



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

21 FEB 2017

SE TUENÓ A LAS COMISIONES UNIDAS DE GOBERNACIÓN Y DE ESTUDIOS
LEGISLATIVOS, SEGUNDA

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN
DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS
ELECTORALES**

DAVID MONREAL ÁVILA, Senador de la República, integrante de la LXIII Legislatura del Congreso de la Unión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 55 fracción II, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, someto a la consideración de esta Honorable Soberanía la siguiente **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMA Y ADICIONAN DIVERSOS ARTÍCULOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El artículo 3ro, fracción II, inciso a) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, define a la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo; sin embargo, la realidad dista mucho de lo escrito.

La democracia como forma de gobierno debe expresarse en diferentes ámbitos de la vida cotidiana, que va desde lo electoral, hasta los valores de la democracia como forma de vida, en México por muchos años ha estado centrado en mayor medida en campañas electorales, encuestas y elecciones, pareciera que para la democracia mexicana sólo existen ciudadanos de urnas, quienes únicamente pueden expresar su voluntad popular mediante el voto.

La democracia al igual que otras formas de gobierno, es un sistema que si bien no es perfecto, es perfectible, en este sentido en el caso de régimen democrático en el ámbito electoral en México, necesita modificar una serie de elementos para avanzar hacia su perfeccionamiento,



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

por ejemplo, incentivar una mayor participación efectiva, promover el debate de las ideas y proyectos políticos, mayor control ciudadano, así como inclusión y el respeto a los derechos fundamentales. Asimismo, la democracia electoral en México tiene grandes retos, por ejemplo velar por el derecho a evitar la compra de voto y el uso de recursos públicos ilegales en campañas electorales, garantizar la equidad en las contiendas, promover el respeto entre los contendientes, entre otros.

La historia democrática de nuestro país se ha ido formando a partir de importantes reformas a su marco jurídico electoral, a lo largo de 30 años, el sistema normativo se ha modificado respondiendo a las transformaciones políticas del país. Dentro de estos cambios, sobre sale la reforma de 1977 que tuvo un carácter significativo para la democracia mexicana, con un sello esencialmente incluyente de las fuerzas políticas que hasta entonces no habían sido reconocidas de manera oficial. Un segundo momento de relevancia de las reformas electorales, fue la aprobada en 1986, la cual siguió en términos generales con la lógica de apertura de la representación política que había trazado la reforma de 1977. En efecto, el cambio más evidente al sistema electoral implicó que el número de diputados elegidos mediante el principio de representación proporcional mediante listas cerradas y bloqueadas, se duplicar para llegar a 200 legisladores, con lo que el tamaño de la Cámara aumentó para llegar a sus dimensiones actuales. La reforma también inauguró un modelo de institucionalidad electoral que, si bien trajo consigo resultados acotados en ese momento, a la larga obtuvo cierto éxito.¹

Para 1990 como resultado de las reformas realizadas a la Constitución en materia electoral en los años anteriores, el Congreso de la Unión expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y ordenaba la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), a fin de contar con una institución imparcial que dé certeza, transparencia y legalidad a las elecciones federales. En 1993 mediante la reforma al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales aprobada ese año, el Poder Legislativo de la Unión otorgó al IFE la

¹ UNAM, "La Reforma Electoral y el Cambio Político en México", Consultado el 14 de febrero de 2017 [En Línea], Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2527/17.pdf>



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

siguientes atribuciones: 1) Declarar la validez de las elecciones de diputados y senadores; 2) Expedir constancias de mayoría para los ganadores de estos cargos; 3) Establecer topes a los gastos de campaña.²

El Congreso de la Unión también le otorgó al Consejo General del Instituto la facultad de designar al Secretario General y a los Directores Ejecutivos por voto de las dos terceras partes de sus miembros y a propuesta del Consejero Presidente. Anteriormente, el nombramiento de los Directores Ejecutivos era competencia del Director General. Para 1994 La reforma electoral aprobada ese año instituyó la figura de "Consejeros Ciudadanos", personalidades propuestas por las fracciones partidarias en la Cámara de Diputados y electos por el voto de las dos terceras partes de sus miembros sin considerar la profesión o título que poseyeran. Por su parte, los partidos políticos conservaron un representante con voz, pero sin voto en las decisiones del Consejo General.

