

DOCUMENTO METODOLÓGICO

¿Quién es quién y qué se decide en la institucionalidad pública electoral?

Observación de la conformación y toma de decisiones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales

Septiembre 2018



Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, INCIDE Social, A.C. es una organización sin fines de lucro de la sociedad civil con libertad y autonomía, formada por profesionales en diversas disciplinas que trabajan los temas de democracia, desarrollo social, derechos humanos, prevención social de las violencias, diálogo social y migración

Presidenta Honoraria

Clara Jusidman Rapoport

Directora Ejecutiva

María Enriqueta Cepeda Ruiz

Coordinación

Ivet Pérez Molina

Investigadoras e investigadores

María Trinidad Gutiérrez Ramírez

Sergio Martínez Martínez

Diego Posadas Paz

Isis González Suárez

Raul Vicente Ruiz

Claudia Pamela Chavarría Machado

Flor Camacho Trejo

Julio César Bonilla Gutiérrez

Nelly Rubí García Castelán

Wendy Aguirre Malvaez

Administración

Perla Rubí Jiménez Solís

Esta publicación fue realizada en el marco del Fondo de Apoyo a la Observación Electoral 2018. El análisis y las conclusiones aquí expresadas no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de su Junta Ejecutiva, ni de sus Estados Miembros.

1. Marco conceptual

El objetivo general consistió en observar, sistematizar y analizar la argumentación y resoluciones, de las autoridades electorales en el ámbito administrativo y jurisdiccional, para lo cual, se construyó una metodología basada en los elementos que se refieren a continuación.

La Observación Electoral

El concepto de Observación Electoral no es unívoco, puede utilizarse para referirse a los proceso y actividades de monitoreo de elecciones, como de acompañamiento; puede realizarse el día de las elecciones, o desde el inicio del proceso electoral. La definición que se retoma, proviene de la Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones, suscrita por Naciones Unidas en 2005, que establece que:

La observación internacional de elecciones es la sistemática, completa y exacta reunión de información acerca de las leyes, los procesos y las instituciones relacionados con la celebración de elecciones y otros factores atinentes al entorno electoral general; el análisis imparcial y profesional de dicha información, y la extracción de conclusiones sobre el carácter de los procesos electorales sobre la base de los criterios más exigentes en materia de exactitud de la información e imparcialidad del análisis. La observación internacional de elecciones debe, siempre que sea posible, brindar recomendaciones para mejorar la integridad y la eficacia del proceso electoral y los procesos conexos, pero evitando interferir en dichos procesos y causar la consiguiente perturbación. (...)¹.

Para el caso mexicano, es importante asegurar la observación electoral desde el inicio del proceso electoral. Es así que, para realizar un análisis completo del proceso, se revisó la documentación emitida por las autoridades electorales desde el del 8 de septiembre de 2017.

Principios Constitucionales

Para realizar la observación electoral se utiliza como punto de partida lo contenido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 41, fracción V., apartado A, en donde se establecen los principios rectores de la

¹ ONU. ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Declaración de Principios para la Observación Internacional de Elecciones. Nueva York: ONU, 2005. Recuperado el 11 de agosto de 2018 de la página: https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/code_conduct_es.pdf

institución responsable de organizar las elecciones, el Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, que son:

*Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, **la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad** serán principios rectores.*

Principios de Bangalore

Otro documento esencial para este trabajo se refiere a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial, los cuales son: **la independencia, la imparcialidad, la integridad, la corrección, la equidad, la competencia y la diligencia**, adoptados por los Estados por la importancia que tienen para la protección de los derechos humanos, promover una judicatura competente, independiente e imparcial, además de estar dirigidos a alcanzar la correcta administración de la justicia². Todo esto se retoma para la observación de la actuación de las autoridades jurisdiccionales en materia electoral.

2. Marco metodológico

La metodología permitió identificar y sistematizar los documentos donde se observa la actuación de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales.

A nivel federal, del INE se observaron 75 sesiones que se eligieron por contener ocho de los temas seleccionados para su análisis, de las cuales se analizaron 114 documentos.

En lo que corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se observaron 151 sesiones, resultado de el mismo número de documentos (sentencias) relacionadas con los mismos ocho temas seleccionados.

A nivel estatal, en la Ciudad de México se observaron en el ámbito administrativo 65 sesiones del Instituto Electoral de la Ciudad de México, resultando en 137 documentos analizados y en el ámbito jurisdiccional de la Ciudad de México se observaron 97 sesiones, y el mismo número de documentos; para el estado de

² Oficina de la Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2013) Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. Recuperado el 11 de agosto de 2018, de la página: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2012/V1380121-SPAN_eBook.pdf

Morelos, se observaron 10 sesiones del Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, y 14 del Tribunal Electoral del Estado de Morelos.

