Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Reconocimiento de validez oficial de estudios de nivel superior según acuerdo secretarial 15018, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 29 de noviembre de 1976.

Departamento de Estudios Sociopolíticos y Jurídicos

Maestría en Política y Gestión Pública

REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO DE REGISTRO DE CANDIDATURAS EN EL PROCESO ELECTORAL 2020-2021 EN EL ESTADO DE GUANAJUATO

TRABAJO RECEPCIONAL que para obtener el **GRADO** de
MAESTRA EN POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA

Presenta: **BRENDA CANCHOLA ELIZARRARAZ**

Tutor: **DOCTOR FERNANDO CORNEJO HERNÁNDEZ**

Tlaquepaque, Jalisco. 10 de junio de 2023.

Resumen

La existencia de elecciones libres y periódicas es un elemento básico de los regímenes democráticos. En el caso de México, para las elecciones locales (ayuntamientos, congreso local, gubernatura) contamos con organismos autónomos e independientes especializados en materia electoral. En el estado de Guanajuato la institución encargada de desarrollar los procesos electorales locales es el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

Para esta encomienda el Instituto debe de atender los mecanismos normativos y operativos que buscan brindar certeza, imparcialidad y objetividad en el desarrollo procesos electorales, los cuales han sido determinados tanto en la constitución federal y local como en las leyes que de ellas emanan. Así como las disposiciones establecidas por el Instituto Nacional Electoral y por el propio IEEG.

El presente trabajo tiene como propósito hacer una revisión y análisis de uno de los aspectos neurálgicos en cualquier proceso electoral, el procedimiento de registro de candidaturas, a través del cual se garantiza que las personas que se postulan a los cargos de elección popular en el estado y que, en su caso, resulten electas, cumplieron con las reglas y los requisitos legales para ello.

En concreto, este trabajo aborda el procedimiento de registro de candidaturas en el proceso electoral local 2020-2021 en Guanajuato desde mi perspectiva, pero también a partir de datos objetivos obtenidos de procesos de evaluación formales implementados por la institución; aspectos que tienen de origen un entramado legal complejo que se instrumenta a través de acciones operativas complicadas y concatenadas entre sí, a cargo de diversos actores políticos. Asimismo, a través de estas páginas se advierten aspectos de mejora para la planeación y desarrollo de próximos procedimientos de registro de candidaturas para los procesos electorales que realice el IEEG.

Palabras clave: Registro, candidaturas, proceso electoral, Guanajuato, IEEG.

Índice

Introducción **5**
Planteamiento del problema **7**
Aproximación conceptual **11**
Democracia 11
Democracia representativa 14
Participación política 16
Sistemas electorales 17
Gestión pública, eficiencia y eficacia 18
Marco metodológico **20**
Capítulo I **23**
Procedimiento de registro de candidaturas 2020-2021 en Guanajuato **23**
I.1. Emergencia sanitaria COVID-19 24
I.2. Preparación del proceso electoral 26
I.3. Determinación de medidas afirmativas para pueblos y comunidades indígenas 29
I.5. Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR) 32
Comentario de cierre 36
Capítulo II **38**
Dificultades de origen del registro de candidaturas **38**
II.1. Autoridades competentes para registrar candidaturas 40
II.2. Liderazgo del proceso 43
II.3. Equipo de trabajo en oficinas centrales 48
II.3. Registro de candidaturas en consejos distritales electorales y consejos municipales electorales 50
II.4. Inobservancia de criterio jurisprudencial 52
II.5. Sustituciones de candidaturas 54
Comentario de cierre 56
Capítulo III **57**
Implicaciones institucionales posteriores al registro de candidaturas **57**
III.1. Inicio tardío de campañas electorales 59
III.2. Inicio tardío de fiscalización de candidaturas 63
III.3. Reimpresión de boletas electorales 66
III.4. Percepción de confianza institucional 68

Comentario de cierre 69
Capítulo IV 71
Aspectos de mejora para el próximo proceso electoral 71
IV.1. Aspectos detectados desde la institución 72
IV.2. Conclusiones de la Evaluación del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021 76
IV.3. Plan de atención a hallazgos 79
Comentario de cierre 80
Conclusiones 84
Referencias bibliográficas 90
Anexo 94
Notas periodísticas 94

Introducción

Invariablemente cuando se habla de México se le identifica como una democracia. Uno de los elementos básicos de este tipo de régimen político es la existencia de elecciones libres y periódicas que, en nuestro caso, son organizadas por organismos autónomos e independientes, especializados en materia electoral.

La realización de estos procesos electorales locales en Guanajuato está a cargo del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, que es la autoridad encargada de su preparación, organización y realización. Dicho Instituto tiene, entre otras, la encomienda de garantizar a la ciudadanía que las personas postuladas a cargos de elección popular, tanto por los partidos políticos como por las candidaturas independientes, y finalmente resulten electas, cumplieron con las reglas y los requisitos legales para ocupar dichos cargos.

El presente trabajo aborda uno de los aspectos neurálgicos en cualquier proceso electoral, el procedimiento de registro de candidaturas, de manera particular, el llevado a cabo el pasado proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Guanajuato, esto desde la perspectiva interna de la autoridad electoral local.

Se compone de un marco teórico en el que se abordan conceptos generales tales como democracia, democracia representativa, participación política y sistemas electorales, esto con la finalidad de contextualizar el origen de los procesos electorales y porqué son necesarios. Además, consta de cuatro capítulos ilustrativos de las circunstancias específicas que enmarcaron el pasado proceso electoral 2020-2021 en el estado de Guanajuato, así como de las problemáticas jurídicas y operativas que se fueron presentando y que involucraron tanto a partidos políticos, candidaturas independientes y autoridades electorales.

Considero que resulta importante hacer una revisión y análisis de este procedimiento porque presentó un reto institucional por diversos aspectos que se tocan a lo largo del documento y que son susceptibles de mejorar en el próximo proceso electoral, por ejemplo, la planeación adecuada del procedimiento, la capacitación del personal, la gestión documental de los expedientes, la coordinación entre áreas operativas y entre autoridades, orden por parte de los partidos políticos en la presentación de sus solicitudes de registro y documentación anexa, entre otros.

Al ser un trabajo de experiencia profesional, en este documento plasmo mi perspectiva del procedimiento de registro de candidaturas desde donde lo viví, que fue a través del puesto de asesora de Secretaría Ejecutiva, como encargada principal de la coordinación y supervisión del trabajo realizado por el personal que materialmente llevó a cabo las actividades inherentes al procedimiento.

Si bien mi participación se constriñó a aspectos específicos que pudieran haberse abordado de manera focalizada para, en su caso, hacer alguna propuesta de mejora de dichos aspectos, al ser el procedimiento de registro de candidaturas una fase tan importante para el proceso electoral me pareció necesario presentar una visión más integral, partiendo sí de mi propia experiencia, pero también de los análisis realizados al interior de la institución en aras de una mejora continua, máxime que actualmente presido la institución y mi responsabilidad es realizar el próximo proceso electoral de una manera exitosa, previendo que los errores no se repitan y las áreas de oportunidad sean debidamente atendidas.

Desde el puesto que ocupo actualmente, resulta innegable que se requiere una visión más amplia de las problemáticas inherentes a los procesos electorales, pero de manera particular, lo que viví en el pasado proceso electoral en el procedimiento de registro de candidaturas fue una experiencia tan fuerte, físicamente desgastante y a veces frustrante por todos los factores que inciden en su realización, que estoy determinada a allanar el camino para que en 2023-2024 no sea así y, por el contrario, se mejore el procedimiento de tal manera que marque un antes y un después en este tema.

Espero que a través de estas páginas alcance a transmitir la complejidad del procedimiento y el porqué es necesario visualizarlo, entenderlo y atenderlo de manera conjunta y corresponsable entre partidos políticos, ciudadanía y autoridades electorales.

Planteamiento del problema

Por disposición constitucional, en México la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, por lo que estos últimos están a cargo de las elecciones locales.

De conformidad con lo establecido en el artículo 31 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, el organismo público electoral local será autoridad en la materia, autónomo en su funcionamiento e independiente en sus decisiones conforme lo determinen las leyes; por su parte, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato establece que dicha autoridad es el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

La organización de elecciones periódicas, libres y auténticas organizadas bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, transparencia se constituye por distintas fases establecidas normativamente, de las cuales el registro de candidaturas se convierte en una de las más complejas, ya que en este procedimiento intervienen, además de la autoridad electoral, los partidos políticos quienes por disposición constitucional tienen la atribución de postular candidaturas y la propia ciudadanía a través de las candidaturas independientes.

Asimismo, el artículo 188 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales señala que los órganos competentes para el registro de candidaturas son los consejos distritales y los consejos municipales para las candidaturas por el principio de mayoría relativa correspondientes a diputaciones locales y ayuntamientos, respectivamente; y, para las postulaciones a gubernatura del estado y diputaciones locales por el principio de representación proporcional la atribución corresponde al Consejo General del IEEG, quien además tiene la atribución supletoria para llevar a cabo el registro de las candidaturas competencia de los consejos electorales, distritales y municipales. No obstante, históricamente, la mayoría de las solicitudes de registro son recibidas y registradas de forma centralizada por el Consejo General del Instituto, por decisión tanto de los partidos políticos como por la ciudadanía que se ha postulado en los últimos procesos a través de la figura de la candidatura independiente.

En concreto, para el pasado proceso electoral local 2020-2021 se renovaron 552 cargos de elección popular —36 diputaciones locales, 46 alcaldías, 52 sindicaturas y 418 regidurías—, que se tradujeron

en 1,046 candidaturas (propietarias y suplentes). Considerando que para dicho proceso se contó con la participación de 11 partidos políticos, más las candidaturas independientes, el total de postulaciones superó los 11,000 registros.

Además de lo complejo que resulta el proceso, numéricamente hablando, también es importante mencionar que para el proceso de registro de candidaturas se identifican diversos subprocesos, como los siguientes:

1. Actos previos al registro de candidaturas;
2. Recepción de expedientes;
3. Verificación de requisitos;
4. Elaboración y notificación de requerimientos;
5. Respuesta a requerimientos;
6. Aprobación del registro de candidaturas; y,
7. Sustitución de candidaturas.

Por la complejidad y el número de actividades que implica el desarrollo de cada uno de los subprocesos, además del número inusitado de candidaturas y sustituciones de las mismas que se tuvieron que realizar en el pasado proceso electoral en el estado de Guanajuato, me parece fundamental hacer una revisión de dicho proceso de registro, ya que su ejecución implica una de las áreas de mejora más relevantes para el próximo proceso electoral, debido a que es una de las funciones sustantivas de la autoridad electoral, de cuyo éxito depende el inicio de las campañas políticas, actividad neurálgica en el quehacer de los partidos políticos.

Me parece importante mencionar que en el pasado proceso electoral me desempeñaba como asesora de la Secretaría Ejecutiva del IEEG, área encargada de la planeación y desarrollo de este proceso, fui designada como responsable de la supervisión del trabajo que realizó el personal contratado para tal efecto, aproximadamente 60 personas (capturistas y coordinadoras y coordinadores de mesa); dentro de mis principales actividades estuvieron las de atender dudas, tanto del personal como de partidos políticos, así como la revisión de requerimientos por falta de documentación y la debida integración de los expedientes de las personas candidatas.

Como ya lo he mencionado, el procedimiento de registro de candidaturas es uno de los actos preparatorios de la elección más complejos, en el cual la interacción entre los partidos políticos y la

autoridad administrativa electoral se desarrolla en un periodo relativamente corto y de manera intensa, además de ser una de las actividades que es más observada tanto al interior de la institución como al exterior, ya que de su buena conclusión dependen los arranques de las campañas políticas; por ello, una parte fundamental para el proceso de registro de candidaturas es la calidad de la gestión pública, de ella depende que dicho proceso sea exitoso y sea percibido como tal. De acuerdo con Leticia Contreras:

> Generar las condiciones de calidad en la gestión pública no es tarea fácil, involucra cambios en diversos sentidos, pues las tareas a realizar tienen, en primer lugar, que satisfacer a los ciudadanos, las actividades de la organización deben orientarse hacia la prestación de servicios atendiendo a parámetros de calidad, simplificar procedimientos de trabajo, generar ambientes laborales que motiven a los empleados a dar su mejor esfuerzo y reconocer su trabajo, optimizar costos de la gestión, informar a los ciudadanos y adoptar una visión estratégica. (Contreras, 2010, p. 222)

En este contexto, resulta pertinente hacernos la siguiente pregunta: **¿cuáles fueron los principales problemas que se presentaron en el procedimiento de registro de candidaturas desarrollado por el IEEG en el proceso electoral 2020-2021 en el estado de Guanajuato?**; cuya respuesta necesariamente nos llevaría a alcanzar el objetivo general de este trabajo, que es **identificar los elementos normativos que dan origen al procedimiento de registro de candidaturas en el estado de Guanajuato, así como los aspectos operativos que fueron implementados en su realización durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, para abordar las principales problemáticas que se presentaron desde la perspectiva de la gestión pública.**

Así, el propósito de este trabajo se traduce en identificar las partes del procedimiento de registro de candidaturas realizado por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato en el proceso electoral pasado, que presentan áreas de mejora para que, con su atención o modificación, tengan un impacto positivo para que dicho procedimiento sea más eficaz y eficiente en el próximo proceso electoral a celebrarse en 2023-2024.

Por ello, la revisión de este proceso parte de problemáticas específicas identificadas, como que el proceso tiende a alargarse debido a la continua omisión (voluntaria o involuntaria)[1] de requisitos por parte de quienes hacen las postulaciones; que la mayoría de las solicitudes de registro se presentan de manera centralizada (en las oficinas centrales del IEEG ubicadas en la ciudad de Guanajuato, Guanajuato) en los últimos días del plazo, cuando por disposición legal la atribución originaria en el grueso de las candidaturas corresponde a los consejos electorales distritales y municipales —dependiendo del tipo de elección— que son órganos colegiados desconcentrados ubicados en cada una de las cabeceras de distritales y en cada uno de los municipios de la entidad.

Adicionalmente, los sistemas informáticos utilizados presentaron fallas en su diseño, lo que se tradujo en lentitud de respuesta de los mismos; existió una alta rotación de personal debido a la alta carga de trabajo, por lo que fue indispensable fortalecer el trabajo colaborativo y de confianza entre el área administrativa que se encargó de la revisión de los expedientes con el área jurídica encargada de la emisión de los acuerdos por los que se otorgaba el registro de las distintas candidaturas.

En conclusión, la experiencia a reportar resulta pertinente para la gestión pública porque se trata de un proceso en cuya ejecución intervienen diversos actores públicos, como lo son la autoridad electoral local, los partidos políticos, autoridades de los tres niveles de gobierno como emisoras de documentación necesaria para cubrir requisitos para el registro, así como la ciudadanía en general, ya sea por medio de la postulación de una candidatura independiente, o bien, como beneficiaria indirecta de que el proceso se realice con mayores estándares de calidad, ya que a través de este se garantiza que las personas candidatas hayan cumplido con todos los requisitos formales y legales para que puedan ser postuladas a cargos de elección popular, es decir, sus gobernantes que serán quienes tomen las decisiones de políticas públicas en el periodo para el que serán electas.

[1] Desde mi perspectiva, estas omisiones tienen su principal origen en la falta de organización interna de los partidos políticos en esta etapa, lo que se refleja en que, incluso iniciado el periodo de registro de candidaturas, aún no tienen definición de quiénes serán las personas candidatas, por lo que no les es posible allegarse de las documentales necesarias para integrar sus expedientes. Adicionalmente, al existir la obligación de la autoridad electoral de requerirles en caso de incumplimiento de algún requisito, esperan hasta ese momento para hacerse de la documentación correspondiente.

Aproximación conceptual

Con el motivo de enmarcar desde una perspectiva teórica el tema de este trabajo de experiencia profesional, que tiene su origen en un aspecto meramente normativo, es necesario realizar una aproximación a los conceptos y definiciones que nos sirven de referencia, es decir, resulta necesario definir, en primera instancia, conceptos fundamentales tales como democracia y algunas de sus acepciones e implicaciones, así como lo que se entiende por sistemas democráticos y participación política.