Uno de los avances significativos que había tenido la democracia en México, en el aspecto electoral, con las reformas Constitucionales de 1990, 1994 y 1996 fue encaminar al país hacia la construcción de instituciones autónomas, con credibilidad, transparencia, ciudadanizadas y democratizadas. En materia de justicia electoral, dichas reformas habían representado avances asimismo, abrieron la puerta a flexibilizar y abrir los mecanismos de participación ciudadana, así como mayores posibilidades de representación para las minorías.

En este tránsito de la democracia mexicana, en el año 2014 se aprobaron cambios en el ámbito electoral en apariencia importantes, pero que en la práctica significaron más de lo mismo, con una nueva autoridad electoral de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral, la reforma constitucional en materia política-electoral, publicada el 10 de febrero de 2014 rediseñó el régimen electoral mexicano y transformó el Instituto Federal Electoral (IFE) en una autoridad de carácter nacional: el Instituto Nacional Electoral (INE), a fin de homologar los estándares con

² INE, "Historia", Consultado el 14 de febrero de 2017 [En Línea], Disponible en: <http://www.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/menuitem.cdd858023b32d5b7787e6910d08600a0/>



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

los que se organizan los procesos electorales federales y locales para garantizar altos niveles de calidad en nuestra democracia electoral. Además de organizar los procesos electorales federales, el INE se coordina con los organismos electorales locales para la organización de los comicios en las entidades federativas.

Sin embargo, a pesar de los cambios jurídicos al régimen electoral en México, la democracia sigue teniendo enormes conflictos, al grado que la credibilidad tanto en las elecciones, como en los partidos políticos y las instituciones día a día se degrada. En este sentido tenemos una democracia que no ha logrado fortalecerse, ni cambiado la percepción de los ciudadanos con referencia a la legitimidad de los procesos electorales, sólo por citar un ejemplo de acuerdo al Informe de Latinobarómetro en su edición 2015 señala que los latinoamericanos son los más insatisfechos con su democracia. En Promedio, sólo 37 por ciento de los latinoamericanos dice estar satisfecho con la democracia, pero en México se obtiene la menor satisfacción con la democracia (19 por ciento) de la región.³

De igual modo, aunque las reformas señaladas han tenido por objetivo promover una mayor participación y aumentar las opciones electorales para la ciudadanía, esto no fue bien recibido por los ciudadanos, ya que más competencia no ha significado más satisfacción, ni mejores resultados en el ejercicio de la función pública, de acuerdo con datos de Latinobarómetro, la satisfacción con la democracia de parte de los ciudadanos disminuyó de 41% en 2006 a 19% en 2015 de mexicanos que se sentían satisfechos con su funcionamiento. Lo mismo ha sucedido con la confianza en las instituciones políticas. Entre 2006 y 2015 los partidos políticos disminuyeron la confianza de 30% a 16%; la policía de 31% a 24%; la del gobierno aumentó hasta 2006, cuando alcanzó un máximo de 47% de confianza para después desplomarse a 21% en 2015.⁴

³ Latinobarómetro, "Opinión Pública en América Latina", consultado el 14 de febrero de 2017 [En Línea], Disponible en: <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

⁴ Ugalde, Luis Carlos, "La democracia estancada (México 2006-2016)", Nexos, [en línea], consultado 15/02/2017, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=29026>



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

Tampoco la gran inversión que las últimas décadas se ha hecho al sistema electoral mexicano se ha visto reflejada en mejores resultados, por ejemplo en los últimos 10 años se ha invertido más en infraestructura democrática (financiamiento estatal de partidos, salas especializadas del Tribunal Electoral, más burocracia para llevar a cabo las nuevas atribuciones del INE) pero la confianza en las autoridades electorales se ha minado. Entre 2007 y 2015 la confianza en el INE se redujo de 7.1 a 6.1, en una escala del 0 al 10.⁵

