

Que reforma y adiciona diversas disposiciones de las Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, suscrita por el diputado Jorge Álvarez Máynez, del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano

El suscrito Jorge Álvarez Máynez, diputado federal, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, y en apego a las facultades y atribuciones conferidas por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y los artículos 6 numeral 1, fracción I, y artículos 77 y 78, del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, someten a la consideración de esta asamblea, la iniciativa con proyecto de decreto que reforman diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, bajo la siguiente

Exposición de Motivos

El artículo 39 de nuestra Carta Magna es uno de los artículos más importantes, debido a las implicaciones para el sistema político mexicano y la forma en que se organiza el país. En dicho artículo se determina que la soberanía nacional reside en el pueblo y que todo poder público proviene del mismo. Por otro lado, la forma de gobierno de nuestro país se encuentra establecida en el Artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos “una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos”, y en el artículo 41 se determina la forma en que se renovarían los poderes legislativo y Ejecutivo: “mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”. Por lo tanto, una de las maneras en que la sociedad ejerce o expresa la soberanía que le pertenece, es a través de su voto.

El derecho al voto se encuentra consagrado en el artículo 35 de nuestra Constitución, sin embargo, el sufragio, debido a su importancia, fue incluido en las primeras declaraciones de derechos: en el Bill of Rights (1689) en su artículo 8 establece, “la elección de los miembros del Parlamento debe ser libre”;¹ así mismo, la Declaración de derechos hecha por los representantes del buen pueblo de Virginia de 1776 en artículo VI determinó que “Todas las elecciones de representantes del pueblo en la asamblea deben ser libres; y que todos los hombres que hayan probado suficientemente su adhesión a la comunidad y un interés permanente con ella tienen derecho de sufragio...”² y en la Declaración de Derechos del

Hombre y del Ciudadano de 1789, en su artículo 6 señala que “La Ley es la expresión de la voluntad general. Todos los ciudadanos tienen el derecho de participar personalmente, o por medio de sus representantes, en su formación...”³

Asimismo instrumentos internacionales en esta materia, de los que forma parte México, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 1 determina que “Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación”;⁴ que fortalece el artículo 40 de nuestra Constitución, sin embargo en su artículo 3 otorga la obligación de los Estados Partes a “garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.”⁵ entre los derechos que deben ser garantizados se encuentra el derecho a votar, determinado en el artículo 25 del Pacto de mérito:

“Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

...

b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;

...”⁶

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos (OEA), en La Carta Democrática Interamericana, en su artículo 2⁷ resalta la importancia de la participación permanente, pues ésta fortalece la democracia representativa, así mismo, el artículo 3 del mismo documento establece como elemento esencial de la democracia representativa “la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo”.⁸

Por último, la Declaración Universal de los Derechos Humanos en su artículo 21 establece que la voluntad del pueblo se expresa a través del sufragio universal, además se infiere que el procedimiento debe garantizar la libertad del voto.⁹

En virtud de lo anterior, es clara la importancia del voto en el mundo y a su vez, en México. El ejercicio de los ciudadanos de su derecho al voto y después la materialización de su decisión es fundamental para la legitimidad de nuestro sistema de gobierno. Es por eso que estamos obligados a fortalecer la legalidad, la certeza y confiabilidad de los procesos electorales.

La evolución en nuestro país respecto a la protección del voto y la realización de los procesos electorales, ha sido paulatina. Existen en la historia de México capítulos con poca o casi nula confiabilidad y transparencia en la vida electoral, que impactaron de distintas maneras a la materia electoral. Uno de los sucesos que tuvo mayor impacto fue el fraude electoral de 1988, que trajo como consecuencia la creación del otrora Instituto Federal Electoral con la intención de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad de las elecciones federales.

Sin embargo, todo es perfectible, por ello se realizaron múltiples reformas en materia electoral, dando vida a un nuevo Instituto Nacional Electoral, que actualmente, es el organismo público autónomo encargado de organizar las elecciones federales y en coordinación con los organismos electorales de las entidades federativas, las elecciones locales en los estados de la República y la Ciudad de México.

