

# La reforma político-electoral 2014-2015: ¿híbrido institucional o avance gradual del sistema democrático en México?

## *2014-2015 political-electoral reform: institutional hybrid or Mexico's democratic system gradual advance?*

Héctor Zamitiz Gamboa\*

### Resumen

El artículo tiene como objeto analizar los cambios derivados de la reforma político-electoral del periodo 2014-2015, para lo cual considera que es una importante reforma producto del gradualismo negociado entre las principales fuerzas políticas y el gobierno, enmarcada en el mecanismo denominado *Pacto por México*, y discutida y aprobada en el Congreso federal, que estableció un nuevo marco normativo, modificó la estructura y atribuciones de la autoridad central en la materia (IFE), con el fin de crear un sistema nacional de elecciones, el cual se encuentra sujeto a debate. La reforma también definió nuevas y diferentes modalidades de participación ciudadana, pues integró algunas leyes reglamentarias pendientes de la reforma inmediata anterior del 2012.

**Palabras clave:** México, *Pacto por México*, reforma electoral 2014, sistema político mexicano, Instituto Nacional Electoral.

### Abstract

The purpose of the article is to analyze the changes derivatives from the 2014-2015 political -electoral reform, for which is considers it as an important reform result of the negotiated gradualism between the main political forces and the government, put in frame in the mechanism titled *Pact for Mexico*, and discussed and approved within the federal Congress, which established a new normative frame, modified the structure and central authority assignments regarding the subject (IFE), with the purpose of creating a new election national system, which is subject to discussion. The reform also defined new and different citizen participation methods, since it included several statutory laws pending from the previous adjacent 2012 reform.

**Key words:** Mexico, *Pact for Mexico*, 2014 electoral reform, mexican political system, National Electoral Institute

*Recibido:* 18 de agosto, 2016. *Aceptado:* 26 de octubre, 2016.

\* Doctor en Ciencia Política. Profesor de Tiempo Completo adscrito al Centro de Estudios Políticos de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Pertenecer al Sistema Nacional de Investigadores. El autor agradece a Mónica Gutiérrez Terán por su colaboración en la integración de la información hemerográfica y documental, así como a Ma. Isabel Hernández Hernández por su apoyo en la elaboración de este artículo.

Para Adriana del Rosario Báez Carlos

## Introducción

La reforma político-electoral 2014-2015 debe considerarse como una importante reforma, producto del gradualismo (reformas negociadas que buscan mejorar las condiciones anteriores del orden político-institucional), a partir de la necesidad de atender aquellos aspectos que cuestionaron el comportamiento de los actores y el funcionamiento del sistema electoral en las elecciones federales de 2012.<sup>1</sup>

La reforma cumplió también con la tarea de integrar algunas leyes que habían quedado pendientes de la reforma política inmediata anterior del 2012 –aprobada en pleno proceso electoral–, las cuales requerían instrumentarse como leyes reglamentarias.

Más allá del objetivo que se tornó como el más relevante: modificar la estructura, atribuciones y andamiaje institucional del IFE,<sup>2</sup> la reforma incidió en diversos ámbitos y estableció un nuevo marco normativo que definió nuevas y diferentes modalidades de participación ciudadana. Por esta razón, el objetivo principal de este artículo es analizar los cambios constitucionales y legales con el fin de explicar y discutir sus alcances, así como ofrecer una interpretación –limitada por razones de espacio– sobre su significado político y sus implicaciones administrativas y de gobierno.

Aunque algunos de los temas centrales de dicha reforma fueron incorporados en los acuerdos del *Pacto por México*, en el rubro *Acuerdos para la gobernabilidad democrática*,<sup>3</sup> en realidad esta reforma fue discutida y nego-

<sup>1</sup> Las elecciones de 2012 si bien no fueron objetadas en sus resultados, sí lo fueron por la exposición mediática irregular del candidato de la coalición *Alianza Compromiso por México*, Enrique Peña Nieto, por rebasar el tope de gastos de campaña y por el financiamiento ilegal, mediante un entramado financiero con triangulación de recursos con empresas fantasma, a través de las cuales los partidos opositores señalaron la presunción de que se compraron votos mediante tarjetas electrónicas.

<sup>2</sup> En términos del Consejero Presidente del INE Lorenzo Córdova, “con la reforma se pasó de un modelo electoral compuesto de un sistema electoral federal y treinta y dos sistemas electorales, a un sistema nacional de elecciones en el que coexisten una autoridad nacional y treinta y dos autoridades locales; se creó un órgano administrativo de carácter nacional, con competencias claras y atribuciones para las elecciones locales y se concibió una autoridad que coordina y garantiza los mismos parámetros de aplicación de las leyes por parte de las autoridades locales, a fin de estandarizar las condiciones de la competencia electoral en todas las elecciones y de impulsar una democracia más transparente e imparcial en todo el país” (Cfr. *Compendio de Legislación Nacional Electoral*, México, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, tomo II, 2014, p. XXXIX).

<sup>3</sup> De los 95 compromisos que los partidos y el gobierno acordaron específicamente en el llamado *Pacto por México*, siete correspondieron a dicho rubro, cuyos objetivos de reforma se

ciada en el Congreso a partir de las iniciativas presentadas en el Senado.<sup>4</sup> A finales de mayo de 2013 se instaló la mesa de negociación y elaboración de la propuesta de reforma política del *Pacto por México*. El 19 de junio Gustavo Madero, dirigente nacional del Partido Acción Nacional (PAN), asumió por segunda vez la presidencia rotativa de su *Consejo Rector* y formuló una estrategia que inició con el planteamiento de que dentro del marco de dicho *Pacto* se daría impulso primero a las reformas de carácter electoral que serían de aplicación inmediata y, después, a las relacionadas con el régimen de gobierno, cuyas modificaciones se pondrían en marcha hasta las elecciones presidenciales de 2018,<sup>5</sup> como era el interés del Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Al PAN le interesaba impulsar tanto su propuesta de reforma energética<sup>6</sup> como su propuesta de reforma político-electoral, teniendo como ariete

---

presentaron en el siguiente orden: Gobiernos de coalición, Toma de protesta del presidente de la República el 15 de septiembre; Partidos políticos y elecciones; Reforma del Distrito Federal; Revisión general de los fueros; Leyes reglamentarias de la reforma política (aprobada en 2012) y Reelección de legisladores (véase, *Pacto por México*, México, Presidencia de la República, disponible en <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>).

<sup>4</sup> Se recomienda tomar como referencia principal para el análisis el *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral*, Cámara de Senadores, 2 de diciembre de 2013, p. 245, disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/dictamen\\_reforma\\_Politica.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf). El PAN y el PRD presentaron iniciativas que pueden considerarse más completas, pues propusieron introducir modificaciones a diversos aspectos en lo político y en lo electoral. Ambas iniciativas funcionaron como ordenadores temáticos de las propuestas de la reforma. Es de llamar la atención que el PRI no presentó propiamente una propuesta de iniciativa como grupo parlamentario, aunque es importante destacar que las propuestas individuales de sus legisladores son relevantes y estratégicas, pues se encuentran orientadas a identificar propuestas de modificación al régimen político, al régimen de partidos y al régimen electoral.

<sup>5</sup> Claudia Guerrero y Mariel Ibarra, "Achica el PAN reforma electoral", *Reforma*, 1 de agosto, 2013, p. 5.

<sup>6</sup> Aunque tanto la propuesta del PAN y la del PRI se inclinaban a la apertura del sector energético, el principal punto de conflicto entre ambos se encontró en la personalidad jurídica que el Ejecutivo quería para los órganos reguladores. La propuesta federal propuso dejar al Estado como asignatario de contratos, otorgándole un papel administrativo protagónico. La iniciativa del PAN y del proyecto de decreto que fue negociado finalmente dio autonomía jurídica y administrativa a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), así como a la Comisión Reguladora de Energía (CRE). La iniciativa del PAN buscaba abrir de forma más rápida el sector, mientras que la del Ejecutivo Federal buscó hacer la transición durante el sexenio; es decir, la iniciativa priísta abriría todas las ramas productivas del sector energético de 2013 a 2018, principalmente por la incertidumbre fiscal (precios de mercado sin regulación de la SHCP). Al final, quedó la parte del PRI sobre transición paulatina. El PRI consiguió que PEMEX continuara con los trabajos de extracción a pesar de la que la apertura exige procesos de concurso, por lo que el Transitorio 5° constitucional estableció el proceso de Rondas (Ronda-Cero y 4 Rondas Uno). La iniciativa

la segunda vuelta electoral que en un momento decisivo fue rechazada por el PRI, mediante la aceptación de la creación de un Instituto Nacional Electoral (INE)<sup>7</sup>. La reforma política seguiría por dos vías: la del Senado y la del *Pacto por México*. Como sabemos, ambas reformas se consideraban prioritarias; sin embargo, la última fue ciertamente una “moneda de cambio” que el PAN —en la alianza con el PRD— le fue imponiendo al PRI, que no presentó propuesta pues esperaba respaldar la del presidente de la República y abrirle camino a las iniciativas en materia energética y hacendaria.<sup>8</sup> No obstante,

---

del PRI consiguió que fuera el Ejecutivo Federal quien determinara las ternas de los titulares de la CNH y CRE, pero la iniciativa del PAN logró que si en dos ternas no se lograba el consenso, el Presidente de la República estaría obligado a elegir sin la opinión del Senado. La iniciativa del PAN logró la salida del Sindicato de Trabajadores Petroleros (STPRM) del Consejo de Administración de PEMEX. Finalmente fue presentada una tercera iniciativa, que fue el resultado de la negociación entre PRI y PAN, que no incorporó nada de la iniciativa del PRD. La iniciativa PAN-PRI fue votada el 12 de diciembre y aprobada por votación favorable de  $\frac{3}{4}$  partes de la Cámara de Diputados (PRI-PAN-PVEM-PNA). Consúltese César Augusto Rangel García, “Reforma energética 2013-2014: la consolidación del proceso de desnacionalización de la industria petrolera mexicana: diagnóstico, análisis y alcances”, Tesis de Licenciatura, México, FCPYS-UNAM, 2016, URL: <http://132.248.9.195/ptd2016/febrero/104002834/Index.html>

<sup>7</sup> Formaba parte de la estrategia del PAN la discusión y aprobación de la segunda vuelta electoral. Es pertinente recordar que el 27 de noviembre de 2012, a tres días de entregar el poder, el entonces presidente Felipe Calderón envió a la Cámara de Diputados una iniciativa con el propósito de establecer la segunda vuelta electoral para la elección del presidente de la República. En dicho proyecto se proponía que cuando ninguno de los contendientes por la Presidencia obtuviera más del cincuenta por ciento del total de los sufragios, se realizara una votación en la que participaran solamente los dos candidatos que hubiesen tenido el mayor número de sufragios en la primera ronda (Cfr. “Propone Calderón que haya segunda vuelta para la elección del presidente”, *La Jornada*, 28 de noviembre, 2012, p. 8). El pleno de la Cámara recibió la iniciativa y la turnó a la Comisión de Puntos Constitucionales para su análisis. El tema volvió a aparecer previamente en la discusión de la reforma político-electoral 2014. El entonces consejero presidente del IFE, Leonardo Valdés, en un foro de audiencias públicas convocado por el PRD y senadores panistas, se manifestó a favor; por su parte, Miguel Negretto, el académico del CIDE, señaló que en México era absolutamente necesario establecer un sistema de segunda vuelta con umbrales mínimos para las elecciones presidenciales, e incluso con niveles más bajos que el mecanismo de cincuenta por ciento más uno (Véase Víctor Ballinas, “Es necesario prever una segunda vuelta en las elecciones presidenciales: especialista”, *La Jornada*, 25 de junio, 2013, p. 2). El tema no logró consenso en la negociación, ni en el Senado ni en el *Pacto por México*. A mediados de octubre de 2013, César Camacho, líder del PRI, afirmó que no existía acuerdo en este tema y que su partido no estaría dispuesto a entrar a la discusión, y en el PRD tampoco había consenso; no obstante, el PAN después de las elecciones de 2015 continuó insistiendo en su propuesta, pues su bancada presentó en el Senado una iniciativa en la que se establece que la elección del presidente de la República en 2018 sea por mayoría absoluta (Ver *Reforma*, 25 de noviembre de 2015, p. 4). El PRD ha discrepado con la propuesta del PAN, pues no está de acuerdo en que se “empaquete” con la elección legislativa, pues quien obtenga la presidencia, podría tener al mismo tiempo mayoría en las cámaras.

<sup>8</sup> José Antonio Román, “La reforma electoral no es ‘moneda de cambio’ impuesta por AN: Camacho”, *La Jornada*, 2 de agosto, 2013, p. 14.

el Consejo Rector del *Pacto por México* decidió no enviar al Congreso una iniciativa propia en materia de reforma político-electoral,<sup>9</sup> debido a la falta de consenso al interior del mecanismo de concertación.