Todo esto a pesar de que el gasto público en el sistema político-electoral en México sin lugar a dudas a tenido un crecimiento desmedido, ya que mientras que en 1998 los partidos políticos recibían un total de 2 mil 111 millones de pesos, para el año 2015 (donde hubo elecciones de renovación de la Cámara de Diputados), los partidos recibieron un total de 5 mil 200 millones de pesos, de los cuales mil 173 millones de pesos fueron destinados a gastos de campaña. En números redondos aquel proceso electoral representó para el Estado mexicano un costo de 8 mil 548 millones de pesos, lo cual significó que en promedio cada voto tuvo un costo de 103 pesos⁶, lamentablemente esto no se ha visto reflejado ni en la eficiencia de los gobernantes, ni de los procesos electorales.

Otro de los problemas que obstaculizan a la democracia electoral es la compra y coacción del voto, de acuerdo con datos de la Séptima Encuesta Nacional Electoral (2015), elaborada por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y por el Comparative Study of Electoral Systems (CSES), señalan que el dispendio de regalos, apoyos o “ayudas” a los electores por parte de los partidos políticos resulta sorprendente, ya que según los encuestados en las elecciones de presidentes municipales el 58% dice haber recibido un regalo y en segundo lugar en las elecciones nacionales de diputados 50% lo manifestó. Al final se encuentran las elecciones de gobernador (41%)⁷, y aunque no existen cifras oficiales y confiables que permitan

⁵ Ídem.

⁶ “El costo de la democracia”, El Universal, [en línea], consultado 15/02/2017, disponible en: <http://www.eluniversal.com.mx/articulo/periodismo-de-datos/2015/06/26/el-costode-la-democracia>

⁷ Beltrán, Ulises, et. al. “Clientelismo de gorra y camiseta”, Nexos, [en línea], consultado 15/02/2017, disponible en: <http://www.nexos.com.mx/?p=26989>



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

estimar con claridad el verdadero tamaño del problema, en los hechos se sabe que es una práctica muy recurrente, en donde los ciudadanos pueden dar fe de esta práctica.

La manera de operar esta práctica ilícita se ha ido sofisticando, sin embargo expertos en la materia han señalado que en la mayoría de los casos siguen operando viejas prácticas, que empiezan por la construcción de redes a nivel seccional y “lo que hacen los partidos es que estas redes las tienen meses antes de la elección y justo el día mandan a sus votantes a las ocho de la mañana, muy temprano a votar, posteriormente al mediodía hacen un corte y esto lo hacen checando sus listas de movilizadas contrastándolas con las listas nominales.”⁸ Además, en las últimas elecciones ha sido público la manera en que operan desde algunos partidos políticos haciendo uso de nuevas tecnologías y formas electrónicas de pago, de tal manera que “ahora con la entrega de tarjetas de prepago lo que se ha encontrado por parte de los observadores son métodos que sugieren una coordinación mucho más grave por parte de los partidos y ello “habla de que no son eventos aislados aleatorios, esto habla de un comportamiento sistemático con una infraestructura, con logística, con un esfuerzo coordinado mucho más grande, no es un mapache loco, esto opera de mucho más arriba y opera con mucho mas infraestructura y mayor estrategia”.⁹

Un hecho que permite y facilita la práctica de compra de voto es el acto conocido coloquialmente *relleno de urnas*, una práctica que consiste en depositar boletas electorales de una sección electoral en otra, esto debido a que si bien en una casilla se entregan un número determinado de boletas, esto es aprovechado para sustraerlas, marcarlas de acuerdo a los intereses del partido político de su interés, y son depositadas en otra urna de otra sección.

Actualmente la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales contempla una serie de medidas de seguridad para evitar este tipo de prácticas ilegales, sin embargo no resultan suficientes ante la alevosía y astucia de quienes pretenden ganar elecciones con dinero.

⁸ Sánchez de Tagle, Omar, “Compra de votos, cada vez más sofisticada: Experto”, Animal Político, [en línea], consultado 15/02/2017, disponible en: <http://www.animalpolitico.com/2012/07/compra-de-votos-cada-vez-mas-sofisticada-experto/>

⁹ Ídem.