Esto es así, debido a que uno de los pilares del sistema democrático mexicano es precisamente su sistema electoral, mediante el cual, a través de procesos electorales organizados y vigilados por autoridades administrativas y jurisdiccionales especializadas en la materia, se garantiza la renovación periódica y pacífica de los poderes públicos, situación que no pudiera realizarse sin la participación de la ciudadanía en estos procesos democráticos.

De este modo, la realización de los procedimientos administrativos vinculados con la organización de elecciones debe llevarse a cabo con estricto apego a la ley, pero no solo eso, sino que al tratarse de un procedimiento que es desarrollado por un ente público, deviene importante aproximarse a conceptos como eficacia y eficiencia, elementos básicos que deben estar presentes en una buena gestión pública por parte de las autoridades electorales.

Democracia

La palabra democracia proviene de las raíces griegas "*demos*", cuyo significado es pueblo, y "*kratos*", que significa gobierno**;** por ende, significa gobierno del pueblo. Esta definición etimólogica ha sido el origen de numerosos análisis teóricos del propio concepto. Giovanni Sartori (2008) aduce la aparición de este término por primera vez en Herodoto. De acuerdo con el diccionario de la Real Academia Española (2023), democracia se define como un sistema político donde la soberanía reside en la ciudadanía, quien la ejerce de forma directa o por representantes, y como una sociedad que reconoce la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, así como la libertad. Entonces, de la definición etimológica y gramatical, tenemos nuestro primer acercamiento a la noción de democracia, la cual se centra en la intervención de un pueblo en su gobierno.

El concepto de democracia ha ido evolucionando conforme lo han hecho las sociedades**;** esto es: la manera en que se le da significado al concepto depende, a su vez, de la evolución de la idea de pueblo. Actualmente, en la democracia que nosotros concebimos, los valores que prevalecen son la igualdad entre las personas, independientemente de su sexo, género, raza, religión o condición social, que además, desde mi perspectiva, tiene como uno de sus principales pilares la participación activa de la sociedad en la elección de sus gobernantes a través del voto popular y, recientemente, el creciente interés en el ejercicio de mecanismos alternos de participación, como lo son las diferentes formas de democracia directa como consultas populares y presentación de iniciativas a través de los mecanismos previstos en la legislación de la materia.

Ahora bien, es precisamente la constante evolución del concepto de democracia lo que la mantiene en un estado permanente de construcción, ya que su entendimiento está estrictamente vinculado con el momento histórico que se vive, con los valores que van cobrando mayor relevancia en la sociedad, con la economía, el pensamiento político, los derechos humanos, la globalización, por mencionar algunos; por eso es que existen muchos enfoques del término, cada uno con su significado y características específicas.

La democracia se define como una forma de organización política para gobernar basada en la libertad legal para formular y proclamar alternativas políticas en una sociedad con libertades de asociación, de expresión y otras básicas de la persona que hagan posible una competencia libre y no violenta entre líderes, con una revalidación periódica del derecho para gobernar, con la inclusión de todos los cargos políticos efectivos en el proceso democrático y que permita la participación de todos los miembros de la comunidad política, cualquiera que fuesen sus preferencia políticas, siempre que se expresen pacíficamente (Del Águila, 2007, pp. 225-266).

De acuerdo con el pensamiento de Robert Dahl (1970) son democracias todos los regímenes que se distinguen por la garantía real de la más amplia participación política de la población adulta femenina y masculina y por la posibilidad de disenso y oposición. Este autor demanda el derecho al voto en elecciones libres, honestas, competidas y periódicas, así como libertad de expresión y de organización, y las posibilidades de tener acceso a fuentes de información diferente y alternas. Asimismo, propugna por la más alta participación política y la garantía de que haya oposición y disenso (Aziz y Alonso, 2009).

Por su parte, Giovanni Sartori (2008), en términos generales, define a la democracia (liberal) como un sistema político basado sobre el poder popular, en el que la titularidad del poder le pertenece al *demos* y, su ejercicio, a sus representantes periódicamente elegidos por él; además nos dice que la existencia de la democracia debe probarse en la real posibilidad de alternancia; que la ciudadanía debe estar suficientemente informada y que la democracia descansa sobre la opinión pública (Aziz y Alonso, 2009). Para Norberto Bobbio, la democracia implica además una amplia participación de los ciudadanos para la formación de decisiones colectivas, y la multiplicación de los espacios en los que se tiene que ejercer el voto; también implica una serie de libertades, como la de asociación, reunión, pensamiento, así como la cobertura y respeto de los derechos sociales, de tal manera que estén garantizados (Bobbio, 1986).

Finalmente —para efectos de esta leve aproximación teórica al concepto de democracia—, citamos a Morlino (2005, pp. 37-38), quien identifica cuatro aspectos primordiales en un régimen democrático:

1. El conjunto de reglas formales o procedimientos que disciplinan el voto de sufragio universal (elecciones libres, correctas, competitivas, periódicas).
2. Una estructura decisional y de control seleccionada por las normas ya mencionadas (corresponde con frecuencia a una asamblea parlamentaria).
3. Un primer ministro o un gobierno responsable hacia el parlamento o surgido de una elección directa por parte del cuerpo electoral.
4. Un conjunto de estructuras de intermediación representadas por los partidos y las organizaciones de interés.

En nuestro país, tanto en el orden federal como local, contamos con reglas, instituciones y procedimientos formales entorno a la emisión del sufragio, dichos elementos se encuentran ciudadanizados, de tal forma que la ciudadanía de a pie es partícipe y supervisa el desarrollo de los procesos electorales en colaboración con los organismos establecidos para ello, en este caso, el Instituto Nacional Electoral —para las elecciones federales (diputaciones, senadurías y presidencia de la República)— y, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato —para las elecciones locales (ayuntamientos, diputaciones y gubernatura). Asimismo, las candidaturas propuestas surgen a través de los partidos políticos (quienes en nuestro sistema democrático prácticamente tienen el monopolio de las postulaciones) y, desde hace algún tiempo, también a través de candidaturas independientes.

Democracia representativa

Como lo dice su nombre, consiste en un sistema de representación, a través del cual las ciudadanas y los ciudadanos —que en su conjunto son el pueblo que es titular de la soberanía — eligen a un determinado número de personas para que sean sus representantes y/o gobernantes y de esta forma tomen decisiones políticas para el interés común, en los asuntos de competencia del cargo al que fueron elegidas estas personas y en las tareas que el propio pueblo y el contexto político, social y cultural exija tanto al interior como al exterior del Estado. A su vez, estas personas tienen el poder de delegar tareas y designar a otras personas para que contribuyan en el desarrollo de las tareas de gobierno.

La idea de la representatividad en la relación gobernantes-gobernados, tiene su origen en el concepto original de la República, entendida como un régimen político en el que, al mismo tiempo que se garantizaba la participación popular en el gobierno, se conjuraba el peligro que para la libertad y la justicia representaba la democracia pura, esto es, la democracia ateniense.

Para Aristóteles (trad. en 1988) esta es una forma corrupta de gobierno, pues la define como un sistema del gobierno de muchos dónde participa la mayoría del pueblo pero existe una preponderancia del interés propio sobre el interés común, es decir, existe un desequilibrio entre participación de la ciudadanía y la gestión eficiente de los recursos para todos.

En este tipo de democracia, la representativa, el pueblo no gobierna, pero sí elige a quienes han de gobernar en su nombre, y básicamente se refleja en el sistema electoral que impere en determinado Estado, así como los mecanismos técnicos que deban emplearse por los electores para que expresen su voluntad política a través de los votos y la forma en que estos, a su vez, se convierten en escaños o en poder público.

Estamos entonces ante la presencia de lo que se llama la representación política que el *Diccionario Electoral* (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017) define como el resultado del proceso mediante el cual una comunidad ha seleccionado y ha elegido a alguno o algunos de sus miembros para que se hagan cargo, defiendan, argumenten, los temas y los intereses que son comunes, de manera que la comunidad lo hace su representante y lo coloca en un órgano de discusión y decisión del gobierno. Así, la parte fundamental de la representación política es que el pueblo cede al representante el papel de argumentar, desarrollar, defender y difundir sus intereses y objetivos; a su

vez, el representante no solo encarna esos intereses, sino que debe darles racionalidad e inscribirlos en el orden legal y estatal de que se trate.

Giovanni Sartori (2008) nos dice que no puede existir representación si a los representados no se les ofrece el modo de expresarse y protegerse, ya que, de otro modo, los representados estarían en manos de sus denominados o presuntos representantes. En este sentido, Mauricio Cotta señala que la representación política presupone la existencia un conjunto complejo de derechos políticos que permitan la formación y manifestación de la voluntad política de los ciudadanos que son representados (Bobbio, Matteucci & Pasquino, G. et. al, 2015 p. 1389).

En otras palabras, se tiene que destacar la importancia de que las personas electas efectivamente representen los intereses de sus electores, ya que una de las trampas de la democracia representativa es que la clase política electa acabe sirviendo únicamente a sus propios intereses y no al de sus representados, por lo que el diseño de un sistema efectivo de rendición de cuentas resulta también esencial en este tipo de democracia.

Asimismo, Sartori (2008) señala las siguientes caracterizaciones y condiciones de los sistemas representativos:

1. El pueblo elige libre y periódicamente un cuerpo de representantes (teoría electoral de la representación).
2. Los gobernantes responden de forma responsable frente a los gobernantes (teoría de la representación como responsabilidad).
3. Los gobernantes son agentes o delegados que siguen instrucciones (teoría de la representación como mandato).
4. El pueblo está en sintonía con el Estado (teoría de la representación como *idem sentire* —estado de "coincidencia de opinión").
5. El pueblo consiente a las decisiones de sus gobernantes (teoría consensual de la representación).
6. El pueblo participa de modo significativo en la formación de las decisiones políticas fundamentales (teoría participativa de la representación).
7. Los gobernantes constituyen una muestra representativa de los gobernados (teoría de la representación como semejanza).

La institución central de la democracia representativa es la elección, el proceso electoral, que se puede definir como el acto mediante el cual se selecciona a los representantes y a través del que el poder y el gobierno emergen desde el pueblo, por medio de la decisión de los electores (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2017).

Participación política

La participación política es un elemento imprescindible en la vida democrática mexicana, como se señala en el Diccionario de política l-z (Bobbio, et. al, 2015), alude a un conjunto de prácticas y procesos cotidianos; sin embargo, normalmente se le adjudica mayor importancia a la emisión del sufragio, al ser el mecanismo más conocido y cuyos resultados son más visibles, aunque ello no implique que sea ejercido por la totalidad de la ciudadanía.

Para Bobbio, Matteucci y Pasquino (2015), la participación política puede darse en rangos distintos de incidencia, agrupado de forma general en:

1. Presencia: se refiere a comportamientos receptivos de información en las cuales no hay una aportación personal del receptor, siendo esta la forma menos intensa de participación política. Por ejemplo: la exposición voluntaria a campañas electorales, mecanismos de rendición de cuentas, presencia en reuniones, sin realizar un *feedback* de la información a la que se encuentra expuesta la persona.
2. Activación: en esta categoría la persona realiza actividades delegadas, ya sea de una organización o promovidas por ella misma. Está relacionada con una participación indirecta en situaciones políticas concretas, como realizar proselitismo como parte de la campaña de un candidato.
3. Participación: en esta categoría la persona contribuye directa o indirectamente en situaciones políticas, y está reservada a contextos pequeños, por ejemplo, la emisión del voto para la elección de una persona representante de la ciudadanía. Es una categoría más estricta de participación.

Asimismo, en dicho diccionario se señala que la participación política es acotada o condicionada principalmente por dos factores: estructuras de participación política, que se refieren al contexto y existencia de procesos de participación política, y el papel del tejido conectivo.

Es decir, la persona recibe herramientas y estímulos de su entorno estructural —como es el tipo de régimen—, por lo que tendrá contacto con elementos que pueden incentivar su participación, como lo es la existencia de diversos mecanismos de participación ciudadana, organizaciones de la sociedad civil, educación, redes de incidencia política; y, de forma negativa, estos elementos pueden incidir a su vez en el análisis del costo que puede tener su participación, por ejemplo: la inversión de tiempo, el nivel de especialización que se requiere en mecanismos de participación determinados, la inseguridad a la que una persona se puede encontrar expuesta, elementos que de alguna manera pudieran acotar la posibilidad de que la persona busque tener incidencia política de cualquier rango.

En el caso mexicano, una de las maneras más efectivas de incentivar la participación política es desde el acceso a la educación cívica, mediante la cual la persona puede dimensionar la importancia de su participación en nuestro sistema democrático, es decir, de formar parte de la toma de decisiones en el ámbito público.

Lo anterior, se puede ver materializado de forma más evidente en el contexto electoral, ya sea a través de su participación activa dentro de un proceso electoral, a través de los partidos políticos, candidaturas, organizaciones de la sociedad civil o, de forma posterior, con la exigencia activa de rendición de cuentas a sus representantes electos, solo por citar un ejemplo.

Ahora bien, la profesionalización de las personas que forman parte de los grupos organizados que participan en el proceso electoral, por ejemplo, de partidos políticos y organizaciones de la sociedad civil, propicia procesos más ágiles desarrollados en el marco de la legalidad, certeza y transparencia, al tener conocimiento de la normativa y de los mecanismos mismos.

Sistemas electorales

En las democracias representativas, como la mexicana, es necesario que exista libertad para elegir a las personas representantes y gobernantes de la ciudadanía, así como periodicidad del mismo mecanismo de elección, ya que esto constituye la base para la configuración de las reglas que brindan certeza y legitimidad a los procesos electorales y, que como señala Emanuel Marotta (Bobbio, et al, 2015), esta configuración sistemática brinda sentido de responsabilidad política entre los actores involucrados, con elementos y funciones definidas de investidura de los cargos públicos para los que resultan electos. En el caso particular de Guanajuato estas reglas se encuentran definidas en las

Constituciones (federal y local), así como en las leyes en la materia que de ellas emanan, las cuales exploraremos más adelante en el caso práctico que nos ocupa.

De las ideas anteriores podemos plantear algunas cuestiones que consideramos importantes, tales como que la democracia representativa tiene su fundamento en el ejercicio de una representación responsable en ambos sentidos, es decir, que debe existir responsabilidad por parte de la ciudadanía al elegir a sus gobernantes de manera que su decisión sea pensada con miras a la consecución del bien común; y, por otro lado, debe haber responsabilidad por parte de las personas gobernantes al momento de ejercer su encargo, con miras a satisfacer las expectativas y los intereses de sus representadas, de manera tal que los sirva y no se sirva de ellos; y, que el mandato que ejercen las personas gobernantes esté constantemente vigilado por quienes les eligieron, de modo que se actualice la responsabilidad de la ciudadanía para con ella misma y el entorno social en el que se desenvuelve.

Gestión pública, eficiencia y eficacia

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), en su publicación titulada "Acerca de gestión pública", las políticas de Estado deben de "ir de la mano con un modelo de gestión pública de calidad, orientado al desarrollo, que incluya la entrega y provisión de bienes y servicios públicos de manera efectiva, eficiente y oportuna" (CEPAL, s/f); desde esta perspectiva, la gestión pública implica:

> …planificar, movilizar, desplegar, organizar y transformar recursos financieros, humanos, materiales, tecnológicos y metodológicos para proveer, asignar y distribuir bienes y servicios públicos tangibles e intangibles, solucionando problemas o satisfaciendo necesidades, originando resultados significativos para la sociedad y el país, consistentes con los objetivos gubernamentales, en forma eficiente, eficaz y equitativa, creando valor público para la sociedad como un colectivo.

Por lo que refiere a la eficacia, diversos autores (Ganga, et. al., 2016; García, 2002; Rodríguez y García, 2012) han definido este concepto como el cumplimiento de metas establecidas sin una racionalización o preocupación de los recursos que se implementan para ello.