Así, el Senado tomó en sus manos la definición de la reforma político-electoral. El acuerdo fue que ambas cámaras elaboraran una sola propuesta con base en 38 iniciativas acumuladas en los últimos años,<sup>10</sup> mediante las cuales el PAN y el PRD impulsaron la desaparición de los institutos electorales locales para crear el Instituto Nacional Electoral (INE),<sup>11</sup> pues al PAN le interesaba fundamentalmente limitar la injerencia de los gobernadores y de las élites locales en los comicios de las entidades federativas.

Para cumplir con el objetivo principal del presente artículo, en el título del mismo se formula una pregunta que puede responderse en un sentido u otro de la cuestión, o bien la respuesta puede ser en ambos sentidos; lo que queremos destacar no es sólo la relevancia de la creación de un nuevo organismo electoral –cuestión que generó una resistencia importante, pues determinados actores argumentaron que no sólo se crearía un *híbrido*–,<sup>12</sup> es decir, un diseño indefinido o en transición,<sup>13</sup> sino que el tono reactivo de la pro-

<sup>9</sup> Claudia Guerrero y Leslie Gómez, “Cede pacto mano en reforma política”, *Reforma*, 25 de septiembre, 2013, p. 4.

<sup>10</sup> Existían al menos 56 propuestas que planteaban diversas reformas en materia política y electoral. De ellas, las que tenían una mayor amplitud temática y que sirvieron como eje de discusión de la reforma, fueron las presentadas por diputados y senadores del PAN el 24 de septiembre de 2012 y la presentada de manera conjunta por senadores del PAN y PRD el 24 de julio de 2013. Como resultado de la sistematización de las propuestas, se identificó que 36 iniciativas abordaban los mismos temas que las dos propuestas seleccionadas, como base del análisis realizado por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda (Cfr. *Dictamen de las Comisiones Unidas...*, op. cit.).

<sup>11</sup> STAFF, “Encargan a Senado la reforma política”, *Reforma*, 17 de octubre, 2013, p. 4.

<sup>12</sup> Así calificaron consejeros electorales, dirigentes partidistas y analistas políticos la propuesta de crear el Instituto Nacional de Elecciones en el momento que se discutía la propuesta del PAN. Véase, por ejemplo, María Amparo Casar, “Un mal híbrido”, *Excelsior*, 20 de noviembre, 2013, disponible en: <http://www.excelsior.com.mx/opinion/maria-amparo-casar/2013/11/20/929598>.

<sup>13</sup> En sus análisis sobre el fenómeno del cambio político entre regímenes políticos, en particular el del pasaje de un régimen no democrático a uno democrático, y viceversa, Leonardo Morlino propone una serie de definiciones de los tipos de democracia que considera preliminares. Una vez fijada la definición mínima, afirma que se pueden observar una gran variedad de arreglos institucionales que han adquirido ciertas formas propias de la democracia, pero al mismo tiempo conservan aspectos autoritarios; es decir, son ordenamientos que se encuentran a la mitad del camino entre autoritarismo y democracia, y por consiguiente configuran auténticos regímenes en transición “que provienen del intento, al menos logrado en modo provisional, llevado a la práctica por la parte moderada de los actores gubernamentales en el régimen autoritario precedente o también tradicional, para resistir a las presiones internas y externas de la coalición dominante” (Cfr. Morlino Leonardo, *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C., núm. 6, 2005, pp. 61-65).

puesta planteó el “avasallamiento de las instituciones locales”, “una excesiva concentración de decisiones en una sola instancia” y “una sobrecarga que no necesariamente podría revertir las deficiencias de los procesos locales”, al igual que “la cancelación del ‘federalismo electoral’” –que por cierto nunca fue definido por sus defensores– que solamente se usó en sentido retórico.

Por tanto, comprender la lógica de la negociación, los cambios y sus alcances, supone imaginar el futuro del INE, en el sentido de que la reforma llevada a cabo se completará inexorablemente. Para esto hay que considerar que “el IFE no tiene regreso”, pues es previsible que los legisladores busquen en el futuro mediano, consolidar un genuino sistema nacional de elecciones, lo que supone modificar el papel de los Organismos Públicos Locales (OPLE’s),<sup>14</sup> con la finalidad de que éstos sean eventualmente “absorbidos” por la propia estructura del INE.<sup>15</sup>

En esta perspectiva no está por demás afirmar que, a pesar de las nuevas funciones y atribuciones del INE –las cuales se encuentran establecidas claramente y ya han sido ejercidas en los procesos electorales verificados en el 2015 y 2016–, a las leyes y procedimientos generados por la reforma, les falta pasar la “prueba” de las elecciones federales del 2018, en las que habrá de elegirse un nuevo presidente de la República.

## **1. La exoneración a los responsables del caso *Monex* y sus efectos en la reforma política y en el proceso electoral 2014-2015**

Es importante recordar que en días posteriores a las elecciones del 2012, tanto el partido gobernante, Partido Acción Nacional, como la coalición *Movimiento Progresista*, que postuló a Andrés Manuel López Obrador, presentaron

<sup>14</sup> En el Artículo 41 constitucional se establece que las elecciones locales en las entidades federativas estarán a cargo de estos organismos que fueron los que sustituyeron a los institutos electorales. En el apartado C de dicho artículo se definen once funciones que pueden ser ejercidas por el INE como autoridad en la materia, mediante convenios, delegación, asunción o atracción de procesos (*Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, 2014).

<sup>15</sup> El 13 de febrero de 2014, el responsable operativo del IFE, Edmundo Jacobo Molina, secretario ejecutivo del organismo, consideró que uno de los mayores desafíos para implementar la reforma en la materia era la construcción del servicio profesional electoral (SPE) nacional. Aseveró que “en el IFE el cuerpo de 2 mil 200 funcionarios era la élite, la piedra de toque en la organización de los comicios”, situación que en los organismos electorales estatales era prácticamente inexistente, de los 32 institutos locales sólo 12 tenían un estatuto del SPE, aunque varios no lo habían conformado. Afirmó también que no sería necesario duplicar el personal del actual SPE en el INE, pues solamente “se incorporaría un equivalente al 50 por ciento (alrededor de mil cien) que deberá capacitarse y su salario tendría que ser homologado con el de la plantilla de las oficinas centrales” (*Cfr. Alonso Urrutia, “Crear el servicio profesional electoral nacional, reto mayor”, La Jornada*, 14 de febrero, 2014, p. 11).

recursos de inconformidad y denuncias penales por la forma de financiamiento del entonces candidato del PRI, Enrique Peña Nieto, mediante una serie de triangulaciones que involucraron a las empresas fantasmas *Inizzio*, *Atama*, *Koleos* y *Tiguán*, las cuales compraron a nombre del PRI, miles de monederos electrónicos a Banamex, Soriana y Monex para distribuirlos entre votantes a cambio de sufragios. Sin embargo, la investigación que realizó el IFE fue criticada por el PRD por ineficiente,<sup>16</sup> por lo que interpuso recursos en contra de las resoluciones.<sup>17</sup>

Aunque el dictamen de la Unidad de Fiscalización (UF) detalló la red de financiamiento, no señaló ninguna violación de la ley. A pesar de que la Constitución en su artículo 41, apartado B, le otorga al Consejo General del INE no limitarse por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, la Unidad de Fiscalización aclaró que no era competente para resolver casos de discrepancia fiscal, incumplimiento de obligaciones fiscales, incumplimiento de operaciones con intermediarios del sistema financiero, faltas a la normatividad establecida para dispensar recursos en tarjetas de manera anónima e incumplimiento en el reporte de operaciones inusuales, relevantes y sospechosas a las autoridades correspondientes.<sup>18</sup>

Sin discusión, los magistrados del TEPJF declararon infundada la apelación interpuesta del PRD y avalaron el criterio del IFE de que el PRI no se encontraba obligado a registrar como gasto de campaña el convenio con *Soriana*, sino como gasto ordinario. La ponencia elaborada por el magistrado Manuel González Oropeza añadió que del análisis realizado por la Unidad de Fiscalización, se llegó a la conclusión de que “ni en forma individual o conjunta quedaba acreditado el aducido financiamiento oculto”.<sup>19</sup>

El Consejo General del IFE validó el dictamen de la UF a pesar de que éste detectaba el entramado de relaciones entre el PRI con Alkino y otras empresas mercantiles, por un monto de 66 millones de pesos distribuidos por medio de Banca Monex. Pero lo que dividió a los consejeros no fue el origen, sino el destino de los recursos, por lo que cuatro consejeros (Alfredo Figueroa, Lorenzo Córdova, Benito Nacif y María Marván) impulsaron una

<sup>16</sup> Leslie Gómez, “Acusa PRD al IFE de avalar a Peña”, *Reforma*, 5 de diciembre, 2012, p. 10.

<sup>17</sup> En el caso de los monederos electrónicos del caso *Monex*, el dictamen de la Unidad de Fiscalización (UF) justificó el entramado de operaciones que involucra a las empresas, a partir de un contrato del PRI con Alkino por 66 millones de pesos, y concluyó “que no hubo irregularidades (Cfr. Alonso Urrutia, “Mañana debate IFE quejas por presuntas irregularidades en la campaña PRI-Verde”, *La Jornada*, 28 de enero, 2013, p. 18).

<sup>18</sup> Cfr. Leslie Gómez, “Sí hubo fantasmas en el caso *Monex*”, *Reforma*, 23 de enero, 2013, p. 1.

<sup>19</sup> Véase Fabiola Martínez, “Sin discusión, el TEPJF desecha petición del PRD para castigar la compra del voto”, *La Jornada*, 24 de enero, 2013, p. 13.

multa por 75 millones de pesos al PRI-PVEM, por no acreditar el destino que tuvieron 50 millones de pesos del crédito mencionado en las campañas federales.<sup>20</sup> Los cinco consejeros que no hallaron una ilegalidad, pese a que el resolutivo del IFE confirmó y detalló la red de financiamiento del PRI con empresas fantasmas o fachadas, fueron Marco Antonio Baños, Francisco Javier Guerrero, María Macarita Elizondo Gasperín, Sergio García Ramírez y Leonardo Valdés Zurita. No obstante, el PAN y el PRD (también Movimiento Ciudadano) por separado impugnaron la resolución del IFE ante el TEPJF.<sup>21</sup>

Es pertinente apuntar que el Movimiento Progresista había acusado a Enrique Peña Nieto de haber rebasado los topes de gastos de campaña por más de 4 mil 500 millones de pesos. La “comisión especial *Monex*” que se formó en la Cámara de Diputados, cuyo trabajo fue entorpecido varias veces, concluyó que en la campaña del PRI fueron invertidos 5 mil 200 millones de pesos, cuando el máximo legal permitido era de 336 millones.<sup>22</sup>

El IFE y el TEPJF ahondaron la desconfianza ciudadana como instituciones electorales creíbles, cuando exoneraron a los responsables del entramado financiero con triangulación de recursos con empresas fachada en la elección presidencial del 2012.

## 2. El debate sobre la creación de un nuevo organismo nacional de elecciones

Como señalamos anteriormente, el PAN y el PRD impulsaron juntos un Instituto Nacional Electoral mediante una propuesta planteada inicialmente por el dirigente del PAN, Gustavo Madero, que consideraba los institutos electorales estatales. Dicha propuesta, por obvias razones, fue repudiada por los presidentes de éstos, los cuales advirtieron los riesgos y los costos en caso de que los órganos electorales se eliminaran.<sup>23</sup>

<sup>20</sup> Luego de siete horas de intenso debate y tras un empate 4-4 en la primera votación, 5 consejeros del IFE rechazaron la propuesta. El voto de Sergio García Ramírez, quien en primera instancia se había excusado por su cercanía con una de las empresas involucradas, fue decisivo para romper el empate a favor del PRI –incluido el voto del consejero presidente Leonardo Valdés–, para que la propuesta de multa fuera rechazada (Leslie Gómez y Erika Hernández, “Dejan al PRI sin castigo en caso *Monex*”, *Reforma*, 24 de enero, 2013, p. 1).

<sup>21</sup> Después de dos años de haber recibido las impugnaciones, a las 2 de la mañana del 19 de febrero del 2015, resolvió que el PRI no había comprado votos ni que había financiado ilegalmente la campaña de Enrique Peña Nieto en 2012. No hubo disenso. Los siete magistrados votaron a favor del dictamen (Cfr. José David Estrada, “Libra Trife al tricolor de escándalo *Monex*”, *Reforma*, 20 de febrero, 2015, p. 8).

<sup>22</sup> Véase “Instituciones electorales sumisas”, *La Jornada*, 20 de febrero, 2015, p. 2.

