

**PALABRAS DE LA MAGISTRADA
PRESIDENTA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS
EN LA PREMIACIÓN DEL CONCURSO
DE ENSAYO JURÍDICO-POLÍTICO “CRÓNICA
DE LAS ELECCIONES FEDERALES 2018”**

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, UNAM
14 DE NOVIEMBRE DE 2018

Integrantes del presidium:

Dr. Pedro Salazar Ugarte, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Dr. Horacio Vives Segl, investigador del ITAM, coordinador de la Crónica Electoral 2018.

Buenas tardes

Es para mí un gran gusto estar hoy con ustedes en la premiación del concurso de ensayo jurídico-político “Crónica de las Elecciones Federales 2018”.

Primero quiero reconocer y felicitar al equipo académico del Instituto de Investigaciones Jurídicas por la iniciativa y realización del proyecto de la crónica. Por primera vez en la historia electoral de nuestro país contamos con una herramienta que dio seguimiento puntual a todas las etapas del proceso federal electoral de 2018.

Fue este un ejercicio de observación electoral fundamental para el funcionamiento de nuestra democracia, del sistema electoral y de las autoridades que lo integramos.

Observación electoral

Efectivamente, los observadores permiten dar a conocer, a nivel nacional e internacional, si un proceso electivo se desarrolló conforme a los principios y estándares democráticos, o si, por el contrario, se trató solamente de una simulación.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Contribuyen a evaluar un proceso electoral y la conducta seguida por los actores políticos, los militantes partidistas, las autoridades e instituciones electorales, a la luz de las reglas democráticas establecidas por la legislación nacional y los tratados internacionales.

Los observadores nacionales son testigos de calidad que representan a la sociedad civil y, a su vez, los observadores internacionales son testigos de calidad que representan a la comunidad internacional, para supervisar juntos si, en un determinado país, la democracia está avanzando o si, por el contrario, está retrocediendo.

Además, analizan todo el proceso electoral —y no sólo el día de la jornada comicial— para verificar que previamente se hayan establecido condiciones de equidad entre los participantes y que se hayan respetado, en todo momento, los derechos y las libertades tanto de los contendientes, como de la ciudadanía.

Cumplen funciones fundamentales y realizan también destacadas contribuciones sociales, al generar confianza en el electorado y al ayudar a elevar los márgenes de legitimidad y credibilidad en los comicios.

La observación electoral fue de gran importancia para México en este 2018, en el que se celebraron las elecciones federales y concurrentes más grandes y complejas de nuestra historia.

Efectivamente, situaciones comiciales complejas, como el número de cargos que estuvieron en disputa, el número de casillas que se abrieron y de ciudadanos que participaron, así como las nuevas figuras de la competencia electoral, tales como las candidaturas independientes, la fiscalización y la reelección, pusieron a prueba a nuestra democracia y a las instituciones electorales.

En este contexto la opinión experta e imparcial de los observadores es crucial, ya que nos permite detectar los aciertos y las mejores prácticas que hay que replicar, así como los puntos donde hay que poner mayor atención para próximos comicios.

La participación de los observadores electorales es fundamental para que hoy en día la democracia de México funcione, y funcione bien.

Y aunque nos ayudan a pensar y a analizar nuestra democracia, también es importante reflexionar sobre la propia función de la observación electoral, con el fin de reforzar y mejorar, permanentemente, este mecanismo democrático de supervisión.

Sin duda, el proyecto de la “Crónica Electoral 2018” fue de la mayor trascendencia, porque nos ayudará a pensar más detalladamente sobre la función de la observación electoral; es decir, sobre sus principios, sus objetivos, sus enfoques y su metodología.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

También nos permitirá analizar sus oportunidades, sus limitaciones y sus desafíos en el presente, entre ellos su relación con las nuevas tecnologías de la información y la comunicación.

