idea de centralizar completamente la parte administrativa electoral con el fin de generar ahorros y reducir gastos para toda la administración pública federal; para lograr materializar esta propuesta se tomó en consideración, por el titular del órgano ejecutivo federal, la posibilidad de modificar preceptos constitucionales encaminados a dotar de mayor competencia al INE para que realizase la organización y ejecución de las elecciones ejecutivas y legislativas federales, locales, gubernaturas y jefatura de gobierno para la CDMX, alcaldías, municipios y ayuntamientos.

El fin último de una reforma constitucional es proveer los principios necesarios para la evolución del Estado y su sociedad, por ello, no debe ignorarse que cada una de las modificaciones constitucionales que se hagan deben corresponder al cambio generacional y no al de un sexenio con fines específicos. Al atender la naturaleza constitucional federal se entiende que se concentran

²⁵⁵ Tacher Contreras, Daniel, *Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero*, 1ª ed., Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019, p. 116.

principios, y la ley secundaria los transforma y materializa para un goce real de cada de los ciudadanos, pero que en la actualidad hay un desconocimiento técnico funcional de la mayoría de los legisladores en el Congreso de la Unión y se visualiza a la CPEUM como un mecanismo de resolución de conflictos políticos.²⁵⁶

En el caso de la CDMX, la autoridad nacional es coordinadora con el IECM, la mayor parte de la logística la realiza el instituto local, éste hace el mayor número de acciones relacionadas con el proceso electoral local; su estructura permite que funcione de una manera eficiente cada etapa del proceso; por otra parte, el INE tiene estructuras permanentes en cada entidad, y 300 juntas distritales a lo largo del territorio, pero con dicha estructura no le es posible asumir el control y resolución de cada elección local por el número de juntas locales y distritales que se generan en cada proceso electoral.

La CDMX se divide geográficamente de la siguiente forma:

| Ciudad de México | |
|---|--|
| Jefatura de Gobierno | Ciudad de México |
| Alcaldías | 16 demarcaciones territoriales |
| Diputados locales | 33 distritos electorales locales |
| Concejos de alcaldías | 96 circunscripciones ²⁵⁷ |
| Diputados federales | 24 juntas distritales ejecutivas |
| Diputados y senadores plurinominales | Pertenece a la 4ª circunscripción nacional |

Fuente: *Elaboración propia con información del IECM.*²⁵⁸

²⁵⁶ *Ibidem.* p. 34.

²⁵⁷ Actualmente está en proceso una nueva distritación con base en el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral para cada demarcación territorial y asignar concejales conforme a ese número.

²⁵⁸ Instituto Electoral de la Ciudad de México, *Sistema de Consulta del Marco Geográfico Electoral Local de la Ciudad de México 2018*, consultado el 21 de mayo de 2020, <http://portal.iedf.org.mx/MGE2017-2018/index.php>

Como se observa, la capital de la federación tiene delimitaciones diferentes para cada tipo de elección, lo que requiere de coordinación entre autoridades electorales administrativas para hacer posible un crecimiento democrático en el Estado. Posiblemente el INE tenga la capacidad técnica y operativa suficiente para realizar los procesos electorales en la CDMX, pero hay entidades donde no cuenta con la infraestructura óptima para hacerse cargo de todas las elecciones, como los casos de San Luis Potosí, que tiene 07 juntas distritales y 58 municipios, así como el de Veracruz, que sólo hay 20 juntas distritales ejecutivas y existen 212 municipios, ello sin tomar en cuenta los mecanismos de participación ciudadana que atienden a cada particularidad estatal y que fueron construidos con base en acuerdos políticos locales para procesarlos con las diferencias, lo que se traduce en la inexistencia paritaria de los mecanismos por entidad para volverlos imposibles de adaptarlos nacionalmente a cada caso concreto.

Si prospera la reforma planteada después del proceso electoral de 2021 sobre la posibilidad de excluir a los OPLES como autoridades encargadas de organizar las elecciones locales entonces se tendrá que aumentar en la misma proporción la infraestructura del instituto nacional para hacer frente a todo el territorio, tomando en cuenta que los siguientes procesos electorales serán cada vez más grandes debido a la población apta para ejercer su derecho y obligación a votar aunado a las especificidades de cada entidad federativa. La autoridad nacional debe nutrirse de experiencias derivadas de cada instituto local para buscar la innovación y comprobarla a través de puntos fuertes y débiles debidamente aprobadas por el INE.

Actualmente la democracia mexicana a través de la óptica jurídica es robusta, al permitir a cada ciudadano el derecho a votar y ser votado, congregarse para discutir asuntos públicos, elegir a representantes de una gama partidista diversa que beneficia la alternancia o que tiene la oportunidad para que cada ciudadano se postule independiente de algún partido con el fin de acceder a un cargo de representación popular, además que protege posibles fraudes a la CPEUM y sus leyes reglamentarias con medios de impugnación idóneos para cada caso

específico, resueltos por autoridades especializadas en el tema bajo los principios de certeza, legalidad, transparencia, imparcialidad, profesionalismo e independencia.

Posterior a la reforma de 2014 la alternancia política ha favorecido a la democracia, al sensibilizar a candidatos respecto de las nuevas formas de percibir los problemas que aquejan a la ciudadanía, esto trae consigo un beneficio en la forma que las autoridades han desarrollado nuevas implementaciones tecnológicas, reglamentarias y sistemáticas, pues se abocan en temas cada vez más progresistas y no por cuestiones burocráticas, como un posible aumento a medidas de seguridad en boletas o en reforzar la cadena de custodia para mantener a salvo la documentación electoral cada proceso.

No debe ignorarse que el INE ha organizado elecciones locales extraordinarias, como en Colima en el año de 2016 y Puebla en 2019, mismas que organizó de manera eficiente y sin complicaciones, pero con la anotación que no había proceso concurrente y, por lo tanto, no tuvo la obligación de organizar procesos federales de ningún tipo; lo que deja en claro que, si bien el INE puede hacerse cargo de procesos extraordinarios, es por la excepción a la regla, no bajo una ruta donde la autoridad nacional esté preparada con todos los insumos y recursos, pues cada erogación de estos procesos electorales extraordinarios fue absorbida por la autoridad local conforme a la ley general.

De acuerdo con el capítulo anterior de esta investigación se concluyó que, con la última reforma en materia político-electoral, se limitó el actuar de los organismos públicos locales respecto a innovar, acción que afectó significativamente los estudios de aplicación de tecnologías en los procesos electorales en cada entidad federativa, en la CDMX se notaron afectaciones en el voto electrónico y su aplicación en los procesos locales, pues el INE, con la obligación de salvaguardar la integridad de los comicios, no permitió que prosperaran propuestas para su empleo en los procesos consecuentes a la reforma de 2014 por no tener la certeza de seguridad e inviolabilidad del sistema electrónico por internet propuesto por el IECM.

Se limitó la autonomía de configuración legislativa que tienen las 32 entidades federativas con la entrada en vigor de la LGIPE, LGSMIME, LGMDE y LGPP, con estas leyes generales se determinó que cada entidad debía adecuar sus normas electorales para evitar conflictos con las mismas, pues ninguna ley debe ir en contra de la CPEUM y de las que ella emanen; con esta premisa el margen de actuación de los 32 institutos es muy controlada, sin embargo, no detuvo a Coahuila para convenir con el INE el uso de urnas electrónicas para computar los expedientes que llegaban de las mesas directivas de casilla, esto demuestra que la proactividad y la utilización de métodos electrónicos puede ser útil en distintas partes del proceso y no sólo en la recepción de votos como se afirma comúnmente.

De esta forma, es menester del IECM proponer a la autoridad nacional que el mecanismo sea empleado y disfrutado para otras partes del proceso electoral, con base en la experiencia de Coahuila, es posible y probable que el INE acuerde favorablemente en que se pruebe el sistema electrónico por los sistemas subnacionales con ejercicios delimitados que no puedan comprometer la totalidad de la elección. Progresivamente a estos ejercicios es más certero el sistema tecnológico, resulta más confiable para la autoridad que lo usará y para la nacional, con miras a poder otorgar facilidades normativas desde su competencia y posteriormente elevarlas a la legislación general.

Si se requiere que el voto electrónico ofrezca alternativas benéficas para la democracia en la CDMX entonces debe contextualizarse dentro de una estructura electoral compleja donde convergen autoridades administrativas, jurisdiccionales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones políticas, partidos políticos, candidatos de éstos, independientes, simpatizantes y ciudadanos que requieren de unidad e intereses en común donde cada parte integradora tiene asignadas tareas específicas conforme a la normatividad local y general.

Los requerimientos de protección a principios que rigen el sufragio y que debe satisfacer el voto electrónico, o la urna electrónica, son los mismos que las boletas tradicionales asegura, como el deber ser universal, libre, secreto y directo, apegados a las formalidades que estipula la norma local y general, además de

imponer la obligación de guardar los resultados impresos en los depósitos de la urna, para cerciorar la veracidad de la emisión con la posibilidad de comparar y auditar los resultados electrónicos. Esto resolvió la SCJN en la sentencia dictada en la acción de inconstitucionalidad 55/2009 y que derivó en la jurisprudencia 29/2010.²⁵⁹

En este sentido debe tomarse a la urna electrónica para elegir al titular de jefatura de gobierno de la Ciudad de México como posible y probable, aunque no haya una regulación específica para emplearlo se puede lograr mediante Acuerdos tomados por la autoridad rectora siempre que se respete las características que cubren la emisión del sufragio, el ejercicio de las autoridades electorales sea acorde a los principios que rigen la función electoral como la certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad aunado a que exista el apego a las formalidades legales del proceso de emisión y escrutinio de la votación.²⁶⁰

Además de estas características, conforme al acuerdo del CG del INE por el que se aprobaron los lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los procesos locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020 (2019), se expresan una serie de razonamientos jurídicos para poder autorizar el empleo de la tecnología aplicada en los procesos electorales derivado de una necesidad ambiental y reutilizable conforme a la LGIPE en su artículo 216 respecto de la documentación y materiales electorales, mismos que se usarán como base para fundamentar jurídicamente la urna electrónica dentro del proceso para elegir al jefe de gobierno en la CDMX y eventualmente en las elecciones diputados locales,

²⁵⁹ Jurisprudencia 29/2010. URNAS ELECTRÓNICAS. EL ARTÍCULO 233 C DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, AL REGULAR SU USO, NO PONE EN RIESGO LAS CARACTERÍSTICAS EXIGIDAS PARA EL SUFRAGIO ACTIVO EN LA CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA, NI LOS PRINCIPIOS RECTORES DE LA MATERIA ELECTORAL. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 2592.

²⁶⁰ Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2019, *ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos para instrumentar el Voto Electrónico en una parte de las casillas de los Procesos Electorales Locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020*, consultado el 26 de mayo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583119&fecha=30/12/2019

alcaldes, concejales, y autoridades tradicionales de los pueblos originarios de la ciudad con su respectiva aprobación, se debe recordar el caso coahuilense en 2009 con el municipio de San Buenaventura.

En este orden de ideas, resulta necesario que la urna electrónica sea implementada paulatinamente alrededor de toda la República mexicana con el fin de recoger experiencias relacionadas con su regulación y ofrecer elementos a las autoridades administrativas electorales, a partidos, organizaciones civiles y potencialmente a los legisladores para plantear mecanismos operativos en la emisión del sufragio en cada entidad federativa; en relación con la observancia obligatoria de los valores de universalidad, secrecía, libertad e individualidad previstos constitucional y legalmente²⁶¹ además de los principios mencionados de la función electoral se debe asegurar que la urna electrónica no vulnere dichos principios y valores para avanzar realmente al desarrollo de la democracia.

Aunque en la normatividad electoral no esté prevista de manera expresa que la votación electrónica sea posible en los procesos federales y locales, la autoridad puede realizar interpretaciones sobre términos establecidos como «boleta», «documentación» y «materiales electorales» con el fin de hacer utilizables mecanismos tecnológicos alternos que beneficien el actual procesamiento de las etapas comprendidas en todo el proceso electoral,²⁶² pero si se toma en cuenta que una autoridad no puede hacer más de lo que le exige la propia ley entonces dichas interpretaciones pueden ser objeto de impugnaciones, las cuales, al ser resueltas por la autoridad jurisdiccional en su amplia competencia, puede determinar que se hace con base en un beneficio mayor dirigido a la sociedad mexicana al contribuir al desarrollo democrático.

Según el acuerdo citado anteriormente, con el desarrollo de aplicaciones tecnológicas se lograría una eficacia procesal en la documentación electoral y los resultados de la jornada electoral en los que existe la posibilidad de fomentar la

²⁶¹ *Idem.*

²⁶² *Idem.*

participación ciudadana,²⁶³ sin embargo, posterior a esta afirmación y conforme a la presente investigación, no se encuentra relación alguna de la eficiencia documental electoral con la participación ciudadana, lo que resulta en una mezcla de soluciones para distintas problemáticas, cada cuestión debe tratarse desde enfoques que permitan su correcta solución.

Las soluciones que traerán consigo la emisión electrónica documental electoral y los resultados de la jornada electiva se verían reflejados en la disminución de errores aritméticos, el gradual ahorro de materiales utilizables en un solo proceso electoral, decrecimiento de actividades por los integrantes de las mesas directivas de casilla, las deducciones en presentación de impugnaciones perentorias dedicadas al escrutinio y cómputo de las elecciones, aunado a los siguientes beneficios:

- la eliminación de impresión de boletas electorales y de documentación que se usa con el método actual
- la sustitución del mecanismo tradicional para recibir el voto por uno que contemple la urna electrónica
- disminución de la impresión en documentos complementarios a la jornada electoral
- reducción de los controles en el almacenamiento de la documentación y los materiales en las bodegas centrales y los transportes para su distribución
- eliminación de casillas de escrutinio y cómputo actual, además de los errores aritméticos en sus procesos
- desaparición de boletas sobrantes o faltantes
- se elimina la necesidad de capacitar a los funcionarios de los centros de recepción en el llenado de las actas mencionadas
- en la capacitación de los funcionarios de casilla se suprime el armado de casillas, y la clasificación, conteo, y registro de votos en la casilla
- los resultados se proyectan directamente en las instalaciones centrales de la autoridad electoral

²⁶³ *Idem.*

- simplificación en la integración del paquete electoral.²⁶⁴

Estos beneficios son enunciativos de una gama que se puede ampliar en cada proceso autorizado con las tecnologías de la información y comunicación aplicadas, pues en cada proceso en el que se use la urna electrónica resultarán nuevas experiencias, obstáculos y formas de resolverlos; además de un progreso en cuanto a su empleo, no se debe dotar de un beneficio mayor a un mecanismo que no puede ofrecerlo, en este caso, el fomento a la participación ciudadana, porque en este caso se está dejando a un lado la obligación de los actores políticos y de las autoridades asegurar la certeza desde sus ámbitos de competencia.