<sup>23</sup> Gerardo Romo, “Repudian estados crear ‘nuevo IFE’”, *Reforma*, 29 de septiembre, 2013, p. 1.



Cabe mencionar que en el IFE no hubo una posición institucional sobre la propuesta. Por el contrario, los consejeros electorales aportaron sus divergencias y en el encuentro con los representantes del *Pacto por México* se dividieron aún más. Leonardo Valdés, consejero presidente, fijó su postura: “está el instituto listo para su conversión”; Lorenzo Córdova recomendó estudiar a fondo la “federalización de los comicios”; Benito Nacif expresó que “cambiar el modelo sería un parteaguas electoral”, por lo que sugirió a los diputados “no hacer experimentos” en el IFE.<sup>24</sup> El consejero electoral Alfredo Figueroa se pronunció por un “IFE capaz de organizar comicios en las entidades”, mientras que para el consejero Francisco Guerrero se requería urgir al Congreso a escuchar la postura de los presidentes de los institutos electorales locales; para el consejero Marco Antonio Baños, “el nuevo INE enfrentaría problemas jurídicos y laborales, además de plantear una serie de problemas logísticos en el contexto en que se llevaría a cabo la reforma”.<sup>25</sup> También algunos analistas objetaron la propuesta de crear un Instituto Nacional Electoral como se había establecido en el *Pacto por México*, nos referimos a Jorge Alcocer y a Javier Aparicio,<sup>26</sup> aunque otros lo avalaron, como fue el caso de Jaime Cárdenas Gracia.<sup>27</sup>

En realidad, quienes mayormente criticaron la reforma política por la transformación del IFE, una vez que fue aprobada por el Senado, fueron la mayoría de los consejeros electorales, al señalar que “dejaría al IFE en un estado vulnerable, complicaría los procesos electorales y generaría incertidumbre jurídica”. En particular, Lorenzo Córdova, Marco Antonio Baños y María Marván, adelantaron que “no participarían de nuevo en el procedimiento para ser miembros del INE”.<sup>28</sup> Esta última consejera advirtió que su creación pasaba de “un modelo vertical, diáfano y sencillo, a uno bizarro y difícilmente administrable”.<sup>29</sup>

<sup>24</sup> Alonso Urrutia, “Nacif: que los diputados no hagan experimentos en el IFE”, *La Jornada*, 21 de noviembre, 2013, p. 22.

<sup>25</sup> Alonso Urrutia, “El nuevo INE enfrentaría problemas jurídicos y laborales: consejero Baños”, *La Jornada*, 24 de junio, 2013, p. 7.

<sup>26</sup> Véase Manuel Ibarra y Claudia Guerrero, “Objetan analistas un IFE nacional”, *Reforma*, 24 de junio, 2013, p. 7.

<sup>27</sup> Leslie Gómez, “Avalan expertos creación del INE”, *Reforma*, 30 de septiembre, 2013, p. 3.

<sup>28</sup> Leslie Gómez y Claudia Guerrero, “Desata crisis cambio a INE”, *Reforma*, 4 de diciembre, 2013, p. 1.

<sup>29</sup> Arcelia Maya, “Califican de bizarro a nuevo INE”, *Reforma*, 5 de diciembre, 2013, p. 1.

## 2.1 El debate sobre la existencia de los institutos electorales locales

La creación del INE no fue un proceso fácil. Se requería una legislación de carácter nacional para dar paso a la responsabilidad de regular todas las elecciones: federales, estatales y municipales. Inicialmente, en la propuesta conjunta del PAN y del PRD se estimó darle la atribución exclusiva de organizar las elecciones en este nivel a 32 consejos estatales que serían los responsables directos,<sup>30</sup> pero también su eventual desaparición, pues conforme a una propuesta que se reforzó en el *Pacto por México* se consideró la abolición de los mismos.<sup>31</sup>

Frente a la propuesta de crear al INE, los presidentes de los institutos electorales de los 31 estados y del Distrito Federal rechazaron en forma unánime la iniciativa; al menos 20 de ellos armaron un bloque contra la propuesta,<sup>32</sup> y cuando menos 25 presidentes de los mismos formularon adherirse a la propuesta de creación del INE siempre que fueran integrados y mantuvieran la organización de los comicios locales.

La discusión fue intensa. La propuesta se consideró audaz pero difícil de implantar y las dudas que se externaron durante el proceso fueron muchas. Presidentes de institutos electorales locales, magistrados, consejeros del IFE y especialistas se unían en rechazo a la creación del INE y a la desaparición de dichos organismos.<sup>33</sup> La cuestión de que a los institutos electorales locales se les atribuía falta de autonomía, fue considerado como desmesurado, pero el apoderamiento y dominio que los gobernadores habían hecho y mantenían éstos fue parte del debate, pues entre los dirigentes de los partidos y en diversos foros se admitía que los institutos locales eran cotos de poder de los gobiernos.<sup>34</sup>

Finalmente, aunque se negaron en todo momento a desaparecer los órganos electorales locales, aceptaron que su renovación fuera dirigida desde el INE. Esto no impidió que sistemáticamente presentaran propuestas y criticaran a la reforma electoral por ambigua y centralista.<sup>35</sup>

<sup>30</sup> Alonso Urrutia, "Aconsejan PAN y PRD que 32 consejos organicen todas las jornadas electorales", *La Jornada*, 4 de septiembre, 2013, p. 10.

<sup>31</sup> Cfr. Leslie Gómez, "Perfilan INE, pactan abolir órganos locales", *Reforma*, 8 de octubre, 2013, p. 5.

<sup>32</sup> Alejandro Ramos, "Arman bloque contra proyecto del INE", *Reforma*, 3 de octubre, 2013, p. 11.

<sup>33</sup> Leslie Gómez, "Rechazan nuevo INE consejero y magistrado", *Reforma*, 11 de octubre, 2013, p. 3.

<sup>34</sup> Véase Carlos García y Miroslava Breach, "Consejos estatales electorales, cotos de poder de los gobiernos", *La Jornada*, 8 de octubre, 2013, p. 3.

<sup>35</sup> Leslie Gómez, "Patalean institutos locales", *Reforma*, 20 de noviembre, 2013, p. 3.

Una vez creado el INE, la falta de una legislación secundaria obligó a que dentro del nuevo diseño se mantuvieran en sus cargos a los consejeros locales en todos los estados del país. A partir de esto, el nuevo organismo se enfrentaría a dos desafíos inmediatos: 1. renovar los consejos estatales —denominados Organismos Públicos Locales en la legislación secundaria—; y 2. establecer en los procesos estatales los estándares de calidad y uniformidad requeridos.

## **2.2 La reacción de los gobernadores y los Congresos locales**

La propuesta de crear al INE y desaparecer a los órganos electorales locales fue calificada por el gobernador del Estado de México, Eruviel Ávila Villegas, de “regresión a la democracia”, ya que atentaría contra la soberanía de los estados, por lo que se pronunció por fortalecer el pacto federal.<sup>36</sup> Esta declaración ocasionó que Alejandro Zapata, integrante del PAN en el Consejo Rector del *Pacto por México*, aguardara con escepticismo la ruta para que se concretara la reforma política,<sup>37</sup> pues desahogada la reforma hacendaria —que había dividido al PAN— y con apenas dos semanas de plazo para que los diputados elaboraran el presupuesto de egresos, la perspectiva de que pudiera concretarse la reforma política se veía complicada.

Por tanto, la estrategia del PAN fue aprobar la reforma política antes que la energética, lo cual había planteado dicho partido en el *Pacto por México*, pero con mayor determinación en el Senado, en el sentido de que las iniciativas que había presentado, más aquellas planteadas por el PRD en materia constitucional, se discutieran y aprobaran en dicha Cámara.<sup>38</sup>

A principios de enero de 2014, el PAN amenazó abiertamente con no respaldar las leyes secundarias a la reforma constitucional en materia energética, si el PRI no apremiaba a las legislaturas de los estados a avalar las modificaciones en la materia, una vez que esta fue aprobada por el Senado y había sido enviada a las legislaturas de los estados en las que se encontraban estancadas por presión de los gobernadores,<sup>39</sup> situación que fue

<sup>36</sup> “Regresión, crear Instituto Nacional Electoral”, *La Jornada*, 30 de octubre, 2013, p. 15

<sup>37</sup> Zapata aludió a esta declaración y a la que hizo César Camacho, líder nacional del PRI, en el sentido de manifestarse en contra de la desaparición de los institutos electorales locales, que iría acompañada de la creación de un órgano electoral nacional (Véase Mayolo López, “Desconfían en PAN de reforma política”, *Reforma*, 4 de noviembre, 2013, p. 3).

<sup>38</sup> Mayolo López, “Desconfían en PAN de reforma política”, *Reforma*, 4 de noviembre de 2013, p. 12.

<sup>39</sup> Enrique Méndez, “PAN: estancados, cambios en materia política por presión de los gobernadores”, *La Jornada*, 9 de enero de 2014, p. 5.

denunciada meses después por el vicecoordinador de los diputados del PRD, Miguel Alonso Raya, que señaló: “Los gobernadores presionan al PRI y al gobierno federal para que la legislación político-electoral se entrampe en el Congreso”.<sup>40</sup> Por ello, a 24 días de que venciera el plazo para realizar los cambios, Gustavo Madero reiteró que “los legisladores panistas no estaban dispuestos a votar la reforma energética hasta que se aprobara la reforma electoral en los estados”. En respuesta a las críticas del PRI y del PRD y del Secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong, quien reprochó al PAN condicionar las reformas, Madero rechazó que se tratara de un chantaje y recordó que esa condición fue planteada por su partido desde que iniciaron las negociaciones de dichas reformas, aunque después pidió al PRD que ayudara a “empujar” la armonización de la reforma político-electoral en los 17 estados en los que habría elecciones en 2015.<sup>41</sup>

La situación obligó al presidente Enrique Peña Nieto a exhortar a los congresos locales para que se “homologara la reforma político-electoral”,<sup>42</sup> pues a 19 días de que venciera el plazo, solamente 8 de las 31 entidades federativas la habían aprobado, en 8 seguían en comisiones y en 13 todavía no se discutían.<sup>43</sup> Al cumplirse el 30 de junio de 2014 la fecha para que los 31 estados y el Distrito Federal homologaran sus leyes, sólo 18 entidades lo hicieron.<sup>44</sup>

### **3. La integración del Consejo General del INE y los nuevos mecanismos para la selección de consejeros electorales**

La renuncia del consejero electoral Sergio García Ramírez y su sustitución aceleró aparentemente la nueva integración del Consejo General del IFE,

<sup>40</sup> Lo anterior, en referencia a las declaraciones del coordinador de los senadores del PRI, Emilio Gamboa, quien había afirmado que la ley electoral podría procesarse hasta abril de 2015 (véase Claudia Salazar, “Propician mandatarios freno a la ley, advierten”, *Reforma*, 4 de mayo de 2014, p. 7).

<sup>41</sup> Claudia Guerrero, “Acusa Madero freno de los gobernadores”, *Reforma*, 10 de junio, 2014, p. 6.

<sup>42</sup> Jorge Escalante y Mayolo López, “Apura presidente reforma electoral”, *Reforma*, 10 de junio, 2014, p. 4.

<sup>43</sup> De los corresponsales, “Sólo ocho estados han aprobado la reforma política”, *La Jornada*, 11 de junio, 2014, p. 30.

<sup>44</sup> Baja California, Baja California Sur, Colima, Coahuila, Durango, Guanajuato, Jalisco, México, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas. Consúltase, Miguel Ángel Osorio Chong, “Reforma política y eficacia de la administración”, *Revista de Administración Pública*, México, núm. 133, vol. XLIX, núm. 1, enero-abril, 2014, pp. 39-48.

pues la negociación entre los partidos se empalmó en el cambio del IFE al INE y la renovación de sus consejeros.