Aquí quiero señalar que uno de sus mayores aciertos fue colocar la mirada de la ciudadanía y de la comunidad electoral sobre todo aquello que sucede en los comicios. Esta mirada debe permanecer atenta todo el tiempo, incluso posteriormente debe mantenerse atenta para una evaluación de estos procesos electorales.

En especial me parece relevante y destacable que se haya involucrado a las y los jóvenes, justamente a través de este concurso de ensayo. Que nuestra juventud participe en los ejercicios de observación electoral, que estudie, analice y evalúe el desarrollo de los comicios y el desempeño de las autoridades, es fundamental para el fortalecimiento de la sociedad civil.

En ese sentido, sabemos que la democracia es más que un sistema electivo y que representa un modo de vida. De esta manera la observación electoral debe ir más allá y ser una observación democrática que, permanentemente, vigile que las autoridades rindan cuentas de sus acciones a la ciudadanía, que las mayorías políticas no cancelen los derechos de las minorías, que se respeten los derechos humanos, particularmente la libertad de expresión y de prensa, por su importancia en la formación de una opinión pública, sin la cual no hay democracia posible.

La observación electoral, este ejercicio en el que participaron ustedes, son el punto de partida para la realización de evaluaciones, análisis y estudios de lo ocurrido en estos procesos electorales.

Balance del proceso electoral

Por ello quiero hacer aquí un balance del funcionamiento de nuestro sistema electoral.

Definitivamente, en términos generales, es un balance positivo. A lo largo de los años hemos logrado la construcción de un sistema complejo, capaz de hacer frente a la tarea de la organización simultánea de la elección de más de 18 mil cargos, y de hacerlo sin errores ni contratiempos significativos.

La participación ciudadana en esta jornada electoral es un elemento que nos permite una evaluación positiva de estos comicios. Más de 56 millones de personas han votado el domingo 1o. de julio, muchas de ellas después de haber esperado en largas filas para poder marcar su

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

boleta, y 96 mil de ellas enviaron su voto desde el extranjero. Más de 900 mil personas trabajaron largas horas como funcionarios de casilla, responsables por su instalación, recepción y cómputo de los votos. Otros 2 millones 700 mil participaron como representantes ante las casillas y alrededor de 30 mil como observadores electorales. Gracias a todos ellos, a su trabajo y dedicación, hemos superado esta prueba democrática.

Asimismo, a pesar del reto organizativo que implicaban estos comicios tan grandes, gracias al arduo trabajo de las autoridades electorales y la ciudadanía, se logró la instalación de prácticamente todas las casillas en el territorio nacional.

Así que, es de reconocer la disposición y la labor de las autoridades electorales administrativas, el Instituto Nacional Electoral y los organismos públicos locales, quienes, durante meses, trabajaron para lograr condiciones adecuadas en aras del desarrollo de estos comicios. También destaca que, en términos generales, la jornada electoral transcurrió en un ambiente de paz, tranquilidad y civilidad, condiciones necesarias para el libre ejercicio del voto.

A su vez, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas regionales y de la Sala Superior, trabajó para garantizar que todas y cada una de las etapas del proceso se desarrollaran con apego a los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En particular, nuestra labor estuvo encaminada a salvaguardar los derechos político-electorales de todas las personas y de asegurar la certeza y la seguridad de la decisión democrática expresada por el sufragio popular, ya que en una democracia es la ciudadanía, y únicamente la ciudadanía, la que, a través del voto, define a sus gobernantes.

Lo hemos hecho a través de la resolución de más de 18 mil medios de impugnación que fueron sometidos al conocimiento de las salas de este Tribunal en relación con diversos aspectos de los procesos electorales, tanto federal como locales. Lo seguimos haciendo, atendiendo las impugnaciones que siguen llegando, que tienen que ver, predominantemente, con los resultados de las elecciones locales.