En el caso de los actores políticos al reconocer los resultados obtenidos en las urnas y no realizar comentarios que pongan en duda la capacidad técnica especializada, por otro lado, en el caso de las autoridades electorales con su actuar y la forma de transparentar sus decisiones pueden conseguir un blindaje para rechazar cualquier tipo de argumento que trate de menoscabar sus acciones.

Si bien la norma contempla el uso del papel como forma tradicional para emitir el voto, tras el análisis y la interpretación evolutiva de las normas contenidas en la CPEUM y de la LGIPE en concordancia con las facultades normativas del INE se tiene la posibilidad de adecuar aspectos operativos con el fin de emitir, recibir y computar los votos con la tecnología, siempre cuidando los principios constitucionales y legales vistos.²⁶⁵

De lo anterior deriva la posibilidad del empleo de la urna electrónica, pues la autoridad no parte desde un precepto concreto, sino que lo hace a partir de interpretaciones sistemáticas, funcionales y conjuntas de distintas normatividades, a pesar de esta afirmación que podría resultar útil en el uso a corto o mediano plazo, lo recomendable para institucionalizar el voto electrónico a través de una urna digital es por medio de una reforma a la norma para hacer permisible en todos los ámbitos

²⁶⁴ *Idem.*

²⁶⁵ *Idem.*

su utilización y evitar impugnaciones por presuntas violaciones a los derechos político-electorales de los ciudadanos.

En otro orden de ideas, la autoridad ha implementado ya el uso de las tecnologías con el fin de agilizar actividades relacionadas con los procesos electorales, por ejemplo, se tienen algunos de ellos:

- Sistema de Información sobre el Desarrollo de la Jornada Electoral (SIJE): sirve para el seguimiento, registro y atención de incidencias en la etapa de la jornada electoral.
- Sistemas de Registro de Actas de Escrutinio y Cómputo de Casilla, para los Cómputos Distritales y de Circunscripción, de Cómputos de Entidad Federativa para la Votación de Mexicanos Residentes en el Extranjero, y de Mesas de Escrutinio y Cómputo (SIMEC): sirve para realizar los escrutinios y cómputos de cada elección en todos los ámbitos competenciales.
- Sistema de Resultados y Declaraciones de Validez en las Elecciones: como lo indica su nombre, es utilizado en la tercera etapa del proceso electoral.
- Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP): da a conocer los resultados preliminares de las elecciones a través de la captura y publicación de los datos proporcionados por los funcionarios de casilla en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas que se reciben en los centros de acopio y transmisión de datos.
- Sistema Integral de Fiscalización (SIF): ayuda a las tareas inherentes a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales y locales.²⁶⁶

Como se puede observar, las autoridades locales y la nacional han desarrollado numerosos sistemas que permiten la interacción entre sus órganos de una forma más simple y rápida. Estas comunicaciones tecnológicas permiten agilizar procesos y hacer eficientes recursos económicos destinados para cada dependencia, además de ser más amigables con el ambiente.

²⁶⁶ *Idem.*

Si se autoriza el empleo de la urna electrónica en la captación del voto de los procesos electorales se permitiría un ahorro del papel, facilitaría las tareas de los funcionarios de la mesa directiva de casilla y los resultados de cada una se conseguirían con mayor exactitud y rapidez, conforme a los resultados obtenidos con el ejercicio en Jalisco; de estos beneficios puede verse la fortaleza en principios que rigen la democracia, como la transparencia, la objetividad y la certeza.

Evidentemente con la fortaleza de estos principios no se erradicaría la forma en la que la ciudadanía tiene conceptualizada a la administración pública en sus tres ámbitos competenciales ni en los organismos constitucionalmente autónomos, pues como se ha visto en capítulos anteriores esa es una tarea conjunta que no se soluciona con un mecanismo electrónico, sino con el cambio de una paradigma que se ha construido a partir de 1977, situación que difícilmente pueda cambiarse de un momento a otro.

Lo que sí es real es la iniciación de una era donde se deben poner en prelación las causas por las que el sistema político mexicano tiene una merma con la ciudadanía, al evitar culpar al método de votación la derrota de cualquier partido político, pues si se habla sobre una disminución de errores aritméticos, lo que se espera es la ausencia de argumentos falaces contra la autoridad encargada de administrar las elecciones federales y rectora de la materia electoral.

El Instituto Nacional Electoral, en el acuerdo comentado a lo largo de este apartado, expone una serie de razonamientos que explican y justifican el contenido de los lineamientos para poder aplicar la urna en los estados de Coahuila e Hidalgo, esta reglamentación potencialmente puede ser retomada para su uso en la CDMX al aplicar en la misma calidad de entidad federativa y con las condiciones jurídicas necesarias para ser empleado como se propone en esta investigación.

Otro de los beneficios es la disminución a la carga de trabajo que tienen los funcionarios de casilla en la jornada electoral, lo que facilitaría que los resultados se produzcan con mayor exactitud y rapidez, libre de errores humanos y con la confiabilidad que proporcionan las auditorías hechas por instituciones académicas y empresas dedicadas a la materia; estas acciones contribuyen al fortalecimiento

de la democracia a través de la transparencia, objetividad y certeza, acordes con las políticas públicas de un gobierno que utiliza las tecnologías de la información para la gestión, planificación y administración.²⁶⁷

Se contribuye a la transparencia por los elementos que ofrece la urna electrónica, pues los resultados del escrutinio y cómputo del día de la jornada electoral no están sobre el arbitrio de funcionarios de la mesa directiva de casilla sino que el mismo aparato muestra los votos que fueron realizados en el periodo de recepción al cerrarse calcula de forma automática y sin errores cuántos sufragios fueron para cada partido sin pasar por decisiones humanas, lo que convierte a la urna en un mecanismo que coadyuva a la transparencia con los resultados obtenidos en cada una sin pensar en un posible fraude al proceso electoral.

En cuanto a la objetividad que puede ofrecer la urna electrónica es respecto a la oportunidad de anular el voto de aquel ciudadano que así lo desee, además de eliminar situaciones en las que el escrutador tenía la posibilidad de decidir si un voto era válido o no, estas cuestiones facilitan la tarea de participar en una jornada electoral, pues sólo se limita a aperturar las urnas mediante códigos de acceso y cerrarlas con otros para seguridad de todos los intervinientes.

Las prácticas del escrutador en la jornada electoral eran determinantes en una casilla para otorgar a determinado partido la adjudicación de votos que no fueran lo suficientemente claros en su determinación, a manera de ejemplo, se tiene que razonar si un elector decidió anular su voto o decidió elegir a un partido de una coalición en una situación concreta. Otro beneficio de la objetividad es la simplificación de la capacitación a los funcionarios de casilla, pues en las actuales formas de hacerlo resulta un tanto extenuante la forma en la que se debe actuar en circunstancias específicas que con la urna electrónica no serían aplicables al caso concreto.

Por lo que se refiere a la certeza dentro de la urna electrónica es menester señalar que este instrumento contiene meta mecanismos que confieren seguridad

²⁶⁷ *Idem.*

a su empleo, como las auditorías hechas por instituciones académicas de renombre nacional y empresas internacionales que dedican sus actividades a revisar mecanismos tecnológicos aplicados a democracias nacionales; recientemente la Universidad Nacional Autónoma de México a través de la Dirección General de Cómputo y de Tecnologías de Información y Comunicación realizará dicha auditoría al sistema informático para verificar su cumplimiento con las disposiciones y criterios establecidos en la LGIPE y normas afines con el fin de validar su aplicación en las entidades federativas de Coahuila e Hidalgo.²⁶⁸

La certeza es una piedra angular dentro del proceso democrático, pues es el principio que fija las reglas por las cuales cada partido y candidato contendrán por un cargo de elección popular, dichas figuras regulan el previo, durante y después de la jornada electoral, además de asegurar una contienda equitativa con las condiciones necesarias para que la ciudadanía misma no tenga afectaciones en su vida diaria; la certeza en la urna electrónica está enfocada a asegurar que los resultados arrojados en el cierre de la misma sean congruentes con el número de personas que sufragaron.

Como se ha mencionado, el INE tiene facultades expresas constitucionalmente para expedir reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de impresión de documentos y producción de materiales electorales. Bajo esta tesitura con el favorecimiento del uso de las tecnologías incide de forma directa con la confiabilidad de los procedimientos y mecanismos que se emplean en la organización de los procesos electorales, con lo que se asegura un óptimo ejercicio de los derechos político-electorales garantizados constitucionalmente.

El argumento sobre si la tecnificación del proceso de recepción del voto aumenta la participación ciudadana resulta, desde la perspectiva jurídica inválido, al ser dos cuestiones diferentes en sus resoluciones deben estudiarse por separado. La posible mitigación a la abstención en los procesos democráticos no es tarea de la urna electrónica, corresponde a la ciencia política revisar y estudiar los efectos

²⁶⁸ López Ponce, Jannet, "UNAM auditará sistema de voto electrónico del INE que se usará en 2021" *MILENIO*, junio de 2020.

que han tenido las acciones u omisiones de cada integrante partidista respecto a la institución donde militan y las relaciones con otros centros políticos que se generan en cada integración en ambas cámaras federales y locales.

En el ámbito jurídico se han expuesto razonamientos que hacen posible el voto a través de la urna electrónica en la Ciudad de México, es viable su utilización y el deber de la autoridad, tanto nacional como local, es la coordinación que debe existir con las delimitaciones competenciales, además de la emisión de lineamientos que regulen el actuar de cada interviniente, la prevención, seguimiento y sanción de acciones u omisiones que pretendan vulnerar el sistema tecnológico. Ahora es momento de analizar las perspectivas políticas y sociales que tiene la capital para recibir la socialización de la urna electrónica y cuáles serían las mejores prácticas para implementarla con miras a pasar de una votación en papel a una tecnológica libre de errores de escrutinio y cómputo de una manera gradual.

La normativa actual permite implementar la urna electrónica en la elección de la jefatura de gobierno de la CDMX, por lo que sigue estudiar la posibilidad política que tiene el mecanismo de ser aplicado, al necesitar de consensos generados entre todas las fuerzas políticas y otros elementos a considerarse.

4.2 Consideraciones políticas

Ahora corresponde abordar las consideraciones políticas que rodean la implementación de la urna electrónica con la finalidad de conocer cuáles han sido las posturas formales y materiales de los representantes de cada partido político.

Para efectos de estas consideraciones se entenderá como el ámbito político a los entes de interés público delimitados en el artículo 41 constitucional, las autoridades administrativas y las agrupaciones políticas que intervienen en el proceso para materializar la voluntad popular a través de la democracia representativa que tiene la federación y las entidades federativas, entre ellas, a la Ciudad de México.

La pregunta que se va a responder en este apartado es ¿políticamente qué se necesita para que la urna electrónica se pueda utilizar en las elecciones a la jefatura de gobierno?, esta interrogante se puede contestar dividiendo la respuesta en tres instancias.

En primera instancia se debe entender que el consenso entre instituciones políticas es fundamental y primordial para lograr cualquier objetivo en la materia electoral, adicional a que las agrupaciones políticas en los procesos electorales cumplan con su función de incentivar la participación ciudadana y generen un debate informado sobre el uso de las tecnologías de la comunicación aplicadas a elecciones vinculantes, pues estos primeros pasos son esenciales para que se considere hecho cualquier cambio.

La democracia es una forma de organización social, cada sociedad puede tener variables y representaciones diversas, como la directa, representativa, burguesa, etc., en México existe una crisis en la materia, lo que ha erosionado la idealización del mejoramiento estructural desde la década de los setenta, desde las perspectivas de Romero y Téllez,²⁶⁹ se plantea revalorar, adaptar y transformar los procedimientos democráticos actuales con el fin de revitalizarlos y hacer frente a la crisis por la que atraviesa la nación. Se difiere con la idea de estos autores, pues como se ha estudiado en el capítulo dos y tres, la forma de revitalizar y recomponer la erosión que aqueja a la democracia mexicana es con el cambio del paradigma que tienen los partidos políticos nacionales y locales, anteponiendo la ideología que representan y no formando alianzas con fuerzas que no empatan con las suyas.

Manuel Jiménez de Parga²⁷⁰ expone que a mediados del siglo XX el profesor Georges Vedel explicaba en el Instituto de Estudios Políticos de París que la democracia es un sistema de cinco diálogos políticos:

- Primer diálogo: se da entre el poder constituyente y el poder constituido, este intercambio de razonamientos en la estructura política hace posible su

²⁶⁹ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.* p. 119.

²⁷⁰ Jiménez de Parga, Manuel, "Los diálogos de la democracia, verano 2005", *ABC*, p.3, septiembre de 2005.

flexibilización y una evolución que no permite desestabilizaciones en su cambio.

- Segundo diálogo: ocurre entre gobernantes y gobernados, esta es la fórmula adecuada para tener aproximaciones sobre identificar a quiénes mandan y quiénes obedecen sin vulnerar cargas de trabajo establecidas en la sociedad.
- Tercer diálogo: se origina entre los órganos legislativo y el ejecutivo y responde a la exigencia de eficientar las relaciones que son complicadas por asambleas numerosas con los órganos del ejecutivo, quienes tienen la facultad de incidir directamente en sus tópicos competenciales.
- Cuarto diálogo: es entre la mayoría y la minoría, lo que vuelve fundamental una auténtica democracia, lo que origina la creación de consensos entre representantes de todas las ideologías políticas que hay en un delimitado territorio.
- Quinto diálogo: realizado entre el Estado y los grupos de poder, entre los que hay una constante contienda de intereses generales y los particulares.

