

-Reforma Electoral en Chihuahua-

La propuesta para hacer obligatorias las elecciones primarias de candidatos de partidos en Chihuahua presenta deficiencias jurídicas, políticas y conceptuales.

- a) Sería inconstitucional, al haber una contradicción entre la ley electoral de Chihuahua y la Ley General de Partidos Políticos. Esa contradicción configuraría una violación al principio de supremacía constitucional que prevé que las leyes generales forman parte de un orden jurídico jerárquicamente "superior", de carácter nacional.
- b) Sería innecesario en el caso del PAN, puesto que su normatividad interna ya prevé la posibilidad de designar a sus candidatos a través de una elección abierta en la que participan ciudadanos (sin necesidad de ser militantes).
- c) Se trataría de una intromisión en la vida de los otros partidos por lo cual enfrentaría oposición política y el riesgo de impugnaciones ante la SCJN y el TEPJF.
- d) Podría vulnerar la soberanía de los partidos porque actores externos podrían movilizar el voto para beneficiar o perjudicar a cierto candidato.
- e) Desconoce que la figura relevante para que la ciudadanía participe en seleccionar candidatos son las candidaturas independientes.
- f) Distrae la atención de lo relevante: garantizar una elección legal y legítima en 2021 que garantice nuevamente el triunfo del PAN.

1. INTRODUCCIÓN

El gobernador Javier Corral anunció la presentación de una iniciativa para que la selección de candidatos a cargos de elección popular (por parte de los partidos políticos) en la entidad sea mediante "primarias" obligatorias con la participación abierta de la ciudadanía.

Las elecciones primarias de todos los partidos se llevarían a cabo en una misma jornada electoral en la cual los ciudadanos, previo registro en el partido político de su preferencia, participarían en la elección de los candidatos, sin que esto implicara afiliación alguna. En 2021 se elegirá gobernador(a), diputados locales, integrantes de los ayuntamientos y síndicos.

Para que la propuesta sea aplicable para las elecciones de 2021, tendría que estar aprobada y publicada en el periódico local antes del 3 de julio de este año.

2. CALENDARIO ELECTORAL LOCAL

ETAPA	PLAZO
2020	
Fecha límite para publicación de reformas a la legislación electoral.	3 de julio
Inicio de proceso electoral	1° de octubre
2021	
Los partidos políticos deberán informar al IEEChih del procedimiento interno para selección de candidatos	1. 15 de enero para candidatos a gobernador 2. 15 de febrero para candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos.
Precampaña	Iniciarán en febrero para la elección de candidato a Gobernador, y en marzo , para la elección de candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos.
Registro de candidaturas	1. Del 15 al 25 de marzo , tratándose de candidatos a Gobernador; 2. Del 15 al 25 de abril , tratándose de candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos.
Campaña	1. Para Gobernador del 4 de abril a 3 de junio . 2. Para diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos tendrán una duración de del 29 de abril al 3 de junio .
Jornada electoral	6 de junio

Fuente: elaboración propia de acuerdo a la Ley Electoral de Chihuahua.

3. MARCO LEGAL VIGENTE:

- La Ley General de Partidos Políticos (LGPP) privilegia la autonomía de los partidos al establecer que la selección de candidatos deberá hacerse a través de procedimientos internos que aquellos definan.
- La Ley Electoral de Chihuahua es coincidente con la LGPP en ese sentido.
- Cualquier reforma a la legislación local que contraviniera la LGPP, y que atentara contra la autonomía de los partidos para sus procesos internos, podría ser declarada inválida por la autoridad judicial electoral (SCJN o TEPJF).
- La reforma que impulsa el gobernador Corral carece de sentido respecto a su partido (PAN), ya que éste ya prevé en sus estatutos la posibilidad de elegir a los candidatos a través de "elección abierta" de los ciudadanos.
- Para que haya una elección abierta a la ciudadanía, el procedimiento debe ser solicitado por las 2/3 partes de los presentes del Consejo Estatal, la Comisión Permanente Estatal o la mayoría de los Comités Directivos Municipales.
- Independientemente del método de selección, para ser precandidato del PAN, se requieren al menos 10% de firmas de militantes.