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

En este sentido, la presente iniciativa tiene por objeto establecer dentro de los requisitos que deben contener las boletas electorales señaladas en el artículo 266, la sección electoral y el tipo de casilla y de igual manera, establecer que aquellos votos que sean depositados en una urna que no corresponda a la sección electoral marcada en la boleta, sean considerados nulos.

Con estos cambios, se estaría combatiendo una de las prácticas más recurrentes en las elecciones y que mayor daño causan a la democracia electoral. En razón de lo anterior, quizá sea impreciso pretender revertir la crisis de credibilidad política sólo a través de la agenda electoral. Puede ser tiempo de poner en el centro de la atención y de las decisiones de la democracia las condiciones de la vida de la población que permita dar mayor certidumbre y confianza al ejercer los derechos políticos.

Además de esta falta de credibilidad de los ciudadanos en el sistema democrático mexicano y de la poca eficacia del sistema electoral, resulta asombroso la enorme carga que representa para la ciudadanía mantener un esquema como el actual.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL SE REFORMA EL INCISO A, FRACCIÓN 2 DEL ARTÍCULO 266; SE ADICIONA EL INCISO C, FRACCIÓN 2 DEL ARTÍCULO 288; SE REFORMA EL INCISO D) DEL ARTÍCULO 290 TODOS DE LA LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

ÚNICO.- Se REFORMAN el inciso a), fracción 2 del artículo 266, inciso d) del artículo 290 y, se ADICIONA el inciso c), fracción 2 del artículo 288 todos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, para quedar como sigue:



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

Artículo 266.

1. ...
2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán:
 - a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación, **sección electoral y tipo de casilla;**
 - b) a k) ...
3. a 6. ...

Artículo 288.

1. ...
 - a) a d) ...
2. Son votos nulos:
 - a) a b) ...
 - c) **Aquella boleta depositada en una urna que no corresponda a la sección electoral y casilla que le corresponde.**

Artículo 290.

1. El escrutinio y cómputo de cada elección federal, y en caso de casilla única en cada elección federal y local, se realizará conforme a las reglas siguientes:
 - a) a c) ...
 - d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna, **verificando que cada una corresponda a la sección electoral y tipo de casilla;**

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

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



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

TEXTO VIGENTE	TEXTO PROPUESTO
<p>Artículo 266. 1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. 2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán: a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación; b) a k) ... 3. a 6. ...</p>	<p>Artículo 266. 1. Para la emisión del voto el Consejo General, tomando en cuenta las medidas de certeza que estime pertinentes, aprobará el modelo de boleta electoral que se utilizará para la elección. 2. Las boletas para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contendrán: a) Entidad, distrito, número de la circunscripción plurinominal, municipio o delegación, sección electoral y tipo de casilla; b) a k) ... 3. a 6. ...</p>
<p>Artículo 288. 1. ... 2. Son votos nulos: a) a b) ... 3. a 4. ...</p>	<p>Artículo 288. 1. ... 2. Son votos nulos: a) a b) ... c) Aquella boleta depositada en una urna que no corresponda a la sección electoral y casilla que le corresponde. 3. a 4. ...</p>
<p>Artículo 290. 1. El escrutinio y cómputo de cada elección federal, y en caso de casilla única en cada elección federal y local, se realizará conforme a las reglas siguientes: a) a c) ... d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna;</p>	<p>Artículo 290. 1. El escrutinio y cómputo de cada elección federal, y en caso de casilla única en cada elección federal y local, se realizará conforme a las reglas siguientes: a) a c) ... d) El segundo escrutador contará las boletas extraídas de la urna, verificando que cada una corresponda a la sección electoral y tipo de casilla; e) a f) ...</p>



SEN. DAVID MONREAL ÁVILA

e) a f) ... 2. ...	2. ...
-----------------------	--------

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República a los 16 días del mes de febrero de 2016.

Carlos M. Menino

Dr. Luis Humberto Ferrer

CAYO SÁENZ

Lorena Cuellar.