Este proceso se desarrolló en prácticamente el año 2013 y el primer trimestre de 2014. Reseñamos aquí los acontecimientos más relevantes. El primero de ellos fue la diferencia que se presentó entre el consejero presidente Leonardo Valdés y el PRD, lo cual definió que el primero manifestara no aspirar a una posible reelección en el cargo. Posteriormente el PRI pretendió emitir una convocatoria para sustituir al consejero faltante. La Cámara de Diputados acordó emitir la convocatoria, pero los partidos de oposición criticaron el procedimiento, desconocieron el proceso y solicitaron reponerlo. El TEPJF exhortó a la Cámara de Diputados a completar el Consejo General del IFE. Concluyó el periodo de sesiones y la Comisión Permanente rechazó las excitativas del TEPJF, que consideró que el Congreso se encontraba en desacato. Las pugnas políticas empiezan a complicar las decisiones al interior del IFE, que se preparó para su próxima desaparición. Se creó el INE y los partidos políticos negociaron la nueva integración y previeron que un comité evaluara a los aspirantes. Se publicó la convocatoria en febrero de 2014, y se registraron 307 aspirantes, de los cuales cuatro reservarían su lugar pues la Cámara de Diputados estableció un acuerdo particular para que se registraran y participaran en el proceso.<sup>45</sup>

Los cambios establecieron que el Consejo General del INE se integrara por un consejero presidente y diez consejeros electorales, electos de manera escalonada por la Cámara de Diputados para un periodo de nueve años sin reelección. Destaca la integración de un Comité Técnico de Evaluación,<sup>46</sup> conformado por siete personas de reconocido prestigio, de las cuales tres serán nombradas por el órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, dos por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y dos por el organismo garante establecido en el artículo 6 de la Constitución. Este comité tiene como objetivo garantizar que los candidatos cubran perfiles especializados y los requisitos constitucionales que garanticen su idoneidad para el cargo, proceso que genera un listado de los seleccionados, para después remitirlo al órgano de dirección política de la Cámara de Diputados, en donde se continúa con el trámite.

<sup>45</sup> Se pretendía que María Marván, Marco Antonio Baños, Lorenzo Córdova y Benito Nacif aseguraran su ratificación, aunque también se mantenía en el proceso Arturo Sánchez Gutiérrez. Al final, María Marván fue excluida de dicho proceso.

<sup>46</sup> El comité que evaluó a los candidatos a consejeros quedó integrado por Enrique Cárdenas Sánchez y Soledad Loaeza, propuestos por el IFAI; José Antonio Lozano Díez y Tonatíuh Guillén López, designados por la CNDH, y Jorge Moreno Collado, Alejandro González Alcocer y Ricardo Becerra Laguna, propuestos por la Junta de Coordinación Política (Cfr. Claudia Salazar, "Abren inscripciones para integrar el INE", *Reforma*, 22 de febrero, 2014, p. 4).

El nuevo procedimiento prevé que de no alcanzarse en los plazos legales, la construcción de los acuerdos para la elección del consejero presidente y los consejeros electorales, se convoque al pleno de la Cámara a una sesión en la que se realice la elección, mediante insaculación de la lista conformada por el Comité de Evaluación.

Este procedimiento, idealmente, introduce modalidades para garantizar que quienes detentan dichos cargos, cumplan con el perfil requerido. Por otro lado, la potencial intervención de la Suprema Corte inhibe la práctica recurrente de la Cámara de Diputados de posponer indefinidamente las designaciones de los consejeros, en aras de acuerdos políticos. También fortalece la rendición de cuentas, al incluir al Poder Judicial como instancia última para dar cumplimiento a la ley. Limita la actuación del Poder Legislativo en aras de garantizar la conformación del nuevo INE, lo cual sienta un precedente normativo relevante, para evitar colapsar o entorpecer las labores del nuevo instituto, por falta de quórum, circunstancias ya conocidas por el IFE.<sup>47</sup>

El 3 de abril de 2014, la Cámara de Diputados aprobó con 417 votos, 4 abstenciones y 41 votos en contra, a los consejeros electorales: Lorenzo Córdova Vianello (Consejero Presidente), Enrique Andrade González, Marco Antonio Baños Martínez, Adriana M. Favela Herrera, Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Ciro Murayama Rendón, Benito Nacif Hernández, José Roberto Ruiz Saldaña, Pamela San Martín Ríos y Valles, Arturo Sánchez Gutiérrez y Javier Santiago Castillo.

#### 4. Leyes reglamentarias en materia electoral

Entre las leyes secundarias derivadas de la reforma constitucional destacan, por su importancia, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, la *Ley General de Partidos Políticos*, la *Ley General en Materia de Delitos Electorales*, la *Ley Federal de Consulta Popular*, así como los cambios realizados a la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*.<sup>48</sup>

<sup>47</sup> Gabriela Vargas Gómez, "Del IFE al INE. La construcción democrática a través de un organismo autónomo", en *Revista de Administración Pública*, México, núm. 138, vol. L, núm. 3, INAP, septiembre-diciembre, 2015, p. 47.

<sup>48</sup> *Compendio Legislación Nacional Electoral*, op. cit.

#### 4.1 Aprobación y aplicación de la Ley Federal de la Consulta Popular

Destacaremos por su importancia la aprobación de una ley considerada de democracia directa, que desde hace tiempo ha buscado mejorar la participación ciudadana, la cual fue diferida históricamente, pero finalmente aprobada en la reforma político-electoral del 2012.<sup>49</sup> Al igual que otras leyes pendientes como la de las Candidaturas Independientes, la de la Iniciativa Ciudadana y la Iniciativa preferente (conocidas como “cartas ciudadanas”), la *Ley Federal de Consulta Popular* fue incluida en el punto 6 del *Pacto por México*, y se discutió paralelamente a la reforma político-electoral que envió el Senado a San Lázaro.<sup>50</sup>

La *Ley de Consulta Popular* era prioritaria para el PRD, pues este partido consideró que con la aplicación de dicho mecanismo, se convocaría a los ciudadanos para impedir la reforma energética que sería discutida y aprobada en cualquier momento, por lo que el PAN y el PRI retrasaron deliberadamente la discusión, aun cuando el acuerdo fue votarla junto con los demás temas de la reforma político-electoral.<sup>51</sup>

El PRD presionó en buena medida al titular del Ejecutivo para que enviara el complemento del punto 93 del *Pacto por México* y concretara dicha reforma. La negociación del PRD con el PRI salvó el camino para que en el 2015 se pudiera llevar a cabo una consulta popular sobre la reforma energética, pues en la aprobación de la *Ley Federal de Consulta Popular* se agregó un artículo transitorio que dispensaba algunos requisitos establecidos en dicha norma en solicitudes presentadas antes de la entrada en vigor de dicha ley. El 6 de marzo de 2014 fue probada por la Cámara de Diputados con 362 votos a favor, 57 en contra y 4 abstenciones.

La principal característica de la consulta popular impulsada en 2014 fue que la ciudadanía no la promovió, sino que fueron los partidos políticos. Las

<sup>49</sup> En la reforma política del 2012 se estableció la modificación al Artículo 35 Constitucional en el que se adicionó la figura de la Consulta Popular. En un artículo transitorio se estableció que el Poder Legislativo contaba con un año a partir de su publicación para elaborar la respectiva legislación secundaria (Consúltase, DOF, “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos”, [http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM\\_ref\\_203\\_09ago12.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_203_09ago12.pdf)).

<sup>50</sup> En primer lugar, quedó reglamentada la presentación de iniciativas ciudadanas y preferentes, lo cual se aprobó con 375 votos a favor, 34 en contra y 3 abstenciones, en la Cámara de Diputados el 4 de febrero de 2014, aunque después fue regresada al Senado, en donde experimentó algunos cambios para flexibilizar ciertos requisitos, aunque se mantuvo inamovible el que se requería el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores, lo cual fue ratificado por los diputados (Cfr. Claudia Salazar y Mayolo López, “Avala Cámara reglas de iniciativa ciudadana”, *Reforma*, 5 de febrero, 2014, p. 4).

<sup>51</sup> Véase Claudia Salazar, “Retrasan diputados la consulta popular”, *Reforma*, 7 de diciembre, 2013, p. 6.

tres principales fuerzas políticas, PAN, PRI y PRD, así como el partido de nueva conformación, MORENA, ejercieron su derecho y propusieron llevar a cabo la consulta formulando cada uno una pregunta central:

1. El PRD entregó su solicitud al INE el 3 de septiembre de 2014, con base en 2 millones 356 mil 664 firmas,<sup>52</sup> con la pregunta: *¿Estás de acuerdo que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?*
2. La segunda solicitud la presentó el partido MORENA el 10 de septiembre de 2014, con base en 2 millones 712 mil 285 firmas,<sup>53</sup> con la pregunta: *¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?*
3. La tercera solicitud fue presentada el 11 de septiembre de 2014 por el PAN, con 2 millones 450 mil firmas, y la pregunta formulada para la consulta fue: *¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo, que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?*
4. La última solicitud fue presentada por el PRI el 15 de septiembre de 2014, con la que promovía la eliminación de 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales, por lo que la pregunta fue: *¿Estás de acuerdo en que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?*

El INE recibió las cuatro solicitudes de consulta popular para la revisión de las firmas,<sup>54</sup> pero debía esperar a que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) definiera la constitucionalidad de las mismas. Las cuatro propuestas fueron rechazadas por la SCJN el 30 de octubre de 2014, debido a que tocaban temas excluidos por la propia Constitución, con lo cual se canceló nuevamente el tantas veces pospuesto instrumento de democracia directa.

#### **4.2 Nuevos partidos políticos**

El 9 de julio de 2014 tres grupos de ciudadanos organizados obtuvieron el registro de tres nuevos partidos nacionales considerados por el IFE como

<sup>52</sup> Dicho partido hizo entrega de dos listados.

<sup>53</sup> Este partido también hizo entrega de dos listados.

<sup>54</sup> La participación del INE para validar las firmas costó 27 millones de pesos, pues contrató a mil 700 personas, además de 123 comisionados.



viables: Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA), Partido Encuentro Social (PES) y Partido Humanista (PH). Una condición para su registro fue que al participar por primera vez en una contienda electoral, dichas organizaciones no podrían establecer coaliciones con otros partidos en las elecciones del 2015. Al igual que en otras ocasiones, se criticó que funcionarios y consejeros electorales cerraron los ojos ante suficientes evidencias de que, al menos en el caso del PES, existían “posibles violaciones a la normatividad”.<sup>55</sup>

El registro de los tres partidos se llevó a cabo con base en un programa que estableció los plazos para el cumplimiento de los requisitos: contar con documentos básicos, la realización de 20 asambleas estatales o 200 distritales, así como una asamblea nacional constitutiva. El proceso de registro se caracterizó por el mayor número de solicitudes presentadas: 50 organizaciones,<sup>56</sup> en buena medida debido a la reforma electoral que constriñó la creación de partidos políticos solamente al siguiente año de la elección presidencial; es decir, una vez cada seis años.<sup>57</sup>

Para las elecciones del 2015, estos nuevos partidos tendrían que acreditar, por sí mismos, el porcentaje mínimo de votación nacional del 3% para conservar el registro, medida que fue decidida en forma silenciosa por quienes acordaron la reforma político-electoral, y modificaron la Constitución federal con la intención de reforzar la tendencia histórica que se presenta regularmente en las reformas políticas: por un lado, flexibilizar; por otro, reducir, en este caso el número de opciones partidistas y de paso excluir de la competencia a los partidos más pequeños.

<sup>55</sup> Para Jorge Alcocer fue del dominio público que en dicha organización, ahora partido nacional, intervienen de manera directa ministros de culto de iglesias evangélicas, lo que está prohibido por la constitución (Ver Jorge Alcocer, “Nuevos partidos”, *Reforma*, 10 de julio, 2014, p. 9). Bernardo Barranco también se refirió a la ambigüedad y doble discurso que acompañan a este partido, debido al señalamiento de ser un partido confesional de corte neopentecostal, puesto que su presidente Hugo Eric Flores Cervantes, de “largo linaje evangélico” y la organización que dirige, podría representar un modelo inédito que aglutine corrientes conservadoras y ultraconservadoras en México (Cfr. Bernardo Barranco, “El nuevo partido neopentecostal”, *La Jornada*, 30 de julio, 2014, p. 22).

<sup>56</sup> El 1° de febrero de 2013, el IFE recibió 50 solicitudes de organizaciones que buscaron registro como partido político. El hecho no tenía precedentes, pues en menos de 20 horas la lista de solicitantes creció de 33 a medio centenar (Véase Fabiola Martínez, “Medio centenar de organizaciones esperan registro como partido político”, *La Jornada*, 2 de febrero, 2013, p. 10).

<sup>57</sup> Véase Alonso Urrutia, “Pretenden dos organizaciones constituirse en partidos políticos; informarán en la semana”, *La Jornada*, 14 de enero, 2013, p. 8.