- Empero, para obtener la candidatura del PAN se requiere la mayoría absoluta de la suma de los votos válidos emitidos (por militantes o por ciudadanos, según sea el caso). Si ninguno de los precandidatos obtiene la mayoría, obtendrá la candidatura quien logre una mayoría de 37% o más de los votos válidos emitidos, con una diferencia de 5% o más respecto del precandidato que le siga en votos válidos emitidos.
- La Comisión Permanente Nacional (CPN) puede decidir la designación directa de candidatos en algunos supuestos previstos en los estatutos del partido, o sin decisión del CPN cuando se cancele el método de votación elegido antes (por militantes o abierto).
- Cuando el PAN concurra a alguna elección a través de cualquier modalidad de asociación con otros partidos políticos, la selección de candidatos se realizará conforme al convenio registrado ante la autoridad electoral respectiva.

4. OBSERVACIONES:

a) Sistema de partidos:

- Si bien el PAN ya prevé en sus estatutos el mecanismo de “elección abierta” de candidatos, el gobernador considera que no debe ser opcional y que debe ser igual para todos los partidos. Corral estima que “las primarias” generarían un “ánimo de participación real” en la ciudadanía local. No obstante, la participación real de la ciudadanía se da durante los comicios, al ejercer el voto por un candidato oficial.
- La propuesta del gobernador desconoce la figura de los candidatos independientes. En efecto, la norma ya establece las candidaturas independientes —las cuales sí requieren del apoyo previo de la ciudadanía. Los candidatos independientes surgen justamente como una vía ciudadana para quienes no desean votar por candidatos de partidos.
- La legislación es clara en establecer que, respecto de los asuntos internos de los partidos políticos, se debe privilegiar el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización y el ejercicio de los derechos de sus militantes. En este sentido es que los partidos son libres de elegir el método de selección de sus candidatos: (i) elección abierta, (ii) elección o por militantes o encuestas, (iii) por designación u (iv) otras.

b) Potenciales riesgos:

- Abrir la selección de candidatos a la ciudadanía en general—en todos los casos como lo propone Corral—podría generar infiltraciones y competencia desleal entre partidos; siempre habrá quien movilice al voto con incentivos perversos.
- También genera una “doble oportunidad” de clientelismo político pues se podrían dar estas prácticas, no solo durante los comicios (como ya sucede) sino también durante la elección abierta para candidatos.

c) Probabilidades de aprobación:

- Es previsible que Corral encuentre oposición dentro de su mismo partido; si se tratase de una propuesta del PAN-nacional, ya se habría presentado alguna iniciativa ante el Congreso de la Unión. En ese entendido puede suponerse que no todos los diputados de ese partido en el congreso del estado apoyarán la reforma.
- En cualquier caso, el PAN no cuenta con mayoría absoluta en el congreso local¹. Es de esperarse que el resto de los partidos que integran la Legislatura muestren oposición respecto al contenido de la propuesta de Corral por considerarlo como un atentado a su autonomía por lo que tiene bajas probabilidades de aprobación.

5. POSIBLES MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

- a) Acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte:** se trata de la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución Federal. La podrían promover: (i) el 33% de los integrantes de la Legislatura de Chihuahua o, (ii) cualquier partido político con registro en la entidad. Se requiere el voto de ocho ministros para declarar la ley inválida con efectos generales.

Al haber una contradicción entre la ley electoral local y la LGPP, se argumentaría una violación al principio de supremacía constitucional (contenido en el artículo 133) que prevé que las leyes que constituyen la "Ley Suprema" son la Constitución, los tratados internacionales que estén de acuerdo con ella, y las leyes generales del Congreso de la Unión y que conforman un orden jurídico superior, de carácter nacional.

Cabe recordar que la LGPP regula las disposiciones constitucionales aplicables (artículo 41, Base primera) a los partidos políticos nacionales y locales, y en ella se prevé la autonomía de los partidos para la selección de sus candidatos.

- b) Recursos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF):** ya sea un Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano² o un juicio de revisión constitucional electoral³. Las Salas del TEPJF, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, pueden resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Empero, Las sentencias que resulten, se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio (no tienen efectos generales).