Jiménez de Parga propuso también un sexto diálogo aplicado a la realidad vivida entre la unión europea y los estados que la componen; al tomar en cuenta los cinco diálogos propuestos por Vedel y con la actual problemática que enfrenta el sistema electoral respecto a su centralización en México conviene hacer la misma propuesta de incluir un diálogo entre el Estado y sus partes integrantes para conocer sus particularidades y no dar por hecho que el beneficio más grande en la materia electoral es aminorar el gasto público.

Dentro del primer diálogo se contempla una diferenciación entre poderes políticos que, por su naturaleza, tienen la posibilidad de modificar principios y de adaptarlos a normas que permiten materializarlos, respectivamente. En el caso mexicano se ha visto que esta interacción no es del todo profunda, pues en el sexenio de Enrique Peña Nieto se realizó un «Pacto por México» en el cual se hicieron reformas estructurales para adecuar el sistema jurídico mexicano en ámbitos específicos con la finalidad de responder a deficiencias que no se contemplaban en la CPEUM, sin embargo, en la actual administración de AMLO

dichas reformas fueron derogadas con apoyo del poder constituyente, lo que demuestra que no es garantía la rigidez de la constitución para asegurar una estabilidad jurídica-política.

En el segundo aborda la fórmula para advertir los deberes y obligaciones que tiene cada actor en la sociedad, no obstante, no se comparte la adjetivación sobre «gobernantes» y «gobernados» propuesta por Vedel y consentida por Jiménez, al considerar que la terminología que se usa respecto a las personas que laboran en la administración pública y en alguna dependencia legislativa o judicial debe llamárseles «servidores públicos», pues están al servicio de la ciudadanía y no bajo un sometimiento coercitivo. De lo anterior, se tiene que las obligaciones y deberes de cada ciudadano están hechas conforme al pacto social que existe en cada Estado y de las libertades que existen para desempeñarse en trabajos lícitos, asociarse libre y pacíficamente, expresarse sobre cualquier tema, etc.

El tercer diálogo entre los órganos legislativo y ejecutivo se crea con el propósito de agilizar comunicaciones que, por la propia naturaleza física del órgano legislativo, entorpecen la correspondencia intergubernamental; por ello, la cámara de diputados tiene a su disposición la subdirección de relaciones institucionales y la unidad de enlace legislativo por parte de la cámara de senadores, estas entidades permiten una comunicación efectiva entre órganos electos popularmente y con una mayor eficacia. Dicha relación determina la calidad entre los elementos democráticos que tiene cada sociedad, pues debe existir una correlación y contrapesos entre éstos para lograr una mejora en cada actuar.

El cuarto está inmerso en los órganos legislativos federal y locales, al ser los representantes de la ciudadanía en ámbitos competenciales diferentes cabe saber la opinión de grupos representados en las cámaras; el sistema electoral mixto que tiene México permite que todos tengan voz y voto en las decisiones que repercuten en la sociedad, con el sistema de representación proporcional se da la pauta para que las minorías que cumplen con el umbral constitucional requerido tengan acceso a una curul y a un escaño en cada cámara, lo que se refleja en las 32 entidades federativas con la obligación de no contravenir a la CPEUM.

Sobre el quinto es posible advertir que, adicional a los fines estadistas contemplados en la norma máxima mexicana, hay intereses particulares en los que no llegan a empatar con los generales de la sociedad y suelen ser incompatibles unos con otros. Por ello es fundamental el diálogo y retroalimentación de cada parte, así se logra una estabilidad económica-social donde los agentes económicos nacionales e internacionales tienen la certeza del funcionamiento y beneficio mutuo entre Estado-iniciativa privada.

El sexto diálogo propuesto trata de dar cabida a la interacción entre la federación y las entidades federativas, además de los organismos constitucionalmente autónomos que, por definición, no están subordinados a los tres órganos tradicionales y que inciden en la democracia representativa, constitucional y sustancial de la nación. Esta correspondencia es primordial en el equilibrio democrático al fortalecer la estructura electoral, pues permite conocer, reflexionar y modificar los puntos débiles que son conocidos a partir de los núcleos más pequeños en la federación.

La correlación hasta ahora descrita pone de manifiesto que el uso de la urna electrónica debe pasar por cada uno de los diálogos entre cada parte de la compleja red de autoridades existentes en los Estados Unidos Mexicanos y particularmente en la Ciudad de México y lograr una aceptación en cada una de ellas, además de favorecer a cada grupo social con intereses generales y particulares. El mecanismo tecnológico tiene por fin último beneficiar a la sociedad, al acotar posicionamientos contrarios a la autoridad que es la encargada de llevar el proceso electoral.

Desde el 2009 se han presentado iniciativas en el Congreso de la Unión para modificar el régimen normativo electoral y dar la aprobación de una votación electrónica, sin embargo, el freno de avance en el tema deriva en responsabilidades atribuibles a los partidos políticos, así como la decadencia en la participación política ciudadana, lo que ocasiona el fenómeno del abstencionismo.²⁷¹

²⁷¹ Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

Las posturas partidistas cuando se puso a debate la posible sustitución de la boleta en papel en el sexenio de Felipe Calderón fue la percepción de desconfianza y su eventual desplazamiento en el escenario electoral, pues en cierta medida sugerían un menor grado de control en la organización y fiscalización de los procesos electorales en el escrutinio y cómputo de la jornada electoral.²⁷² Actualmente la realización de ejercicios de participación ciudadana en la capital del país y con las auditorías hechas por instituciones académicas con prestigio internacional los institutos políticos han visto fehacientemente que el sistema electrónico por internet se ha robustecido en gran medida.

Las autoridades electorales han mejorado en cada experiencia el mecanismo para la ciudadanía y para los partidos, no sólo en formas técnicas sino en formas normativas, con la facultad del INE se logró que jurídicamente fuera posible la aprobación de las urnas electrónicas en los procesos de Coahuila e Hidalgo en 2020 donde los partidos fueron parte de la discusión. Posiblemente en las elecciones concurrentes de 2024 se visibilice la oportunidad legislativa de plasmar en la norma esta prerrogativa tecnológica sin necesidad de usar la facultad reglamentaria del INE para hacerlo posible.

Por otro lado, no se debe olvidar que los partidos políticos se encuentran actualmente en una etapa de crisis representativa, quienes están sujetos a presiones endógenas y exógenas lo que ha debilitado su capacidad de representar fidedignamente a la ciudadanía que votó por ellos en las elecciones constitucionales y consiguientemente su ejercicio gubernativo; dicha crisis mengua en el sistema de partidos que está íntimamente ligado al político y que trae como consecuencia el detrimento cualitativo democrático y sus procedimientos.²⁷³ Si se continua bajo esa tesitura se podría aumentar las candidaturas independientes y la probable desaparición de este vehículo de interés público entre ciudadanía y gobierno.

Cada institución política colectiva e individualmente debe reflexionar sobre ajustes necesarios a sus procedimientos de interlocución para revitalizar su

²⁷² *Idem.*

²⁷³ Peschard citada en Romero Flores, Rodolfo y Téllez Valdés, Julio Alejandro, *óp. cit.*

correspondencia con la sociedad base de su esencia, debe avocar sus esfuerzos en las nuevas generaciones que son distintas en sus formas de comunicación para crear espacios públicos comunes y poder entablar relaciones que le serán útiles para mejorar desde dentro y fortalecer potencialmente los canales democráticos.²⁷⁴

Adicional a esta primera necesidad de generar consensos y con el análisis de Peschard es dable entender que debe existir una correcta utilización de medios comunicativos de cada institución y la ciudadanía, pues es una tarea que se ha olvidado y que resulta un tema preciso para que cada elector tenga conocimiento de las actividades y proyectos que hay en la agenda de cada partido político con el fin de generar una educación cívica acorde con las necesidades del país; este tema puede ser objeto de estudio en las carreras de ciencia y comunicación política, sabiendo que el conocimiento jurídico está ligada a otras ramas sociales para un mejor desarrollo democrático.

De lo anterior, conviene revisar la tesis presentada por Berenice Lara Molina²⁷⁵ respecto a la crisis de representación que tienen las instituciones políticas y el ofrecimiento de alternativas para combatirla para dar respuestas oportunas y eficaces a las demandas ciudadanas. Las redes políticas que propuso la también catedrática de la Facultad de Derecho de la UNAM se presentan como instrumentos de gobernabilidad que tienen la capacidad de fortalecer la construcción de consensos ante la crisis y se conciben como una forma particular de gobierno de los sistemas políticos modernos al centrarse en los procesos en los que se elaboran y ejecutan las políticas públicas.²⁷⁶

Lara afirma que, por medio de las redes se puede dar una respuesta efectiva a los problemas sociales, se garantiza la articulación y movilización de los recursos dispersos entre una interdependencia funcional de entes públicos, privados y sociales en la obtención de políticas. Así, la interrelación del gobierno con

²⁷⁴ *Idem.*

²⁷⁵ Lara Molina, Berenice, *Estudio y análisis de las redes políticas como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia en México*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2011.

²⁷⁶ *Ibidem*, p. VI.

organizaciones no gubernamentales, sector empresarial y sectores poblacionales da la posibilidad de solucionar problemas reales; por consiguiente, se conjunta el interés de todos los actores en tópicos concretos, donde la ideología política o partidista pase a un segundo plano y se encauce la participación ciudadana a fin de contribuir a la solución de problemas específicos.²⁷⁷

En el sistema político-electoral los partidos representan un gobierno representativo, y poseen un rol fundamental para el acceso a cargos públicos, por lo que deben incidir en los medios de comunicación masivos para externar sus logros, cualidades, intereses a representar dentro de un gobierno, fortalezas y proyectos a futuro. Los medios de comunicación tienen instrumentos y mecanismos para imponer su opinión sobre las demás la facilidad de proporcionar información a un número de personas extenso, además que podrían fijar maneras de pensar en la sociedad, por otro lado, son un espacio de discusión pública y de participación política entre el sistema público y la sociedad, convirtiéndose en un encuentro que permite el constante debate de ideas, opiniones e intereses diversos.²⁷⁸

En esta tesitura, la libertad de expresión representa un garantismo en la voz de todos los mexicanos para temas referentes a la política, pero es necesario ver qué límites tiene esta libertad, pues no en pocas ocasiones en los procesos electorales se vislumbra que los candidatos o representantes de partidos políticos usan esa libertad consagrada en el artículo sexto constitucional para demeritar el profesionalismo de las autoridades en la materia y buscar sembrar dudas a través de una narrativa de un posible fraude electoral respecto a la certeza de las elecciones y generar desconfianza entre la ciudadanía, lo que pone en riesgo al sistema democrático.

Conviene subrayar que estos deméritos en contra de la autoridad no es tema novedoso, al contrario, parte de las estrategias de campaña de candidatos partidistas aborda un posible fraude en caso de no lograr un resultado favorable. Esta actividad no es exclusiva de la nación mexicana, alrededor del mundo existen

²⁷⁷ *Ibidem*, p. VI y VII.

²⁷⁸ Carpizo citado en Lara Molina, *óp. cit.*, p. 13.

actores políticos que desde antes de los comicios a participar construyen discursos en los cuales se colocan como víctimas en conspiraciones hechas por el gobierno, oposición, autoridades electorales, sectores privados o entes extranjeros en su contra para evitar que ganen la elección a contender, sin presentar ninguna prueba para sustentar sus dichos.²⁷⁹

Espinosa también menciona que un estudio elaborado por especialistas de universidades norteamericanas explora los efectos de acusaciones de fraude electoral y la repercusión de las elecciones con un daño irreversible en la confianza ciudadana sobre el sistema electoral. Las conclusiones señalan que las acusaciones sin sustento pueden minar la confianza en las elecciones y aunado a los reclamos que pueden ser políticamente coincidentes con las creencias del receptor y los efectos no pueden mitigarse mediante la verificación de hechos, así, la extensión de estas afirmaciones infundadas amenaza la confianza en las elecciones y por conclusión a la democracia misma.²⁸⁰

La tarea primordial de los candidatos y de los partidos mismos es la erradicación de estas construcciones de fraude electoral, merman la seguridad que se tiene a las instituciones y a la legislación que ofrece mecanismos idóneos para asegurar que cada proceso sea llevado a cabo por personal capacitado y con los estándares técnicos necesarios en el contexto nacional.

Desde esta óptica se distingue que la calidad de las elecciones y de la democracia no está a cargo de un mecanismo tecnológico, sino que recae sobre los actores que intervienen en ella; al concatenar la posibilidad de emplear la urna electrónica con la actual forma de hacer política en la CDMX se puede atisbar un posible fallo en su implementación, por ello, es deseable que antes de proponer cualquier cambio en los procedimientos para recabar el voto, su escrutinio y

²⁷⁹ Espinosa Silis, Arturo, *MVS Noticias*, publicación el 24 de junio de 2020, consultado el 24 de junio de 2020, de Columnas: <https://mvsnoticias.com/columnas/narrativa-del-fraude-electoral/#gsc.tab=0>

²⁸⁰ *Idem.*

cómputo es preferible mejorar la calidad democrática desde sus instituciones políticas y sus candidatos.

En segunda instancia es imperativo que las autoridades electorales en sus dos esferas competenciales: nacional y local puedan emprender acciones en beneficio de la tecnología con la permisión jurídica que se mencionó anteriormente; la naturaleza del organismo constitucional autónomo responde al carácter de la materia electoral, pues fue creado a partir del impedimento material de la SCJN, como se vio en el capítulo uno de la presente investigación, formalmente está inmersa en la ciencia jurídica, pero materialmente se obliga al INE y a los respectivos OPLES a dialogar con los entes de interés público de cuestiones metajurídicas, razón por la que la SCJN declinó ser la máxima autoridad en materia electoral y únicamente pronunciarse sobre la constitucionalidad estas normas en sentido general y abstracto.