En otras palabras, la eficacia se alcanza con el solo cumplimiento de los objetivos propuestos y, por ende, se vincula directamente con la disponibilidad de los recursos suficientes para ello, sin que sea necesario enfocarse en un mejor aprovechamiento de los mismos.

Por otro lado, la eficiencia es entendida como la consecución de los objetivos y metas establecidos a través del uso óptimo de los recursos disponibles para ello, es decir, en el menor tiempo, con el menor costo, sin desperdicio de recursos, alcanzando el estándar de calidad propuesto. (García, 2002; García y Serrano, 2003; Rodríguez y García, 2012)

Ambos conceptos están estrictamente ligados a una buena gestión pública, ya que, desde mi experiencia, una constante en el sector público es precisamente la limitada disponibilidad de recursos derivada de que para cada actividad que se desarrolla en este sector, idóneamente tiene que haber una presupuestación previa que limita desde su origen los recursos que se utilizarán para realizar las actividades encomendadas al ente público de que se trate, por lo que además de ser eficaz, debiera privilegiar ser eficiente.

Además, al tratarse del ejercicio de recursos públicos, un aspecto que no se debe dejar de lado es precisamente la rendición de cuentas encaminada a transparentar en qué se están aplicando dichos recursos y qué resultados se están dando a la ciudadanía con su utilización, para lo cual, resulta necesario implementar evaluaciones en las actividades que se desarrollan para determinar si con su aplicación se está logrando el fin último de una adecuada gestión, que es la generación de valor público, tal y como lo señala la CEPAL. A través de estas evaluaciones es como en última instancia se pudiera determinar si la gestión pública fue exitosa o no, y a partir del resultado, buscar innovar y mejorar procesos para hacerla más eficiente.

Marco metodológico

El propósito del presente trabajo es realizar una revisión y análisis del procedimiento de registro de candidaturas que se llevó a cabo en el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en el estado de Guanajuato, procedimiento a cargo del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato que legalmente tiene la atribución de registrar las candidaturas a cargos de elección popular que postulen tanto partidos políticos como candidaturas independientes.

Para poder realizarlo, fue necesario, en primer término, revisar todo el marco constitucional, legal y reglamentario aplicable para ese procedimiento en particular, porque, al ser una actividad inherente al desarrollo del proceso electoral, encuentra su sustento en disposiciones legales, generales y específicas, mismas que establecen plazos y requisitos que deben ser cumplidos y respetados por todos los actores políticos involucrados en el registro de candidaturas. De no realizarse en los términos que delimita el marco normativo, el procedimiento carecería de validez.

Además, el análisis se realiza apoyada en la perspectiva que me dio el estar involucrada directamente en la implementación, supervisión y realización del procedimiento de registro de candidaturas desde la parte operativa, ya que se basa en mi experiencia profesional a cargo del personal del Instituto que fue contratado y designado específicamente para atenderlo.

Para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Guanajuato se eligieron cargos de diputaciones al Congreso del Estado por ambos principios (mayoría relativa y representación proporcional) y para miembros de los ayuntamientos (presidencias municipales, sindicaturas y regidurías), esto implicó que legalmente el periodo de registro se llevó a cabo de marzo a abril de 2021; sin embargo, para llegar a este momento, la planeación operativa inició desde mediados de 2020 y concluyó aproximadamente una semana antes de la jornada electoral que se realizó el 2 de junio de 2021.

El registro de candidaturas se puede llevar a cabo a través de los consejos electorales, distritales o municipales, dependiendo de la elección para la cual se estén postulando las candidaturas, pero se realizan de manera indistinta ante el Consejo General, lo que se traduce en la realización de registros en oficinas desconcentradas o en oficinas centrales. Menciono esto, porque la mayor parte de registros se ejecutan a través de oficinas centrales, lo que implica una carga de trabajo enorme para el personal

que atiende este procedimiento, precisamente de este espacio y de la manera en que trabajaron las personas involucradas en su atención es de donde parte este trabajo de experiencia profesional.

Aquí se analiza la planeación (en la que no participé de manera directa porque cuando inició aún no me encontraba laborando en el Instituto) y la ejecución del procedimiento de registro de candidaturas, tomando en cuenta no únicamente los aspectos internos, sino también los factores externos que incidieron en que se presentaran mayores problemáticas y a los que se tuvo que dar debida atención por parte del personal, tales como la emergencia sanitaria por covid-19 y la presentación de un gran número de solicitudes de registro por parte de partidos políticos en el último minuto del día de vencimiento del plazo, así como la falta de orden y de documentación en los expedientes presentados. La presencia de estos factores incidió en que no se tuviera una correcta gestión pública.

Para poder realizar la revisión y análisis correspondiente del procedimiento de registro de candidaturas en este trabajo, se utilizó información contenida en distintos documentos de trabajo, entre los que se encuentran los siguientes:

- Protocolo Sanitario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato
- Protocolo específico de atención sanitaria por covid-19 para el proceso de Registro de Candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021.
- Plan integral y calendario del proceso electoral local ordinario 2020-2021.
- Plan de trabajo para el registro de candidaturas.
- Planes anuales de trabajo 2020 y 2021 de las diferentes direcciones y unidades administrativas del Instituto.
- Acuerdos de la Junta Estatal Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.
- Acuerdos del Consejo General.
- Actas de sesiones del Consejo General.
- Informes de las áreas administrativas presentados al Consejo General.
- Reglamentos y lineamientos específicos para registro de candidaturas.
- Sentencias jurisdiccionales dictadas por el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, por la Sala Regional Monterrey y por la Sala Superior, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Jurisprudencia y tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Evaluación del proceso electoral 2020-2021.
- Plan de atención a hallazgos.

Además, utilicé información contenida en diversos correos electrónicos, documentos de seguimiento a distintos aspectos relacionados con el registro, tales como número de expedientes que le tocó revisar a cada equipo de trabajo y su distribución, tablas de control de emisión y notificación de requerimientos a partidos políticos y candidaturas independientes, lista de sustituciones de candidaturas, contratos para la impresión de documentación electoral, entre otros.

Capítulo I

Procedimiento de registro de candidaturas 2020-2021 en Guanajuato

Desde la creación del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato en enero de 1995, cada proceso electoral se ha desarrollado en una coyuntura particular. En cada uno de los procesos electorales organizados por el IEEG, el procedimiento de registro de candidaturas es una de las actividades que mayor interés y complejidad representa porque se involucran una multiplicidad de factores internos (operatividad institucional) y externos (partidos políticos). Además, el registro de las candidaturas es el punto de partida para el inicio de las campañas electorales.

Las normas electorales son cambiantes, porque se dan en respuesta a necesidades y exigencias sociales y políticas, parten del consenso de las diversas fuerzas políticas representadas en el Poder Legislativo y son una manera de atajar y solventar los retos que se van presentando en cada proceso electoral, lo que va cambiando las "reglas del juego".

La última gran reforma electoral se dio en el 2014, con ella nace el Sistema Nacional de Elecciones, surge un nuevo modelo de colaboración y coordinación interinstitucional entre las autoridades electorales —nacional y locales—, se distribuyen atribuciones por ámbitos de competencia y, sobre todo, se estandarizan muchos procesos para elevar la calidad en la que se organizan las elecciones a lo largo y ancho del país.

Desde entonces, se fueron creando criterios y disposiciones normativas, tanto a nivel federal como local, para dar operatividad a este nuevo sistema electoral, lo cual implicó el ajuste de muchos procesos, plazos, mecanismos de coordinación, distribución de financiamiento público, modificaciones presupuestales y organizacionales. Estos elementos se presentaron de forma individualizada en distintos momentos del desarrollo del proceso electoral.

El registro de candidaturas es un procedimiento esencial dentro de los procesos electorales que se llevan a cabo en nuestro país, ya que es una de las etapas en las que se materializa el derecho político-electoral de la ciudadanía mexicana de ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, tal como lo establece el artículo 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así, en el precepto constitucional referido se consagra que el derecho de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos y, en su caso, a la ciudadanía que solicite su registro de manera independiente y cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación. Lo anterior, se encuentra replicado en el artículo 17 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

A pesar de estas constantes reformas electorales, la ley electoral local ha regulado prácticamente en los mismos términos el procedimiento de registro de candidaturas, por lo que éste ha sido llevado a cabo de la misma manera desde 1994, cuando entró en vigor del abrogado Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (legislación que antecedió a la actual Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato).

Adicional a lo anterior, la introducción de una variable totalmente ajena motivada por la pandemia de covid-19, llevó a la implementación de nuevos mecanismos necesarios para limitar el contacto personal, privilegiando el uso de herramientas tecnológicas y evitando la conglomeración de personas, lo que de manera directa incidió en la manera en la que se desarrolló el registro de candidaturas, en el que tradicionalmente por parte de los partidos políticos acudían en grandes grupos a presentar la documentación para hacer dicho acto más visible y como un precursor del inicio de las campañas electorales.

En conjunto, el proceso 2020-2021 presentó dificultades que afectaron las actividades preparatorias y el propio proceso de registro de candidaturas, por lo que en este capítulo haremos referencia a aquellos elementos que tuvieron mayor incidencia. Sin obviar que pudo existir una serie de elementos menos visibles, con un atisbo de influencia.

I.1. Emergencia sanitaria COVID-19

En diciembre de 2019, en la provincia de Hubei, China, se presentaron una serie de casos de neumonía que, a finales del mismo mes, el municipio de Wuhan declaró que contaban con etiología desconocida. Por lo anterior, el Centro Chino para el Control y la Prevención de Enfermedades identificó el virus causante del brote como una variable del coronavirus.

El brote de la enfermedad continuó esparciéndose hasta que el 30 de enero de 2020, con un alcance de 9,700 casos confirmados al interior de China y más de 100 en otros 29 países, fue declarado una

emergencia de salud pública de interés internacional por la Organización Mundial de la Salud (OMS). El 11 de febrero del mismo año, la OMS nombró a esta enfermedad como COVID-19. Posteriormente, el 11 de marzo de ese año, el brote derivado de la enfermedad fue declarado pandemia global por la OMS.

En consecuencia, el 30 de marzo de 2020 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19)* del Consejo de Salubridad General, mediante el cual la Secretaría de Salud recomendaba a las y los habitantes del territorio nacional permanecer en aislamiento dentro de sus hogares, para contener la dispersión de la enfermedad.

Derivado de la emergencia sanitaria, la Junta Estatal Ejecutiva[2] del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato[3] estableció medidas preventivas de actuación ante la pandemia del covid-19, mediante el acuerdo JEEIEEG/001/2020 del 19 de marzo de 2020.

Asimismo, la Secretaría Ejecutiva emitió medidas adicionales de protección el 27 de marzo de 2020. En estas condiciones se determinó que no habría acceso a las instalaciones que ocupan las oficinas centrales del IEEG, el cual permanecería cerrado, y solamente podrían ingresar consejeras y consejeros electorales, la secretaria ejecutiva, las y los titulares de las direcciones, unidades, unidades técnicas y coordinaciones, así como el personal autorizado para la realización de actividades indispensables.

Posteriormente, el Consejo General (órgano máximo de dirección del IEEG) amplió el plazo de implementación de medidas preventivas y de actuación con motivo de la pandemia, primero hasta el 30 de abril de 2020 y, posteriormente, de manera indefinida hasta que se reestablecieran las condiciones para el trabajo ordinario de la institución[4].Asimismo, se autorizó la celebración de sesiones y mesas de trabajo virtuales o a distancia, del Consejo General, de las comisiones, de la Junta

[2] En adelante IEEG.
[3] Órgano ejecutivo, técnico y de apoyo, dependiente del Consejo General, integrado por la Presidencia del Consejo y las titularidades de la Secretaría Ejecutiva, y de las direcciones de Desarrollo Institucional y Servicio Profesional Electoral, Organización Electoral, y de Cultura Política y Electoral, así como de las unidades técnicas Jurídica y de lo Contencioso Electoral, y de Sistemas de Información y Telecomunicaciones (artículo 95 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato).
[4] Dichas determinaciones fueron tomadas mediante acuerdos CGIEEG/009/2020 y CGIEEG/010/2020

Estatal Ejecutiva y del Comité Editorial del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, a través de herramientas tecnológicas.

Además, derivado de medidas de prevención, contención y manejo de la pandemia —tomadas tanto por el gobierno estatal como por las instancias de salud competentes a nivel federal—, el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estaba obligado a adoptar las medidas de prevención y actuación necesarias para contribuir a la mitigación de la propagación del covid-19. Aunado a su deber de garantizar la seguridad sanitaria de las personas servidoras públicas, actores políticos y ciudadanía.

Por lo anterior, emitió el *Protocolo Sanitario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato* que, en conjunto con la estrategia de regreso a las labores presenciales, pretendía crear un equilibrio entre el desarrollo de la actividad institucional y el cuidado de la salud de las personas que se encontraban involucradas en la labor electoral.

Al momento del inicio del proceso electoral y de la planeación del registro de candidaturas, las medidas sanitarias continuaban vigentes. Por ello, fue necesario la previsión de *Protocolo específico de atención sanitaria por covid-19 para el proceso de Registro de Candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021*. Dicho protocolo incluyó un filtro sanitario, la instalación de cámaras de desinfección de documentos, la colocación de mamparas y de cuidado de distancia recomendada entre los espacios de trabajo de cada persona que laboró en el procedimiento de registro de candidaturas.

I.2. Preparación del proceso electoral

El proceso electoral local 2020-2021 inició formalmente con la sesión de instalación celebrada por el Consejo General del IEEG el 7 de septiembre de 2020; no obstante, la preparación para el proceso comenzó mucho antes. De manera general, para que el IEEG (así como el resto de las autoridades administrativas electorales en el país) esté en condiciones de arrancar el proceso electoral en el tiempo establecido en la ley comicial local se requieren previsiones presupuestales, contratación de personal para las distintas áreas, desarrollo de sistemas informáticos para diversas necesidades, elaboración de convocatorias para la selección de las personas que integrarán los consejos electorales municipales y distritales, búsqueda de inmuebles para la instalación de los consejos, realización protocolos, actualización reglamentaria, entre muchas otras cosas.

Las distintas áreas del IEEG, comenzaron a realizar previsiones desde el desarrollo de sus Planes de Trabajo para el 2020. El 6 de julio de 2020, el Consejo General del IEEG aprobó el plan integral y calendario del proceso electoral local ordinario 2020-2021[5], el cual contenía 222 actividades clasificadas en 23 procesos, señalando en cada una, el área responsable, las áreas de apoyo, fecha inicial y fecha de término de la actividad, el entregable o producto y el fundamento legal de su desarrollo.

En lo que específicamente aplica al registro de candidaturas, de conformidad con los artículos 98, fracción XII, 188, fracciones I y IV, 191 y 310 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, este procedimiento se previó en las siguientes fechas:

Tipo de elección	**Fecha de recepción de solicitudes de registro de candidaturas**	**Fecha de resolución de solicitudes (aprobación de acuerdo)**
Ayuntamientos	20 al 26 de marzo de 2021	4 de abril de 2021
Diputaciones de mayoría relativa	4 al 10 de abril de 2021	19 de abril de 2021
Diputaciones de representación proporcional	11 al 17 de abril de 2021	26 de abril de 2021

Sin embargo, previamente se emitieron disposiciones normativas para ello, por ejemplo, los *Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación y registro de candidaturas, así como en la integración del Congreso del estado y ayuntamientos, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021* aprobados el 4 de septiembre de 2020 mediante el acuerdo CGIEEG/044/2020.

Asimismo, el periodo para recibir solicitudes de partidos políticos, ante el Consejo General, relativas al registros de convenios de coalición para cada cargo de elección popular se estableció del 7 de septiembre de 2020 al 4 de enero de 2021 con fundamento en los artículos 92, numerales 1 y 2, de la *Ley General de Partidos Políticos* y 276, fracción I, del *Reglamento de Elecciones*, con un plazo para

[5] Mediante acuerdo CGIEEG/021/2020.

la resolución de las solicitudes hasta el 14 de enero de 2021, dependiendo de la fecha de presentación de la solicitud.