Todas las demandas presentadas las resolvimos en tiempo y forma, con pleno apego a derecho, protegiendo los principios constitucionales y los valores democráticos. En especial hemos contribuido a través de los criterios en materia de la libertad de expresión, derechos de pueblos y comunidades indígenas, paridad de género, los alcances del derecho a la identidad personal, así como de las prerrogativas inherentes a la ciudadanía mexicana. Me parece que podemos asegurar que hoy tenemos más libertad, más igualdad y más ciudadanía.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Nos hemos asegurado de que en todas y cada una de las etapas del proceso electoral:

- a) Prevalcieron los principios rectores de la función estatal electoral, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.
- b) Se respetaron los derechos fundamentales en materia electoral: a votar y ser votado, el de acceso de las y los ciudadanos a cargos públicos en condiciones de igualdad, el de maximización de la libertad de expresión, así como el derecho a la información en el debate público que precede a las elecciones.
- c) Se respetaron los principios que son fundamento de todo ejercicio comicial democrático: el de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como las características básicas del de sufragio, que debe ser universal, libre, secreto y directo.
- d) Se garantizó e hizo efectivo el derecho a la tutela judicial efectiva en materia electoral, a través de la resolución oportuna y apegada de derecho de las controversias que se presentaron a lo largo de estos meses.

En suma, con las decisiones tomadas a lo largo de estos meses, el Tribunal contribuyó a fortalecer la confianza en nuestras decisiones y la legitimidad de las autoridades electas por la ciudadanía este 1o. de julio. Insisto en que este proceso todavía no termina, que hasta fin de año vamos a estar resolviendo las impugnaciones relacionadas con las elecciones locales, de gubernaturas, legislaturas y ayuntamientos, y que en todos ellos vamos a garantizar que cada voto cuente y que prevalezca la voluntad ciudadana.

Criterios relevantes

En este proceso hemos otorgado la voz y la posibilidad de participación política a personas privadas de ella. Hemos ensanchado este derecho para las y los mexicanos por naturalización o aquellos que tienen otra nacionalidad, permitiéndoles ser funcionarios de mesas directivas de casilla, postularse para ser consejeros en un organismo público local electoral y ser candidatos a algún cargo de elección en los ayuntamientos, en el estado de Quintana Roo. Con estos precedentes hemos interpretado nuestras normas en conformidad con los criterios de convencionalidad.

Uno de los asuntos más interesantes de este proceso y que, personalmente, me parece de gran relevancia, tuvo que ver con los registros

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

de candidaturas de las personas transgénero y el cumplimiento de la paridad. Los cuestionamientos que surgieron a partir de registros de algunas candidaturas en el ámbito municipal en Oaxaca reflejaban la preocupación por la posible manipulación o incumplimiento a cabalidad con el principio constitucional, quitando espacios a las mujeres. De ahí que pugnaban por negar este derecho, o bien, exigir pruebas de cambio de sexo realizado por las personas que pretendan ser postuladas como género distinto al legalmente reconocido. Por supuesto, un dilema de esta naturaleza no fue previsto por la normativa electoral.

Al respecto el Tribunal Electoral estableció que la manifestación de pertenencia a un género es suficiente para justificar la autoadscripción de una persona, por lo que ninguna autoridad está facultada para solicitar prueba alguna. Sin embargo, dada la obligación del Estado de proteger la paridad entre hombres y mujeres en la postulación de las candidaturas, consideró que debe evitarse una simulación en la manifestación de género o de la autoadscripción. Por ello —sostuvo— las autoridades electorales deben hacerse cargo de la posibilidad de un mal uso de la autoadscripción, para no permitir que una reivindicación tan importante como la identidad trans se utilice de manera engañosa para cumplir con el principio constitucional de paridad.

Cabe señalar que el principio de autoadscripción es aplicable también a los integrantes de las comunidades indígenas, a quienes es suficiente declarar la pertenencia para recibir el trato preferencial de la justicia electoral. La única excepción para la cual el TEPJF aprobó la autoadscripción calificada es la postulación de candidatos indígenas en los 13 distritos electorales definidos por la Sala Superior, con el objetivo de garantizar la autenticidad de estas postulaciones.