Otra de las cuestiones a tratar es el procedimiento por el cual son elegidos los consejeros electorales nacionales, pues es el órgano legislativo federal el que lleva el proceso de designación a través de la Junta de Coordinación Política en conjunto con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, ambos organismos constitucionales autónomos. En este proceso la designación se realiza con base en la votación de las dos terceras partes de los diputados presentes, por lo que deja en el ámbito político la decisión de saber quiénes se encargarán de hacer cumplir las funciones electorales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Fácticamente se ha visto en la integración del consejo general del INE que algunas de las posturas de consejeros son encaminadas a salvaguardar actos que benefician a ciertos partidos perjudicando a otros y a la contienda electoral misma, además que suelen ser a los que tienen afinidad o quienes votaron por ellos para ejercer el cargo, dichas situaciones pueden derivar en decisiones parciales y con miras a proteger intereses particulares sobre los generales.

Corresponde al máximo órgano colegiado electoral la guía y salvaguarda de los principios constitucionales sobre la función electoral, que determina la independencia del organismo constitucional autónomo a través de sus resoluciones y sus relaciones con los órganos jurisdiccionales federal y locales, pues la estructura electoral comprende un engranaje institucional encaminado a mejorar el sistema democrático.

Por mandato de la LGIPE, el CG del INE elige a los consejeros electorales de los 32 OPLES, antes de la reforma de 2014 éstos se elegían por cada congreso local pero en varias ocasiones los nombramientos no se basaban conforme a las aptitudes que requería el cargo, sino por cuotas a cubrir por cada partido y así se permitía que hubiesen discrepancias entre los miembros de cada instituto electoral; en la actualidad se nombran desde la autoridad rectora en la materia, pero queda el cuestionamiento social de saber ahora si los consejeros locales deben responder a las exigencias y peticiones del INE, esa respuesta debe estar en la agenda política de cada entidad y conjuntarlas para obtener conclusiones.

En tercera instancia se debe observar que cada partido político cumpla con sus funciones de ser un vehículo de la voluntad popular y crear canales adecuados para informar sus acciones y omisiones con su debida justificación, para ello, debe estar en estrecha vinculación los medios de comunicación masiva, ésta debe estar presente a lo largo de todo el mandato legislativo y ejecutivo, no sólo en periodo de campañas, pues resulta que en el periodo que no hay elecciones los partidos políticos no hacen un trabajo extenso en sus usos de tiempo en radio y televisión para informar a la ciudadanía sobre los avances que tienen en las obligaciones constitucionales.

El magistrado Ernesto Camacho Ochoa²⁸¹ afirma que, para recuperar o fortalecer la confianza en las instituciones jurisdiccionales, administrativas y de los partidos por extensión, se necesita emplear una comunicación efectiva; y para ello,

²⁸¹ Camacho Ochoa, Ernesto, “Comunicación en las decisiones judiciales, infografías y redes” conferencia presentada en el seminario virtual: *Serie de debates e-lectorales* el 15 de junio de 2020.

cada partido integrante del sistema tiene la obligación de adaptar sus comunicaciones a las nuevas tecnologías y a un sector joven que dista de consumir información a través de medios tradicionales.

Las consecuencias que traen consigo esta adaptación es la permanencia en la arena política y su continuación como puente entre gobierno y ciudadanía, de lo contrario, puede ser el inicio de la extinción de estos entes de interés público. De acuerdo con el Latinobarómetro,²⁸² la pregunta sobre la confianza hacia los partidos es alarmante, pues de un universo de 1,200 personas mexicanas, más del 70% manifestó que tenía poca o ninguna confianza para estas instituciones, de este porcentaje, las edades abarcaron desde los 15 hasta más de 61 años. Al comparar la información con Latinoamérica se muestra que los partidos ocupan el último lugar de confianza en las instituciones sobre democracia y sociedad con un 13%, como se exhibe en la siguiente tabla:

| Institución | Porcentaje de confianza |
|---------------------------|-------------------------|
| Iglesia | 63% |
| Fuerzas Armadas | 44% |
| Policía | 35% |
| Instituciones electorales | 28% |
| Poder judicial | 24% |
| Gobierno | 22% |
| Congreso | 21% |
| Partidos políticos | 13% |

Fuente: Elaboración propia con información de (Latinobarómetro. Informe de 2018, 2018)

²⁸² Latinobarómetro, “Informe de 2018”, *Corporación Latinobarómetro*, consultado el 01 de julio de 2020, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

Estos datos demuestran que en cada vez más se pierde la confianza en estas instituciones democráticas, pues en 2013 se registró una confianza de 24%, lo que pone de manifiesto que los partidos se encuentran en un momento negativo similar al que tuvieron en los años que precedieron la crisis asiática al final del milenio; el desencanto con la política ha llevado a la fragmentación de los partidos, la crisis de representación y procesos electorales donde se eligen a líderes populistas, motivos que no son exclusivos de México, pero que forman parte de la región latinoamericana, ya que en El Salvador se tiene una confianza de 5%, Brasil con 6% y Perú con 7%.²⁸³

En la materia de comunicación política es menester generar la efectividad en sus mensajes, para informar y hacer notar a la ciudadanía en general que cada actuación no es por beneplácito de los dirigentes en turno, sino que son acciones conformes a normas que rigen su vida electoral, como la Ley General de Partidos Políticos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Material Electoral, entre otras.

En relación con las intervenciones políticas sobre el tema de aplicación de las tecnologías de la comunicación dentro de los procesos electorales, estas deben ir concatenadas con los rubros jurídicos y sociales para mejorar la técnica de escrutinio y cómputo de los votos, pues el mecanismo no puede estar «solo», sino que requiere de la unión de voluntades de cada actor político.

Ahora, para revisar cuáles son las características políticas actuales del proceso electoral conviene recordar que en el segundo capítulo de esta investigación se revisó la situación política del proceso electoral concurrente de 2018, cuáles fueron las problemáticas por las cuales se pudo vulnerar la certeza en las urnas y que, por motivos históricos, no ocurrieron, a saber, el impresionante apoyo ciudadano que contaba AMLO y el partido que lo acompañaba.

Esta situación fue fundamental para que no se pensara en un posible fraude como se espentó en los procesos electorales de 2006 y 2012. La cuestión que debe

²⁸³ *Idem.*

estar en la agenda actual será el apoyo político hacia las instituciones encargadas de organizar las elecciones al no atacar mediáticamente sus decisiones y mostrando el respeto absoluto a sus actos emanados como autoridad máxima en la materia, además de reconocer que cada integrante que conforma al INE y los OPLES en las entidades son elegidos por una pluralidad de ideologías representadas en el órgano legislativo y que su actuar responde a la sociedad mexicana, no a un grupo con intereses particulares.

Antes de las alternancias que pasó el sistema político mexicano a partir del año 2000 las críticas hacia la autoridad electoral eran una constante, algunas de ellas con argumentos sólidos y otros frívolos, pero con el común denominador de la falta de transparencia, objetividad y certeza a cada proceso. Por ello, desde la instauración de un órgano autónomo conformado por ciudadanos y con menos injerencia de los órganos tradicionales se ha trabajado en colocar al ciudadano y no a las autoridades en el centro de la discusión, hacer notar la influencia que tiene cada uno de los electores para exigir comicios transparentes, carentes de vicios y logrando la certeza en cada acción.

Esta idea de centralizar al ciudadano es viable siempre que se tenga la conciencia de equilibrar y conseguir la equidad en todos los habitantes de la Ciudad de México, pues según el indicador de pobreza realizado por el CONEVAL, en 2018, 2,682.7 mil personas vivían en situación de pobreza, 2,529.4 en pobreza moderada y 153.3 mil personas en pobreza extrema; estos datos demuestran que el 61.1% de la población capitalina padece pobreza en una de sus tres vertientes. No es así con la población que sufre por carencias sociales, ya que ésta la padece el 58.9% de la ciudadanía.²⁸⁴

La confrontación de datos expuesta aduce que la población capitalina que tiene carencias en lo económico, social, vivienda y salud no se interesa por temas democráticos, sino por solventar y satisfacer necesidades primarias, esto a pesar

²⁸⁴ Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, MEC 2015 del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

de ser la entidad con el mayor avance democrático en cuanto a igualdad y libertad de los ciudadanos en la búsqueda de mejores condiciones para los sectores más empobrecidos de la población; en esta entidad se ha consolidado una élite política de izquierda dividida en facciones que perjudica a la democracia y la participación ciudadana al disputarse el control político y gubernamental capitalino con prácticas clientelares y patrimonialistas de los recursos públicos, así, mantienen la hegemonía con la subordinación de la participación ciudadana.²⁸⁵

Posterior a estas prácticas clientelares que perjudican la participación ciudadana y a la democracia en el 2018 se vivió la primera alternancia del PRD a MORENA como partido de gobierno, pero con la misma esencia izquierdista, pues muchos de los militantes que estuvieron en el partido de la Revolución Democrática decidieron simpatizar con el Movimiento Regeneración Nacional. Con estos antecedentes políticos en la Ciudad de México, lo que se necesita hacer para implementar el empleo de la urna electrónica es cohesionar voluntades con el fin de modificar la forma en recibir, escutar y computar los votos en la jornada electoral para elegir al titular de la jefatura de gobierno.

La característica principal que puede beneficiar el amplio consenso de la urna electrónica es la certeza sobre el actuar de las autoridades electorales, tanto la nacional como las subnacionales, por parte del órgano legislativo que apruebe desde la legislación su empleo, además, no se debe olvidar que aquellos legisladores son elegidos por procesos electorales organizados por la autoridad electoral, entonces idealmente no tendría que existir renuencia sobre las posturas autónomas organizacionales. El motivo es optimizar la forma de hacer las

²⁸⁵ Álvarez, Lucía, San Juan, Carlos y Sánchez Mejorada (coords.), *Democracia, y exclusión: caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM/UAM/UACM/Plaza y Valdés, 2006; Bauer de la Isla, P. y Wirth, C., "Democracy in Mexico's Capital: Structural Reforms and Democratic Governance", *Democratization*, núm 8, vol. 2, 2001, pp. 25-44 y Álvarez, Lucía, "Participación ciudadana y construcción de ciudadanía en la Ciudad de México", en *Elecciones y ciudadanía en el Distrito Federal*, México, Instituto Electoral del Distrito Federal, Colección Sinergia, G, 2006, citados en Tejera Gaona, Héctor, "Estructura política, redes y elecciones en la Ciudad de México" en Gómez Tagle, Silvia, (editora), *Alternativas para la democracia en América Latina*, 1ª ed., México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Instituto Nacional Electoral, 2015, p. 374.

elecciones, la generación de confianza con la ciudadanía para incentivar la participación ciudadana corresponde a los actores políticos que buscan ser representantes en el gobierno, y durante su encargo defender aquellas posturas que lo colocaron como servidor público y enlace entre sociedad y régimen.

De esta forma, la unión entre la urna electrónica, como agente agilizador del proceso electoral, y el enfoque de respetar las decisiones de autoridades electorales, así como el de abocar esfuerzos políticos en construir narrativas encaminadas a la participación ciudadana podría mejorar la percepción ciudadana y hacer perfectible la democracia mexicana en cada proceso electoral y en cada legislatura.

La urna electrónica no debe estar sola en la mejora democrática que se pretende con las reformas al sistema electoral nacional y subnacional, sólo es un medio para solucionar litigios posteriores a la jornada electoral, y un elemento más para coadyuvar a solucionar la crisis de representatividad que aqueja la estructura electoral.

Hasta la elección concurrente del 2018, la mayor parte de los procesos electorales han sido con los mecanismos tradicionales y con el uso del papel como principal factor de acción al hacer una comparación entre el proceso establecido y el proceso con métodos electrónicos se nota una diferencia entre el tiempo de escrutar y computar cada voto, pues al tomar el caso de Jalisco en el proceso 2011-2012, en apenas 40 minutos ya se tenían computados alrededor del 80% de votos, mientras que en municipios en los que no tuvieron el mecanismo electrónico en ese lapso apenas alcanzaba el 1.23% del total de votación.²⁸⁶

Desde una perspectiva analítica se puede observar y comprobar que el mecanismo, visto llanamente como un método alternativo en la jornada electoral, es una opción viable para implementarla en la realidad capitalina, sin embargo, se deben considerar elementos sociales y políticos para que sea posible su utilización. Estos elementos son esenciales para cualquier acción que se requiera hacer en

²⁸⁶ Figueroa Padilla, José Tomás, "Votación electrónica...", *cit.* p. 531.

ámbitos políticos, pues no deben ignorarse el contexto social y disponibilidad de cada ente interviniente que haga posible su materialización. En el elemento social es imprescindible la socialización y modificación a las necesidades de cada entidad, en este caso, de la CDMX

En el elemento político sobre revisar la agenda que tiene cada institución para este tema debería ser el de lograr acuerdos que revistan la importancia del mecanismo y visualizar su beneficio para un corto, mediano y largo plazo, motivo que alienta la autonomía electoral desde su fuente principal: la organización de elecciones federales y locales. Como afirma Lara Molina, generar el interés de todos los actores políticos y sociales en temas concretos donde la ideología partidista pase a un segundo plano y se encauce la participación ciudadana, con el debido conocimiento, respeto y retroalimentación entre sus participantes, mediante una coordinación entre los espacios de representación y las diferentes ideas que están entre cada participante.²⁸⁷

Si bien, el vínculo jurídico que tiene la urna electrónica respecto a su oportunidad de implementarse desde un fundamento sólido, como lo es la ley general reglamentaria, es la idónea para que sea posible el uso, hay que considerar que el común denominador es el ciudadano en su carácter de servidor público y en su papel de elector de sus representantes, por lo que recae en el humano la decisión de aceptar y apoyar las nuevas tecnologías para beneficio de la sociedad y no olvidando ese doble papel en ningún momento. Jurídicamente se tiene una limitante, políticamente el límite es la creación de consensos que permitan su utilización.

En el panorama político actual, y con miras a cambiar el modelo de recepción de votos por diversas razones que van desde contingencias sanitarias hasta el abstencionismo por cuestiones sociopolíticas, la urna electrónica concatenada con canales partidistas de comunicación, el cambio de discurso sobre fraudes electorales propiciados por las mismas instituciones que se ven en desventaja en la contienda electoral y la congruente actuación de cada partido respecto a su

²⁸⁷ Lara Molina, Berenice, *óp. cit.* pp. VII y 120.

ideología puede provocar que la ciudadanía interesada pueda observar cambios significativos en la materia electoral.