Al interior del Instituto, la Secretaría Ejecutiva desarrolló un Plan de trabajo para el registro de candidaturas, en el cual se desglosaba el procedimiento con actos previos al registro que incluyeron el desarrollo de sistemas informáticos, el Protocolo sanitario ante el covid-19, la convocatoria, reclutamientos y selección de personal y la capacitación. De igual forma se desglosaron paso a paso la recepción de expedientes, la verificación de requisitos y la aprobación de los acuerdos, estableciendo responsabilidades específicas del personal que participaría en este procedimiento.

Para el desarrollo de este plan de trabajo, se realizó previamente una proyección de candidaturas, comenzando por exponer que para el PEL 2020-2021 se renovarían 552 cargos de elección popular conforme a la siguiente:

Cargos a renovar en el PEL 2020-2021		
Poder Legislativo: Diputaciones al Congreso del estado	- 22 diputaciones por el principio de mayoría relativa - 14 diputaciones por el principio de representación proporcional	En ambos casos las candidaturas se postulan en fórmulas de persona propietaria y persona suplente
Ayuntamientos	- 46 alcaldías - 52 sindicaturas - 418 regidurías	En el caso de las candidaturas a sindicaturas y regidurías, se postulan en fórmulas de persona propietaria y persona suplente
Total de cargos a renovar	**552**	

De conformidad con la proyección realizada, tomando en cuenta las personas para cargos propietarios y suplentes, se podrían registrar hasta 1,046 candidaturas[6] por cada uno de los partidos políticos contendientes en el proceso electoral local 2020-2021, además de las candidaturas independientes que decidieran postularse.

[6] Cada una de ellas representa un expediente compuesto como mínimo por 6 documentos (pudieran ser más dependiendo del tipo de candidatura.

Cabe mencionar que al momento de hacer la proyección numérica mencionada, los otrora partidos políticos nacionales Encuentro Solidario, Fuerza por México y Redes Sociales Progresistas, aún no habían obtenido su registro ante el Instituto Nacional Electoral, por ende, tampoco contaban con su acreditación en el estado para poder contender en el proceso electoral local, dato que es importante mencionar por el número de expedientes adicionales que finalmente fueron recibidos por el IEEG y representa un aspecto que será abordado más adelante en el apartado correspondiente.

I.3. Determinación de medidas afirmativas para pueblos y comunidades indígenas

Desde mi perspectiva, una de las principales atribuciones de las autoridades electorales locales reside en el poder dictar acciones afirmativas en aras de procurar el ejercicio pleno e igualitario de los derechos político-electorales de todas las personas.

De conformidad con los criterios jurisprudenciales de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que disponen la mayoría de los sectores sociales. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció mediante la Jurisprudencia 30/2014 que:

> Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implementan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado. (TEPJF, 2014)

Por lo que refiere a medidas afirmativas para pueblos y comunidades indígenas, el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato emitió la sentencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano del expediente TEEG-JPDC-84/2018. En dicha sentencia, ordenó al Poder Legislativo del estado de Guanajuato reformar el marco normativo de la entidad. Asimismo,

vinculó al IEEG para que, previo al inicio del proceso electoral 2020-2021, emitiera reglamentación que garantizara el ejercicio libre y pleno de sus derechos político-electorales.

La sentencia de referencia fue emitida con el propósito de garantizar la participación político-electoral de los pueblos, comunidades y personas indígenas de la entidad.

Derivado de lo anterior, el 17 de septiembre de 2018 el Consejo General del IEEG, mediante el acuerdo CGIEEG/317/2018, determinó que la Comisión Temporal de Reglamentos y Normatividad Electoral iniciaría la elaboración del proyecto de reglamentación en cumplimiento a la sentencia del expediente TEEG-JPDC-84/2018.

En este sentido, dicha Comisión elaboró la propuesta de Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas la cual aprobó el 4 de agosto de 2020 mediante el acuerdo CTRNE/002/2020. Toda vez que las personas, pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultadas de manera previa a cualquier emisión o modificación normativa que pueda incidir en el goce o ejercicio de sus derechos político-electorales, mediante procedimientos con características específicas, de conformidad con las disposiciones constitucionales y convencionales.

En este sentido, el Consejo General del IEEG, por medio del acuerdo CGIEEG/030/2022, ordenó que se llevara a cabo una consulta previa, libre, informada, culturalmente adecuada y de buena fe a los pueblos y comunidades indígenas del estado de Guanajuato, respecto a la propuesta de reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato[7].

Una vez realizada la consulta, el 4 de septiembre de 2020, el Consejo General emitió el Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato a través del acuerdo CGIEEG/038/2020. En el mismo acuerdo informó a los partidos políticos que para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 deberían de postular fórmulas de candidaturas a regidurías integradas por personas indígenas en las planillas de los ayuntamientos de Tierra Blanca y

[7] En dicho acuerdo se determinó el protocolo para el desarrollo de la consulta a pueblos y comunidades indígenas, en el que se especifica la materia y el objeto de la consulta, los actores involucrados, el proceso y sus etapas, así como previsiones generales.

Victoria, debido a que únicamente en estos 2 municipios, el porcentaje de personas indígenas era igual o superior al 25% del total de la población municipal.

Para estar en condiciones de cumplir con el requisito de ser persona indígena, se requirió que, adicionalmente a la documentación establecida en la ley comicial local, se presentara un documento a fin de acreditar que las personas candidatas postuladas por los partidos políticos a través de esta acción afirmativa, efectivamente fueran parte de un pueblo o comunidad indígena, documento que debería ser emitido por el Consejo Estatal Indígena, ya que, en aras de evitar simulaciones, no bastaba con la auto adscripción por parte de la persona candidata[8].

I.4. Nuevos partidos políticos nacionales

De igual forma, en el 2020 el Instituto Nacional Electoral otorgó el registro como partido político nacional a tres institutos políticos: Encuentro Solidario (PES), Redes Sociales Progresistas (RSP) y Fuerza por México (FXM), mediante las resoluciones INE/CG271/2020, INE/CG509/2020 e INE/CG510/2020.

Por consiguiente, el 18 de septiembre de 2020, mediante el acuerdo CGIEEG/048/2020, el Consejo General del IEEG reconoció que el Partido Encuentro Solidario gozaba desde el 5 de septiembre de personalidad jurídica ante dicho organismo electoral y se le acreditó para participar en procesos electorales a partir del PEL 2020-2021. Por lo que refiere a RSP y FXM, dicho reconocimiento se dio el 23 de octubre de 2020, mediante los acuerdos CGIEEG/067/2020 y CGIEEG/068/2020, respectivamente.

Es decir, el registro de estos tres partidos políticos nacionales, así como el reconocimiento de su personalidad jurídica ante el IEEG, ocurrió ya iniciado el proceso electoral local y, en consecuencia,

[8] Para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 en Guanajuato, fueron registradas 43 candidaturas indígenas: 3 candidaturas a presidencia municipal, 3 candidaturas a sindicatura propietaria, 4 para sindicatura suplente, 21 para regidurías propietarias y 12 para regidurías suplentes. El desarrollo de la consulta a pueblos y comunidades indígenas relacionada con *Reglamento para la postulación de candidaturas indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato* que emitió el IEEG, así como los resultados de la elección no se abordan en el texto, toda vez que rebasa la delimitación temporal de este trabajo, además de ser una temática con particularidades tan específicas que requerirían un estudio y análisis diverso al enfoque abordado en el presente documento.

se modificaron condiciones relativas a las prerrogativas de los partidos políticos tanto para el ejercicio fiscal 2020, como para el 2021. Asimismo, se realizaron adecuaciones a lo ya planeado y presupuestado para dar atención a la capacitación y registro de candidaturas, de conformidad con el momento en el que se estaban incorporando al proceso electoral.

En los hechos, se modificaron la cantidad de expedientes de registro de candidaturas esperadas, lo cual se reflejó en un aumento considerable en el número de documentos a revisar por parte del IEEG y, al ser la primera vez que contendían, se complicó la revisión de estos expedientes derivado de la falta de experiencia de los partidos políticos de reciente creación, consecuentemente, se aumentó el número de requerimientos emitidos para solventar el incumplimiento de los requisitos para el registro de candidaturas.

I.5. Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR)

El Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos (SNR) es una herramienta informática propiedad del Instituto Nacional Electoral (INE), cuyo propósito es administrar el registro e inscripción de aspirantes, precandidaturas, candidaturas y candidaturas independientes para dar cumplimiento a las atribuciones de fiscalización con las que cuenta el Instituto Nacional Electoral desde su creación con la reforma político-electoral del 2014, por lo que el SNR se encuentra vinculado al Sistema Integral de Fiscalización (SIF) del INE. Además, permite la detección de registros simultáneos, generar reportes de paridad de género, registrar sustituciones y cancelaciones de candidaturas.

La obligación de realizar el registro en el SNR se encuentra establecida en los artículos 267, 270 y 281 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, así como en el anexo técnico del Convenio general de coordinación y colaboración para el proceso electoral local ordinario 2020-2021 que el IEEG celebró con el INE.

El proceso de captura de información en este sistema se encuentra regulado mediante los lineamientos emitidos por el Consejo General del INE mediante el acuerdo INE/CG1082/2015 del 16 de diciembre de 2015 y los cuales surtieron efectos a partir del 1 de febrero de 2016. Dicho proceso se realizaba únicamente para precandidaturas, aspirantes de candidaturas independientes y candidaturas

propietarias de fórmulas de diputaciones, así como de quienes encabezaban las planillas para ayuntamientos.

En el caso de precandidaturas y candidaturas, los partidos políticos al tener la atribución de realizar este registro ante el Organismo Público Local Electoral, cuentan con atribuciones en el sistema para hacerlo directamente por lo que tenían enlace directo con el INE respecto a capacitaciones y manejo de sus cuentas.

Por lo que refiere a precandidaturas y candidaturas independientes, el IEEG coordina capacitaciones con el INE sobre el SNR y acompaña su registro.

Si bien en la etapa de obtención de apoyo ciudadano y precampaña —para aspirantes a candidaturas independientes y aspirantes a candidaturas de partidos políticos, respectivamente— no se otorga financiamiento público, también son etapas que debe de ser fiscalizadas, pues de conformidad con la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*, los actos que se realicen con el propósito de recabar apoyo ciudadano son financiados con recursos privados de origen lícito en los términos de la *Ley Federal para la Prevención e identificación de Operaciones con recursos de Procedencia Ilícita* y la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* y están sujetos al tope de gastos que determine el propio IEEG[9].

En específico para el registro de candidaturas, una vez que el partido político realiza el registro en el SNR, el IEEG a través del enlace designado deberá de cotejar la información que fue capturada y validarla. En cuanto la información es validada se crea una cuenta en el SIF, en la que las candidaturas deberán de reportar los gastos que realicen en el periodo de campaña dentro de las 48 horas posteriores a que los lleven a cabo y dar continuidad al proceso de fiscalización con el INE.

Para la etapa de registro de candidaturas en el proceso electoral 2020-2021, el registro en el SNR aplicó por primera vez, a propietarios y suplentes de fórmulas para diputaciones de mayoría relativa, así como a todas las personas integrantes —propietarias y suplentes— de planillas para la elección de ayuntamientos y las fórmulas para diputaciones de representación proporcional.

[9] Para el PEL 2020-2021 este tope se determinó mediante los acuerdos CGIEEG/046/2020 y CGIEEG/061/2020.

Dicho registro en el SNR inicia con la captura de datos en el sistema por parte de los partidos políticos, para después adjuntar el formulario de registro con la firma autógrafa de la persona propietaria de la planilla o de la fórmula, la postulación de la candidatura en el sistema por parte del partido político y, posteriormente, la revisión y verificación de información por parte del IEEG.

Una vez que la candidatura era aprobada por el Consejo General del IEEG mediante acuerdo, debía de aprobarse también en el SNR. Asimismo, las sustituciones de cualquier candidatura o suplente debían de registrarse en lo inmediato en el sistema, pues ello podía repercutir en la fiscalización de la candidatura.

Es decir, el registro de candidaturas en el SNR representó una revisión de información y validación superior a la que se había realizado en cualquier otro proceso. Aunado a lo anterior, la Coordinación de Prerrogativas y Partidos Políticos que dirigió el registro del SNR en el IEEG estaba conformada únicamente por dos personas que realizaron por primera vez esta función, pues ambas se integraron a dicha coordinación durante el 2020. Asimismo, a dicha coordinación se asignaron 2 personas de apoyo adscritas de forma eventual y personal adscrito a las consejerías del Instituto se sumaron a la revisión de la documentación.

I.6. Candidaturas independientes

La Constitución Política para el Estado de Guanajuato (1917) establece en su artículo 17 que "el derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que lo hagan de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación".

El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que lo hagan de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Además, el artículo 296 de la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales* para el Estado de Guanajuato dispone que el Consejo General del IEEG deberá emitir la convocatoria dirigida a la ciudadanía interesada en postularse como candidatas y candidatos independientes dentro de la primera semana del mes de septiembre del año previo a la elección, en la cual se deberán señalar los cargos de elección popular a los que pueden aspirar, los requisitos que deben cumplir, la

documentación comprobatoria requerida, los plazos para recabar el apoyo ciudadano correspondiente, los topes de gastos que pueden erogar y los formatos para ello.

Derivado de lo anterior, en la sesión de instalación del 7 de septiembre de 2020, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato aprobó el acuerdo CGIEEG/046/2020, mediante el cual emitió la:

> Convocatoria dirigida a ciudadanas y ciudadanos con interés en postularse como candidatas y candidatos independientes para el proceso electoral local ordinario 2020-2021, se aprueban los formatos y reglas de operación respectivas y se determinan los topes de gastos que pueden erogar durante la etapa de apoyo ciudadano las personas que pretendan postularse como candidatas o candidatos independientes.

Para el PEL 2020-2021, la ciudadanía podía aspirar a candidaturas por la vía independente en los cargos de diputaciones por el principio de mayoría relativa y a integrante de ayuntamientos, de conformidad con el artículo 292 de la ley electoral local.
En términos del artículo 297 de la disposición referida, la ciudadanía que pretendiese postularse en una candidatura independiente primero debería de obtener la calidad de aspirante para lo cual era necesario cumplir una serie de requisitos.

En primer lugar, debía de hacerlo del conocimiento del IEEG a través de un escrito dirigido a la Secretaría Ejecutiva, el cual tendría que ir acompañado de documentación que acreditara la creación de la persona moral constituida en asociación civil, que la misma se encontrara dada de alta en el Sistema de Administración Tributaria y la apertura de una cuenta bancaria a nombre de la asociación civil —en la cual la persona aspirante a candidatura independiente recibiría financiamiento público y privado de conformidad con las distintas etapas del proceso electoral.

La solicitud para registrarse como persona aspirante a una candidatura independiente debía de ser entregada entre el 22 y el 28 de noviembre de 2020, en el caso de ayuntamientos, y del 7 al 13 de diciembre de 2020 en el caso de diputaciones.

Una vez que dicha solicitud era solventada en tiempo y forma, la persona que solicitó su registro debería de registrarse en el SNR y recabar el porcentaje de apoyo ciudadano requerido, de acuerdo con la elección a la que se estaba postulando. Una vez que el Consejo General determinaba que había

alcanzado la calidad de aspirante, podía realizar su solicitud de registro para candidatura independiente.

De forma específica, para el proceso electoral local 2020-2021, se recibieron 18 manifestaciones de intención para ser aspirantes a candidaturas independientes de ayuntamientos, a 17 de ellas se les otorgó la calidad de aspirantes, de las cuales renunciaron 2. Finalmente, 15 aspirantes pudieron solicitar su registro para candidaturas, de las cuales se aprobaron 12.