Esta decisión contribuyó a fortalecer la representación efectiva de las comunidades indígenas en 13 distritos electorales federales, en los que la población indígena es mayor al 60%. Ojalá más adelante podamos contar con estudios detallados que analicen cómo se dio cumplimiento a la cuota indígena y qué efectos se han producido a partir de la misma para las comunidades, partidos políticos y el órgano legislativo.

En cuanto a la población indígena, emitimos otro criterio relevante, en el que la Sala Superior garantizó el derecho de las personas indígenas desplazadas de su comunidad de origen, y que vivían en un campamento temporal, de poder votar en las elecciones federales y locales. Ante la falta de respuesta del INE a la solicitud realizada por esas personas, hemos indicado que el Instituto debía verificar si estas personas cumplían con los requisitos para votar y, de ser así, le indicamos que debe instalar casillas especiales para atender a esa población.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

También hemos trabajado para garantizar la representación política de las mujeres. En aras de dar mayor efectividad al principio constitucional de paridad de género, partiendo de que la reelección es una modalidad del derecho humano a ser votado, hemos determinado que éste debe armonizarse con la paridad, para que la participación de las mujeres no se vea mermada bajo pretexto de la reelección de los varones. Para ello un partido político debe, en primer lugar, definir a qué personas pretende postular de nueva cuenta y acomodar las candidaturas restantes en función de esta decisión, respetando las reglas de paridad.

También confirmamos el criterio del INE consistente en que la lista de candidaturas a senadurías de representación proporcional, así como al menos tres de las cinco listas de candidaturas a diputaciones, deben ser encabezadas por fórmulas de mujeres. Estas decisiones permitieron que ambas cámaras del Congreso de la Unión estén hoy integradas de manera paritaria.

Con el mismo compromiso hacia la igualdad y paridad establecimos que los partidos políticos que no tengan ya mujeres en sus listas, por cualquier razón, no tendrán derecho a que se les asignen curules por el principio de representación proporcional, para evitar el fraude a la ley con renuncias colectivas de mujeres una vez votadas.

También determinamos que los funcionarios sancionados por violencia política de género, con sentencia definitiva incumplida, no pueden ser candidatos a la reelección.

Asimismo, en aras de proteger y fortalecer los derechos políticos de las personas con discapacidad, resolvimos que en la integración de los órganos políticos se debe garantizar la inclusión de estos candidatos, para que este grupo vulnerable tenga una representación real.

En el ámbito de la reparación integral del daño hemos definido el procedimiento tratándose de discriminación o violencia política de género.

Finalmente, en materia de candidaturas independientes, podemos destacar la reducción del porcentaje de apoyos ciudadanos y ampliación de plazo para obtenerlos en caso de la elección municipal de Puebla; validación del uso de una aplicación móvil para recolectar los apoyos exigidos por la ley, con la aceptación de un régimen de excepción para los municipios con bajo acceso a los servicios de telefonía móvil, o elevación los montos máximos de financiamiento para las candidaturas independientes, de tal suerte que juntando estas aportaciones con el financiamiento público, pudieran alcanzar el tope de gastos de campaña y, con ello, poder desplegar campañas en mejores condiciones frente a los partidos políticos.

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

Con todas estas decisiones el Tribunal Electoral ha contribuido a la celebración pacífica de los comicios y, aún más importante, a la protección de los derechos de todas y todos, y a la eliminación de los elementos que impedían a algunas personas o grupos sociales participar en la política de manera efectiva y en condiciones de igualdad.