La disminución de la crisis de representatividad puede ser posible con el cambio de paradigma en las formas de acceder al poder y representación popular, recordando que desde la reforma de 1977 cada partido político se decantó por unirse con otros sin ser del mismo pensamiento rector para quitar al PRI como partido hegemónico, aunado a ello, debe motivarse el apoyo hacia las instituciones electorales a través de la no descalificación de sus actuaciones, en caso de encontrar irregularidades se tiene la prerrogativa de acudir ante las instancias jurisdiccionales correspondientes a cada ámbito territorial y material, éstas tienen la obligación constitucional de dirimir cualquier controversia en materia de presuntas faltas a los principios electorales y a la función electoral de cada una de las autoridades, además, se cuentan con más de una instancia para revisar la legalidad y constitucionalidad de un acto o una omisión caso por caso a la luz de los controles de convencionalidad y constitucionalidad.

Con estos elementos políticos es posible que el uso de la urna electrónica sea viable y resulte provechoso en cada parte del proceso, lo que tendría como principal consecuencia la eficiencia del proceso electoral antes, durante y al término de la jornada electoral y posteriormente la posibilidad de lograr que la urna pueda coordinarse con otros elementos sociales para un encausamiento a mejorar el sistema electoral en su totalidad.

4.3 Consideraciones finales

Por lo expuesto a lo largo de los dos apartados que preceden al actual, conviene subrayar aquellas modificaciones que debería tener el proceso actual de recepción del voto, tomando la semejanza del proceso que ha de ocurrir en los comicios de Coahuila e Hidalgo en el año 2020 respecto del empleo de las urnas electrónicas en una fracción de secciones electorales, pues de estos procesos se desprende la similitud entre entidades federativas y las diferencias con la población entre las tres.

Entre las modalidades por las cuales debe atravesar la urna electrónica es la modificación al proceso para recibir la votación, con una serie de pasos previos en los que intervienen los capacitadores y supervisores electorales con una estrategia de capacitación y asistencia electoral, además de un modelo de operación que será aprobado por el CG del INE y contendrá los aspectos técnicos, operativos y procedimentales que deberán observarse durante el uso de la casilla con la urna electrónica, estos procesos serán realizados bajo un modelo de operación aprobado por el CG con las características de instalación de casillas, identificación del votante, emisión y conteo del voto, transmisión de resultados y el traslado del paquete electoral.²⁸⁸

Como requerimientos técnicos que debe tener la urna electrónica es ser táctil, tener un sistema de apertura y cierre mediante uso de códigos, imprimir térmicamente los testigos del voto, las actas de resultados para representantes de partidos y de candidatos independientes, contar con una batería de respaldo en caso de contingencias,²⁸⁹ para lograr ello, se requiere de la unión de esfuerzos encaminados a garantizar la certeza en los procesos electorales locales para tener un estudio de resultados que pudiesen impactar en la federación.

La base para vislumbrar cómo sería el proceso para elegir al titular de la jefatura de gobierno en la Ciudad de México son los «Lineamientos para instrumentar el voto electrónico en una parte de las casillas de los procesos electorales locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020» emitido por el INE a través de su CG. En dicho documento se tomaron medidas sobre la preparación de la elección como los criterios para seleccionar los lugares para instalar las casillas con la aprobación de los consejos distritales a propuesta de las juntas ejecutivas distritales del INE junto con los OPLES de cada entidad, de este texto es posible extraer la información necesaria para poder aplicarla al territorio de la CDMX.

Se deben diseñar y organizar la documentación y materiales electorales que serán objeto de la elección que se trate, así como el modelo de la boleta, la

²⁸⁸ Diario Oficial de la Federación, *cit.*

²⁸⁹ *Ídem.*

información mínima de los testigos del voto y de la posible creación del paquete electoral modificado con el empleo de la urna electrónica; las direcciones generales y unidades técnicas coordinadas con cada OPLE, en el caso específico de la CDMX el IECM, deben establecer los mecanismos para configurar las urnas y obtener resultados confiables dentro de los plazos establecidos en el proceso electoral.

Posteriormente, debe realizarse un plan de verificación elaborado por el INE a través de su Unidad Técnica de Servicios de Informática con el fin de evaluar la funcionalidad y seguridad de las urnas electrónicas, además de revisar el procesamiento de la información y su debida generación de resultados conforme a la normatividad fijada para sus efectos. Con dicha verificación deberá proceder el resguardo y soporte técnico de cada una de las urnas en bodegas electorales que garanticen su integridad, aunado al personal técnico capacitado para atender cualquier tipo de incidencia acorde a un plan de continuidad que prevé la identificación y delimitación de situaciones que puedan alterar la jornada electoral, determinar figuras responsables y acciones requeridas para continuar el proceso, activar un protocolo de activación y la realización de pruebas para delimitar posibles fallas.²⁹⁰

Respecto a la capacitación que deben tener aquellos ciudadanos que participen en el proyecto a través de las mesas directivas de casilla deben estar abocados específicamente en las urnas electrónicas, con el propósito que los ciudadanos no cubran funciones en casillas tradicionales y en electrónicas; la capacitación debe ser con materiales didácticos especializados con la urna que vayan a emplear.

El personal capacitador asistente electoral debe garantizar la secrecía y accesibilidad de las casillas, identificando las necesidades técnicas para la instalación y funcionamiento de la urna, dicho personal entregará al presidente de la mesa directiva de casilla la urna, los documentos y materiales electorales dentro de los plazos establecidos por la LGIPE en su artículo 269; una vez finalizado el día

²⁹⁰ *Ídem.*

de la jornada electoral el presidente de la mesa directiva de casilla debe trasladar la urna y la documentación pertinente al órgano electoral competente siguiendo los mecanismos de recolección aprobados por los consejos distritales del INE.²⁹¹

En la jornada electoral, se debe instalar la casilla en el espacio geográfico destinado para ello, se debe comprobar que los sellos de seguridad estén intactos, que la urna no tenga información previa o daños visibles, de ser así, debe notificarse inmediatamente al personal capacitador asistente electoral para implementar el plan de continuidad; previo al inicio de la votación se debe verificar el equipo a través del comprobante que expide la misma urna y así iniciar con la jornada electoral.²⁹²

Lo establecido para identificar al elector está dentro de los artículos 278 y 279 de la LGIPE, no hay modificación alguna respecto al sistema tradicional; al momento de emitir el voto el ciudadano llegará a la urna electrónica para emitir su voto por el candidato que desee, bajo los principios de secrecía y libertad, marcará la opción de su preferencia, ya sea por una candidatura o fórmula registrada, anular su voto voluntariamente o capturar el nombre de candidato o fórmula no registrada; acto seguido el elector podrá verificar en la pantalla su decisión para emitir su voto o modificarla; después la urna imprimirá el testigo del voto que reflejará la opción elegida por el elector y este testigo deberá depositarse en una urna convencional destinada para este fin, o bien, almacenarse en el espacio integrado dentro de la propia urna donde no interviene el ciudadano.²⁹³

Una vez finalizada la jornada electoral a las 18:00 horas o cuando ocurra lo establecido en los numerales dos o tres del artículo 285 de la LGIPE, el presidente de la mesa directiva de casilla iniciará con el cómputo de los votos y la impresión de las actas correspondientes, conforme al modelo de operación acordado previamente por el CG, aquí, los funcionarios de casilla activarán la función respectiva de cada urna electrónica, estos aparatos tendrán la capacidad de imprimir el acta de resultados que deberá ser firmada por los funcionarios de casilla,

²⁹¹ *Ídem.*

²⁹² *Ídem.*

²⁹³ *Ídem.*

representantes de partidos políticos y los candidatos independientes; la urna imprimirá las copias necesarias para cada uno de los representantes de los candidatos y partidos. Cuando se cierre la operación de la urna, se deberá sellar para su recolección y entrega junto con el paquete electoral bajo responsabilidad del presidente de la mesa directiva de casilla en los términos del reglamento de elecciones.²⁹⁴

La transmisión de resultados lo hará el personal capacitador asistente electoral desde la casilla a través de códigos bidimensionales cifrados que estarán impresos en las actas de resultados para agilizar el proceso. Para tener información precisa del comportamiento de la urna electrónica el órgano encargado de aprobar y dar seguimiento de los trabajos de implementación del voto electrónico deberá presentar un informe de resultados al CG del INE, ya que es la autoridad rectora de la materia electoral.²⁹⁵

Con dicha información conviene preguntarse: ¿cuáles serán los beneficios de aceptar la urna electrónica? La respuesta final se abordará en las conclusiones generales de la presente investigación.

²⁹⁴ *Ídem.*

²⁹⁵ *Ídem.*

CONCLUSIONES

A través de los cuatro capítulos que integra la investigación se pueden comprobar que las ciencias jurídica y política son materias dicotómicas, desde conceptualizaciones que ayudan a entender cuáles son los fundamentos de sufragar, el tema democrático aplicado a la federación mexicana y las entidades federativas que la componen, la estructura del sistema partidos, el abstencionismo, entre otras más.

Así, en el primer capítulo se abordó de forma general cuáles han sido las reformas que dieron como resultado el derecho a votar en los Estados Unidos Mexicanos en su ámbito federal y en la CDMX, donde existe una regulación diferente a la de las demás entidades de la federación.

Se estudió la situación jurídica que tiene la capital respecto de los derechos político-electorales para concluir que, desde la institución de la federación, se limitó el acceso a la participación ciudadana desde la CPEUM, de esta forma, los ciudadanos no estuvieron conformes, así, por causas fenomenológicas naturales se logró una gradual conquista de derechos que los ponen en equivalencia a las de las demás entidades desde la década de los setenta.

Con dichos razonamientos se arribó a que la corriente positivista es la principal fuente de certeza que tiene la materia electoral para llevar a cabo una ejecución correcta de sus facultades, al no poder realizar acciones fuera de la CPEUM, pero con efectos metajurídicos. Estas obligaciones estatistas se transformaron con el cambio generacional, una de las más importantes ocurrió en la década de los ochenta, cuando se obligó al gobierno a crear una red de ciudadanos que se hicieran cargo de la organización de los procesos electorales para conseguir un control interdependiente de los órganos tradicionales, pero con la autonomía necesaria para un correcto y pleno ejercicio de derechos político-electorales.

En cuanto a la transmisión del poder a través del sistema electoral se concluyó que se requieren de una serie de parámetros que acompañen el correcto

ejercicio del poder, pues no basta con el proceso electoral para que haya una debida transmisión del poder, estos criterios pueden ser la probidad de cada aspirante a ser representante popular, el conocimiento contextual de la población que han de representar, la ausencia de intereses ajenos a la colectividad, entre otros; desde el enfoque organizacional se pretende que cada órgano electoral tenga una estructura sólida marginada de intereses gubernamentales, libre de perjuicios hacia cualquier partido o candidato y con una profesionalización capaz de responder a las exigencias ciudadanas para otorgar al candidato ganador en los procesos electorales la legitimidad formal que necesita para ejercer su cargo de servidor público.

Para poder hacer efectiva la transmisión del poder es imperativo que el candidato obtenga legitimidad en sus dos sentidos: formal y material, con ello se logra que cada elector tenga la certeza que su victoria en los comicios sea respaldada por sus actuaciones durante su mandato. Dichas actuaciones deben concatenarse con el respeto hacia todas las decisiones de cada autoridad electoral, y en caso de resentir alguna vulneración a su esfera jurídica-electoral acudir ante las instancias jurisdiccionales correspondientes, evitando al máximo la mediatización de temas que pueden tener consecuencias distintas en los ámbitos comunicacionales y jurídicos.

La probidad institucional de cada autoridad electoral debe encaminarse a entregar resultados óptimos, eficaces y transparentes acordes con los principios constitucionales que dotan de autonomía su integración; la responsabilidad principal de cada OPLE y del propio INE es garantizar la imparcialidad y equidad en contiendas locales y federales a través de regulaciones estrictas en fiscalización de recursos de procedencia pública y privada, una adecuada administración de tiempos en radio y televisión, además de dar solución a vulneraciones que resienta cada ciudadano en ejercicio a su derecho a ser votado, o en aquellas situaciones que se tipifique la conducta de violencia política en razón de género.

Dentro del sistema electoral figura la transmisión periódica del poder, aquí se analizó, desde un enfoque doctrinal, su aplicación con la federación y su

coordinación con la entidad federativa de la CDMX; con este análisis se determinó que existen andamiajes jurídicos y políticos que cada actor interviniente —ya sea principal o auxiliar— en el proceso electoral debe cumplir para seguir con el orden democrático convenido, esto es, que las instituciones políticas encargadas de fungir como «puente» entre la ciudadanía y el gobierno acaten las indicaciones normativas para una sana relación política y jurídica.

En los Estados Unidos Mexicanos se está ante la existencia de un andamiaje electoral complejo, el cual se ha estructurado a través de cada sexenio y trienio para ofrecer certeza a todo aquel que ejerza su derecho al voto activo y pasivo con dos sistemas electorales para dar cabida a todas las voces que conforman la sociedad, por un lado el sistema de mayoría relativa, en la que cada ciudadano elige a su representante de forma directa, por el otro, el sistema de representación proporcional donde cada partido debidamente registrado ante la autoridad electoral local o nacional puede acceder a un escaño o curul si cumple con el umbral mínimo requerido, dicho umbral está establecido desde la legislación para generar certezas hacia la ciudadanía y para las instituciones que pueden obtener lugares de representación.

Estos sistemas son concebidos como la estructura técnica fundamental necesaria para sostener materialmente la democracia, este concepto está inmerso desde ópticas constitucionales y metaconstitucionales; en el primero se rige por normativas emanadas de la CPEUM para regular el actuar de toda la estructura orgánica administrativa federal y local, el segundo dirige aquellas actuaciones que no pueden tener consecuencias jurídicas, tales como la abstención, anulación de votos y discursos que vulneran al propio sistema electoral. La democracia requiere de elementos que fortalezcan la participación ciudadana, pues sin ella difícilmente se puede lograr una legitimidad suficiente en cada administración.