En el caso de la elección a diputaciones por el principio de mayoría relativa, se recibieron 12 manifestaciones, de las cuales 10 accedieron a la etapa de obtención de apoyo ciudadano. En dicha etapa un solicitante renunció. Al final, solo una persona solicitante alcanzó el apoyo ciudadano requerido y pudo registrarse como candidatura independiente.

Comentario de cierre

Para el desarrollo del proceso electoral local 2020-2021, existió como factor sin precedentes la emergencia sanitaria a causa de la enfermedad covid-19, ante la cual tuvieron que hacerse adecuaciones en todas las etapas de los comicios locales.

Asimismo, en el ámbito social y político estuvo presente la demanda de medidas afirmativas para personas, pueblos y comunidades indígenas, que históricamente han sido discriminados y vulnerados. Las medidas mencionadas fueron aprobadas con mucha cercanía al proceso electoral local, lo que introdujo variables distintas a las previstas en la legislación electoral, pero también de naturaleza obligatoria para los actores políticos.

Adicionalmente, se emitieron lineamientos específicos para el registro de candidaturas que tuvieron que ser observados por los partidos políticos y aspirantes a candidaturas independientes, y con disposiciones adicionales cuyo cumplimiento también tuvo que ser verificado por el personal del IEEG.

Asimismo, participaron nuevos actores políticos que de forma general no contaban con una estructura clara, capacitación y organización para atender todas las disposiciones procedentes para el registro de candidaturas y las distintas etapas del proceso electoral.

Aunado a lo anterior, el Instituto Nacional Electoral amplió el tipo de candidaturas a las que les era obligatorio el registro en el Sistema Nacional de Precandidatos y Candidatos.

Como lo mencionamos supra líneas, estos elementos contextualizan a grandes rasgos las complejidades que fueron enfrentadas específicamente durante el proceso electoral local 2020-2021, ante las cuales la autoridad electoral adoptó previsiones. No obstante, en su conjunto, la dimensión de estos elementos superó las previsiones y excedió, por momentos, la capacidad de respuesta institucional.

Capítulo II

Dificultades de origen del registro de candidaturas

De conformidad con nuestro marco constitucional[10], las leyes generales en la materia y las constituciones y leyes electorales estatales deben garantizar que los partidos políticos tengan reconocido el derecho para solicitar el registro de candidaturas, bajo la premisa de cumplimiento de las condiciones y requisitos que las propias leyes comiciales establezcan en cada uno de los estados de la República. Asimismo, deben garantizar que el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de las candidaturas independientes se encuentre regulado.

En Guanajuato, el derecho de los partidos políticos para registrar sus candidaturas se encuentra establecido en el artículo 31, fracciones VIII y IX de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato (en adelante LIPEEG), y la obligación de que en la postulación de dichas candidaturas se garantice la paridad entre los géneros se encuentra en el artículo 33, fracción XX de la misma ley.

Como ha quedado precisado, el registro de candidaturas es uno de los procedimientos que más atención tienen en los procesos electorales, debido a que es aquí cuando los partidos políticos materializan su facultad de postulación de personas a cargos de elección popular. Asimismo, la ciudadanía puede postularse a sí misma a través de las candidaturas independientes. Mediante este procedimiento su intención de contender en los procesos electorales queda formalizada.

Para el proceso electoral local 2020-2021, se renovaron 36 diputaciones, de las cuales, 22 son electas por mayoría relativa y 14 por el principio de representación proporcional. Estas candidaturas deben postularse a través de fórmulas integradas por una persona propietaria y una suplente. También, se renovaron la totalidad de los 46 ayuntamientos, es decir, 46 alcaldías, 52 sindicaturas y 148 regidurías (tanto las sindicaturas como las regidurías son postuladas por fórmulas integradas por una persona propietaria y una suplente).

[10] Artículo 116, fracción IV, incisos e) y k), Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como se precisó en el capítulo I, la totalidad de cargos a renovar fue de 552, por lo que, únicamente tomando en cuenta los partidos políticos, se esperaba que cada uno de ellos registrara un total de 986 personas candidatas para los ayuntamientos y 60 para diputaciones. Además, con la posibilidad de postulación por parte de candidaturas independientes, incrementaría el número de expedientes para registro de candidaturas.

En total fueron 11 partidos políticos que durante el proceso 2020-2021, estuvieron acreditados ante el Consejo General del IEEG:

1. Partido Acción Nacional (PAN).
2. Partido Revolucionario Institucional (PRI).
3. Partido de la Revolución Democrática (PRD).
4. Partido del Trabajo (PT).
5. Partido Verde Ecologista de México (PVEM).
6. Movimiento Ciudadano (MC).
7. Morena.
8. Nueva Alianza Guanajuato (NAGto).
9. Partido Encuentro Solidario (PES).
10. Redes Sociales Progresistas (RSP).
11. Fuerza por México (FxM).

Por ello, para el proceso electoral local 2020-2021, se estimó se recibirían en total 11,210 expedientes para la elección de ayuntamientos y 704 para diputaciones por ambos principios.

Entonces, como se puede apreciar, para poder hacer frente a una revisión de expedientes tan amplia, minuciosa y compleja, es que la autoridad electoral estatal despliega una enorme cantidad de recursos humanos y materiales para dar puntual atención a esta actividad tan importante que se da en la etapa de preparación del proceso electoral.

Es así como el procedimiento de registro de candidaturas pone la atención en las autoridades administrativas electorales. Una vez que se emiten los acuerdos necesarios para tener por cumplidos los requisitos legales establecidos, tanto a nivel federal como a nivel local (dependiendo de la elección de que se trate), al día siguiente empiezan las campañas políticas.

Esta es precisamente una de las etapas más importantes para los partidos políticos y candidaturas independientes porque a través de ellas promueven sus postulados, valores, principios y propuestas de gobierno, en aras de obtener el voto de la ciudadanía en la jornada electoral.

II.1. Autoridades competentes para registrar candidaturas

El Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es el órgano superior de dirección, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal, cuya residencia está en la ciudad de Guanajuato capital[11].

Dentro de sus atribuciones se encuentra la de recibir y resolver lo relativo a las solicitudes de registro de candidaturas a la gubernatura del estado, así como las presentadas para las diputaciones por el principio de representación proporcional[12]; en el caso de las candidaturas que se presenten para las diputaciones por el principio de mayoría relativa y para los ayuntamientos, la atribución primigenia corresponde a los consejos distritales electorales y a los consejos municipales electorales, respectivamente[13].

Los consejos electorales, distritales y municipales se definen en la ley comicial local como los órganos encargados de la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos ámbitos de competencia; son dependientes del Consejo General y funcionan durante el proceso electoral con residencia en la cabecera de cada distrito o en la cabecera de cada municipio[14] (en Guanajuato se instalan 22 consejos distritales y 46 consejos municipales).

Además, de acuerdo con la propia ley electoral local, el Consejo General puede recibir y resolver, de manera supletoria, acerca del registro de las candidaturas aquí referidas[15]. Esta atribución se traduce en que la documentación requerida para registrar una candidatura, independientemente que sea para cargos a ayuntamientos o a diputaciones por el principio de mayoría relativa, puede ser presentada en las oficinas centrales del IEEG para que sea el órgano máximo de dirección quien finalmente se pronuncie sobre la procedencia o no del registro de candidaturas.

---

[11] Artículo 81 de la LIPEEG.
[12] Artículo 92, fracciones X y XI de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.
[13] Artículos 120, fracción II y, 129, fracción VII, de la LIPEEG.
[14] Artículos 109 y 123 de la LIPEEG.
[15] Artículo 92, fracciones XXIV y XXV, de la LIPEEG.

De acuerdo con el artículo 188 de la LIPEEG, los plazos para el registro de candidaturas son los siguientes:

- Para diputaciones electas por el principio de mayoría relativa, del 4 al 10 de abril del año de la elección.
- Para diputaciones electas por el principio de representación proporcional, del 11 al 17 de abril del año de la elección.
- Para gubernatura del estado, del 18 al 24 de febrero del año de la elección.
- Para ayuntamientos, del 20 al 26 de marzo del año de la elección.

Tomando en cuenta los plazos referidos líneas arriba y los días que por ley deben mediar entre el término de cada uno de ellos, aunado a la determinación que debe tomar el Consejo General del IEEG relativa a la aprobación o negativa de los respectivos registros, las fechas programadas para la celebración de las sesiones públicas en las que se aprobarían los acuerdos respectivos fueron las siguientes:

Candidaturas a ayuntamientos	4 de abril de 2021
Candidaturas a diputaciones de mayoría relativa	19 de abril de 2021
Candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional	26 de abril de 2021

El dejar establecido que el registro de las candidaturas es atribución de diferentes autoridades electorales y que debe ajustarse a plazos específicos, resulta trascendente para los efectos del presente trabajo debido a que esta situación es precisamente una de las principales razones por las que este procedimiento se vuelve complejo, por la multiplicidad de actores (internos y externos) que deben estar involucrados en las diversas etapas y actividades que se tienen que desarrollar (las cuales, en el proceso electoral 2020-2021, se dieron en circunstancias especiales con motivo de la pandemia de covid-19).

Lo anterior es así, porque de acuerdo con el diseño legal, la mayoría de los registros de candidaturas deberían suceder en los consejos electorales distritales y municipales pero, al existir en la propia

legislación electoral la posibilidad de solicitar los registros ante el Consejo General[16] independientemente del tipo de candidatura, en los hechos, durante el proceso electoral local pasado, más del 90% de solicitudes fueron presentadas en las oficinas centrales del Instituto. Esta situación invariablemente derivó en dificultades de gestión, máxime si se toma en cuenta el número de documentos a revisar y, en caso de falta, requerir, dentro de los cortos plazos establecidos en la ley.

Adicionalmente, existen otros aspectos normativos distintos a la ley comicial estatal, que inciden en la complejidad del registro de candidaturas. Uno de los más relevantes deriva del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, y tiene relación con el SNR (abordado en el capítulo anterior), diseñado y utilizado por la autoridad electoral nacional para efectos de fiscalización del financiamiento público que reciben las personas candidatas. Aquí es necesario mencionar que, de conformidad con las atribuciones constitucionales, la fiscalización —tanto de los partidos políticos como de las candidaturas independientes— corresponde al INE, pero por la complejidad y lo titánico de la tarea es imprescindible que los organismos públicos locales colaboren de manera sustancial con esta labor.

Así, el Reglamento de Elecciones referido establece un catálogo de disposiciones[17] que se traducen en una serie de actividades a cargo de la autoridad electoral local, vinculadas con la obligación de los partidos políticos y candidaturas independientes de cargar diversa información en el SNR. Ello representa una carga adicional a la naturalmente esperada por el cumplimiento de los requisitos establecidos en la legislación electoral local, ya que implica asesorías, acompañamiento, revisión documental y validación de información.

Si bien de las disposiciones reglamentarias que le dan vida al SNR pudiera entenderse que se trata de un sistema que incluso facilitaría el registro de candidaturas a nivel local, en la realidad implica un doble trabajo para la autoridad electoral estatal, debido a que es un sistema diseñado única y exclusivamente para control de la fiscalización y no cuenta con un fin utilitario para el registro de candidaturas que realizan las autoridades electorales locales.

---

[16] Artículo 188, penúltimo párrafo de la LIPEEG.
[17] Artículos 267 primer y segundo párrafos, 270 párrafo primero, segundo, sexto, séptimo y octavo, 272 párrafos primero, segundo, tercero y cuarto, 278 y 281 párrafos primero, tercero y cuarto, del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral.

Por el contrario, la autoridad electoral local además de tener que revisar la documentación legal requerida por la LIPEEG, tiene la obligación de verificar que los partidos políticos y las candidaturas independientes hayan hecho la captura de sus datos en el SNR de la manera adecuada y en los tiempos específicos fijados por la autoridad electoral nacional, situación que requiere de personal exclusivo para la atención y seguimiento y, de suyo, representó una de las cargas de trabajo más demandantes que se tuvieron en el proceso electoral local 2020-2021.

II.2. Liderazgo del proceso

De acuerdo con la ley electoral local es atribución del Consejo General del IEEG recibir y resolver las solicitudes del registro de candidaturas a la gubernatura del estado y las listas estatales de candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional[18], lo cual se hace de manera específica a través de las atribuciones de la Presidencia del Consejo y de la Secretaría Ejecutiva para recibir las solicitudes de registro de candidaturas que sean presentadas por los partidos políticos o las candidaturas independientes.

El artículo 93 fracción VII establece como atribución de la Presidencia del Consejo General el recibir las solicitudes de registro de candidaturas de competencia del Consejo General[19], el cual se vincula de manera directa con el artículo 98 fracciones IV y XII, que contempla como atribuciones de la Secretaría Ejecutiva la de auxiliar al Consejo General y a su presidencia en el ejercicio de sus atribuciones, así como recibir en ausencia de la presidencia, las solicitudes de candidaturas competencia del Consejo General.

Es precisamente en el ejercicio de esta atribución de auxilio descrita en el párrafo anterior, que la Secretaría Ejecutiva legalmente se encuentra encargada de realizar toda la preparación y ejecución del procedimiento de registro de candidaturas, lo que implica en gran medida, la toma de las previsiones necesarias desde el punto de vista técnico, legal y operativo, así como la coordinación entre las áreas involucradas.

[18] Artículo 92, fracciones X y XI.
[19] Candidatura a la gubernatura del estado y a diputaciones por el principio de representación proporcional. De manera supletoria, también las candidaturas a las diputaciones por el principio de mayoría relativa y planillas para los ayuntamientos.

Históricamente, este proceso se ha llevado a cabo por parte del área jurídica del IEEG (actualmente se denomina Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, que normativamente depende de la Secretaría Ejecutiva), debido a que muchas de las acciones que se derivan del procedimiento son de naturaleza jurídica, razón por la que para el proceso 2020-2021, fue precisamente esta área la que inició con la planeación, logística, presupuestación y previsión del personal que se necesitaría para realizar el registro de candidaturas.

Sin embargo, a unos meses de haber iniciado el proceso electoral local, de manera específica en enero de 2021, el área jurídica se deslindó de la responsabilidad, argumentando que correspondía a la Secretaría Ejecutiva el llevarla a cabo, lo que no hubiera representado mayor problema si el personal que fue previsto y contratado para tal efecto se hubiera trasladado a esta última área, ya que su contratación anticipada desde 2020 se había justificado por la capacitación que iban a recibir para poderse hacer cargo de la coordinación del procedimiento, lo que en los hechos no sucedió, ya que dicho personal se quedó en el área jurídica atendiendo otras actividades y no para las cuales había sido contratado.

Fue así que el liderazgo del registro de candidaturas pasó a manos de Secretaría Ejecutiva, área que tuvo que rediseñar la manera en la que administrativamente se gestionaría la recepción de expedientes e implementaría las medidas necesarias para cubrir el personal que había sido contratado para coordinar, por otro adscrito a la propia Secretaría, que asumiría dichas funciones, realizando además toda la parte operativa del procedimiento.

Esta parte incluía la recepción y revisión de la documentación presentada por los partidos políticos y candidaturas independientes, la carga de datos y documentación digitalizada en el sistema informático diseñado para tal efecto, la elaboración de requerimientos, las notificaciones de los mismos, la recepción y revisión del cumplimiento de los requerimientos y la integración final de los expedientes de cada una de las personas postuladas como candidatas a todos los cargos que quedaron precisados en el capítulo anterior.

Adicionalmente, con personal asignado para el desarrollo de este procedimiento, se tuvo que apoyar al área de prerrogativas para la captura de datos y revisión documental necesaria para alimentar el SNR.

Una vez solventada la parte operativa, fue necesaria la aprobación de los acuerdos correspondientes por parte del Consejo General del IEEG, a través de los cuales se otorgó o negó el registro de las candidaturas, proyectos que correspondió elaborar a la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, con base en los expedientes que previamente habían sido revisados e integrados, por lo que el liderazgo de esta parte del procedimiento natural y legalmente corrió a cargo de la unidad técnica referida.