Se apelaría al mismo argumento respecto de la supremacía constitucional.

¹ El PAN tiene 11 diputados, Morena 8, PRI y PES tienen cuatro cada uno, PT dos, MC dos, PVEM uno y PANAL uno.

² Artículo 80, incisos f) y g) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³ Artículo 86 de la misma ley.

ANEXO:
Disposiciones normativas relevantes

a) Constitución Federal:

- Art 73, Fracción XXIX-U. El Congreso de la Unión está facultado para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de **partidos políticos**; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en esta Constitución.
- Artículo 41, Base I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los **derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden**. En la postulación de sus candidaturas, se observará el principio de paridad de género.
- Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, **y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan** y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular. Sólo los ciudadanos y ciudadanas podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
- Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen esta Constitución y la ley.
- Art. 133. La Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

b) Ley General de Partidos Políticos:

- En su artículo 44 prevé que los procedimientos internos para la postulación de candidatos a cargos de elección popular, estarán a cargo de un órgano del partido de decisión colegiada, democráticamente integrado.
- Asimismo, establece que esos procedimientos se deben desarrollar con base en los lineamientos básicos siguientes:

1) El partido político, publicará la convocatoria que otorgue certidumbre y cumpla con las normas estatutarias, la cual contendrá, por lo menos, lo siguiente:

- a) Candidaturas a elegir;
- b) Requisitos de elegibilidad, entre los que se podrán incluir los relativos a la identificación de los precandidatos con los programas, principios e ideas del partido y otros requisitos, siempre y cuando no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado;
- c) Fechas de registro de precandidaturas;
- d) Documentación a ser entregada;
- e) Periodo para subsanar posibles omisiones o defectos en la documentación de registro;
- f) Reglas generales y topes de gastos de precampaña para cargos de elección popular, en los términos que establezca el Instituto;
- g) Método de selección, para el caso de voto de los militantes, éste deberá ser libre y secreto;
- h) Fecha y lugar de la elección, y
- i) Fechas en las que se deberán presentar los informes de ingresos y egresos de precampaña.

2) El órgano colegiado:

- I. Registrará a los precandidatos y dictaminará sobre su elegibilidad, y
- II. Garantizará la imparcialidad, equidad, transparencia y legalidad de las etapas del proceso.

c) Ley Electoral del Estado de Chihuahua:

- El art. 95 prevé que los procesos internos para la selección de candidatos, debe realizarse de conformidad con lo establecido en: (i) la LGPP, (ii) la Ley Electoral local y (iii) los Estatutos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político.
- Igualmente, en consonancia con la LGPP, se establece que todos los partidos debidamente registrados ante el Instituto electoral local, están obligados a realizar procesos internos para la selección de candidatos y precampañas para elegir a los ciudadanos que presentarán como candidatos a cargos de elección popular, ante los organismos electorales competentes para su registro, en los términos previstos por la propia LGPP y la legislación local.
- El art. 96 dispone que los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular darán inicio con la emisión de la convocatoria respectiva, la cual deberá ser posterior a la instalación del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral (IEE).
- Así, los partidos políticos, deberán informar por escrito al Consejo Estatal del IEE, el procedimiento interno que aplicarán para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular, según la elección de que se trate, en los siguientes términos:
 - 1) A más tardar el día 15 de enero del año del proceso electoral, cuando se trate de la selección interna del candidato a Gobernador, y

- 2) A más tardar el día 15 de febrero del año del proceso electoral, cuando se trate de la selección interna de candidatos a diputados, miembros de los ayuntamientos y síndicos.

d) Estatuto del PAN:

- El art. 92 prevé que podrán implementarse como métodos alternos al de votación por militantes, la designación o la elección abierta de ciudadanos.
- Así, el art. 101 establece que, en el método de elección abierta, participarán los ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos. La Comisión Permanente Nacional, podrá acordar que se convoque a proceso de elección abierta:
 - 1) A solicitud de las 2/3 partes de los presentes del Consejo Estatal, la Comisión Permanente Estatal o la mayoría de los Comités Directivos Municipales para el caso de elecciones de candidatos a Gobernadores o Jefe de Gobierno y Senadores de Mayoría, o
 - 2) Por solicitud de las 2/3 partes del Consejo Estatal, la Comisión Permanente Estatal o los Comités Directivos Municipales involucrados, por lo que se refiere a candidatos a Diputados Federales y Locales de Mayoría, así como cargos municipales.
- Conforme al reglamento⁴, la elección abierta se realizará conforme a la Convocatoria que se emita para tal efecto, la cual deberá ajustarse a las reglas del método de votación por militantes.
- La ciudadanía que desee sufragar deberá identificarse con su credencial para votar vigente.
- El art. 96 prevé que para la elección de la o el candidato a Gobernador, se tendrán las siguientes modalidades:
 - 1) Para ser aspirante, se requieren al menos 10% de firmas de militantes⁵.
 - 2) Se instalarán centros de votación en, al menos, todas las cabeceras de los distritos electorales locales de la entidad en que se realice la elección.
 - 3) Para obtener la candidatura se requerirá la mayoría absoluta de la suma de los votos válidos emitidos.
 - 4) Si ninguno de los precandidatos obtiene la mayoría, obtendrá la candidatura quien logre una mayoría de 37% o más de los votos válidos emitidos, con una diferencia de cinco puntos porcentuales o más respecto del precandidato que le siga en votos válidos emitidos.
 - 5) Segunda vuelta → Si ninguno de los precandidatos registrados obtiene las mayorías señaladas, quienes hayan obtenido los dos porcentajes más altos de votación participarán en una segunda votación, que se llevará a cabo, según lo establezca la convocatoria, de manera simultánea a la primera fase, o a más tardar dos semanas después de realizada la última etapa de la elección.

⁴<https://almacenamientopan.blob.core.windows.net/pdfs/documentos/KegxPPHT7DxZwzmsagFH2gves5iGas.pdf>

⁵ Cada militante podrá avalar con su firma solamente a un aspirante.

- El Art. 102 prevé el método de designación directa. Este método podrá ser acordado por la Comisión Permanente Nacional en los supuestos siguientes:
 - 1) El porcentaje de votación obtenido por el Partido en la elección inmediata anterior, federal o local, sea menor al 10% de la votación total emitida;
 - 2) Cuando no exista estructura partidista o habiéndola, el número de militantes sea menor a 40 en algún municipio;
 - 3) En el caso de distritos electorales locales o federales, cuando en más de la mitad de los municipios que lo integran, no exista estructura partidista o habiéndola el número de militantes sea menor a 40;
 - 4) Se acrediten de manera fehaciente, violaciones graves o reiteradas al proceso de afiliación de militantes que impida el desarrollo del proceso interno de selección de candidatos observando los principios rectores de la función electoral;
 - 5) Cuando en elecciones a cargos municipales y diputados locales por el principio de mayoría relativa o representación proporcional, lo solicite con el voto de las 2/3 partes de la Comisión Permanente Estatal, y lo apruebe la Comisión Permanente Nacional. En el caso de cargos municipales, la Comisión Permanente Estatal podrá por 2/3 partes proponer designaciones hasta por la mitad de la planilla;
 - 6) Cuando en elecciones de candidato a gobernador, por 2/3 partes lo solicite el Consejo Estatal, y lo apruebe la Comisión Permanente Nacional;
 - 7) Cuando en elecciones de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, lo solicite por el voto de las 2/3 partes la Comisión Permanente Estatal correspondiente, y lo apruebe la Comisión Permanente Nacional;
 - 8) Cuando en la elección de candidato a Presidente de la República, lo solicite la Comisión Permanente Nacional y lo acuerde el Consejo Nacional, en ambos casos aprobados por los votos de las 2/3 partes de los presentes; y
 - 9) Por situaciones determinadas en el reglamento, considerando a los órganos y a las mayorías establecidas en este artículo para la elección de que se trate.
- También se acudirá al método de designación cuando se cancele el método de votación por militantes o abierto por hechos de violencia o conflictos graves atribuibles a más de uno de los precandidatos, o cualquier otra circunstancia que afecte de manera grave la unidad entre miembros del Partido y que los mismos sean determinados por las 2/3 partes del consejo estatal.
- Igualmente procede la designación de candidatos, una vez concluido el proceso de votación por militantes o abierto, en los siguientes supuestos:
 - 1) Para cumplir reglas de equidad de género u otras acciones afirmativas contempladas en la legislación correspondiente;
 - 2) Por negativa o cancelación de registro acordadas por la autoridad electoral competente;
 - 3) Por alguna causa de inelegibilidad sobrevenida;