El abstencionismo es una de las consecuencias por las que atraviesa la democracia y el sistema de partidos, esto a cuenta de la poca o nula comunicación efectiva que existe entre ciudadanía y partidos, aquí se entiende que la democracia se convierte en una democracia de partidos, pues parece ser que es el único

mecanismo para acceder a cargos de elección popular y aún con la figura de candidatos independientes hay fallas e impedimentos en los que no cualquier persona pueda contender por una representación popular.

Esto refleja la crisis de representatividad en la que la sociedad en general no se siente conforme con las actuaciones de los servidores públicos elegidos mediante procesos electorales. Además, este sentimiento se puede relacionar con la falta de oportunidades que tiene la mayoría de mexicanos respecto a la satisfacción de necesidades primarias, donde no se pueden permitir dejar de trabajar extenuantes jornadas laborales para participar en los asuntos públicos; una razón más que beneficia al clientelismo partidista en cada proceso intermedio y concurrente.

En el segundo capítulo se conocieron a aquellas autoridades que intervienen en el proceso electoral para la jefatura de la CDMX, diputaciones locales y alcaldías, cuáles son las legislaciones aplicables en cada uno de ellos y su aplicación variando de la temporalidad en la que hay elecciones.

En cuanto a la relación que hay entre ambas instancias se puede afirmar que, en gran medida, desde la reforma de 2014, se depende del INE para tener un marco legal adecuado y con personal suficiente para cubrir las tareas encomendadas desde la LGIPE, pues es el Servicio Profesional Electoral Nacional quien se encarga de reclutar, capacitar y promover a los servidores públicos que laboran en las dependencias en cada OPLE.

La autoridad jurisdiccional encargada de dirimir las controversias constitucionales es un órgano autónomo del judicial local, razón que garantiza las actuaciones de cada tribunal electoral local en sus resoluciones, pero hay mecanismos que permiten apelar sus determinaciones, dependiendo de la materia que se trate, por ejemplo, la materia de comunicación política que tienen los partidos la conoce exclusivamente la Sala Regional Especializada; de esta forma se garantiza la profesionalización e imparcialidad de cada uno de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral de la Ciudad de México.

La integración y relación que tiene cada partido político con la ciudadanía demuestra una desgastada representación formal y material, esta afirmación es independiente de la rigurosa normatividad a la que está sometido el sistema de partidos, cuáles son los requerimientos para ser una asociación política y posteriormente convertirse en uno, cuáles son las sanciones que pueden tener en caso de vulnerar los principios constitucionales electorales y democráticos. Estas regulaciones hacen que los partidos continúan siendo una piedra angular en el sistema democrático para acceder a los cargos populares.

Consecuentemente a los partidos se analizó la figura de candidatos partidistas e independientes, cuáles son sus derechos, obligaciones y prerrogativas al obtener dicha calidad de la autoridad electoral responsable. La conclusión de estas dos figuras es un mayor beneficio para el partidista, pues muchas de sus obligaciones deben responderlas a la institución que lo postuló o ésta responde y respalda cada actuar, aligerando cargas de trabajo donde un candidato independiente absorbe junto con su equipo, lo que genera mayores dificultades y responsabilidades que un candidato partidista no tiene, por ello, aún con la figura sin partido regulada en la práctica resulta desventajosa.

En los procesos electorales intervienen en una menor proporción aquellas autoridades administrativas auxiliares y con fines específicos, dichas autoridades no pueden injerir en los comicios más allá de sus obligaciones reglamentarias, la atribución se fija en la reglamentación electoral nacional y local, como ejemplo se tiene al ejército nacional para vigilar la seguridad de los materiales y boletas electorales que han de usarse en el proceso electoral. Estas autoridades son esenciales para el correcto desarrollo de la democracia en el país.

Dentro del segundo capítulo se estudió la modificación que atravesó el sistema electoral con la reforma de 2014, este cambio puede verse como un paso hacia la total centralización de la materia electoral pero que no ha culminado, pues una de las propuestas de la actual administración ejecutiva es suprimir a los OPLES con el fin de ahorrar recursos y canalizarlos hacia el fortalecimiento de programas sociales, esta idea aún no está totalmente estudiada y no se tienen claras las

consecuencias fácticas que podría traer consigo la implementación de una autoridad central que se haga cargo de todos los procesos municipales, estatales y federales.

Socialmente no puede concebirse a una autoridad única que pueda organizar elecciones similares en toda la república, pues hay diferencias económicas, políticas, sociales, culturales y jurídicas que vuelven imposible su implementación, se requiere de organismos especializados que conozcan claramente la evolución democrática local para la que han de trabajar, de otra forma resultaría inaccesible su aceptación entre la ciudadanía.

La experiencia capitalina sobre la urna electrónica generó efectos positivos desde el 2003 en los ámbitos ciudadano, partidista y gubernamental con el apoyo, difusión, utilización y retroalimentación del mecanismo. El freno institucional que ocurrió fue causa de la reforma en el sexenio de Enrique Peña Nieto, bajo el «Pacto por México», pues la facultad de implementar nuevas formas de recibir y computar los votos pertenece a la institución nacional; dicha facultad imposibilitó que no sólo la CDMX tuviese que continuar con sus estudios técnicos y sociales de la urna electrónica, sino entidades federativas que también obtuvieron experiencias favorables, como los casos de Jalisco y Coahuila.

Para el análisis político de la presente investigación fue necesario conocer la contextualización de la CDMX en el último proceso electoral concurrente respecto de la hegemonía que tuvo el PRD desde la permisión de elegir a representantes en la década de los noventa, además de las carencias económicas, ciudadanas y sociales que tiene la población en la ciudad.

La transmisión del poder en la CDMX fue pacífica, el apoyo ciudadano hacia la candidata del partido MORENA fue avasallador, por lo que hubo dudas mínimas respecto a una posible derrota. El único atisbo de vacilación fue la postura que tomaría la candidata sobre las problemáticas que aquejan a la ciudad, tales como la inseguridad, estabilidad económica, generación de empleos y situaciones similares, pues tomando en cuenta la ventaja porcentual que tenía el propio partido

en toda la federación lo único que quedaba era esperar la legitimación formal de su victoria.

De esta manera, se conoce que la relación de cada parte en el proceso electoral federal y local es esencial para un libre desarrollo en la contienda, también depende de cada partido la equidad que debe prevalecer en los comicios y en tiempos de gobierno intermedios; la democracia no aparece cada tres o seis años, esta forma de vida debe homogeneizarse cada día con una participación ciudadana activa y una adecuada rendición de cuentas por cada servidor público y por partido político, con el fin de lograr que en los procesos electorales cada elector tome decisiones con base en el desempeño hecho en su gestión y no por métodos clientelares a los que recurren varias instituciones para obtener apoyos ciudadanos.

El tercer capítulo abordó la experiencia de tres entidades federativas que implementaron la urna electrónica en determinadas zonas geográficas electorales con el fin de potenciar el uso de las tecnologías de la información y comunicación; de los ejercicios realizados en Baja California Sur, Jalisco y Coahuila se determinó que en ningún caso se incrementó o disminuyó la confianza del electorado en el proceso electoral como suele advertirse en la literatura de la materia. La ventaja principal del cómputo y escrutinio electrónico es la agilización del proceso electoral en el que fue utilizado, la disminución de litigios poselectorales y el cambio de materiales necesarios para la elección.

Además, se concluyó que aquella idea de incentivar la participación ciudadana se basó jurídicamente desde la reforma constitucional de 1977 tras la apertura formal y material del sistema de partidos, sin embargo, a pesar de su constante modificación normativa, la debilidad representativa ocurría a cada proceso electoral desde sus integrantes, tanto partidos políticos como candidatos e incluso servidores públicos que incentivaron discursos de fraudes electorales cuando se veían en desventaja con los demás contendientes.

Dichas acciones encaminaron hacia una crisis de representatividad nacional, lo que difuminó casi totalmente toda postura política existente en el sistema de partidos federal y local, incluso se toma esta crisis como uno de los principales

motivos por los cuales se genera el abstencionismo en la mayor parte de procesos electorales en los tres ámbitos de gobierno.

En la misma línea argumentativa se puede vislumbrar otro motivo que genere la apatía política: la pobreza en la que vive la mayor parte de mexicanos, esta situación incentiva el uso de programas sociales como mecanismos clientelares hacia la población vulnerable, haciéndose más visible en época de campañas electorales y obtención del apoyo ciudadano; tales acciones deben ser investigadas, tramitadas y sancionadas por la autoridad electoral nacional, sin embargo, no corresponde a ésta la guía total de comportamiento político, eso depende de cada institución y su compromiso por generar mejores propuestas hacia la ciudadanía.

La relación contextual de la socialización electrónica con la ciudadanía es un factor principal para generar una empatía y aceptación exitosa con la urna, pues en ejercicios hechos en las tres entidades se demostró que la utilización debe realizarse desde distintos entornos socioeconómicos para ver los puntos que requieren de esfuerzos extras y otros donde sería más fácil su aceptación, de la misma manera se comprobó que la condición económica no tuvo influencia en la socialización de la urna, por lo que cada estudio posterior se debe abocar en las relaciones políticas que rodean al mecanismo.

El tercer capítulo abordó las necesidades jurídico-políticas que deben satisfacerse antes, durante y después de la jornada electoral, incluso el caso de Coahuila con su proactividad para disfrutar los beneficios en el cómputo y registro de los paquetes electorales, ello demuestra que la urna electrónica no está limitada en sus funciones de recepción y cómputo de la votación en la jornada electoral, sino que tiene la posibilidad de ser aprovechada en otras etapas del procedimiento.

Entre los beneficios que ofrece el mecanismo materia de la presente investigación deben enlazarse con acciones afirmativas políticas, jurídicas y ciudadanas para mejorar el sistema electoral mexicano. Éstos están encaminados hacia la disminución de actividades jurisdiccionales hechas por presuntas irregularidades al término de la jornada electoral, como los errores aritméticos en el cómputo de votos, supresión de decisiones sobre la validez de un voto en casos

concretos y la rapidez de obtención de resultados. Con esto se pueden anular sistemas técnicos que en el modelo electoral actual son imprescindibles como el conteo rápido y el PREP, ya que no serían necesarios en las secciones que utilicen la urna, contemplando que la transición de un modelo tradicional a uno tecnológico será gradual y escalonado en cada entidad federativa con las características inherentes a cada sociedad.

En materia económica, la urna electrónica no ofrece ahorros a corto plazo, el gasto para adquirir el *software* y el *hardware* que han de utilizar el proceso en cuestión es de un costo elevado, así como su actualización en subsecuentes ejercicios. Por dicha razón es que se afirma que los mecanismos tecnológicos no generan ahorros en corto y mediano plazo, posiblemente a largo plazo se vea una disminución en los gastos o se encuentren alternativas para que las urnas electrónicas se conviertan en tabletas comerciales y sólo se requiera una aplicación exclusiva de la autoridad, pero en estos lustros se pretende que la urna esté concebida como un elemento físico con una única capacidad para recibir y computar los votos de determinado proceso comicial.

Existe la idea de que las urnas electrónicas pueden servir para más de tres procesos electorales, no obstante, si se toma en cuenta la obsolescencia programada que posee cada producto electrónico desde su creación entonces la vida útil de las urnas se ve mermado y condenado a terminar su efectividad en unos cuantos años, lo que obliga a la autoridad electoral y al órgano legislativo federal contemplar un gasto regular anual para mantenimiento y renovación de equipos.

Un posible ahorro que traerá consigo la tecnificación del modelo de votación es concerniente a la eliminación de boletas, actas y material de papelería utilizado en la jornada electoral, pues las listas nominales todavía están contempladas para su uso en papel, lo conveniente es su migración a tabletas o equipos portátiles para identificar al ciudadano al momento de ejercer su derecho a votar; dicha migración debe ser mandatada desde la legislación aplicable para lograr una certeza total y que no pueda ser objeto de vacilación política.

La última reforma al sistema electoral tiene la opción de estudiarse desde enfoques distintos, uno de ellos es por la homogeneidad profesional que dotó a cada OPLE de un servicio técnico especializado constituido desde la institución electoral nacional, admitiendo a personal que acreditó sus conocimientos a través de exámenes, entrevistas y pruebas psicométricas, además de obtener promociones por la misma vía, derogando cualquier posibilidad de acceder a cargos y puestos por vías discrecionales o poco transparentes a la sociedad.

Otro enfoque de la reforma es la imposibilidad de poder innovar al sistema electoral a partir de los institutos electorales locales desde el ámbito de sus competencias, pues corresponde a la autoridad rectora de la materia todas las modificaciones a los sistemas de recepción del voto, lo que inhibió toda acción afirmativa a cada instituto local para estudiar e implementar mecanismos tecnológicos, situación que afectó a la ciudadanía y a la propia autoridad local que estaban en vías de emplearlo en más localidades municipales e incluso a electores residentes en el extranjero.

En otro orden de ideas, el tercer capítulo ayudó a entender que los cambios hechos al sistema electoral federal y local no deben ser por causa de adversidades sufridas en procesos electorales o a golpes de sentencias de tribunales electorales, sino por adaptaciones sociales naturales; la ciencia jurídica y sus efectos deben transformarse generacionalmente, el dinamismo del derecho depende de ello, sin embargo, es difícil mantener la delgada línea entre un cambio generacional y uno transitorio.

De la misma forma, demostró que el actuar de las instituciones electorales administrativas respecto a la innovación fue hecha a semejanza del IECM, con resultados favorecedores para la democracia. Cada ejercicio vinculante hecho por Coahuila, Jalisco y Baja California Sur logró defender la tecnificación de la recepción del voto y su consecuente cómputo automático a través de la nula presentación de medios de impugnación contra alguno de los resultados ofrecidos por la urna electrónica y el voto del extranjero en el caso de Baja California Sur.

Sobre el último capítulo de esta investigación se comprobó que jurídicamente es posible la implementación de la urna electrónica en la elección de jefatura de gobierno en la CDMX, es viable desde un acuerdo del CG del INE en su calidad de órgano rector de la materia electoral, es incuestionable su facultad para tutelar la innovación tecnológica, sin embargo, desde una perspectiva política es debatible dicha determinación, pues podría argumentarse la falta de legitimidad ciudadana, carente de la participación de voces externas y de opiniones ajenas al INE, con ello no se afirma que el instituto nacional no pueda efectuar mesas de diálogo con voces técnicas expertas en la modernización, pero es preferible y recomendable que las modificaciones al sistema de recepción se hagan desde el órgano legislativo.