Para mayor claridad en los pasos que se debían seguir a partir de la presentación de la documentación correspondiente, a continuación, se insertan dos diagramas de flujo de elaboración propia, que fueron utilizados por Secretaría Ejecutiva para esquematizar el procedimiento, únicamente desde el punto de vista jurídico-normativo, como apoyo para el personal involucrado en el registro de candidaturas.

La figura 1 se refiere a los pasos a seguir cuando la solicitud fuera realizada por partidos políticos o coaliciones; y, la figura 2, en caso de que la solicitud de registro se refiriera a candidaturas independientes.

Figura 1

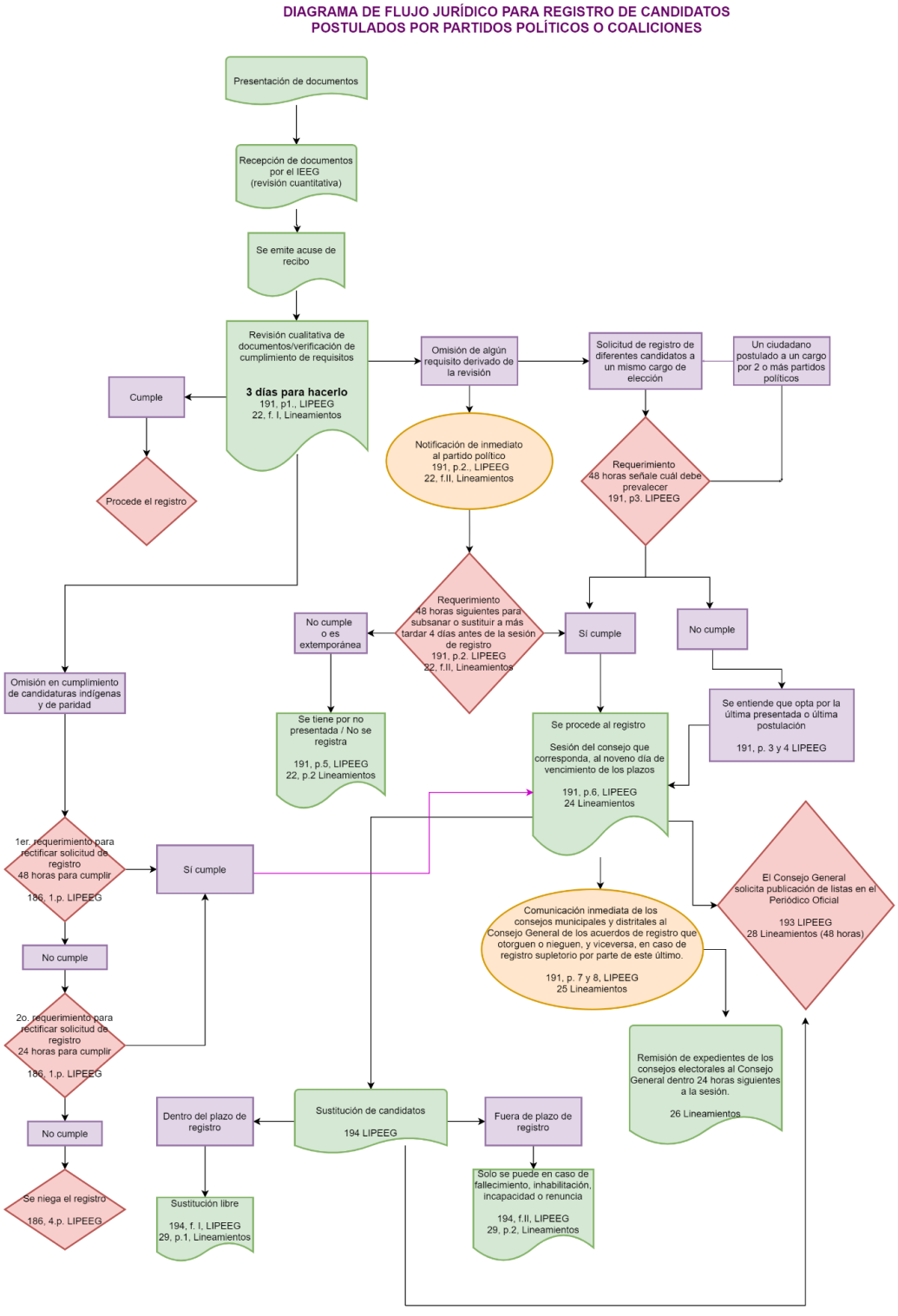
DIAGRAMA DE FLUJO JURÍDICO PARA REGISTRO DE CANDIDATOS POSTULADOS POR PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES
Presentación de documentos
Recepción de documentos por el IEEG (revisión cuantitativa)
Se emite acuse de recibo
Revisión cualitativa de documentos/verificación de cumplimiento de requisitos
3 días para hacerlo
191, p1., LIPEEG
22, f. I, Lineamientos
Cumple
Procede el registro
Omisión de algún requisito derivado de la revisión
Notificación de inmediato al partido político
191, p.2., LIPEEG
22, f.II, Lineamientos
Solicitud de registro de diferentes candidatos a un mismo cargo de elección
Un ciudadano postulado a un cargo por 2 o más partidos políticos
Requerimiento
48 horas señale cuál debe prevalecer
191, p3. LIPEEG
Omisión en cumplimiento de candidaturas indígenas y de paridad
No cumple o es extemporánea
Requerimiento
48 horas siguientes para subsanar o sustituir a más tardar 4 días antes de la sesión de registro
191, p.2. LIPEEG
22, f.II, Lineamientos
Sí cumple
No cumple
Se tiene por no presentada / No se registra
191, p.5, LIPEEG
22, p.2 Lineamientos
Se entiende que opta por la última presentada o última postulación
191, p. 3 y 4 LIPEEG
Se procede al registro
Sesión del consejo que corresponda, al noveno día de vencimiento de los plazos
191, p.6, LIPEEG
24 Lineamientos
1er. requerimiento para rectificar solicitud de registro
48 horas para cumplir
186, 1.p. LIPEEG
Sí cumple
No cumple
2o. requerimiento para rectificar solicitud de registro
24 horas para cumplir
186, 1.p. LIPEEG
No cumple
Se niega el registro
186, 4.p. LIPEEG
Comunicación inmediata de los consejos municipales y distritales al Consejo General de los acuerdos de registro que otorguen o nieguen, y viceversa, en caso de registro supletorio por parte de este último.
191, p. 7 y 8, LIPEEG
25 Lineamientos
El Consejo General solicita publicación de listas en el Periódico Oficial
193 LIPEEG
28 Lineamientos (48 horas)
Remisión de expedientes de los consejos electorales al Consejo General dentro 24 horas siguientes a la sesión.
26 Lineamientos
Sustitución de candidatos
194 LIPEEG
Dentro del plazo de registro
Sustitución libre
194, f. I, LIPEEG
29, p.1, Lineamientos
Fuera de plazo de registro
Solo se puede en caso de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia
194, f.II, LIPEEG
29, p.2, Lineamientos

Figura 2

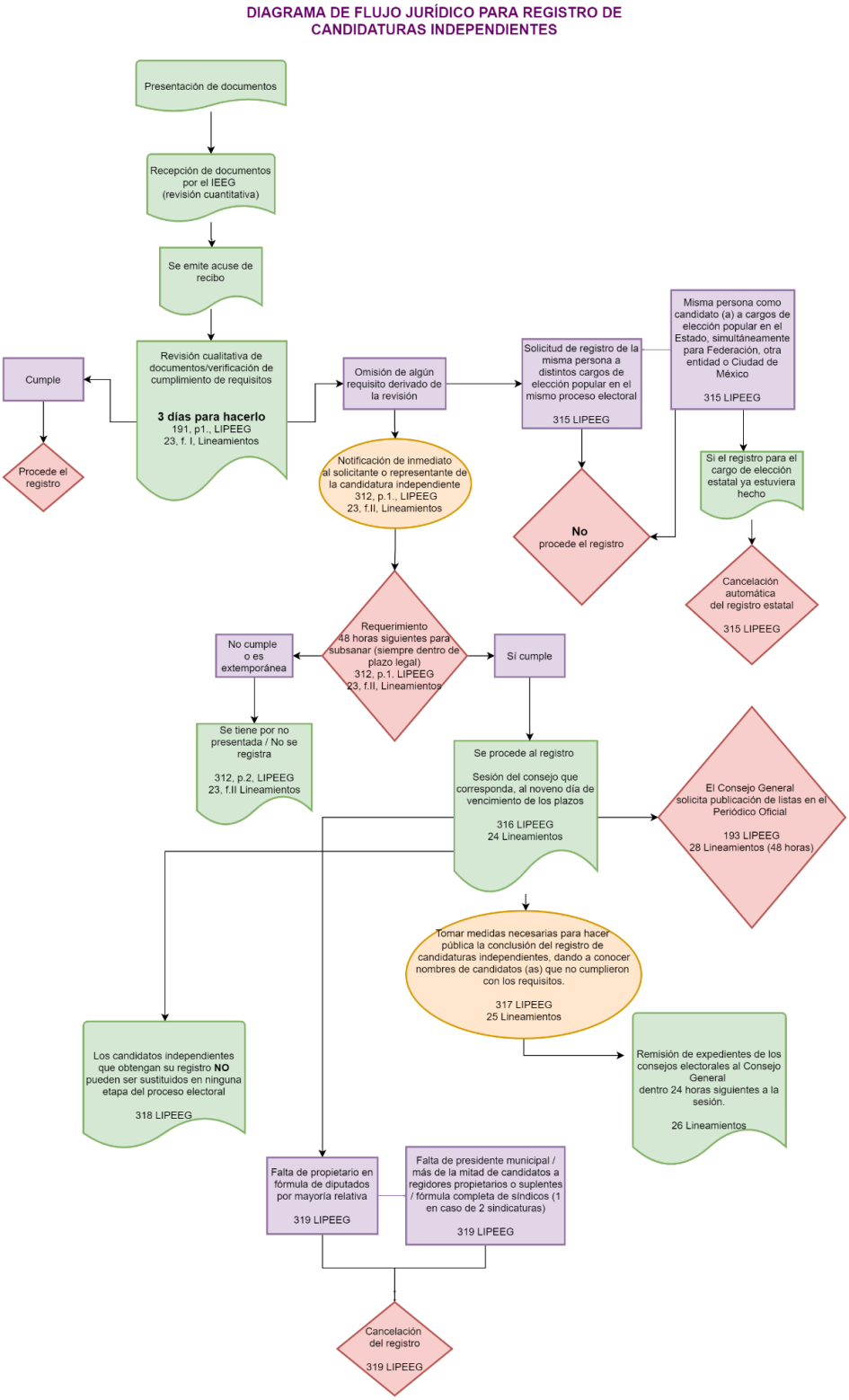
DIAGRAMA DE FLUJO JURÍDICO PARA REGISTRO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES
Presentación de documentos
Recepción de documentos por el IEEG (revisión cuantitativa)
Se emite acuse de recibo
Revisión cualitativa de documentos/verificación de cumplimiento de requisitos
3 días para hacerlo
191, p1., LIPEEG
23, f. I, Lineamientos
Cumple
Procede el registro
Omisión de algún requisito derivado de la revisión
Notificación de inmediato al solicitante o representante de la candidatura independiente
312, p.1., LIPEEG
23, f.II, Lineamientos
Solicitud de registro de la misma persona a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral
315 LIPEEG
Misma persona como candidato (a) a cargos de elección popular en el Estado, simultáneamente para Federación, otra entidad o Ciudad de México
315 LIPEEG
No procede el registro
Si el registro para el cargo de elección estatal ya estuviera hecho
Cancelación automática del registro estatal
315 LIPEEG
Requerimiento
48 horas siguientes para subsanar (siempre dentro de plazo legal)
312, p.1. LIPEEG
23, f.II, Lineamientos
No cumple o es extemporánea
Sí cumple
Se tiene por no presentada / No se registra
312, p.2, LIPEEG
23, f.II Lineamientos
Se procede al registro
Sesión del consejo que corresponda, al noveno día de vencimiento de los plazos
316 LIPEEG
24 Lineamientos
El Consejo General solicita publicación de listas en el Periódico Oficial
193 LIPEEG
28 Lineamientos (48 horas)
Tomar medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, dando a conocer nombres de candidatos (as) que no cumplieron con los requisitos.
317 LIPEEG
25 Lineamientos
Los candidatos independientes que obtengan su registro NO pueden ser sustituidos en ninguna etapa del proceso electoral
318 LIPEEG
Remisión de expedientes de los consejos electorales al Consejo General dentro 24 horas siguientes a la sesión.
26 Lineamientos
Falta de propietario en fórmula de diputados por mayoría relativa
319 LIPEEG
Falta de presidente municipal / más de la mitad de candidatos a regidores propietarios o suplentes / fórmula completa de síndicos (1 en caso de 2 sindicaturas)
319 LIPEEG
Cancelación del registro
319 LIPEEG

II.3. Equipo de trabajo en oficinas centrales

En este apartado abordaremos la conformación del equipo de trabajo que estuvo a cargo del registro de candidaturas, que partió de una planeación equivocada, tanto en el número de personas que se iban a integrar a este equipo, como el establecimiento de los perfiles requeridos para solventar las actividades propias del registro.

Como se explicó en el apartado anterior, la planeación original del procedimiento para el registro de candidaturas fue realizada por la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, la cual previó la contratación de coordinaciones generales (6 personas), coordinaciones de registro (11 personas) y auxiliares de registro (44 personas), divididos en 15 mesas receptoras para llevar a cabo los subprocesos de recepción y verificación de expedientes.

Para mayor claridad, se insertan los diagramas elaborados por la UTJCE[20] que contienen esquemáticamente la manera en que se planteó atender los subprocesos referidos en el párrafo anterior y el número de personas que serían necesarias para llevarlos a cabo.