Cada una de las reformas en materia político - electoral, tienen la intención de blindar los procesos electorales y así, garantizar a los ciudadanos que su derecho al voto es protegido en cada una de las etapas del proceso. Lo anterior, se respalda en la base V, apartado A, artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece los principios rectores que deben regir a la función electoral: la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad, la máxima publicidad y la objetividad.

Todos los principios son interdependientes y su observancia es fundamental para nuestra vida democrática. Así lo expresa el Lic. Germán Gabriel López Brun:

“... para que las contiendas electorales cubran la categoría de elecciones democráticas, deben de satisfacer principios fundamentales como: el sufragio libre, universal, secreto y directo;... la certeza, legalidad, independencia imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral...”¹⁰

Respecto al principio de certeza su definición de acuerdo al glosario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es el siguiente:

“El significado de este principio radica en que la acción o acciones que se efectúen, serán del todo veraces, reales y apegadas a los hechos, esto es, que el resultado de los procesos sean completamente verificables, fidedignos y confiables.”¹¹

Desde el punto de vista del licenciado Carlos Manuel Rosales, “la construcción de este principio se basa en el correcto desempeño de las

autoridades electorales para garantizar que se respete la voluntad ciudadana. Entonces, podemos deducir que la certeza es contar con seguridad en el sistema electoral.”¹² y a su vez, si contamos con la seguridad en el sistema electoral podemos confiar en los resultados electorales.

Para conseguir lo anterior, cada una de las acciones que se realicen durante cada una de las etapas del proceso electoral deben contar con certeza. Nuestra reforma tiene como objeto fortalecer estas actividades como el escrutinio y cómputo que efectúan los integrantes de la mesa directiva respecto a cada casilla, así como el cómputo distrital. La razón es por la existencia de casos en los que como resultado del escrutinio y cómputo de la casilla, se tienen más votos emitidos que electores registrados en la casilla.

La reforma que se presenta tiene por objeto que en aquéllos casos donde existan más votos emitidos que electores registrados en la casilla, se realice nuevamente el escrutinio y cómputo de esa casilla, además, de actualizarse este supuesto, será causal de nulidad de la casilla.

Lo anterior, toda vez que como señala el otrora Magistrado electoral, Marco Antonio Zavala, al relatar la decisión tomada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 5 de agosto de 2006, al estudiar la petición de recuento de votos -de la elección a Presidente de la República, del proceso electoral federal 2005-2006-,¹³ y a raíz de los juicios de inconformidad promovidos por la Coalición Por el Bien de Todos, exclusivamente en relación a las casillas precisadas en dicho juicios, a fin de determinar si en ellos se expresaban razones específicas para evidenciar la pertinencia del recuento, “[e]llo porque conforme a los lineamientos previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), los cómputos de la elección presidencial deben impugnarse distrito por distrito, ya sea por nulidad de votación o por error aritmético”.¹⁴

Como consecuencia, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tuvo que dilucidar “para cada casilla si se acreditaba la existencia de un “error evidente” en términos del artículo 247 de la ley electoral [vigente en aquél momento]”.¹⁵ Para ello, la “Sala Superior [...] interpretó que un error evidente en las actas de escrutinio y cómputo es cualquier inconsistencia que se advierta de la simple comparación entre los rubros relacionados con los sufragios (boletas depositadas en la urna, electores conforme listado nominal y resultados de

la votación) o de boletas (recibidas o sobrantes), y que no sea susceptible de ser subsanada con alguno de los documentos existentes en el paquete electoral, como por ejemplo el listado nominal de electores utilizado el día de la elección, para corregir el apartado respectivo que estuviere en blanco o reportara una cifra desproporcionada o inverosímil”.¹⁶

Por tanto, “[e]l error evidente puede advertirse en la información relativa a los votos o a las boletas, empero, la SSTEPJF precisó que únicamente cuando el error recae en los sufragios el consejo distrital está obligado a realizar nuevo recuento, por incidir directamente en la confección del cómputo distrital, en tanto que si la inconsistencia radica en los rubros de boletas, es indispensable que medie solicitud de apertura por los representantes de los partidos políticos, en la que se precise el posible error”,¹⁷ por lo que, en algunos casos la pretensión de un nuevo escrutinio y cómputo fue desestimada, cuando “no se identificaron las casillas, no existían o pertenecían a otro distrito, cuando no se advertían inconsistencias de ningún tipo o las existentes estaban referidas a boletas y el representante de la Coalición no solicitó la apertura durante la sesión de cómputo, o bien, en aquellos casos en los cuales la casilla fue objeto de nuevo escrutinio y cómputo en dicha sesión”.¹⁸