El proceso técnico que se abordó en las consideraciones finales del capítulo ponen de manifiesto que la implementación electrónica a realizarse en Coahuila e Hidalgo son acordes con la idea renovadora del proceso electoral local, y que dichos procesos tienen la capacidad de empalmarse perfectamente con el modelo de la CDMX, además de generar la coordinación entre el INE y el IECM para lograr una eficiencia de recursos humanos, técnicos y materiales a lo largo de todo el proceso, incluso tomar la experiencia generada en Coahuila del año 2018 con la recepción electrónica de paquetes electorales por los comités municipales.

De forma paralela a su posible utilización jurídica el enfoque político resulta esencial en la toma de decisiones del tema, como se mencionó a lo largo de toda la tesis, la urna electrónica y la incentivación de la participación ciudadana no tienen parangón entre sí. El cambio de recibir y computar el voto puede generar certeza en los procesos y en las autoridades electoral, pero no tiene la capacidad de incentivar de ninguna forma la confianza y representatividad que aqueja al sistema de partidos y electoral mexicano.

Esta capacidad la tiene únicamente cada candidato, partido, militante, líder de opinión, medio de comunicación, servidores públicos, autoridades de cualquier índole y la ciudadanía en general. Corresponde al elemento humano-comunicativo incidir en la representatividad gubernamental, ningún elemento tecnológico puede erradicar lo que la clase política ha generado a través de siglos de contiendas, por

lo que sería un absurdo de cualquier persona afirmar lo contrario, la legitimidad y representación debe construirse a cada momento de forma sucesiva, pues como se comentó anteriormente, la democracia se vive cada día y no sólo en los procesos electorales y en épocas de campaña para obtener el voto ciudadano.

Los beneficios de aceptar el uso de la urna electrónica permean transversalmente el sistema y régimen democrático, desde la ciudadanía al tener la certeza que cada voto y casilla fueron computados sin errores humanos, sin la omisión de sufragios, y con la seguridad de la rapidez en la transmisión de resultados.

Por parte de las autoridades con la confianza de efficientar tiempos y evitando posibles presentaciones de medios de impugnación contra el escrutinio de casillas, además de iniciar con el ahorro en gastos de papelería hasta ahora necesaria, además que la gradual supresión del PREP y conteos rápidos pueden generar reorientaciones de recursos materiales y humanos.

Desde la perspectiva de los partidos políticos, coaliciones, candidatos partidistas y candidatos independientes se obtiene la certidumbre que los votos obtenidos en la jornada electoral no serán modificados en ninguna parte del cómputo, además de la posibilidad de transformar el método de campaña sobre posibles fraudes electorales, ya que el Sistema Electrónico por Internet es auditado por entes del sector privado y por el sector académico, lo que garantiza que el SEI sea seguro de utilizar en elecciones vinculantes con total certeza y rigor técnico.

La realidad sociopolítica que vive la CDMX tiene sendas diferencias con cualquier otra entidad federativa, esta diferenciación enriquece cualquier estudio sobre la aplicación de nuevos modelos tecnológicos a sistemas establecidos, no sólo la urna electrónica en materia electoral, sino que pueden ser temas educacionales, cívicos, laborales, jurisdiccionales, en fin, una altísima gama de probabilidades para incidir con las tecnologías de la información y comunicación. En el tema electoral la urna electrónica tiene distintos impactos, uno de ellos incide en cómo la ciudadanía en la CDMX recibe la difusión de la democracia por parte de

autoridades gubernamentales, electorales, de organizaciones no gubernamentales, de partidos políticos con registro nacional y otros locales.

De los entes obligados a difundir la democracia y fomentar la participación ciudadana se ha observado que tienen mecanismos de comunicación distintos para cada segmento generacional, pues no transmiten el mismo mensaje para una ama de casa que ve la televisión durante el día que para un estudiante de posgrado que únicamente consume información de redes sociales e internet; cada actor del sistema electoral transmite variados mensajes, pero con el mismo propósito, depende entonces de la adecuada comunicación utilizada para acercar a la ciudadanía en general a interesarse por temas democrático-electorales.

Sin embargo, no conviene olvidar que la pobreza, inseguridad y falta de empleos están presentes en la capital de la república, situaciones que generan faltas de interés por este tipo de cuestiones políticas, aunado a que la clase política que tiene la federación entera no es la óptima para responder a las necesidades de todos los ciudadanos, lo que se traduce a una poca o nula participación ciudadana e incentiva la abstención en cada proceso electoral.

Como se mencionó, las demarcaciones territoriales que conforman a la CDMX poseen variados índices de desarrollo social y la consecuente disparidad de acercamientos a asuntos de interés general por parte de los electores. No es la misma participación que tienen colonias con alto índice de desarrollo que aquellas colonias o pueblos originarios que carecen de servicios de salud, drenaje, o agua potable; ello ocasiona un cambio de acercamientos políticos, no se les puede garantizar las mismas condiciones a una colonia que goza de todos los servicios básicos a una que carece de bienes esenciales.

Desde la década de los noventa los casos de clientelismo se han mantenido latentes en aquellas delegaciones —ahora alcaldías— con los más bajos índices de desarrollo social, proliferando una escasa participación ciudadana entre procesos electorales pero con gran activismo en tiempos de renovación de cargos de representación popular, estos tópicos deben estudiarse de una forma más exhaustiva a partir de los pueblos y comunidades originarias de la capital, pues

éstos tienen representaciones tradicionales ajenas a las alcaldías pero con relaciones estrechas de coordinación.

Uno de los argumentos esgrimidos en la literatura de la urna electrónica es la posible apertura en la brecha entre la ciudadanía que tiene acceso a los medios electrónicos y aquellos ciudadanos que no lo tienen; en el caso de la capital mexicana se ha tomado como referencia el caso de Brasil hace ya dos décadas, en donde la población brasileña tenía un alto índice de analfabetismo, y que generaba a cada proceso electoral una mayor abstención, la autoridad electoral decidió usar las urnas electrónicas en un formato accesible para que los electores pudiesen sufragar sin necesidad de saber leer o escribir, sólo bastaba con identificar al candidato de su elección por un determinado color.

En la CDMX la brecha digital no afecta a sus ciudadanos como en otras partes de la federación, pues dentro de las demarcaciones territoriales es mínima la marginación de la socialización de teléfonos inteligentes, cajeros automáticos bancarios, así como en tarjetas de crédito y débito, pues con la creación y fortalecimiento de programas de interés social dirigidos a madres solteras, estudiantes, adultos mayores, desempleados y comerciantes se ha facilitado su empleo.

Así, se demuestra que la mayor dificultad de hacer posible el uso de la urna electrónica en la elección del titular de la jefatura de gobierno está inmersa en el terreno político, concatenado con la falta de satisfacción en necesidades básicas de la mayor parte de ciudadanos.

Hasta que no se logre remediar la situación económica del grueso ciudadano no se podrá iniciar con el mejoramiento democrático.

Finalmente, respecto a la posible reforma para el proceso electoral 2024 con miras a desaparecer a los OPLES resulta equivocada, se deben estudiar los resultados cualitativos y cuantitativos de los 32 institutos para confirmar que sus acciones han resultado adecuadas para las exigencias de cada entidad y que, lejos de desaparecerlos, lo recomendable es fortalecerlos a través del federalismo

electoral, dotándolos de mayores facultades en materia de innovación al sistema electoral, de conocer conductas referentes a las posibles violaciones a derechos políticos en razón de género, en la fiscalización a partidos locales y a los nacionales que compitan en su ámbito de competencia, así como en la ubicación de casillas. No se deben desatender las exigencias locales y municipales, cualquier reforma que se haga en la materia electoral debe encaminarse hacia su federalización. Por lo anterior expuesto, se puede afirmar que la urna electrónica no es la solución a la crisis de representatividad que aqueja al sistema electoral nacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ÁVILA EGGLETON, Marcela, *La representatividad en México: Evaluando los sistemas electorales municipales*, Tesis de doctorado, Ciudad de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, 2008.
- ALARCÓN OLGUÍN, Víctor y Reyes del Campillo, Juan, “El sistema de partidos mexicano: ¿una historia sin fin?” en Freidenberg, Flavia (editora), *Los sistemas de partidos en América Latina 1978-2015. Tomo I. México, América Central y República Dominicana*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Nacional Electoral, 2016.
- ALARCÓN REYES, Myriam, “El federalismo electoral en México: Balance de la reforma constitucional de 2014 desde la perspectiva del Instituto Electoral de la Ciudad de México”, en Mercado Ramírez Martha Leticia (coord.), *La Ciudad de México y su esquema electoral*, Ciudad de México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 13-34.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Constitución, democracia y control*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002.
- ARENAS BATIZ, Carlos Emilio, “Marco teórico del derecho electoral”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 73-168.
- ARREDONDO SIBAJA, Carlos Alberto, “Experiencia del sistema de votación electrónica en Coahuila” en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Democracia, participación ciudadana y justicia electoral. Reflexiones y retos derivados del proceso electoral 2008-2009*, México, IEDF, 2010, pp. 81-90.
- _____, “Voto electrónico: la experiencia coahuilense”, en Ayala Sánchez, Alfonso (coord.), *Democracia en la era digital*, México, UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Veracruz LXII Legislatura, 2012, pp. 241-248.
- ARREOLA AYALA, Álvaro, *Legislación electoral y partidos políticos en la República mexicana, 1917-1945*, 1ª ed., México, D.F., Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2015.
- _____, (editor), *La ley electoral de 1911: un instrumento revolucionario / estudio introductorio de Álvaro Arreola Ayala*, Ciudad de México, Tribunal

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Universidad Nacional Autónoma de México, 2012.

ARREOLA GARCÍA, Adolfo, *La democracia electoral en el mundo digital: el voto electrónico*, 1ª ed., México, Tirant lo Blanch, 2018.

ASTUDILLO REYES, César Iván, *El derecho electoral en el federalismo mexicano*, 1ª ed., México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 2018.

_____, "El Esquema Competencial del nuevo Instituto Nacional Electoral" *Expresiones. Letras ciudadanas a favor de la Democracia*, I, núm. 14, 2014, pp. 24-29.

_____, y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, 1ª ed., México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.

BARCELÓ ROJAS, Daniel Armando, *Teoría del federalismo y del derecho constitucional estatal mexicano*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

BELLO CORONA, Francisco, "Financiamiento de partidos políticos y candidatos" en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 523-569.

BOTERO BERNAL, Andrés, *El positivismo jurídico en la historia*, Medellín, Sello Editorial, 2014.

CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, *Partidos políticos y democracia*, Ciudad de México, Instituto Federal Electoral, 2007.

CHÁVEZ CAMARENA, Martha Alejandra, "La paridad en asuntos del Tribunal Electoral de la Ciudad de México", en Mercado Ramírez Martha Leticia (coord.), *La Ciudad de México y su esquema electoral*, Ciudad de México, Tribunal Electoral de la Ciudad de México, 2018, pp. 57-84.

CERÓN GONZÁLEZ, Nora Leticia, "El voto electrónico: un ejercicio de vanguardia" en Caraveo Gómez, Carlos José (ed.), *Análisis de derecho electoral*,

- Quintana Roo, México, Tribunal Electoral de Quintana Roo, 2006, pp. 115-144.
- CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “La reforma electoral y el cambio político en México” en Zovatto Daniel y Orozco Henríquez José de Jesús (editores), *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, pp. 653-704.
- DEL ROSARIO RODRÍGUEZ, Marcos Francisco, *Bloque de derechos humanos como parámetro de constitucionalidad y convencionalidad*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.
- DE LEÓN FARÍAS, Gabriela María, “Implementación de nuevas tecnologías en la consolidación del sistema democrático: uso de la urna electrónica en el Proceso Electoral concurrente 2017-2018 en Coahuila”, en Romero Altamirano, Gerardo, Rosales Ochoa, Nirvana Fabiola, Peraza Zazueta, Karla Gabriela, Landeros Ortiz, Luis Fernando y Chacón Rojas, Oswaldo, *Democracia local y federalismo: experiencias exitosas de los 32 institutos electorales*, México, Tirant lo Blanch, 2020, pp. 131-140.
- DÍAZ LÓPEZ, Rosa María, “Estudio del artículo: La interpretación del artículo 133 constitucional de Jorge Carpizo” en Carbonell, Miguel, Fix-Fierro, Héctor, González Pérez, Luis Raúl y Valadés, Diego (editores), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria* (Vol. I), México, Universidad Nacional Autónoma de México – IIJ, 2015, pp. 533-550.
- ESPARZA MARTÍNEZ, Bernardino, “Partidos y organizaciones políticas”, en Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Barraza Arturo, Gallo, Álvarez Gabriel, Rebollo Fernández José Luis y Elías Musí Edmundo (editores), *Apuntes de Derecho Electoral: una Contribución Institucional para el Conocimiento de la Ley como Valor Fundamental de la Democracia*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000, pp. 477-520.
- FERRER MAC-GREGOR, Eduardo, *Panorámica del derecho procesal constitucional y convencional*, 2ª ed., Ciudad de México, UNAM, IIJ, Marcial Pons, 2017.
- FIGUEROA PADILLA, José Tomás, “Votación electrónica en Jalisco. Experiencia de innovación y consolidación tecnológica” en Ayala Sánchez Alfonso (coord.), *Nuevas avenidas de la democracia contemporánea*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2014, pp. 507-538.