Problemáticas del proceso electoral

Como las demandas presentadas ante las salas abarcaron todo tipo de actividades realizadas durante la etapa preparatoria, jornada electoral y el cómputo de resultados, tanto por las autoridades como por los actores políticos, partidos y candidatos, tanto en las elecciones federales como locales, me parece que estas reflejan algunos aspectos interesantes, así como ciertas problemáticas de nuestro sistema electoral, y quiero compartir con ustedes estas primeras reflexiones.

Definitivamente, desde la justicia electoral podemos decir que el problema principal de nuestro sistema es que la multiplicidad de reglas que pretenden garantizar un control fuerte sobre el desarrollo de los procesos comiciales, atajando cualquier resquicio de incertidumbre o posible irregularidad, no termina de convencer a la ciudadanía y a algunos actores políticos.

Nos hemos enfrentado con un problema no previsto y con una dinámica no esperada: las reglas creadas para eliminar la desconfianza. No sólo no lograron hacerlo del todo, sino que, en ocasiones, quizá debido a su alta complejidad, contribuyen a generar dudas, cuestionamientos y confusión. Las tendencias reveladas en las encuestas de los últimos años reflejaban desconfianza de la ciudadanía en las instituciones del Estado en general, y con las autoridades electorales en particular. Estos datos parecían indicar que la complejidad de nuestras regulaciones no ha contribuido a consolidar un sistema confiable y legítimo, que sigue dependiendo demasiado en el resultado de los comicios para la generación de los índices de credibilidad de las instituciones electorales.

Por otro lado, a pesar de lo detallado que resulta nuestro sistema, aún hay cuestiones o problemáticas que se escapan de la regulación. Los procesos electorales de 2018 están demostrando también que están pendientes algunos temas, o bien, que la regulación de tantos otros no es la más apta.

Así, la nacionalización de ciertas funciones de organización electoral realizada por la reforma, pero en un contexto de alta heterogeneidad de las regulaciones estatales en la materia, generó problemáticas

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

importantes de operación para el INE y los organismos públicos locales electorales (Oples). Para lograr el óptimo desarrollo de los procesos, el propio Instituto emitió un acuerdo para homologar algunos de los plazos más importantes. Sin embargo, esta ruta no es la más idónea y quizá nos invita a reflexionar sobre los alcances que debiera tener la nacionalización de la función electoral.

Asimismo, quiero destacar las fallas en el diseño derivadas de la falta de adecuación de algunas reglas específicas a las innovaciones introducidas por la reforma. Tal fue el caso del funcionamiento de la casilla única, así como de la manera de efectuar con celeridad el escrutinio y cómputo de las distintas elecciones. La coexistencia de reglas nuevas (casilla única) en un marco normativo que permaneció inalterado (escrutinio y cómputo), generó desencuentros interpretativos, y con ello no se abonó en la generación de confianza ciudadana.

Igualmente, es necesaria una profunda reflexión sobre la viabilidad de la concurrencia de las elecciones. Me parece que ésta no abona a la certeza en la etapa de resultados, ya que los plazos de resolución se concentran en los mismos momentos, dificultando la labor de las y los juzgadores. A modo de ejemplo diré que hemos revisado más de 30 modelos jurídicos de representación proporcional en un periodo menor a dos meses.

Así, en el ámbito de las entidades federativas, se deberán establecer plazos límite para que los tribunales electorales resuelvan las impugnaciones de su competencia en tiempos razonables, que permitan la revisión de sus decisiones por las instancias superiores. La dilación en el dictado de las sentencias a nivel local obstruye el acceso a la justicia, ya que implica que la instancia federal resuelva en plazos extremadamente breves.

También, la participación de las candidaturas independientes en este proceso generó muchos cuestionamientos y un alto número de impugnaciones. Una cantidad importante de los asuntos recibidos por las salas del TEPJF, en relación con los procesos electorales de 2018, están vinculados con esta modalidad de postulación. Cabe señalar que los asuntos abarcaron prácticamente todos los aspectos de la postulación de las candidaturas independientes, desde requisitos, proceso de consecución de apoyo ciudadano, validación de estos apoyos, financiamiento de sus actividades o fiscalización de los recursos erogados.