- 4) Por fallecimiento, inhabilitación, incapacidad, renuncia o cualquier otro supuesto de falta absoluta de candidato;
 - 5) Por la nulidad del proceso de selección de candidatos, por los métodos de votación de militantes o abierto; y
 - 6) Por cualquier otra causa imprevista, que impida al Partido registrar candidatos a cargos de elección popular.
- Cuando el partido concurra a alguna elección a través de cualquier modalidad de asociación con otros partidos políticos, la selección de candidatos se realizará conforme al convenio registrado ante la autoridad electoral respectiva.
 - La designación de candidatos, bajo cualquier supuesto o circunstancia contenida en los estatutos o reglamentos, de la persona que ocupará la candidatura a cargos de elección popular, estará sujeta a los siguientes términos:
 - 1) Por lo que respecta a puestos de elección en procesos federales, y de Gobernador en procesos locales, la designación estará a cargo de la Comisión Permanente Nacional. Las comisiones permanentes estatales podrán hacer propuestas, en términos del reglamento respectivo.
 - 2) Para los demás casos de elecciones locales, la Comisión Permanente Nacional designará, a propuesta de las dos terceras partes de la Comisión Permanente Estatal. En caso de ser rechazada, la Comisión Permanente Estatal hará las propuestas necesarias para su aprobación, en los términos del reglamento correspondiente.
 - La declaración de nulidad de un proceso interno de selección de candidatos, dará lugar a la designación de candidatos, por parte de la Comisión Permanente Nacional, la que no podrá hacer recaer la designación en quien o quienes hayan sido causantes o responsables de la declaración de nulidad. En cualquier momento, a propuesta de la Comisión Organizadora Electoral, y en los supuestos previstos en el reglamento, la Comisión Permanente Nacional podrá cancelar el proceso interno de selección. En ese supuesto, la Comisión Permanente Nacional podrá ordenar la reposición del proceso o acordar la designación de candidato.
 - El art. 107, dispone que la Comisión Organizadora Electoral⁶ es quien debe supervisar y calificar la preparación, conducción y organización de los procesos de selección de candidatos a nivel federal, estatal y municipal, que se realicen con los métodos de votación por militantes y elección abierta.

⁶ Se integra por tres comisionados o comisionadas nacionales de los cuales no podrá haber más de dos de un mismo género, electos por la Comisión Permanente Nacional por el voto de las 2/3 partes de los presentes, a propuesta del Presidente Nacional. Duran en su cargo tres años y podrán ser reelectos por una sola ocasión.

- La COE ejercerá sus facultades en las distintas circunscripciones electorales, a través de las Comisiones Organizadoras Electorales locales⁷.
- Debe advertirse, que se tiene conocimiento un proyecto de reformas a los estatutos que pretenden discutirse en la próxima XIX Asamblea Nacional Extraordinaria⁸. El proyecto eliminaría la "segunda vuelta" para elección del candidato a Gobernador.

⁷ Se integran por tres comisionadas o comisionados que serán nombrados por la COE, de los cuales no podrá haber más de dos de un mismo género, a propuesta de las respectivas Comisiones Permanente Estatales. También duran 3 años en su cargo y pueden ser reelectos para un solo periodo.

⁸ Dicha Asamblea estaba programada para el 2 de mayo, pero debido a la emergencia sanitaria y a que no hay claridad respecto a la duración de la pandemia, la Asamblea Nacional Extraordinaria queda pospuesta hasta una nueva fecha.

Ver: <https://www.pan.org.mx/prensa/pan-pospone-su-asamblea-nacional-extraordinaria>