### **4.3 Cambios para mejorar la participación y la calidad de la representación**

#### **4.3.1 La reforma complementaria al artículo 35 constitucional para la aprobación de las candidaturas independientes sin ley reglamentaria**

En la reforma político-electoral de 2012, el Congreso modificó la fracción II del artículo 35 constitucional, en el que se “reconoció como derecho de los ciudadanos solicitar el registro como candidato a cualquier cargo de elección popular, tanto federal como local”. Como otras tantas veces, se consignó la frase: “en la legislación secundaria se establecerán los requisitos, los términos y las condiciones para este tipo de candidaturas”. No obstante, en noviembre de 2012, la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que al Congreso se le había olvidado reformar el artículo 116 constitucional, por lo que parecía que no se permitían las candidaturas independientes en las entidades federativas y fue entonces una resolución del TEPJF que permitió a los militantes partidistas registrarse como independientes.<sup>58</sup>

El 10 de agosto de 2013 venció el plazo que el Congreso se había otorgado para aprobar la “legislación secundaria” relativa a las candidaturas “sin partido”, “independientes” o “ciudadanas”.<sup>59</sup> Sin embargo, el 18 de abril de 2013, la Cámara de Diputados acordó en el inciso e) del artículo 116 constitucional, suprimir la exclusividad de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos. El 19 de agosto, las comisiones de Puntos Constitucionales y Asuntos Legislativos del Senado aprobaron modificar el apartado c) del artículo 122, para dejar claro “que esta nueva figura también será para quienes aspiren a cargos de elección popular en el Distrito Federal”.<sup>60</sup> Es pertinente destacar que en la crónica de dicha sesión no se registra que los senadores de ambas comisiones hayan mencionado la necesidad de una reglamentación propia de las llamadas candidaturas independientes. El 23 de agosto de 2013, el Senado armonizó la constitución para avalar las reformas a los artículos 116 y 122 que se ajustaron al artículo 35 constitucional.

<sup>58</sup> Cfr. Claudia Salazar, “Avalan candidatos ‘independientes’”, *Reforma*, 20 de septiembre, 2013, p. 5.

<sup>59</sup> Para uno de sus principales promotores, Jorge G. Castañeda resulta infantil hacer del término un litigio, aunque a nuestro juicio debe quedar claro el término (legal) para evitar el litigio mismo (Cfr. Jorge G. Castañeda, “¿Candidaturas independientes sí?”, *Reforma*, 15 de agosto, 2013, p. 12).

<sup>60</sup> La redacción del artículo 116 quedó en estos términos: “En las elecciones, los ciudadanos podrán solicitar su registro como candidatos para poder ser votados en forma independiente a todos los cargos de elección popular, en los términos del artículo 35 de esta Constitución” (Véase Erika Hernández, “Avalan candidaturas independientes”, *Reforma*, 20 de agosto, 2013, p. 11).

La reforma fue turnada a la Cámara de Diputados porque al modificar el artículo 122, los senadores dejaron claro que la nueva figura también sería para quienes aspiraran a cargos de elección popular en el Distrito Federal como Jefe de Gobierno y Delegados.<sup>61</sup> La Cámara de Diputados avaló el 19 de septiembre de 2013 la adición o complemento realizado por los senadores, con 413 votos a favor. En este proceso, los partidos más activos fueron el PT, Movimiento Ciudadano y el PRD. Nuevamente, los legisladores no se refirieron a una Ley Reglamentaria para las candidaturas independientes, que controlara intromisiones tales como la de poderes fácticos u otro tipo de interés en el funcionamiento, o bien para regular su acceso a los medios de comunicación.<sup>62</sup> Solamente un inciso agregado por los diputados estableció que las leyes estatales serían las encargadas de fijar las bases y requisitos para que los ciudadanos soliciten registro como candidatos independientes; es decir, se dejó a los estados de la República la legislación que garantizara el derecho a los ciudadanos a las candidaturas independientes.<sup>63</sup>

El 29 de diciembre de 2013 entró en vigor la reforma constitucional que permite las candidaturas ciudadanas independientes, pues la enmienda prohíbe a las organizaciones gremiales participar de manera corporativa en los partidos políticos.<sup>64</sup>

La validación de las candidaturas independientes se llevó a cabo incumpliendo los plazos establecidos por el propio Congreso de la Unión, el cual volvió a omitir en legislar una ley reglamentaria que ocasionó ajustes en las leyes de las entidades federativas; es decir, requisitos desiguales o endurecidos (con una intención mayor de anular su participación), sin equidad en la contienda, lo cual ha complicado su regulación, de modo tal que hasta la SCJN ha solicitado “límites razonables para este tipo de candidaturas”.

<sup>61</sup> Consúltese Erika Hernández y Claudia Guerrero, “Dan luz verde a candidaturas independientes”, *Reforma*, 24 de agosto, 2013, p. 2.

<sup>62</sup> Véase Roberto Garduño, “Avala Cámara de Diputados candidaturas independientes”, *La Jornada*, 20 de septiembre, 2013, p. 20.

<sup>63</sup> Véase Claudia Salazar, “Avalan candidatos ‘independientes’”, *Reforma*, 20 de septiembre, 2013, p. 5.

<sup>64</sup> El decreto por el que se reforma el inciso e) y se adiciona un inciso al artículo 116 constitucional, además de que se modifica el 122, fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* para concluir los procesos legales derivados de la reforma política aprobada el 28 de noviembre de 2013 en el Congreso de la Unión (Ver Fabiola Martínez, “En vigor, candidaturas independientes”, *La Jornada*, 28 de diciembre, 2013, p. 4).

#### 4.3.2 La propuesta del titular del Ejecutivo para ampliar la cuota de género

El 11 de octubre de 2013, en la celebración del 60 aniversario del voto femenino instaurado en 1953, el presidente Enrique Peña Nieto anunció que enviaría una iniciativa de reforma para que la mitad de las candidaturas a diputados y senadores que registren los partidos políticos fuera para mujeres,<sup>65</sup> con lo cual daba cumplimiento a una propuesta de su campaña como candidato a la Presidencia de la República.

La iniciativa llamó la atención y fue celebrada como parte de la búsqueda de la igualdad entre hombres y mujeres en la política;<sup>66</sup> no obstante, también fue considerada una propuesta demagógica y que implicaba una imposición en la vida interna de los partidos políticos, alimentada por una impresión de que las mujeres no podían asumir responsabilidades políticas por su propia naturaleza y suponía además una implícita aceptación de diferencias que debían ser resueltas legalmente.<sup>67</sup>

En medio de este debate, el Senado dio entrada el 15 de octubre a la iniciativa para reformar el entonces COFIPE, que en su artículo 19 establecía que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, que presentaran los partidos políticos o las coaliciones ante el IFE, éstas deberían integrarse con al menos 40% en candidaturas para diputados y senadores –propietarios y suplentes mujeres– tanto de mayoría relativa como de representación proporcional, que el TEPJF había establecido como producto de la promoción de un juicio.<sup>68</sup> A pesar de este cambio, la mayoría de los partidos políticos había incumplido mediante una serie de “trampas”, como la de sustituir hombres por mujeres, para postular a estos últimos en distritos donde no tenían posibilidades de ganar, o bien crear las candidaturas denominadas “juanitas”, quienes tras ganar una curul renunciaban a ésta para ser sustituidas por su compañero de fórmula que era varón.

La paridad de género debe considerarse como una de las principales novedades de la reforma política 2014-2015, pero en un contexto donde pre-

<sup>65</sup> Véase Mayolo López, “Plantea Peña 50% de cuota de género”, *Reforma*, 12 de octubre, 2013, p. 2.

<sup>66</sup> Cabe señalar a propósito de la negociación sobre la reforma político-electoral impulsada por el PAN y el PRD, que existían llamados para que la cuota de género se ampliara a los poderes Ejecutivo y Judicial, una vez que en el Congreso se había logrado una representatividad mayor a 30 por ciento (Cfr. Ixtaro Arteta, “Llaman a ampliar la cuota de género”, *Reforma*, 25 de septiembre, 2013, p. 8).

<sup>67</sup> Néstor de Buen, “Candidaturas femeninas por decreto”, *La Jornada*, 13 de octubre, 2013, p. 16.

<sup>68</sup> Véase Jorge Alcocer, “Paridad”, *Reforma*, 29 de octubre, 2013, p. 10.

dominan los partidos políticos, la lógica de cuotas y el clientelismo es vista como una paradoja: ¿qué sentido tiene para los partidos promulgar una ley que sólo simula que existe la paridad de género?<sup>69</sup>

#### 4.3.3 La reelección de legisladores y alcaldes

El tema de la reelección de legisladores fue prácticamente vetado por el PRI en la reforma política del 2012, reforma que había quedado inconclusa, pues presentaba ventajas y desventajas. Sus impulsores consideraron que ayudaría a fortalecer el sistema representativo y equilibrar la relación entre el Congreso y el gobierno, mitigando los nocivos efectos de la concentración del poder. Fue considerado en el compromiso 94 del *Pacto por México*, y retomar las negociaciones de este tema prolongó el acuerdo de la propia reforma política.

Los senadores que integraron el grupo negociador se reunieron con representantes del presidente Enrique Peña Nieto para tratar de destrabar las negociaciones que se centraron, por una parte, en el número de periodos permitidos para la reelección, tanto de senadores como de diputados,<sup>70</sup> además de discutir si dicha reforma se aplicaría para los senadores en funciones o se postergaba para otra fecha.

El 2 de diciembre de 2013, las comisiones del Senado avalaron que la reforma político-electoral permitiera la reelección de diputados y senadores hasta por un periodo de 12 años, y la reelección de los diputados locales y alcaldes, lo cual quedaría definido en la reforma constitucional, pues no lo establecerían los congresos locales; también se eliminó el candado que obligaba inicialmente a la postulación de los legisladores por el mismo partido político.<sup>71</sup>

Finalmente, el 4 de diciembre, el Senado aprobó que las dirigencias de los partidos políticos impidieran la reelección de legisladores federales y locales, así como alcaldes, pues legisladores del PAN y del PRD eliminaron el “candado” que obligaba a los representantes populares a reelegirse, sólo

<sup>69</sup> Bernardo Barranco, “Paridad de género embaucada”, *La Jornada*, 22 de abril, 2015, p. 18.

<sup>70</sup> Véase Andrea Becerril y Víctor Ballinas, “La reelección de legisladores retrasa el proyecto de dictamen de reforma política”, *La Jornada*, 28 de noviembre, 2013, p. 10.

<sup>71</sup> La oposición en el Senado consiguió quitar a los estados el control sobre la reelección de alcaldes y diputados locales, toda vez que el dictamen inicial dejaba en manos de los congresos locales la definición de la reelección a dichos cargos. Después de horas de discusión y reuniones privadas en las que participaron funcionarios de la Presidencia y de gobernación, el PRD se sumó a la discusión, y junto con los legisladores del PAN lograron la modificación (Véase, Claudia Guerrero y Leslie Gómez, “Dan luz verde a reelección”, *Reforma*, 3 de diciembre, 2013, p. 1).

por el partido que los postuló inicialmente, pues “podrán cambiar de partido para reelegirse siempre y cuando renuncien a su militancia a la mitad de su periodo de gestión”. Con ello, los senadores panistas Javier Corral y Roberto Gil aseguraban que los términos de la reforma pretendían poner un freno al transfuguismo,<sup>72</sup> esto a pesar de la resistencia de senadores del PAN y del PRD aunque también aplicará para diputados y senadores plurinominales.

La Cámara de Diputados, por su parte, modificó la minuta un día después y cambió la fecha de la reelección legislativa, con la esperanza de que pudieran gozar de tal privilegio los legisladores en el 2018, lo que significaba que quienes fueran electos en 2015 podrían competir de nuevo por una curul en el 2018. Finalmente, las bancadas establecieron que la reelección de legisladores federales será aplicable a los legisladores electos en 2018; es decir, que la primera oportunidad para reelegirse será para diputados federales en el 2021 y senadores en 2024; en cambio, para diputados locales y ayuntamientos, la reelección tendrá su primera aparición en 2017. Una vez pactado el cambio del artículo 11 transitorio, la reforma política se aprobó en lo general con 408 votos a favor y 69 en contra; y debido a las modificaciones últimas, tuvo que turnarse nuevamente al Senado.<sup>73</sup>

#### **4.4 Cambios para mejorar las condiciones de la competencia electoral**

##### **4.4.1 La pugna por los cambios en el modelo de comunicación política**

De la experiencia de los comicios federales de 2012 se derivaron algunas propuestas para la reforma político-electoral 2014-2015 en lo que se ha dado en llamar el “modelo de comunicación política”, que desde su diseño en el 2007 ha presentado varios problemas y siempre se ha encontrado “en la mira” de los dueños de las cadenas de radio y televisión que presionan para exigir una reforma electoral que elimine, a su juicio, “las restricciones a la libertad de expresión” a la democracia, pero que en realidad restringe la compra-venta de espacios para mensajes políticos.<sup>74</sup>

<sup>72</sup> La redacción final también elimina la prohibición para los candidatos independientes (Claudia Guerrero y Leslie Gómez, “Permiten reelección por partido diferente”, *Reforma*, 4 de diciembre de 2013, p. 10).

<sup>73</sup> Véase Claudia Salazar y Arcelia Maya, “Arreglan diputados reelección para 2018”, *Reforma*, 6 de diciembre de 2013, p. 8.