Sin embargo, en otros casos, el “recuento por razones específicas fue procedente, total o parcialmente, [...] y el universo de casillas comprendido en este supuesto ascendió a 11,839, de un total de 21,786 casillas combatidas”,¹⁹ dando como resultado -posterior al respectivo análisis- “que existieron errores en el cómputo de los sufragios por parte de los integrantes de las mesas directivas de casilla”,²⁰ por lo que, y con “motivo del nuevo escrutinio y cómputo, resintieron pérdida de sufragios el Partido Acción Nacional (2,756), la Alianza por México (2,206) y Nueva Alianza (1,574), en tanto que la Coalición Por el Bien de Todos y Alternativa Socialdemócrata y Campesina resultaron beneficiadas (con 2,101 y 1,286 votos, respectivamente). También tuvieron incrementos los rubros de candidatos no registrados (2,072) y los votos nulos (1,759), así como la votación total, que reportó 682 sufragios no contabilizados en los cómputos originales”.²¹

Como consecuencia, “en las casillas donde el Tribunal ordenó el recuento, es decir, aquellas impugnadas y en las que existieron “errores evidentes”, hubo una variación de 13,754 votos sobre un total aproximado de tres millones y medio de votos recontados, es decir, por cada 10 mil sufragios sólo 39 no se habían contado inicialmente de manera correcta”.²²

Lo anterior, como señala Marco Antonio Zavala Arredondo, deriva en que “[l]a finalidad de todo recuento es preservar la certeza de la votación, pues con su realización existe la posibilidad de corregir la inconsistencia advertida, y de esta forma conjurar el error en el escrutinio y cómputo que podría acarrear la nulidad de la votación”.²³

Por otra parte, de los datos recabados del Sistema de Información de las Elecciones Federales, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cabe señalar que en 2015 se impugnaron 60,604 casillas, de las cuales, en 8,681 casillas se solicitó el recuento de estas; las autoridades electorales ordenaron el recuento de 695 casillas; y, se determinó anular la votación de 994 casillas. De igual manera, en 2015 se impugnaron 975 casillas por permitir a ciudadanos sufragar sin Credencial para Votar o cuyo nombre no aparecía en la lista nominal de electores; y, se impugnaron 22,273 casillas por (entre otras causales genéricas) inconsistencias en los resultados.²⁴

Asimismo, hubo 26 resultados con porcentajes de voto mayor al 100% por entidad federativa: En Guerrero hubo 6 casillas con porcentaje de voto mayor al 100%; en Campeche, Oaxaca, San Luis Potosí, Sinaloa, Veracruz y Yucatán hubo 2, respectivamente; y, en Baja California, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Guanajuato, Jalisco, Estado de México y Nuevo León, hubo 1 ganador respectivamente. Es decir, se trata de 26 resultados, en los que el porcentaje de votos depositados en casillas, superó el 100% de los electores registrados en la lista nominal de dichas casillas.²⁵

Por tanto, la presente iniciativa tenga la intención de garantizar principios rectores, los procesos electorales y proteger el derecho al voto de los ciudadanos, mediante el fortalecimiento de actividades como el escrutinio y cómputo que efectúan los integrantes de la mesa directiva respecto a cada casilla, así como el cómputo distrital, a fin de dar solución a los casos que se presenten en cualquier elección, en los que como resultado del escrutinio y cómputo de la casilla, se tengan más votos emitidos que electores registrados en la casilla.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es que someto a su consideración el siguiente

Decreto que reforma y adiciona distintas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, para regular la implementación de una nueva causal para que el Consejo Distrital realice nuevamente el escrutinio y cómputo de una casilla, así mismo una nueva causal de

nulidad de una casilla

Artículo Primero. Se reforma el inciso b del numeral 1 del artículo 311; se adicionan el inciso d) y se recorren los subsecuentes del artículo 273; el inciso e) y se recorren los subsecuentes del artículo 293; y la fracción IV del inciso d del numeral 1 del artículo 311 todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 273.