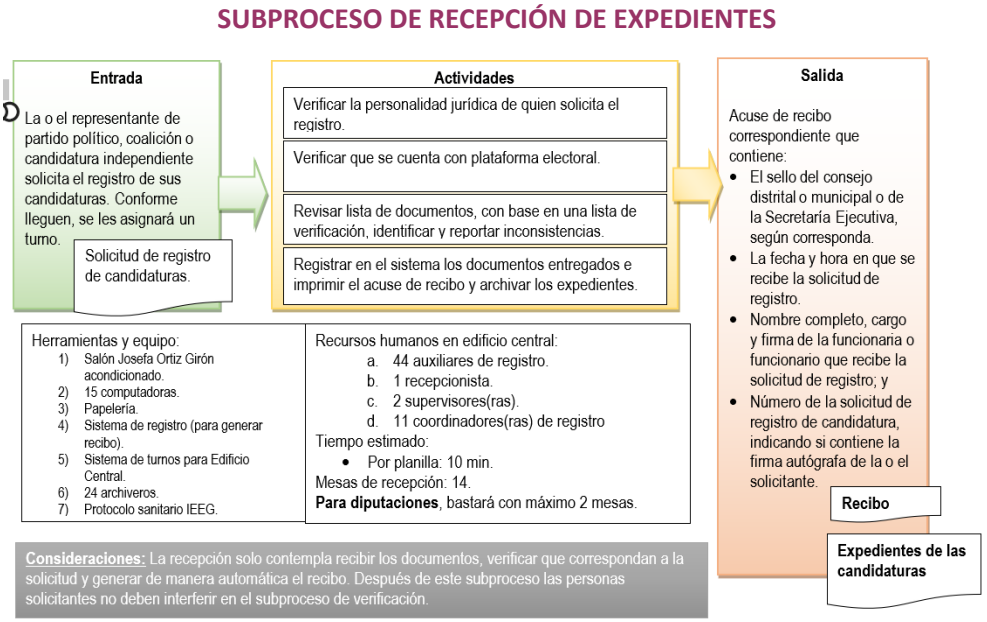

Figura 3

[20] Contenidos en el documento interno de trabajo titulado "Plan de Trabajo para el Registro de Candidaturas, Proceso Electoral Local 2020-2021"

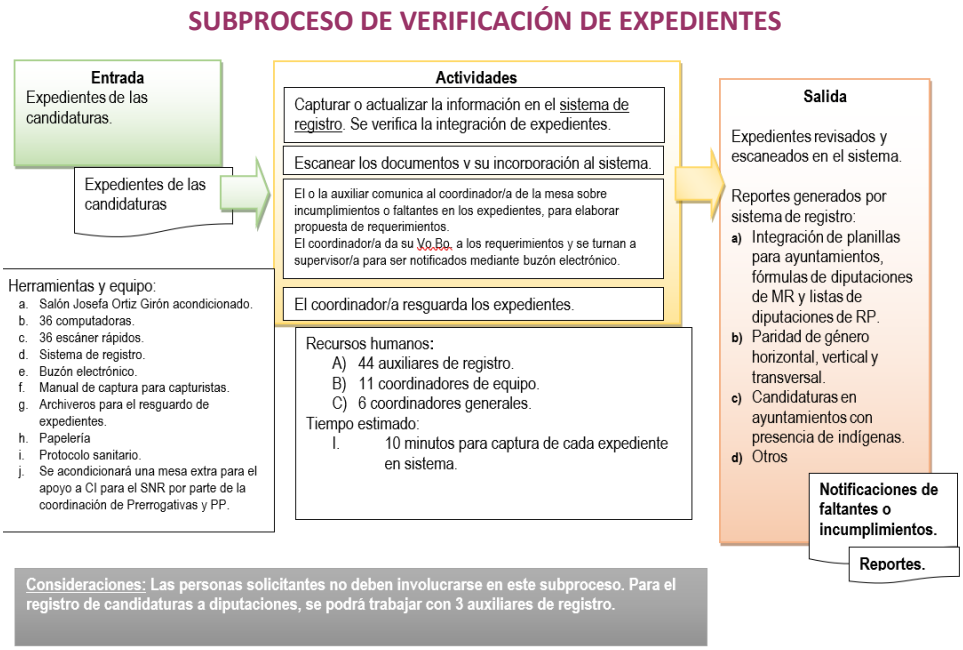

Figura 4

Adicionalmente, se previó que las personas titulares de la Presidencia del Consejo y de la Secretaría Ejecutiva, fungirían como personas supervisoras de todas las actividades derivadas del procedimiento de registro de candidaturas, debido a que legalmente son quienes cuentan con la atribución de recibir las solicitudes de registro, firmar los requerimientos que se deriven de la revisión y los acuerdos que sean aprobados por el Consejo General.

Cabe mencionar que como herramienta de apoyo en todo el proceso, se contó con un sistema informático diseñado por la Unidad Técnica de Sistemas de Información y Telecomunicaciones del IEEG; no obstante, al ser un sistema creado desde 2006 que solo se fue actualizando en cada proceso electoral desde esa fecha, no fue un sistema eficiente, por el contrario, trajo complicaciones adicionales debido a que su operatividad era limitada por el tiempo que tardaba en cargar y procesar la información con la que se le alimentaba.

Lo mencionado es relevante, ya que de este sistema se desprendían diversas alertas relacionadas con aspectos como: la falta de documentación por el tipo de candidatura a registrar (en caso de candidaturas indígenas se requería presentar documentación adicional); si la persona ya había sido electa en procesos anteriores (periodos máximos en elección consecutiva); y, cumplimiento de requisito de paridad, entre otras.

II.3. Registro de candidaturas en consejos distritales electorales y consejos municipales electorales

Como se mencionó en el apartado II.1. del presente capítulo, la atribución de registrar las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa corresponde a los consejos distritales electorales; y, tratándose de candidaturas a ayuntamientos, la atribución recae en los consejos municipales electorales, dependiendo del ámbito de su competencia.

Los consejos electorales, tanto distritales como municipales, no son órganos de carácter permanente, se conforman e instalan con motivo de cada proceso electoral, están integrados por una consejería presidenta, una secretaría, dos consejerías electorales propietarias y una supernumeraria, así como por representantes de los partidos políticos con registro y de las candidaturas independientes que participen en la elección.

De manera que se integran con ciudadanía interesada en participar en cada proceso electoral local como integrante de dichos consejos y, aunque para poder ser seleccionados por parte del Consejo General como parte de estos órganos desconcentrados es necesario que cada persona acredite experiencia en materia electoral, no se trata de personas expertas en la materia, por lo que la capacitación, acompañamiento y seguimiento que por parte de oficinas centrales se da a los trabajos que realizan mientras están en funciones, resulta de vital importancia porque se ve reflejada en la toma de decisiones durante las diferentes etapas del proceso electoral.

Para poder hacer frente al cumplimiento de su atribución legal respecto del registro de las candidaturas, diversas áreas del Instituto se involucran activamente en el diseño e impartición de capacitaciones específicas, tales como Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral y la Dirección de Organización Electoral.

Para el proceso electoral local 2020-2021, únicamente los consejos municipales electorales de Guanajuato, Irapuato, León, San Francisco del Rincón y Santiago Maravatío, llevaron a cabo registros de candidaturas, ya que únicamente en dichos consejos algún partido político o candidatura independiente presentó la solicitud de registro y documentación adjunta, directamente ahí.

Municipio	Solicitante	Tipo de elección
Guanajuato	Partido Verde Ecologista de México	Ayuntamiento
Irapuato	Movimiento Ciudadano	Ayuntamiento
	Candidatura independiente	Ayuntamiento
León	Partido Verde Ecologista de México	Ayuntamiento
	Movimiento Ciudadano	Ayuntamiento
	Redes Sociales Progresistas	Ayuntamiento
San Francisco del Rincón	Candidatura independiente	Ayuntamiento
Santiago Maravatío	Candidatura independiente	Ayuntamiento

Aquí es importante destacar que derivado del seguimiento y supervisión que se realiza desde oficinas centrales del Instituto a los trabajos desarrollados en los 68 consejos electorales, desde el momento que fueron recibidas las solicitudes de registro en cada uno de los consejos municipales descritos en la tabla anterior, tanto la presidencia como la secretaría del consejo estuvieron en constante contacto con Secretaría Ejecutiva (a través de mi persona) para que les apoyáramos con dudas que les surgieron al revisar la documentación, así como asesoría para elaborar los requerimientos necesarios y, finalmente, con los formatos para la emisión del acuerdo correspondiente al registro.

Además, como el sistema de registro de candidaturas únicamente estaba disponible en los servidores centrales y no en línea, a efecto de capturar los datos correspondientes y crear el expediente digital mediante el escaneo de la documentación que les fue presentada, se requirió que los consejos municipales referidos se trasladaran a las oficinas centrales del IEEG para poder realizar dichas actividades a través de las coordinaciones y auxiliares de registro.

Sin embargo, a pesar de que se tuvo que realizar el traslado físico de los expedientes para que pudieran ser cargados en el sistema de registro de candidaturas, se destaca que la revisión y validación de requisitos de elegibilidad y documentales, en todos los casos referidos, estuvo a cargo y fue responsabilidad de cada uno de esos consejos municipales. Asimismo, los acuerdos de registro de candidaturas fueron emitidos con oportunidad y sin ningún contratiempo el día de la sesión especial del 4 de abril de 2021, realizada en cada uno de dichos órganos desconcentrados.

II.4. Inobservancia de criterio jurisprudencial

A excepción de los registros de planillas que fueron realizados directamente en algunos consejos electorales municipales y que fueron detallados en el apartado anterior, todos los demás expedientes para registro de candidaturas fueron presentados, recibidos, revisados, procesados y dictaminados en las oficinas centrales del IEEG[21].

Esto quiere decir que más del 90 por ciento de las candidaturas solicitadas fueron acordadas por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, lo que se tradujo en la emisión de diversos acuerdos de registro en las fechas en que se tenía que sesionar para ajustarse a los plazos legalmente previstos en la LIPEEG, es decir, el 4 de abril para las candidaturas a ayuntamientos, el 19 de abril para las candidaturas a diputaciones por el principio de mayoría relativa y, el 26 de abril para las candidaturas a diputaciones por el principio de representación proporcional, siendo estas últimas, las que sí son únicamente competencia del órgano máximo de dirección.

El hecho de que la mayoría de los expedientes de registro de candidaturas se presente en las oficinas centrales del Instituto, obedece a diversas razones, siendo una de las principales que las personas que normativamente cuentan con la atribución para firmar las solicitudes de registro que presentan los partidos políticos, son integrantes de los comités o dirigencias estatales, por lo que la concentración de documentación se lleva a cabo en las sedes estatales de los mismos y, logísticamente, implica un menor despliegue presentar las solicitudes de registros en un solo momento y ante una sola autoridad.

Adicionalmente, la presentación de las solicitudes de registro ante el órgano máximo de dirección, obedece también a una razón de posicionamiento político y visibilización del acto en sí mismo, ya que desde este escenario "central" se tiene mayor alcance ante medios de comunicación y, en la mayoría de los casos, esta presentación de documentación se equipara al primer acto de campaña que realizan las personas candidatas o el propio partido político.

[21] Es de especial relevancia precisar que esta situación conlleva un factor de complejidad adicional, relacionado con que un gran número de solicitudes de registro fueron presentadas en el último día y, literalmente, en los últimos minutos del plazo de registro, situación que presiona fuertemente la capacidad operativa de respuesta por parte del personal de oficinas centrales e incluso se reflejó jornadas de trabajo de hasta 48 horas seguidas para algunas personas, a efecto de poder emitir los requerimientos necesarios dentro del plazo legal.

En la sesión especial de registro de candidaturas en la que se tenían que expedir los acuerdos por los que se otorgaba o negaba el registro de las candidaturas a ayuntamientos solicitadas por las distintas fuerzas políticas acreditadas en el estado de Guanajuato, así como a algunas de las candidaturas independientes, se presentaron diversas irregularidades debido a importantes retrasos en la elaboración de los acuerdos por parte de la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, lo que provocó un inicio tardío de la sesión, así como una duración inédita de aproximadamente 17 horas (con recesos incluidos). Por primera vez desde la creación del Instituto, esta sesión de registro inició hasta las 23 horas del día de su celebración.

Como se ha comentado a lo largo de este trabajo, el día siguiente al que se emiten los acuerdos de registro de candidaturas arrancan las campañas políticas, mismas que en esta ocasión comenzaron hasta el 5 de abril de 2021 porque, aunque la sesión inició el 4 de abril, su conclusión se dio hasta el día siguiente, tomando en cuenta las circunstancias previamente descritas; no obstante, esta situación no fue el mayor problema; el verdadero problema se presentó debido a la determinación de negar algunos de los registros solicitados por no apegarse a la literalidad de lo dispuesto en la LIPEEG.

La ley comicial local establece que, en el caso de las planillas de ayuntamiento, estas únicamente se registrarán cuando cada una de las candidaturas solicitadas cumplan con todos los requisitos señalados en la ley y cuando estén integradas de manera completa[22], razonamiento que se aplicó en una interpretación gramatical de la ley y derivó en negativa de registros de planillas incluso porque alguna de las personas propuestas (incluso las suplentes) no cumpliera con los requisitos legales, independientemente que el resto de las personas que componían la planilla sí los cumplieran.

En ese sentido fueron sometidos a consideración del Consejo General diversos acuerdos y así fueron votados por consejeras y consejeros, a pesar de las observaciones, comentarios y protestas expuestas en la sesión por parte de las representaciones de los partidos políticos acreditados. La negativa de registro también ocasionó que las campañas electorales no pudieran arrancar al mismo tiempo, situación que pudo haberse traducido en inequidad en la contienda electoral.

La negativa de los registros por no encontrarse completas las planillas, se tradujo en numerosas impugnaciones ante las instancias jurisdiccionales competentes, en principio ante el Tribunal Estatal

[22] Artículo 191, último párrafo, LIPEEG.

Electoral de Guanajuato que, finalmente, revocó la mayoría de las determinaciones del IEEG que negaron registros y ordenó fueran otorgados.

El principal argumento para revocar la negativa de registro de candidaturas fue la inaplicación, por parte del Consejo General de la jurisprudencia 17/2018[23] de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación —máxima autoridad en materia electoral en el país. Por disposición constitucional, la jurisprudencia que emite la Sala Superior es de carácter obligatorio[24] para todas las autoridades electorales en el país, tanto administrativas como jurisdiccionales.

En la jurisprudencia referida se establece la posibilidad de que las planillas puedan ser registradas de forma incompleta en aras de salvaguardar el derecho a ser electas de las demás personas que fueron debidamente postuladas en fórmulas completas, siempre y cuando la autoridad administrativa implemente medidas que permitan asegurar que los ayuntamientos sean debidamente integrados para su funcionamiento.

Por lo tanto, si en los acuerdos de registro de candidaturas aprobados por el Consejo General se hubiera tomado en cuenta el criterio jurisprudencial referido en párrafos anteriores, se habrían reducido al mínimo las negativas de registro y, en consecuencia, todas las campañas electorales habrían arrancado desde la fecha de aprobación de los acuerdos.

II.5. Sustituciones de candidaturas

La legislación electoral estatal permite las sustituciones de candidaturas por diversos motivos y en diferentes momentos, siempre y cuando se cumplan con los requisitos establecidos por la propia normatividad aplicable, siendo para el proceso electoral pasado tanto la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, los Lineamientos para el registro de candidaturas en el PEL ordinario 2020-2021, y el Reglamento para la postulación de candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

---

[23] Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 11, Número 22, 2018, páginas 13 y 14. Consultable en la dirección electrónica: https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=17/2018&tpoBusqueda=S&sWord=%20planillas%20incompletas

[24] La obligatoriedad de la jurisprudencia que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se desprende del octavo párrafo del artículo 99 de la Constitución Política para los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el artículo 194 de la LIPEEG, se puede realizar la sustitución de candidaturas en dos etapas. La primera, durante la etapa de registro, en la cual se pueden presentar sustituciones libremente, siempre los partidos políticos las soliciten por escrito, debiendo respetar las reglas de paridad. Una vez vencido el plazo establecido para el registro de candidaturas, se pueden realizar sustituciones exclusivamente por causa de fallecimiento, inhabilitación, incapacidad o renuncia. En esta segunda etapa, si las boletas electorales ya se encuentran impresas, no habrá modificación en ellas.

Asimismo, se establece que en el caso de que sea necesario realizar una sustitución y esta no se lleve a cabo por el actor político correspondiente, se tendrá como si no se hubiese registrado la candidatura respectiva.

La sustitución de candidaturas en cualquier etapa también debe cumplir con los requisitos normativos para ser una persona candidata, es decir, presentar toda la documentación correspondiente, ajustarse a las reglas de paridad y medidas afirmativas. Por ello, este trabajo también requiere pasar por el tamiz de la recepción y verificación documental, y, en caso de falta o deficiencia en alguno de los documentos presentados, procede hacer los requerimientos correspondientes para lograr una debida integración de los expedientes presentados.

En ese sentido, se realizaron diversas sustituciones durante la etapa de registro de candidaturas, las cuales simplemente se incluían al expediente y fueron dictaminadas junto con el resto de las candidaturas de su planilla o fórmula correspondiente en los acuerdos aprobados en la sesión de registro de candidaturas.

Por lo que refiere a la etapa de campaña, o sea, una vez concluida la etapa de registro, a cualquier sustitución solicitada correspondía la emisión de un nuevo acuerdo por parte del Consejo General. La mayoría de las sustituciones que se presentaron derivaron de renuncias por parte de las personas postuladas, llegando al extremo de renuncia por prácticamente la totalidad de las personas que integraban una planilla, en cuyo caso, se tuvo que cancelar el registro que había sido otorgado. También se atendieron solicitudes de sustitución a causa del fallecimiento de personas candidatas.

En total se solicitaron 181 sustituciones de candidaturas, tanto de integrantes de planillas para ayuntamientos como de diputaciones, las cuales se formalizaron mediante la emisión de 72 acuerdos del Consejo General en el periodo comprendido del 21 de abril al 6 de junio de 2021.