<sup>74</sup> Como señaló en su momento el consejero electoral Alfredo Figueroa, “algunas reformas no tendrían eficacia si no se producen cambios en legislaciones paralelas, como la relacionada con los medios de comunicación, refiriéndose no a las modificaciones en la *Ley Electoral* propiamente, sino a la *Ley Federal de Radio y Televisión* o las relacionadas al ámbito general

La discusión que sobre esta cuestión enfrentaría la reforma político-electoral 2014-2015 puede resumirse en dos aspectos: 1. La existencia de un conjunto de temas que pasan por lo electoral pero que lo trascienden, como es el caso de la regulación de la propaganda disfrazada de programas noticiosos, la conformación de una oferta de medios de comunicación que no sea controlada por unos cuantos concesionarios. 2. Reconocer que el “modelo de comunicación política”, sustentado en millones de *spots* de los partidos políticos, difundidos en tiempos oficiales, han representado los últimos años “un efecto de hartazgo entre el electorado, “dada la similitud de propuestas que en escasos segundos son transmitidos y que la gente considera que son utilizados para que los candidatos se ataquen entre sí.”<sup>75</sup>

Por lo anterior, es preciso reconocer que el modelo de comunicación política no ha logrado, a pesar de los objetivos, promover la equidad en la contienda, generar una comunicación exitosa entre los candidatos participantes y la sociedad; por lo tanto, este tema fue advertido por los consejeros electorales del IFE en el sentido de que se requería una revisión integral tanto del sistema de sanciones a los partidos políticos, como de las características de la propaganda. No obstante, la discusión del mismo siempre ha sido una “arma de dos filos” para modificar el susodicho modelo de *spots*, pues sería suicida para todos los partidos políticos, debido a la pretensión de las televisoras y varias cadenas de radio de echar para atrás, a la primera oportunidad, la prohibición establecida en 2007, confirmada por la SCJN.<sup>76</sup>

Un ejemplo de esto fue el “golpe de la telebancada” en San Lázaro que alteró, de noche literalmente, el cambio al artículo 41 constitucional, apartado D, fracción seis, que abría la puerta a los candidatos y partidos –afines a la televisión y a la radio– para utilizar tiempos en estos medios durante los comicios sin dar cuenta a las autoridades electorales, pues se alteró la minuta del Senado que proponía que “se adquiriera la cobertura informativa, para dejarla así: “se compre cobertura informativa”.<sup>77</sup>

A pesar de las denuncias del PRD, PT y del PAN<sup>78</sup> –este último optó por no complicar la situación para evitar una eventual suspensión de la aprobación de la reforma en general– sobre la intromisión de las televisoras a la reforma

---

de las telecomunicaciones (Véase, Alonso Urrutia, “Inútil reformar la legislación electoral si no cambia la *Ley de radio y televisión*: Figueroa”, *La Jornada*, 24 de diciembre, 2012, p. 1).

<sup>75</sup> Alonso Urrutia hace referencia al estudio realizado por la Universidad Iberoamericana y el Centro de Desarrollo Democrático del IFE, “Efecto de hartazgo entre el electorado, los millones de *spots* de los partidos políticos”, *La Jornada*, 25 de febrero de 2013, p. 12.

<sup>76</sup> Consúltase Jorge Alcocer, “Quieren la revancha”, *Reforma*, 21 de noviembre de 2014, p. 11.

<sup>77</sup> “Golpe de la telebancada en San Lázaro”, *La Jornada*, 7 de diciembre, 2013, p. 7.

<sup>78</sup> Tres de los legisladores más críticos fueron Miguel Alonso Raya (PRD), Manuel Bartlett (PT) y Javier Corral (PAN).

política, introduciendo un término más amplio y difícil de tipificar para ser sancionado, el Senado la aprobó avalando el cambio en el Artículo 41 de la palabra “adquiere” por la de “compra” de cobertura informativa y tiempos en radio y televisión como causal de nulidad de una elección.<sup>79</sup>

Algunos expertos consideraron que con esta modificación, los partidos políticos burlarían la ley con publicidad, por lo que exigieron una ley secundaria que sancionara de manera enérgica a partidos y servidores públicos que empleen estrategias mediáticas para disfrazar su promoción.<sup>80</sup>

El 31 de enero de 2014, al promulgar la reforma política, Enrique Peña Nieto anunció que enviaría una iniciativa al Congreso “para fortalecer más nuestro régimen democrático y sistema electoral”, con el objetivo de aclarar que “la nulidad de elecciones se puede producir no sólo ante la *compra*, sino ante cualquier tipo de *adquisición* de cobertura informativa o tiempos de radio y televisión fuera de los supuestos previstos en la ley”.<sup>81</sup>

La iniciativa fue considerada correcta por el PAN y el PRD, pues restituía un cambio constitucional para hacer efectiva la causal de nulidad. Tres meses después sería aprobada por el Senado, aunque también se avalaron cambios en el modelo que fue aplicado en las elecciones de 2015. La funcionalidad de dicho modelo para el INE sólo tuvo “vacíos y cumplimientos parciales, pero finalmente fue ‘exitoso’”, mientras el PRI, el PVEM y la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) mantienen su pretensión de modificarlo.

#### *4.4.2 Cambios en el modelo de justicia electoral: distribución de competencias entre el INE y el TEPJF*

En el ámbito de las negociaciones legislativas durante el proceso de la reforma político-electoral 2013-2014 existió la tentativa conjunta, por parte del PAN y PRD, de transformar al INE en un órgano que centralizara la organización de las elecciones.<sup>82</sup> En el caso del TEPJF, también se pensó una modificación similar con el fin de que éste asumiera las funciones de los tribunales electorales estatales.<sup>83</sup>

<sup>79</sup> Cfr. “Aprueba Senado reforma política”, *Reforma*, 14 de diciembre, 2013, p. 1.

<sup>80</sup> Véase Leslie Gómez, “Burlan los partidos ley con publicidad”, *Reforma*, 20 de enero, 2014, p. 2.

<sup>81</sup> Véase Georgina Saldierna y Roberto Garduño, “Plantea Peña ampliar las causas para la anulación de comicios”, *La Jornada*, 1° de febrero, 2014, p. 3 (Las cursivas son nuestras).

<sup>82</sup> Véase Alonso Urrutia (13 de septiembre, 2013), “Reforma electoral de AN y PRD incluye fortalecer al TEPJF”, *La Jornada*, 13 de septiembre, 2013, p. 6.

<sup>83</sup> Cabe reseñar que los magistrados electorales pidieron a los senadores no aprobar la disposición de la reforma política, que eliminaría los tribunales estatales para centralizar la justicia electoral en un solo órgano. Los magistrados del TEPJF se reunieron incluso en



Representantes de partidos y legisladores en el *Pacto por México* tuvieron sobre la mesa la propuesta de convertir al TEPJF en un Tribunal de Justicia Electoral. En los temas inicialmente incluidos se consideró que dicha institución siguiera adscrita al Poder Judicial de la Federación, para que sus salas regionales atendieran los asuntos que eran competencia de los 32 tribunales electorales locales. Tanto el PAN como el PRD plantearon inicialmente modificaciones al artículo 99 de la Constitución, con miras a que las salas superior y regionales resolvieran las impugnaciones en comicios de gobernadores, diputados locales y alcaldes, así como determinar la nulidad de la elección.<sup>84</sup>

Ahora bien, con los cambios efectuados, el legislador transfirió al TEPJF parte de la responsabilidad para resolver las demandas sobre presuntas violaciones a la ley cometidas por los partidos políticos, candidatos y particulares, y emitir la sanción correspondiente; es decir, la reforma estableció un sistema de responsabilidades “compartidas” en torno a los denominados Procedimientos Especiales Sancionadores (PES); para lo cual se creó en el INE una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), encargada de investigar los hechos denunciados y en el TEPJF se conformó una Sala Regional Especializada cuya función sería desahogar los casos presentados, con el objetivo de contribuir a dirimir las “distorsiones indebidas de campañas y reducir las eventuales tensiones entre autoridades y contendientes que se generaban en el modelo de arbitraje anterior”.<sup>85</sup> El INE dejó de ser el organismo encargado de resolver los PES, facultad que asumió el TEPJF con el fin de hacer más eficiente la resolución de quejas y denuncias.

El fundamento legal de estos Procedimientos Sancionadores se encuentra en los artículos 41 y 134 de la Constitución. Tales ordenamientos constitucionales fueron instrumentados en el Libro Octavo, “De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno”, perteneciente a la nueva LGIPE, vigente desde el día 23 de mayo de 2014. En dicho libro, el Título Primero (De las faltas electorales y su sanción) contempla los sujetos, conductas sancionables y sanciones (Capítulo I), las reglas generales del procedimiento sancionador (Capítulo II), las reglas específicas del Procedimiento Sancionador Ordinario (Capítulo III), y del artículo 470 al 477 el Procedimiento Especial Sancionador (Capítulo IV), que contiene las medidas cautelares.

Dichos dispositivos legales prevén que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (UTCE), dependiente de la Secretaría Ejecutiva del INE, sea

---

privado con el presidente Enrique Peña Nieto en Palacio Nacional (*Staff*, “Defienden magistrados a tribunales”, *Reforma*, 24 de octubre, 2013, p. 8).

<sup>84</sup> Guadalupe Irizar, “Analizan conversión del Trife”, *Reforma*, 20 de octubre, 2013, p. 4.

<sup>85</sup> Fabiola Martínez, “Firman INE y Tribunal convenio sobre irregularidades electorales”, *La Jornada*, 9 de agosto, 2014, p. 7.

la instancia competente para llevar a cabo tanto el Procedimiento Ordinario Sancionador (POS) como el Procedimiento Especial Sancionador (PES).

El POS es empleado para investigar y sancionar presuntas violaciones a la normatividad electoral y se puede iniciar mediante denuncia o de forma oficiosa. La encargada de sustanciar las quejas es la UTCE, instancia que remite su proyecto de resolución ante la Comisión de Quejas y Denuncias, donde es analizado y votado, para posteriormente ser remitido ante el pleno del Consejo General, quien puede aprobarlo, modificarlo o rechazarlo. Asimismo, puede remitirlo nuevamente a la UTCE para que elabore un nuevo proyecto de resolución, atendiendo a las consideraciones del pleno.

Por su parte, el PES adquiere el carácter de especial, en tanto que se lleva a cabo dentro de los procesos electorales y se especializa específicamente en la investigación y sanciones a conductas que violen lo establecido en la Constitución, Base III del artículo 41 o en el párrafo octavo del artículo 134; además de ocuparse de investigar y sancionar conductas que contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Es decir, el PES se especializa en todo lo concerniente al uso de medios de comunicación por cualquier persona física o moral en el contexto del proceso electoral. Además, se tiene la peculiaridad que para dotar de celeridad al procedimiento, el PES es totalmente sustanciado por la UTCE, pero una vez que se integra el expediente, es remitido ante la Sala Regional Especializada del TEPJF, quien emite la resolución respectiva mediante votación mayoritaria de su pleno.

Ambos procedimientos sancionadores (POS-PES) contemplan la posibilidad de emplear medidas cautelares, con el fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la LGIPE.

El análisis sobre el modelo de justicia electoral en el que se circunscribe el mecanismo de medidas cautelares, no se limita a la revisión de normatividad, así como su evolución y proceso de reformas específicas. La negociación legislativa puede darnos la pauta para explicar los dilemas que acompañaron este diseño, que en buena medida ha respondido a las fallas observadas durante procesos electorales precedentes, pero que también ha avalado la capacidad política de los grupos y coaliciones legislativas de lograr imponer sus perspectivas de cambios.<sup>86</sup>

<sup>86</sup> Consultar informe de Observación Electoral, Fundación Estado y Sociedad (2015), *Análisis de las medidas cautelares como instrumento jurídico y de estrategia política en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*, Fundación Estado y Sociedad A. C., disponible en: <http://fundacionestadoysociedad.org/PDF/Analisis%20de%20las%20Medidas%20cautelares.pdf>.

#### 4.4.3 Cambios en el modelo de fiscalización del INE: su politización e ineficiencia

Con la reforma electoral de 2007-2008 se creó la Unidad Técnica de Fiscalización de los Partidos Políticos (UTFPP) del INE, a la que se le dotó de autonomía técnica y de gestión para la fiscalización de recursos. Estas características volvieron a ser modificadas a partir de la reforma de 2014, misma que subordinó a dicha Unidad a una Comisión de Fiscalización formada por consejeros electorales.