1. ... 4.

5. [...]:

a)... c)

d) El número de electores registrados en la lista nominal de la sección correspondiente;

e) [...];

f) [...], y

g) [...].

6 [...]

7 [...]

Artículo 293.

1 [...]

a) ... d)

e) Boletas depositadas en la urna y electores conforme listado nominal. Hacer constar si se permitió votar a algún elector conforme a lo estipulado por el artículo 278, numeral 1;

f) [...], y

g) [...].

2 4.

Artículo 311.

1 [...]

a) [...]

b) Si los resultados de las actas no coinciden, o el número de votos emitidos sea mayor al número de electores registrados en la lista nominal de la correspondiente sección, sin que en el acta conste justificación de dicha irregularidad y sea conforme a lo estipulado por el artículo 278, numeral 1, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del consejo, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

Para llevar a cabo lo anterior, el secretario del consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorado de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 291 de esta Ley. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización de los cómputos;

c) [...]

d) [...]:

I. [...]

II. [...];

III. [...], y

IV. El número de votos emitidos sea mayor al número de electores registrados en la lista nominal de la sección correspondiente sin que en actas conste justificación de dicha irregularidad y sea conforme a lo estipulado por el artículo 278, numeral 1.

Artículo Segundo. Se adiciona el inciso l) del numeral 1 del artículo 75, de la **Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.**

Artículo 75

1. La votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las siguientes causales:

a) ... i)

j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación;

k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma, y

l) El número de votos emitidos sea mayor al número de electores registrados en la lista nominal de la sección correspondiente y que no

sea susceptible de ser subsanada con alguno de los documentos existentes en el paquete electoral, y/o que no haya ninguna justificación válida conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. En un plazo de 60 días a partir de la entrada en vigor del presente decreto, el Instituto Nacional Electoral deberá homologar sus disposiciones de acuerdo a lo establecido en el presente decreto.

Notas

1 Instrumentos históricos sobre los derechos humanos, disponible en: <http://www.ccee.edu.uy/ensenian/catderpu/material/instrumentosDDHH.PDF>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

2 Declaración de Derechos del Buen Pueblo de Virginia, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2698/21.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

3 Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, disponible en: <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/derhum/cont/22/pr/pr19.pdf>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

4 Organización de las Naciones Unidas, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, disponible en: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

5 *Ibidem*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

6 *Ibidem*, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

7 Organización de los Estados Americanos, Carta Democrática Interamericana, disponible en:

https://www.oas.org/OASpage/esp/Publicaciones/CartaDemocratica_spa.pdf, consultado el 10 de noviembre de 2016.

8 *Ibidem*, Carta Democrática Interamericana.

9 Organización de las Naciones Unidas, Declaración Universal de Derechos Humanos, disponible en: <http://www.un.org/es/documents/udhr/>, consultado el 10 de noviembre de 2016.

10 López Brun, Germán Gabriel Alejandro, Legalidad y Transparencia en la Cultura Electoral, disponible en: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/20.pdf>, consultado el 9 de noviembre de 2016.

11 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Glosario, disponible en: <http://www.trife.gob.mx/glossary/3/letterc>, consultado el 8 de noviembre de 2016.

12 Rosales, Carlos Manuel, Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica,

disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r24583.pdf>, consultado el 8 de noviembre de 2016.

13 Zavala Arredondo, Marco Antonio, *Cuándo cuenta un voto*, Nexos, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=12041>

14 *Ibíd.*

15 *Ibíd.*

16 *Ibíd.*

17 *Ibíd.*

18 *Ibíd.*

19 *Ibíd.*

20 *Ibíd.*

21 *Ibíd.*

22 *Ibíd.*

23 *Ibíd.*

24 *Elección Federal 2015*, Sistema de Información de las Elecciones Federales, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, disponible en: <http://portal.te.gob.mx/consulta2015/>

25 Datos proporcionados por un estudio realizado por Morant Consultores.

Diputado Jorge Álvarez Máynez (rúbrica)