Cabe señalar que los organismos electorales en el estado de Morelos, estuvieron sujetos a diversas problemáticas derivadas de una ausencia de recursos para el proceso electoral, lo que afectó el acceso y detección de los mismos ocho temas, pero de cuya situación se elaboró un análisis.

Las sesiones y documentos fueron los pertinentes para los temas objeto de análisis, por lo que no son reflejo de la totalidad de un trabajo exhaustivo de revisión de la totalidad de documentos ni sesiones llevados a cabo por las instituciones antes mencionadas.

Las fuentes de información para el ámbito administrativo se consultaron los acuerdos, informes, dictámenes y resoluciones; para el ámbito jurisdiccional, se consultaron las sentencias emitidas por las Magistradas y Magistrados de la Sala Superior.

El proyecto se ordenó de acuerdo con las siguientes fases de trabajo:



Fases 1. Selección de las autoridades administrativas y jurisdiccionales a observar: Las autoridades seleccionadas fueron elegidas por sus atribuciones y nivel de responsabilidad en la organización del proceso electoral. A nivel estatal, se buscó contar con dos estados que permitieran ofrecer un panorama diverso

ante los retos electorales. Se diseñaron bases de datos para reunir la información que permitiera conocer los perfiles de integrantes de institutos y tribunales electorales, considerando: perfil académico; perfil laboral; experiencia; forma en que fue propuesto; vinculación con algún partido político, con personas y/o empresas

Fase 2. Selección de temas de análisis: Los criterios considerados para la selección son: i. El impacto generado en los medios masivos de comunicación y la ciudadanía en general; ii. El efecto de las resoluciones en el desarrollo del proceso electoral y su trascendencia; iii. Que la determinación impactara en criterios para el propio desarrollo del proceso electoral; iv. Que la determinación implicara un cambio de criterio.

Sobre estas bases se eligieron los siguientes temas:

- Candidaturas independientes;
- Propaganda electoral;
- Propaganda gubernamental;
- Lineamientos para garantizar la equidad entre los participantes en la contienda electoral (Cancha pareja);
- Sustitución de candidatos;
- Compra y coacción del voto y uso indebido de programas sociales;
- Lineamientos para la preparación y desarrollo de los cómputos distritales y de entidades federativas;
- Conteo rápido y Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP);

En adición a estos ocho temas centrales de análisis, se agregan asuntos relacionados los temas de: análisis presupuestal de los organismos electorales y equidad de género en el proceso electoral.

Fase 3. Selección de documentos para su observación y análisis: Selección de los acuerdos, informes, dictámenes y resoluciones para el ámbito administrativo; y para el ámbito jurisdiccional las sentencias. Documentos que albergaran información, argumentos y fallos sobre los temas de análisis.

Fase 4. Elaboración de herramientas de trabajo para la captura de información: La observación se realizó mediante el seguimiento de las determinaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, en los temas seleccionados. Para lo anterior se diseñó una herramienta que conformó un banco de información que contiene:

- Datos de identificación del documento analizado (fecha, tipo de documento, número, órgano que lo emite, entre otros).
- Antecedentes del caso si es que hubiera, del documento analizado.
- Argumentaciones de las autoridades administrativas y jurisdiccionales.
- Cadena impugnativa si es que hubiera, de las determinaciones adoptadas.
- Participación y asistencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en los temas analizados.
- Resultado de las votaciones emitidas por quienes conforman las autoridades administrativas y jurisdiccionales.
- Resolutivos.

De la información disponible en la herramienta de observaciones se desprenden datos para la fase de hallazgos.

Fase 5. Monitoreo en medios de comunicación nacionales para los temas de análisis: Como parte del proceso de observación y seguimiento a las decisiones de las autoridades, se dio seguimiento a lo discutido en medios de comunicación impresos.

Fase 6. Análisis de las determinaciones administrativas y jurisdiccionales: Desarrollo del análisis con los siguientes rubros:

- Antecedentes
- Marco normativo
- Determinación de la autoridad
- Consideraciones de las determinaciones

Fase 7. Elaboración de reportes por tema y autoridad: Por medio de una base de datos, se elaboran reportes por tema analizado y autoridad, el cual contendría la información antes mencionada.

Fase 8. Conclusiones y recomendaciones. Elaboración de hallazgos y recomendaciones a partir del análisis.

Es a partir de estas fases de trabajo que se elaboraron los siguientes apartados, con información proveniente de el proceso de observación electoral, la cual se presenta con cada apartado de acuerdo con cada tema seleccionado en la fase 2, pero antes de presentar esa información, en el siguiente capítulo se ofrece información sobre la conformación de los órganos administrativos y jurisdiccionales que fueron observados.