Parece ser que el origen de esta problemática reside en una inserción artificial de las candidaturas independientes en un modelo diseñado para fortalecer la participación exclusiva de los partidos políticos, lo que ha generado incompatibilidad de diversas normas y necesidad de un

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

control judicial intenso. Queda claro que es necesario analizar el modelo de postulaciones que tenemos para generar condiciones de equidad entre las personas postuladas, con el apoyo de los partidos y sin éste, para que las autoridades no nos veamos obligadas a estas declaraciones de inconstitucionalidad de las normas, en aras de disminuir las desventajas de los independientes.

Otro tema que ha sido relevante durante este proceso electoral, y que necesitó interpretación jurisdiccional, es la compatibilidad de la posibilidad de reelección frente a la obligación de cumplimiento con el principio constitucional de paridad. En relación con el registro de candidaturas a cargos legislativos estatales y municipales se han presentado diversas impugnaciones que cuestionaban la posibilidad de empatar estos dos elementos y, en especial, señalaban que la exigencia de paridad afecta el derecho a la reelección.

Posibles reformas electorales

Me parece que, a pesar de estas problemáticas, a lo largo de estos meses las autoridades electorales, administrativas, jurisdiccionales y penales hemos estado a la altura del desafío. Hemos trabajado con dedicación y pasión, siempre con pleno apego a derecho, con independencia e imparcialidad, para organizar los comicios y garantizar las condiciones en las que la ciudadanía pudiera ejercer el sufragio libre e informado.

Estoy convencida que estos procesos han demostrado la fortaleza de la democracia mexicana, y fueron un paso más en su consolidación.

Por supuesto, estas son sólo las primeras impresiones y esbozos de análisis más profundos y complejos que tendremos que llevar a cabo una vez concluyan todas las etapas del proceso electoral. Este ejercicio es y será indispensable para mejorar nuestros procesos, elevar la calidad de las elecciones y con ello fortalecer la legitimidad de nuestra democracia y de las autoridades electas.

Es posible que las reflexiones que estamos realizando nos lleven a determinar que es necesario llevar a cabo una nueva reforma electoral para atender estas problemáticas e imperfecciones. En efecto, parece ser que nuestro sistema electoral podría beneficiarse de una reforma que atienda algunas problemáticas específicas, eliminando ciertas complejidades innecesarias y fortaleciendo el ejercicio de derechos.

Asimismo, tal como lo señalé ayer, al rendir el informe de labores del Tribunal Electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es ne-

PALABRAS DE LA MAGISTRADA PRESIDENTA...

cesario reflexionar sobre nuestro ciclo electoral —proceso, diagnóstico, reforma—, en el que la mayoría de los cambios legislativos ocurridos hasta la fecha, han sido resultado directo de los procesos comiciales que los precedieron.

De ahí que sea clave ajustar la ruta de las reformas. Cualquier cambio debe ser analizado a detalle, ponderando sus posibles consecuencias, tanto positivas como negativas, en el desarrollo de los procesos electorales, y tomando en cuenta voces plurales, desde la academia hasta los actores políticos, la ciudadanía y, por supuesto, las autoridades electorales.

Únicamente un cambio de esta naturaleza podrá erradicar los problemas que aún tenemos y fortalecer la confianza ciudadana en las elecciones y sus resultados.

No quiero concluir sin reiterar mi felicitación a los organizadores y participantes de este proyecto “Crónica Electoral 2018” y, en especial, a los ganadores del concurso de ensayo. A través de este ejercicio, parte del mecanismo democrático elemental, contribuyen a la preservación de elecciones auténticas, en las que se ejerza el derecho al sufragio universal, libre, directo y secreto, fundamento de nuestra democracia.

Muchas gracias.