En medio de la discusión de la reforma electoral, el Consejo General del IFE planteó la necesidad de un nuevo modelo de fiscalización buscando mayor eficacia del mismo. Como se ha señalado, la iniciativa del PAN para reglamentar la reforma político-electoral al transformarse el IFE en INE, proponía concentrar la fiscalización de todos los procesos electorales de carácter nacional y estatal;<sup>87</sup> por su parte, el PRI y el PVEM proponían la revisión del gasto de los partidos políticos a través de un sistema en línea, con el fin de que el TEPJF contara con elementos de revisión de gastos antes de la calificación de la elección.<sup>88</sup>

La pretensión de que el instituto se encargara de manera directa de fiscalizar los ingresos y gastos, ordinarios y de campaña, de todos los partidos políticos y de todos los candidatos fue vista desde un principio como algo imposible.<sup>89</sup> El PRD, conjuntamente con el PT y Movimiento Ciudadano, habían solicitado, además, la cabeza de Alfredo Cristalinas encargado de despacho de la Unidad.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Mayolo López, "Piden que nuevo instituto concentre la fiscalización", *Reforma*, 27 de marzo, 2014, p. 9.

<sup>88</sup> Conviene recordar que uno de los aspectos controvertidos en el 2012 fue que al momento de calificar la elección no había concluido la fiscalización, ni se tenía una visión consolidada de los egresos de los partidos en las campañas federales.

<sup>89</sup> El paso que se dio para centralizar mediante la ley y que la labor de fiscalización fuera exclusiva de los consejeros del INE, motivó que el consejero electoral Arturo Sánchez reconociera: "nomás no vamos a poder". A ello se sumó la observación del consejero Roberto Ruíz de que el INE no había "podido sancionar a partidos, candidatos o empresas debido a que la unidad de fiscalización no los había notificado en forma adecuada (Cfr. Mariana Chávez, "No vamos a poder con la fiscalización de los partidos": dice el consejero Arturo Sánchez", *La Jornada*, 5 de julio, 2014, p. 16).

<sup>90</sup> Alfredo Cristalinas fue señalado por los partidos de izquierda como operador del PRI al exculpar a dicho partido en 2012 en el caso *Monex*, y permitir que los excesivos gastos realizados en la campaña presidencial de su candidato Enrique Peña Nieto se repartieran entre muchos candidatos a legisladores, para evitar que las organizaciones políticas coaligadas con el PRI rebasaran los topes de gastos de campañas establecidos en la ley.

En este proceso se presentó la discusión sobre si el INE debiera delegar la fiscalización de los gastos de campaña en algunos estados, cuestión que se resolvió con una respuesta negativa, salvo que previa resolución del Consejo General se fundara y motivara el uso de esta facultad. Sin embargo, el impacto de las atribuciones de fiscalización no sólo implicaría un incremento sustancial en la revisión de informes de las operaciones de los partidos, también involucraría un crecimiento significativo en la carga de trabajo.<sup>91</sup>

El 16 de octubre de 2014, el INE adjudicó un contrato por 61 millones de pesos para aplicar el sistema de fiscalización en línea, al gasto ordinario de los partidos políticos y sus candidatos rumbo a los comicios de 2015. El fallo favoreció a un consorcio encabezado por SCYTL México, en el que participaron otras empresas. Paralelamente, el INE buscó, mediante el diseño de un nuevo reglamento de fiscalización, cerrar el paso a la evasión fiscal y auto-facturación de los partidos políticos.<sup>92</sup>

Entre cuestionamientos de la oposición hacia el modelo de fiscalización por ser insuficiente y omiso, el consejo general del INE lo aprobó el 19 de noviembre de 2014,<sup>93</sup> sin embargo, el sistema de fiscalización en línea inició mal y terminó mal, pues el 6 de enero de 2015 la empresa SCYTL México y sus socios habían incumplido el contrato firmado tres meses antes, pues debieron entregar el 14 de diciembre de 2014 el primer módulo de contabilidad del sistema, así como capacitar a los funcionarios del INE y de los partidos políticos.

Frente a esta situación, el presidente del INE, Lorenzo Córdova, contactó al rector de la UNAM, José Narro Robles, para que el INE conjuntamente con la institución educativa contara con un sistema de fiscalización.<sup>94</sup>

<sup>91</sup> Por ejemplo, dentro de las proyecciones realizadas por el INE se señaló que en el 2015 dicho instituto tendría diez veces más trabajo de fiscalización que en el 2012 (al menos 76 mil 178 informes) y la Unidad Técnica de Fiscalización (UFT) debería dictaminar los reportes en un lapso sin precedentes: 47 días para pre-campañas y 37 para campañas, a partir de un sistema de información y contabilidad en línea, además del costo del nuevo esquema de fiscalización estimado en unos 200 millones de pesos (Cfr. Fabiola Martínez, "En 2015, el INE tendrá diez veces más trabajo de fiscalización que en 2012", *La Jornada*, 13 de agosto, 2014, p. 7).

<sup>92</sup> Según el consejero presidente de la Comisión de Fiscalización, Benito Nacif, la fiscalización en línea "cerraría el paso a casos como el de *Monex*", y no habría más irregularidades de partidos en la presentación de gastos de campaña (Ver Claudia Herrera Beltrán, "Nacif: 'no más irregularidades de partidos en la presentación de gastos de campaña'", *La Jornada* 2 de noviembre, 2014, p. 13).

<sup>93</sup> El PRD y Morena volvieron a criticar el modelo del prorrateo de gastos efectuado en el 2012.

<sup>94</sup> Francisco Gárate, representante del PAN en el INE propuso, por su parte, recurrir al Tecnológico de Monterrey. El panista consideró importante impedir que un pretexto ocasionara delegar la fiscalización en los OPLE's y esto contraviniera la reforma política (Véase Claudia Herrera Beltrán, "Teme el INE incumplimiento de firma española para la tarea de fiscalización en línea", *La Jornada*, 8 de enero, 2015, p. 17).

Tras incumplir con el contrato, la empresa SCYTL garantizó que entregarían en tiempo y forma el sistema de contabilidad en línea. Posteriormente se dio a conocer que Alfredo Cristalinas encargado de la Unidad de Fiscalización había propuesto perdonar el retraso de dicha empresa. Aunque el INE tardó en rescindir el referido contrato, su cancelación ocasionó una disputa con la empresa, tanto que el presidente de la misma, Pere Valles, aseguró que había motivos políticos atrás de la decisión y que Cristalinas ofreció una colaboración “extremadamente pobre”, además aumentó de 23 a 100 el número de requerimientos para instrumentar la contabilidad en línea,<sup>95</sup> lo que ocasionó que el encargado del despacho de la Unidad de Fiscalización del INE fuera centro de las críticas de los representantes de partidos y del Poder Legislativo ante su Consejo General.<sup>96</sup>

Esta situación dividió al INE, pues los partidos PRD, Morena, PAN, Movimiento Ciudadano, exigieron la remoción de Cristalinas y solicitaron se designara a un nuevo presidente de la unidad de fiscalización. En dos sesiones del Consejo General, el consejero electoral Marco Antonio Baños lo defendió, pues lo consideró un “funcionario probo”, aunque Lorenzo Córdova y el titular de la Comisión de Fiscalización, Benito Nacif, frente a la presión de los partidos analizaron posibles perfiles para realizar el nombramiento.

Una vez que el INE rescindió el contrato a la empresa SCYTL, quien anunció que interpondría acciones legales en contra por la arbitraria decisión, el PAN y el PRD aumentaron la presión generando un conflicto en el que siete de los diez representantes de los partidos se retiraron de una sesión del Consejo General y exigieron el cumplimiento de una serie de demandas, entre las que se encontraba separar como encargado de despacho de la Unidad de Fiscalización a Alfredo Cristalinas, quien renunció el 26 de febrero, tras seis años de encabezar la mencionada unidad,<sup>97</sup> para nombrar a Eduardo Gurza Curiel, ex titular de la Unidad de Auditoría Gubernamental de la Secretaría de la Función Pública.

A pesar de las intenciones de mejorar el diseño constitucional, legal, reglamentario y operativo, “el nuevo modelo de fiscalización” demostró los vacíos en las normas y la debilidad técnica de la Unidad de Fiscalización

<sup>95</sup> Véase Claudia Herrera Beltrán, “Crece disputa entre el INE y la empresa que iba a crear el sistema de fiscalización”, *La Jornada*, 21 de enero, 2015, p. 12.

<sup>96</sup> Las críticas eran certeras, pues el INE improvisó la primera fase de la fiscalización sin una definición en los plazos de cumplimiento, lo cual fue motivo de queja por el PRD y MC que adujeron imposibilidad técnica y deficiencias de operación.

<sup>97</sup> Dos días antes de su renuncia, Cristalinas señaló que en las elecciones de 2015 el INE no tendría un sistema robusto para la rendición de cuentas y fiscalización y que “nada garantizaba que no hubiera dinero sucio en las campañas” (Cfr. Claudia Herrera Beltrán, “Faltarán ‘sistemas robustos’ de fiscalización para las elecciones”, *La Jornada*, 12 de febrero, 2015, p. 7).

que fue creada en la reforma electoral 2007-2008 y dotada de autonomía técnica y de gestión, pues su “regreso al pasado” no había funcionado como se esperaba.

## **5. Cambios en el régimen de gobierno entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo y reforma del Estado**

### **5.1 Aprobación de la figura del gobierno de coalición para reforzar los poderes del Presidente**

En el documento del *Pacto por México*, en el punto 5, “Acuerdos para la gobernabilidad democrática”, se estableció en el compromiso 87 que “se impulsaría una reforma constitucional para otorgarle al presidente de la República, la facultad de optar entre gobernar una minoría política o gobernar a través de una coalición legislativa y de gobierno. En este caso, el presidente y su partido constituirán un acuerdo con una o varias de las fuerzas opositoras en el Congreso para confirmar una mayoría estable para que ratifique:

- a) Un programa de gobierno que garantice su ejecución integral o los puntos coincidentes que hayan acordado las fuerzas políticas coaligadas.
- b) Una agenda legislativa que se convierta en preferente por la fuerza mayoritaria de la coalición legislativa y en soporte del programa de gobierno.
- c) Un gabinete de coalición ejecutor del programa de gobierno.<sup>98</sup>

La propuesta la hizo el PRI y el gobierno<sup>99</sup> para dar respuesta directa al fenómeno estructural de los gobiernos divididos (e indirecta para evitar la discusión y en su caso aprobación de la segunda vuelta electoral) y contender con el tipo de distribución del poder en la Cámara de Diputados que los ciudadanos han definido con su voto desde 1997. Para el gobierno, esta reforma coloca incentivos que favorecen la cooperación entre poderes y actores, pues alienta la corresponsabilidad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo.<sup>100</sup> No obstante, en principio, la medida refuerza el poder del

<sup>98</sup> Consultar: <http://pactopormexico.org/PACTO-POR-MEXICO-25.pdf>

<sup>99</sup> Manlio Fabio Beltrones, entonces líder de los diputados del PRI, consideró que la propuesta era una novedad, en el sentido que los gobiernos de coalición y ratificación del gabinete buscan hacer la verdadera transición de un régimen político a otro (Véase, *Reforma*, 6 de diciembre, 2013, p. 8).

<sup>100</sup> Otra medida que impacta en la relación entre poderes es la reforma del sistema de planeación democrática, por lo que la reforma política aprobó que a partir de 2018 la Cámara de Diputados tenga la facultad de aprobar el Plan Nacional de Desarrollo y el Senado de la

Presidente de la República, ya que por hora es opcional para el titular del Ejecutivo, y a través de ella y en cualquier momento, podrá constituir un acuerdo político, con uno o varios partidos representados en el Consejo, mediante un convenio y un programa de gobierno, aprobados por la mayoría de los miembros presentes en la Cámara de Senadores. Esta alianza no estará sujeta a plazo de duración, ya que las causas de disolución serán las que establezcan en el propio convenio).

Cuando se opte por esta figura, el Senado de la República ratificará los nombramientos de todos los secretarios de Estado, con excepción de los de la Defensa Nacional y Marina. Si el titular del Ejecutivo no optara por un gobierno de coalición, el nombramiento del Secretario de relaciones exteriores deberá ser ratificado por el Senado de la República y el de Hacienda y Crédito Público por la Cámara de Diputados.<sup>101</sup>

El objetivo de esta reforma fue vista por algunos analistas como una congelación del equilibrio político existente, en el sentido de que las oposiciones se hubieran resignado a serlo indefinidamente, mientras el PRI se aseguraba su condición mayoritaria.<sup>102</sup> El cambio se interpretó también como “una nueva facultad del titular del Ejecutivo que puede eventualmente explotar una vía inédita hasta ahora, para reforzar su capacidad de gobierno, fortaleciendo su base de apoyo a través de la negociación y el acuerdo político”.<sup>103</sup>

Después de la reforma sobre esta figura, el PRD presentó en la Cámara de Diputados, una iniciativa con la intención de constituir una ley federal del gobierno de coalición, que le permita al Ejecutivo contar con “un esquema de gobernabilidad democrática sustentada en el respaldo del Congreso”.<sup>104</sup> La iniciativa fue turnada para su análisis a las Comisiones de Gobernación, de Presupuesto y Cuenta Pública.