- GARCÍA CLARCK, Rubén Rabindranath, "Coahuila 2008: la vuelta del PRI por sus fueros" en Santiago Castillo, Javier (coord.), *Elecciones y Partidos Políticos en México*, México, UAM-Iztapalapa, UACM, 2008.
- HERNÁNDEZ OLMOS, Mariana, *La importancia de las candidaturas independientes*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012.
- HERNÁNDEZ TREJO, Ninfa Elizabeth, *El voto electrónico en los procesos electorales locales del Distrito Federal*, Tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, 2012.
- HERRERA TOVAR, Ernesto, "El sinuoso proceso de la reforma política en el Distrito Federal", en Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la Reforma Política del Distrito Federal*, Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010, pp. 27-32.
- LARA MOLINA, Berenice, *Estudio y análisis de las redes políticas como una herramienta para el fortalecimiento de la democracia en México*, tesis de licenciatura, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, México, 2011.
- LÓPEZ LEVI, Liliana y TOSCANA APARICIO, Alejandra, "La Ciudad de México: entre el espacio neoliberal y la ciudad progresista" en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, pp. 33-50.
- MALDONADO, Josefina, "Coahuila: el fortalecimiento del PRI como partido dominante" en Larrosa Haro, Manuel y Santiago Castillo, Javier, *Elecciones y partidos políticos en México, 2009*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2009, pp. 234-258.
- MEDINA TORRES, Luis Eduardo, *Gobernanza y régimen electoral en la reforma política de 2014*, Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2016.
- OROZCO HENRÍQUEZ, José de Jesús, "Democracia y representación en el umbral del Siglo XXI", en Orozco Henríquez José de Jesús (comp.), *Memoria del III Congreso Internacional de Derecho Electoral I*, Vol. I Ciudad de México, TEPJF, IFE, UNAM, UQROO, PNUD, 1999.
- _____, "Régimen Electoral", en Carpizo Jorge, Fix-Fierro Héctor, Orozco Henríquez José de Jesús, Serna de la Garza José María (editores), *Evolución*

de la organización político-constitucional de México, 1975-2010, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012, pp. 65-86.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos de México” en Serna de la Garza José María, y Caballero Juárez José Antonio (editores), *Estado de derecho y transición jurídica*, Ciudad de México, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, pp. 173-194.

PITTKIN, Hanna, *El concepto de representación*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1985.

RAMÍREZ LÓPEZ, Rigoberto y ZAMORA FERNÁNDEZ DE LARA, Gerardo, “Las alcaldías de la CDMX ante los espejos constitucionales”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, pp. 213-234.

REYES DEL CAMPILLO Y LONA, Juan, “Consensos en el constituyente de la CDMX. Cambios en el Poder Judicial”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017.

ROMERO FLORES, Rodolfo y TÉLLEZ VALDÉS, Julio Alejandro, *Voto electrónico, derecho y otras implicaciones*, 1ª ed., México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2010.

SALGADO, Eneida Desirée, *Administración de las elecciones y jurisdicción electoral: un análisis del modelo mexicano y una crítica a la opción brasilera*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

SARTORI, Giovanni, *¿Qué es la democracia?*, trad. de González Rodríguez, Miguel Ángel y Pestellini Laparelli Salamon, María Cristina, Ciudad de México, Tribunal Federal Electoral, Instituto Federal Electoral, 1993.

SERNA DE LA GARZA, José María, *El sistema federal mexicano: trayectoria y características*, Ciudad de México, Secretaría de Gobernación, Secretaría de Cultura, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2016.

SERRANO MIGALLÓN, Fernando, “Las instituciones electorales del Distrito Federal y la cultura democrática” En Instituto Electoral del Distrito Federal, *Memoria del Foro sobre la reforma política del Distrito Federal*, Ciudad de México, Instituto Electoral del Distrito Federal, 2010, pp. 349-359.

SOLÍS ACERO, Felipe, *Reforma Político-Electoral*, 1ª ed., Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica, 2018.

SOTO REYES GARMENDIA, Ernesto, “Federalismo, constitución y hegemonía en la Ciudad de México” en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, pp. 173-194.

TACHER CONTRERAS, Daniel, *Judicialización de los derechos políticos de los mexicanos residentes en el extranjero*, 1ª ed., Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2019.

TÉLLEZ VALDÉS, Julio, *El voto electrónico*, 1ª ed., México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2010.

TEJERA GAONA, Héctor, “Estructura política, redes y elecciones en la Ciudad de México” en Gómez Tagle, Silvia, (editora), *Alternativas para la democracia en América Latina*, 1ª ed., México, El Colegio de México, Centro de Estudios Sociológicos, Instituto Nacional Electoral, 2015, pp. 373-420.

VALDÉS ZURITA, Leonardo, *Sistemas electorales y de Partidos*, 5ª ed., México, Instituto Federal Electoral, 2007.

VILLAREAL, Héctor y MARTÍNEZ SARABIA, Karen “Partidarios vs. externos en la Ciudad de México: efectos electorales del reclutamiento abierto en la selección de candidatos para la asamblea constituyente”, en Toscana Aparicio Alejandra y Carrillo Luvianos Mario Alejandro (coords.), *Estudios de la Ciudad de México y su Constitución*, Ciudad de México, Universidad Autónoma Metropolitana, 2017, pp. 161-172.

BIBLIOGRAFÍA ELECTRÓNICA

CÁMARA DE DIPUTADOS, H. Congreso de la Unión, *De la Reforma de 1986 a la modernización del proceso electoral*. Consultado el 30 de Diciembre de 2019, de http://www.diputados.gob.mx/museo/s_nues12.htm

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, 30 de diciembre de 2019, *ACUERDO del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los Lineamientos para instrumentar el Voto Electrónico en una parte de las casillas de los Procesos Electorales Locales de Coahuila e Hidalgo 2019-2020*, consultado el 26 de mayo de 2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5583119&fecha=30/12/2019

FIGUEROA PADILLA, José Tomás, "Democracia digital: el uso de un sistema electrónico para la recepción del voto en Jalisco" en Singh, Ravneet, Romero Ballivián, Salvador, Gutiérrez, Pablo, Chiloba, Ezra, Barrientos del Monte, Fernando, Vargas, Marco Antonio y Soto, Jorge, *Tecnología y participación ciudadana en la construcción democrática*, 1ª ed., Guadalajara, México, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Jalisco, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, México, 2011, consultado el 21 de abril de 2020, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/tecnologia_y_participacion_ciudadana_en_la_construccion_democratica.pdf

REVISTAS Y NOTAS PERIODÍSTICAS

CAPORAL, José Antonio, "Poder ciudadano, perfil del elector" *Vértigo*, México, núm. 877, enero de 2018, pp. 6-12.

CARO, L., "Abstencionismo cede ante participación ciudadana de elecciones", 16 de julio de 2018, consultado el 2020 de enero de 24, <https://www.debate.com.mx/politica/elecciones-ine-participacion-ciudadana-amlo-voto-decision-primero-julio-2018-20180716-0109.html>

ESPINOSA SILIS, Arturo, "Nuevos partidos, mismos políticos", 22 de enero de 2020, consultado el 23 de enero de 2020, *MVS Noticias*: <https://mvsnoticias.com/columnas/nuevos-partidos-mismos-politicos/>

_____, *MVS Noticias*, publicación el 24 de junio de 2020, consultado el 24 de junio de 2020, *Columnas*: <https://mvsnoticias.com/columnas/narrativa-del-fraude-electoral/#gsc.tab=0>

HUITRÓN, Isaías, "México ya ha votado en urnas electrónicas y aquí la prueba", consultado el 05 de marzo de 2020, *Nación 321*, <https://www.nacion321.com/elecciones/mexico-ya-ha-votado-en-urnas-electronicas-y-aqui-la-prueba>

JIMÉNEZ DE PARGA, Manuel, "Los diálogos de la democracia, verano 2005", *ABC*, p.3, septiembre de 2005, consultado el 22 de junio de 2020, https://www.abc.es/opinion/abci-dialogos-democracia-verano-2005-200509050300-61650278286_noticia.html

LÓPEZ PONCE, Jannet, "UNAM auditará sistema de voto electrónico del INE que se usará en 2021", *MILENIO*, junio de 2020.

PÉREZ FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, Germán, *et. al.*, "La compra y coacción del voto en el proceso electoral de 2018. El caso de la Ciudad de México",

Revista Mexicana de Derecho Electoral, núm. 13-14, enero-diciembre 2018, pp. 111, 143.

RAMOS GLORIA, Homero, “Urna electrónica coahuilense y el reto de Coahuila”, *Justicia electoral: revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, núm. 20, 2005, consultado el 27 de abril de 2020, <https://tecnologias-educativas.te.gob.mx/RevistaElectoral/content/pdf/r-2005-02-020.pdf>

RÚA DELGADO, Carlos, “La legitimidad en el ejercicio del poder político en el estado social de derecho. Una revisión desde el caso colombiano”, *Revista Ius et Praxis*, Chile, Año 19, núm. 2, 2013, pp. 85-122, consultado el 15 de enero de 2020, <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19729337004>

SOTO FLORES, Armando, “El artículo 3o. constitucional: un debate por el control de las conciencias”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 28, enero-junio de 2013, pp. 211-240.

JURISPRUDENCIAS

TESIS: XXI/2015, *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, pp. 45, 46 y 47.

JURISPRUDENCIA 29/2010, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Suprema Corte de Justicia de la Nación, Novena Época, t. XXXI, marzo de 2010, p. 2592.

LEGISLACIÓN

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 2008, México.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Constitución Política de la Ciudad de México

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

Ley General de Partidos Políticos

Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

Ley General en Materia de Delitos Electorales

Ley Federal de Consulta Popular

Ley de Participación Ciudadana de la Ciudad de México

Ley Procesal Electoral de la Ciudad de México

Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral

OTRAS FUENTES

CAMACHO OCHOA, Ernesto, “Comunicación en las decisiones judiciales, infografías y redes” conferencia presentada en el seminario virtual: *Serie de debates e-lectorales* el 15 de junio de 2020.

CENTRO DE CAPACITACIÓN JUDICIAL ELECTORAL, *Proceso Electoral Federal: manual del participante, material didáctico de apoyo para la investigación, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, abril de 2011, consultado el 03 de febrero de 2020, https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_proceso_federal.pdf

_____, *Evolución Histórica de las Autoridades Electorales, Material didáctico de apoyo para la capacitación*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2014, consultado el 02 de enero de 2020, <https://www.te.gob.mx/media/pdf/98446fd7ea4d73d.pdf>

COORDINACIÓN GENERAL DE LA UNIDAD PARA LA REFORMA POLÍTICA DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Hacia la Reforma Política*, consultado el 13 de enero de 2020, de <http://www.reformapolitica.cdmx.gob.mx/index.php/hacia-la-reforma-politica/140-hacia-la-reforma-politica/893-iniciativa-de-reforma-politica-de-la-ciudad-de-mexico-presentada-por-el-dr-miguel-angel-mancera-espinosa-jefe-de-gobierno-del-distrito-federal-13->

ESCUELA JUDICIAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, *Regulación de las candidaturas independientes en México*, México, EJE-TEPJF, 2019.

INSTITUTO ELECTORAL DE LA CIUDAD DE MÉXICO, *Sistema de Consulta del Marco Geográfico Electoral Local de la Ciudad de México 2018*, consultado el 21 de mayo de 2020, <http://portal.iedf.org.mx/MGE2017-2018/index.php>

_____, *Historia del IECM*, consultado el 12 de enero de 2020, de <https://www.iecm.mx/acerca-del-iecm/historia/>

INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR, *Memoria del Proceso Local Electoral 2014-2015*, Baja California Sur, IEEBCS, 2015, consultado el 11 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/memoria/pdf/MEMORIA_PLE_2014_2015_TEMAS_COMPLETOS.pdf

_____, *Informe Anual de la Comisión del Voto Electrónico*, Baja California Sur, IEEBCS, 2017, consultado el 10 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_CV_E_INFORME_ANUAL_EJERCICIO_2017.pdf

_____, *Informe Final de Actividades de la Comisión del Voto Electrónico*, Baja California Sur, IEEBCS, 2018, consultado el 11 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_CV_E_INFORME_FINAL_COMISION.pdf

INSTITUTO ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE JALISCO, “El uso de la urna electrónica en elecciones constitucionales”, IEPCJ, Ed., *Elector*, núm. 9, agosto de 2012, consultado el 22 de abril de 2020, <https://issuu.com/iepcjalisco/docs/93257824-el-elector?viewMode=presentation&layout=http%25253A%25252F%25252Fsk.in.issuu.com%25252Fv%25252Fflight%25252Flayout.xml&showFlipBtn=true>

_____, *Breviario de la Urna Electrónica de Jalisco. Orígenes*, 1ª ed., Mozka Estrada, Sayani (editora), Guadalajara, IEPCJ, 2019, p. 4, consultado el 22 de abril de 2020, http://www.iepcjalisco.org.mx/sites/default/files/unidad-editorial/publicaciones/breviario_de_la_urna_electronica.pdf

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, *Estudio muestral sobre participación ciudadana en las elecciones federales de 2018*, México, Instituto Nacional Electoral, 2019, consultado el 10 de marzo de 2020, https://centralelectoral.ine.mx/wp-content/uploads/2019/08/3-EMPC-2018_REVISION_150819.pdf

_____, *Sistema Político Electoral Mexicano*, s.f., consultado el 03 de febrero de 2020, https://portal anterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Sistema_Politico_Electoral_Mexicano/

LATINOBARÓMETRO, “Informe de 2018”, *Corporación Latinobarómetro*, consultado el 01 de julio de 2020, <http://www.latinobarometro.org/latContents.jsp>

RODRÍGUEZ ALONSO, Mauricio, *Modalidades de votación: presencial y remota. Experiencias Nacionales*, consultado el 05 de marzo de 2020, de

https://portalanterior.ine.mx/archivos1/SE/CongresoTIC/2013/site/docs/Mesa-1_MauricioRodriguez_IEDF.pdf

SECRETARIA DE GOBERNACIÓN, *Sistema de Información Legislativa*, consultado el 15 de enero de 2020, del Diccionario de términos parlamentarios, <http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=224>

TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, “Sistemas Electorales y de Partidos. Manual del participante”, junio de 2010, consultado el 16 de enero de 2020, de Manual de los sistemas electorales: https://www.te.gob.mx/ccje/Archivos/manual_sistemas.pdf

UNIDAD DE CÓMPUTO Y SERVICIOS INFORMÁTICOS DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA SUR, *Anteproyecto del sistema de votación electrónica para residentes en el extranjero (SVERE)*, Baja California Sur, IEEBCS, 2018, consultado el 20 de abril de 2020, https://www.ieebcs.org.mx/documentos/comisiones_acuerdos/IEEBCS_UC_SI_ANTEPROYECTO_SVERE.pdf