---

República la Estrategia Nacional de Seguridad Pública (Consúltase Miguel Ángel Osorio Chong, *op. cit.*, p. 44).

<sup>101</sup> Esta reforma entrará en vigor el 1º de diciembre de 2018.

<sup>102</sup> Para Soledad Loaeza, las oposiciones se apresuraron a votar la modificación del régimen político, que en el fondo equivale a fabricar una mayoría no proveniente de la urna, sino de negociaciones no siempre transparentes entre las fuerzas políticas, como los acuerdos entre el PRI y el PVEM; por tanto, los efectos de esta reforma son comparables con los de la famosa cláusula de gobernabilidad que tanto criticaron la oposiciones de los años ochenta.

<sup>103</sup> Véase José Woldenberg, “Gobiernos de más de uno”, *Reforma*, 16 de enero, 2014, p. 12.

<sup>104</sup> El entonces Diputado Silvano Aureoles explicó la razón de dicha ley federal. “Para que quede claro cuáles son los compromisos entre los partidos que se asocien, para que ese mismo programa se convierta en el plan de gobierno, es importante que esto esté en la ley y que haya compromisos reales no solamente la palabra” (*Cfr. staff*, “Aborda Cámara gobiernos de coalición”, *Reforma*, 7 de septiembre, 2014, p. 7).

### **5.2 El Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), nuevo organismo autónomo**

La reforma político-electoral contempló la creación de un nuevo órgano constitucional autónomo: el CONEVAL, con el fin de que dicho órgano midiera los índices de pobreza, se coordinara con otros órdenes de gobierno y emitiera recomendaciones. Sus consejeros serán nombrados por el voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores, por pares, cada cuatro años. El presidente ocupará el cargo por cinco años y anualmente rendirá un informe a los poderes de la Unión.<sup>105</sup>

Durante el proceso de aprobación en la que se incluyó este cambio, el Secretario Ejecutivo de dicho Consejo, Gerardo Hernández Licona, expresó que “existía un riesgo de que el CONEVAL se *partidizara*, como había ocurrido con el IFE, y que la selección de los consejeros respondiera a cuotas partidistas, lo cual sería un retroceso”. También explicó que le parecía preocupante que se planteara la autonomía del organismo, que formaba parte de la estructura de la Secretaría de Desarrollo Social, “como si no fuera independiente, cuando en todas las evaluaciones ha actuado de esta manera”.<sup>106</sup>

Es importante destacar que en un documento del CONEVAL sobre los retos de la reforma política para este organismo, se señala que “con la reforma política se pasó de una elección de investigadores académicos a partir de los votos conjuntos de las entidades federativas, los municipios, el Congreso y el Ejecutivo, a una en la que sólo participa el Congreso y “para fortalecer la independencia se necesita que el CONEVAL sea también autónomo respecto del Congreso y de los partidos políticos”.<sup>107</sup>

### **5.3 Establecimiento de la Fiscalía General de la República**

Otra de las reformas constitucionales que no eran propiamente de carácter electoral sino de la reforma del Estado, fue el caso de que la Procuraduría General de la República (PGR) experimentara un rediseño institucional, al

<sup>105</sup> Consultar Decreto por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia política-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014, *Diario Oficial de la Federación*, disponible en [http://stj.col.gob.mx/Centro\\_de\\_Estudios\\_Judiciales/assets/docs/reformas/2014/10-febrero-2014-Constituci%C2%A2n%20Pol%C2%A1tica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos.pdf](http://stj.col.gob.mx/Centro_de_Estudios_Judiciales/assets/docs/reformas/2014/10-febrero-2014-Constituci%C2%A2n%20Pol%C2%A1tica%20de%20los%20Estados%20Unidos%20Mexicanos.pdf).

<sup>106</sup> Véase Angélica Enciso, “Riesgo de que el CONEVAL se partidice con la reforma electoral: Hernández Licona”, *La Jornada*, 5 de diciembre, 2013, p. 10.

<sup>107</sup> Cfr. Angélica Enciso L., “La autonomía del CONEVAL en riesgo por la elección de los 6 consejeros”, *La Jornada*, 12 de febrero, 2014, p. 10.



convertirse en una novedosa figura denominada Fiscalía General de la República, cuyas modificaciones entrarán en vigor hasta el sexenio que iniciará en 2018.

La sustitución de la PGR por la Fiscalía General de la República, implica la creación de un órgano público autónomo, dotado de personalidad jurídica y de patrimonios propios. Para la designación del Fiscal General, el Senado integrará una lista de diez candidatos votada por mayoría calificada, la cual remitirá al Ejecutivo federal con el fin de que éste integre una terna, de la que el Senado hará la designación correspondiente. El fiscal sólo podrá ser removido por el Ejecutivo Federal por causas graves que señale la ley, pero esa remoción podrá ser objetada por la mayoría de los miembros presentes en el Senado.

La Fiscalía contará con dos fiscalías especializadas, una en materia de delitos electorales y otra para el combate a la corrupción, cuyos titulares serán designados y removidos por el Fiscal General, pudiendo el Senado objetar dichos nombramientos y remociones. Finalmente se estableció también la obligación del Fiscal General de rendir informes anuales de sus actividades a los poderes Legislativo y Ejecutivo.

## Conclusiones

Los principios que dieron fundamento a *los acuerdos para la gobernabilidad democrática en el Pacto por México*, fueron que la pluralidad política del país era innegable, derivada de un proceso largo e inacabado de transición democrática, en el que ninguna fuerza política podía gobernar en solitario, por lo que era indispensable lograr acuerdos mediante el diálogo, la negociación y la corresponsabilidad, con la finalidad de hacer más funcional al régimen político, así como ampliar y mejorar el sistema democrático.

Si elaboramos un balance de los ocho compromisos que integran este rubro, se puede afirmar que se cumplió con la aprobación de la *Ley General de Partidos*, la *Ley reglamentaria de candidaturas independientes* (aunque no se discutió como tal); la *consulta popular* fue un ejercicio fallido (aunque se aprobaron las leyes reglamentarias de la *iniciativa ciudadana* y de la *iniciativa preferente*); los compromisos que entrarán en vigor hasta el 2018 son: *gobierno de coalición*, *reelección de legisladores*, *Fiscalía General de la República* y *toma de protesta del próximo presidente el 15 de septiembre*.

La *reforma del Distrito Federal* (hoy Ciudad de México) también se enmarcó en el *Pacto por México*, pero se acordó en otro momento entre el gobierno, el PRI, el PAN y una de las corrientes del PRD. La revisión general

de la inmunidad (*fueros*) de servidores públicos fue discutida y aprobada en la Cámara de Diputados y se encuentra congelada en la de Senadores.

En relación a la serie de temas<sup>108</sup> sobre *medios de comunicación*<sup>109</sup> que forman parte propiamente de la reforma electoral, que dependen del desempeño del INE y del TEPJF<sup>110</sup> y que pretenden corregir efectos no deseados de la reforma 2007-2008 para regular el comportamiento de las televisoras, que deben seguir considerándose “poderes fácticos”, solamente diremos que deben de ser objeto de evaluación de los procesos electorales 2015 y 2016, en particular la prohibición del uso y entrega de utilitarios de promoción electoral.

De los tres partidos políticos que firmaron el *Pacto por México*, el PAN y el PRD impulsaron decididamente la reforma político-electoral; el PRI, por su parte, tuvo una estrategia que se puede considerar reactiva —aunque también avanzó en temas que eran de su interés—, en donde pudo los acotó y/o difirió. En este sentido, se puede afirmar que el partido que obtuvo mejores resultados en la negociación de la reforma en cuestión, fue el PAN y parcialmente el PRD, por el contexto del intercambio, pues la reforma energética se votó sin que hubiera habido verdadera discusión, toda vez que el PRD abandonó, previo a su aprobación, el acuerdo del *Pacto por México*, así como por la forma en que cada partido comunicó a la opinión pública sus logros.

Nosotros consideramos que la creación del INE fortaleció a la institución electoral, tanto en su credibilidad frente al electorado (se añadió la máxima publicidad entre sus principios rectores), como en sus competencias, lo que seguramente mejorará su papel como órgano electoral; aunque debemos considerar la advertencia hecha por algunos especialistas en el sentido de la “sobrecarga de facultades”, en particular en las funciones de administración de los tiempos del Estado en radio y televisión (comunicación política); en lo concerniente a los litigios entre partidos y otros actores (justicia electoral) y en la tarea de la fiscalización de los recursos otorgados a los partidos y candidatos, que sigue siendo un desafío, en particular para determinar las tres

<sup>108</sup> Cabe anotar que la SCJN determinó —al invalidar sendos artículos de las legislaciones electorales de Chiapas y Nuevo León— que los partidos tienen libertad de incluir en su propaganda política o electoral, cualquier expresión que denigre a instituciones durante las campañas, aunque avaló la prohibición de calumniar a las personas (Véase, Jesús Aranda, “Permite la Corte denigrar a instituciones durante sus campañas”, *La Jornada*, 3 de octubre, 2014, p. 21).

<sup>109</sup> No está por demás señalar que se publicó a finales de 2015 el Decreto por el que se expide la *Ley Reglamentaria* del artículo 6o., párrafo primero, de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia del Derecho de Réplica y reforma y adiciona el artículo 53 de la *Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación*, *Diario Oficial de la Federación*, 5 de noviembre de 2015, disponible en [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5414283&fecha=04/11/2015](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5414283&fecha=04/11/2015).

<sup>110</sup> Consultar documento *Pacto por México*, *op. cit.*

causales de nulidad aprobadas,<sup>111</sup> funciones todas ellas que se encuentran transversalmente entrelazadas y cuya atención y eficacia dotan de mayor calidad a la administración electoral. En términos generales, el cambio del IFE al INE demostró un avance fundamental orientado a la construcción de un sistema nacional de elecciones, mediante la homologación de las normas y procedimientos institucionales que deben continuarse y profundizarse.

A pesar de este fortalecimiento, el INE no logró una mayor independencia debido a que los procedimientos que establecieron los diputados para la designación de consejeros electorales siguen siendo criticables. Las propuestas de los consejeros deben cumplir dos requisitos: que no tengan, ni hayan tenido membresía o hayan trabajado para un partido o líder político y que sean aceptados plenamente por los otros partidos.<sup>112</sup>

Aunque no fue nuestro propósito elaborar un balance del desempeño del nuevo marco normativo, ni de las nuevas modalidades de participación ciudadana; tampoco del funcionamiento a partir de la modificación de la estructura, atribuciones y andamiaje institucional del INE, el análisis de los cambios efectuados nos permitió observar que los partidos de oposición PAN y PRD estuvieron resueltos en “ir hacia adelante”, no para construir un “híbrido institucional”, tampoco una especie de “monstruo burocrático”, sino una institución que debe ser más confiable para los mexicanos, en la organización y administración de los procesos electorales, observando los principios rectores establecidos en su misión. Esto fortalecerá su carácter autónomo; esto no será sencillo, pues nos encontramos en un contexto en que la insatisfacción (o desafección) de los ciudadanos con la democracia es altamente significativo, así como la desconfianza no sólo en la política sino en sus actores principales.

## Bibliografía

*Compendio de Legislación Nacional Electoral* (2014), México, INE, FEPADE, UNAM, TEPJF, tomo II, p. XXXIX.

*Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos Primera y de Estudios Legislativos Segunda, en relación con las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman y Adicionan diversos artículos*

<sup>111</sup> Rebasar más del 5% el tope de gastos de campaña autorizado; comprar ilegalmente cobertura informativa en radio o televisión y recibir o utilizar recursos de procedencia ilícita o recursos públicos.

<sup>112</sup> Esto último es una propuesta del legislador del PRD Pablo Gómez a partir de una evaluación de la reforma político-electoral 2014-2015 después de las elecciones intermedias.

- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política-electoral* (2013), Cámara de Senadores, 2 de diciembre, pp. 245, disponible en [http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos\\_constitucionales/docs/dictamen\\_reforma\\_Politica.pdf](http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf)
- Morlino, Leonardo (2005), *Democracias y democratizaciones*, México, Centro de Estudios de Política Comparada, AC., núm. 6.
- Osorio Chong, Miguel Ángel (2014), "Reforma política y eficacia de la administración", *Revista de Administración Pública*, núm. 133, vol. XLIX, núm. 1, México, Instituto Nacional de Administración Pública, enero-abril, pp. 39-48.
- Vargas Gómez, Gabriela (2015), "Del IFE al INE. La construcción democrática a través de un organismo autónomo", *Revista de Administración Pública*, núm. 138, vol. L, núm. 3, México, Instituto Nacional de Administración Pública, septiembre y diciembre, pp. 37-58.