Comentario de cierre

Tal como ha quedado plasmado en el presente capítulo, son múltiples los factores que inciden en la complejidad de un procedimiento de registro de candidaturas, desde el diseño legal, las autoridades que intervienen, los partidos políticos y su capacidad de organización, el agotamiento del personal, la falta de eficiencia en el sistema electrónico utilizado, las asesorías constantes a partidos políticos y candidaturas independientes para la carga de su información en el SNR, las renuncias de las personas candidatas, la ausencia de un liderazgo único en todo el procedimiento, entre otros más.

Aunque también hubo aspectos que fueron exitosamente planeados y atendidos, especialmente aquellos relacionados con el protocolo para evitar contagios de covid-19, la utilización de un espacio amplio y la división en salas de atención, el establecimiento de un sistema de citas y turnos, las capacitaciones dadas a consejos electorales distritales y municipales, el apoyo y seguimiento que se les dio a los consejos que recibieron solicitudes de registro, la gestión con autoridades para facilitar la expedición de documentación necesaria para el registro, la supervisión en la elaboración de requerimientos, así como el sistema de buzón electrónico implementado que permitió notificar todos los requerimientos de una manera más rápida y eficiente.

Por supuesto, es de destacarse el compromiso de la mayoría del personal inmerso en este procedimiento, que fue el factor decisivo para que, a pesar de lo complejo y desafiante, concluyera de buena manera.

Capítulo III

Implicaciones institucionales posteriores al registro de candidaturas

Como hemos venido precisando en los capítulos anteriores, el registro de candidaturas es un procedimiento medular del proceso electoral. Esto se debe a que es el punto de partida para que la autoridad electoral administrativa determine quiénes serán las personas que cumplen con los requisitos de elegibilidad establecidos en la ley electoral, para poder ser electas por la ciudadanía a alguno de los puestos de elección popular, dependiendo de la elección de que se trate.

Es decir, a través de los requisitos de elegibilidad se determinan quiénes podrían representar y/o gobernar de acuerdo con la voluntad popular de la ciudadanía, y, en su caso, tomar decisiones políticas para el interés común en los asuntos de competencia al cargo. De esta forma, haciendo efectiva la representatividad en el sistema electoral mexicano, como se abordó en el marco teórico de este trabajo.

El proceso electoral es el conjunto de actos ordenados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, que tienen por objeto la renovación periódica de los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo del estado, así como de los ayuntamientos. Este conjunto de actos es realizado por las autoridades electorales, los partidos políticos, y la ciudadanía.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 174 de la LIPEEG, el proceso electoral ordinario se compone de las siguientes etapas:

I. Preparación de la elección;
II. Jornada electoral;
III. Resultados y declaraciones de validez de las elecciones; y,
IV. Dictamen y declaraciones de validez de la elección.

El registro de candidaturas se encuentra inmerso dentro de la primera etapa del proceso electoral ordinario, (preparación de la elección), la cual inicia con la primera sesión que el Consejo General

celebre durante la primera semana de septiembre del año previo a la jornada electoral. Al ser un acto preparatorio del proceso, de su buena realización y resultados depende la fluidez y éxito de subsecuentes actos, como lo son el inicio de las campañas electorales por parte de las personas candidatas debidamente registradas, y el diseño e impresión de las boletas electorales[25] y demás documentación electoral para la emisión del sufragio por parte de la ciudadanía.

La estrecha vinculación entre todos los actos preparatorios de la elección es de enorme trascendencia. Por ejemplo, en el caso que nos ocupa, todas las personas que quedan debidamente registradas son las que aparecerán con sus nombres completos, sus sobrenombres (en caso de que se pida también su inclusión en la boleta), el cargo para el que contienden, el nombre y emblema del partido político o candidatura independiente que les postula, entre otros datos que deben ser contemplados en la boleta, por lo que del éxito de este procedimiento depende en gran parte la certeza que tendrá la ciudadanía al momento de emitir su sufragio el día de la jornada electoral.

Como se ha señalado en los capítulos anteriores, la aprobación o no de los registros es una decisión de los consejos electorales, pudiendo ser del general, de los distritales o de los municipales, dependiendo del tipo de elección. Estas determinaciones son tomadas por medio de acuerdos que se votan en sesiones públicas y, como cualquier acto de autoridad, son susceptibles de impugnación por parte de los partidos políticos o de las personas interesadas en que se modifique o revoque alguna de estas decisiones.

De acuerdo con la ley comicial local, el medio de impugnación que procede contra los actos o resoluciones de los consejos general, distritales o municipales que nieguen o concedan el registro de candidaturas en los procesos electorales es el recurso de revisión, el cual puede ser promovido por los partidos políticos y, en su caso, por las candidaturas independientes con interés jurídico para hacerlo. Este recurso tiene como efecto la anulación, revocación, modificación o confirmación de la resolución impugnada.[26]

---

[25] De acuerdo con los artículos 221, 222, 223 y 224 de la LIPEEG, deben ser elaboradas e impresas conforme a los mecanismos de seguridad que apruebe el Instituto Nacional Electoral y conforme al modelo aprobado para la elección de que se trate, con las medidas de certeza pertinentes. Además, deben obrar en poder del consejo electoral distrital o municipal por lo menos 15 días antes de la elección para que sean entregadas a la persona que ocupe la presidencia de las mesas directivas de casilla dentro de los 4 días previos al anterior de la elección.
[26] Artículo 396, primer párrafo y fracción IV de la LIPEEG.

Las sentencias derivadas de los medios de impugnación pueden modificar, entre otras cosas, los competidores en la contienda electoral —tanto en número como en quiénes pueden contender—, y el acceso a financiamiento que los mismos pueden tener.

En este capítulo, se abordarán algunos aspectos derivados de esas determinaciones jurisdiccionales relacionadas con el procedimiento de registro de candidaturas que tuvieron implicaciones, directas o indirectas, en la toma de decisiones por parte de la autoridad administrativa electoral local, por ser determinantes para los actos posteriores a dicho registro.

III.1. Inicio tardío de campañas electorales

La legislación electoral estatal prevé el inicio de las campañas electorales a partir del día siguiente en que es aprobado el registro de candidaturas para cada tipo de elección[27] y, como se ha señalado a lo largo de este trabajo, la procedencia o improcedencia de los registros se materializa a través de los acuerdos correspondientes aprobados por los consejos electorales, dependiendo del tipo de elección.

Durante el proceso electoral local ordinario 2020-2021, la mayor parte de los registros de candidaturas fueron aprobados por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. En otras palabras, en oficinas centrales se recibieron, analizaron y dictaminaron una gran cantidad de expedientes, siendo los correspondientes al registro de planillas para integrar ayuntamientos los que representan el mayor reto.

Como ya quedó establecido, las sesiones en las que se aprobaron los registros que fueron solicitados y aprobados directamente en los consejos electorales municipales, no presentaron inconveniente alguno y todos los actos posteriores al registro sucedieron en las condiciones y tiempos adecuados; sin embargo, el caso de la sesión del Consejo General en la que se determinó la procedencia o no de los registros de candidaturas para ayuntamientos fue distinto.

El 4 de abril de 2021 era la fecha en la que, de acuerdo con la legislación electoral local, se tenía que llevar a cabo la sesión de registro de candidaturas. Sin embargo, por importantes retrasos en la elaboración de los proyectos de acuerdo que serían sometidos a consideración del Consejo General,

[27] Artículo 203, LIPEEG.

esta sesión dio inicio hasta las 23:31 horas de ese día, por lo que, si bien dio inicio en la fecha prevista, por la cantidad de acuerdos y la naturaleza de este tipo de sesiones, era evidente que se iba a concluir hasta el día siguiente; situación que, de entrada, ya descontaba un día en el periodo de campañas electorales.

Los periodos a los que se deben ajustar las campañas son distintos ya que dependen del tipo de elección; para el caso de la gubernatura del estado será de hasta 90 días; para la elección de diputaciones al Congreso del estado, su duración puede ser de hasta 45 días y, tratándose de elecciones de ayuntamientos, de hasta 60 días. En todos los casos, las campañas deben concluir hasta 3 días antes de la celebración de la jornada electoral correspondiente[28].

En el Calendario del proceso electoral local ordinario 2020-2021, se estableció que el periodo de campañas de las candidaturas a cargos de elección popular se desarrollaría de la siguiente forma:

Tipo de elección	Periodo de campaña
Ayuntamientos	5 de abril al 2 de junio de 2021
Diputaciones de mayoría relativa	20 de abril al 2 de junio de 2021
Diputaciones de representación proporcional	No aplica

Tanto en el caso de la procedencia como de la improcedencia de las solicitudes de registro de candidaturas, una vez aprobados los acuerdos, son notificados a las personas postulantes y/o a los partidos políticos. En caso de que las representaciones de los partidos políticos se encuentren presentes en la sesión la notificación se formaliza en el momento de la aprobación de los acuerdos, pero en caso de ausencia partidista, la notificación se debe realizar de manera personal. Además, también debe notificársele al INE —a través del SNR— sobre dichas determinaciones.

A partir de la notificación de los acuerdos que recaigan al registro de candidaturas empieza a correr el plazo para inconformarse. Si la inconformidad proviene de los partidos políticos, el medio de impugnación correspondiente es el recurso de revisión previsto en la ley comicial local, para lo cual

[28] Artículo 203, LIPEEG.

cuentan con un plazo de 5 días siguientes a la fecha de notificación[29]. Si la inconformidad proviene de las personas candidatas o las que hubieran sido postuladas a algún cargo de elección, la determinación de la autoridad electoral puede controvertirse a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía, por considerar que con la actuación del Instituto se actualicen presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado[30] o a algún otro derecho político-electoral.

Durante el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, existieron diversos recursos presentados contra los acuerdos del registro de candidaturas, especialmente contra aquellos en los que se negó el registro. En la siguiente tabla se enlistan aquellos que modificaron o revocaron la determinación tomada por el Consejo General:

Proceso Electoral 2020-2021 **Registro de candidaturas posterior**[31]					
No.	**Acuerdo**	**Expediente**	**Fecha**	**Ayuntamiento o Distrito**	**Partido político**
1	CGIEEG/129/2021	TEEG-REV-34/2021	16/04/2021	Silao de la Victoria	Asociación civil SILAO LIBRE E INDEPENDIENTE
2	CGIEEG/152/2021	TEEG-JPDC-120/2021	19/04/2021	Celaya, Moroleón, Salvatierra y Uriangato	Movimiento Ciudadano
3	CGIEEG/153/2021	TEEG-REV-18/2021 y sus acumulados	20/04/2021	Apaseo el Grande, Celaya, Cortazar, Cuerámaro, Dolores Hidalgo, C.I.N., Guanajuato, Moroleón, Pueblo Nuevo, Salamanca y Tarimoro	Morena
4	CGIEEG/154/2021	TEEG-REV-36/2021	21/04/2021	Acámbaro, Apaseo el Alto, Guanajuato, Irapuato, León, San Felipe, San Francisco del Rincón, San Luis de la	Partido Encuentro Solidario

[29] Artículo 397, LIPEEG.
[30] Artículo 388, LIPEEG.
[31] Elaboración propia con datos de los acuerdos aprobados por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato.

				Paz, Santa Catarina y Victoria	
5	CGIEEG/157/2021	TEEG-REV-14/2021	23/04/2023	Salamanca	Asociación civil SALAMANCA DIGNA
6	CGIEEG/164/2021	TEEG-JPDC-18/2021	24/04/2021	Acámbaro	Asociación civil FIA ING ENRIQUE PÉREZ
7	CGIEEG/169/2021	TEEGREV-12/2021 y su acumulado	25/042021	Celaya	Partido Revolucionario Institucional
8	CGIEEG/183/2021	TEEG-REV-20/2021	27/04/2021	San Miguel de Allende y Uriangato	Partido del Trabajo
9	CGIEEG/185/2021	TEEG-REV-13/2021 y su acumulado TEEG-JPDC-49/2021	28/04/2021	Cuerámaro	Coalición «VA POR GUANAJUATO»
10	CGIEEG/191/2021	TEEG-REV-15/2021 y su acumulado TEEG-REV-23/2021	01/05/2021	Acámbaro Salvatierra	Fuerza por México
11	CGIEEG/237/2021	TEEG-REV-19/2021	07/05/2021	Romita	Fuerza por México
12	CGIEEG/248/2021	TEEG-JPDC-145/2021	16/05/2021	Comonfort	Asociación civil SUMANDO ESFUERZOS POR COMONFORT
13	CGIEEG/251/2021	TEEG-JPDC-159/2021	17/05/2021	San Francisco del Rincón	Morena
14	CGIEEG/258/2021	TEEG-JPDC-168/2021	23/05/2021	Abasolo	Partido de la Revolución Democrática

Como se puede observar en la tabla, las determinaciones de procedencia del registro de candidaturas de la autoridad jurisdiccional electoral correspondiente, así como los acuerdos del Consejo General —mediante los cuales se dio cumplimiento a las determinaciones mencionadas—, tuvieron lugar por lo menos 11 días posteriores al inicio del periodo de campaña. En el caso de la planilla que obtuvo por último su registro para la elección de ayuntamientos, inició su campaña el 24 de mayo de 2021. Es decir, el periodo para desarrollar su campaña fue solo de 10 días antes de la veda electoral.

En el caso específico de la asociación civil SUMANDO ESFUERZOS COMONFORT, obtuvo su registro en la sesión especial del Consejo General del 4 de abril de 2021 mediante el acuerdo CGIEEG/118/202. Por lo que pudo iniciar su campaña electoral el 5 de abril.

Sin embargo, derivado de la renuncia de las candidaturas a sindicatura propietaria y suplente, su registro fue cancelado el 23 de abril de 2021 mediante el acuerdo CGIEEG/158/2021. La asociación civil impugnó esta resolución dentro del juicio para la protección de los derechos político- electorales en el expediente TEEG-JPDC-145/2021. Por lo que, derivado de la sentencia emitida por el TEEG en dicho expediente, el Consejo General del IEEG dejó sin efectos la cancelación del registro de la planilla mencionada el 16 de mayo de 2021 mediante el acuerdo CGIEEG/248/2021. En consecuencia, la asociación civil realizó su campaña en dos periodos distintos.

III.2. Inicio tardío de fiscalización de candidaturas

Como se mencionó en el capítulo 1, el Instituto Nacional Electoral cuenta con la atribución de fiscalización de quienes contienden a los cargos de elección popular; esta atribución es exclusiva de la autoridad electoral nacional y, únicamente podrá ser ejercida por las autoridades locales si les es delegada por el INE. Por ello, la estrecha comunicación y coordinación que debe existir entre la autoridad nacional y las locales, resulta de gran relevancia para que la función fiscalizadora pueda cumplir su finalidad que es vigilar el uso y destino del financiamiento público y privado que se destina para las campañas electorales. En consecuencia, una vez que se realiza la aprobación de registro de candidaturas también es necesario notificar al Instituto Nacional Electoral de la misma. Esta notificación se realiza de forma inmediata a través del Sistema Nacional de Registro Nacional de Precandidatos y Candidatos, cuyo diseño y funcionamiento ya fue abordado en el primer capítulo de este trabajo.

En el caso de las candidaturas independientes, la *Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato*[32] establece entre las prerrogativas y derechos de las candidaturas independientes obtener financiamiento público y privado. Aunado a lo anterior, también se establece

[32] Artículo 320, LIPEEG.

que es obligación de las candidaturas independientes ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña[33]

Para la asignación de financiamiento público para gastos de campaña al que tienen derecho las candidaturas independientes, la misma ley señala que serán consideradas en su conjunto como un partido político de nuevo registro[34]. Es decir, el monto que le correspondería a un partido político de nuevo registro será distribuido entre todas las candidaturas independientes de forma igualitaria, dependiendo del tipo de elección e igualitariamente entre el número de candidaturas registradas por elección. En el caso específico de ayuntamientos, la distribución debe corresponder de forma proporcional al padrón de electores con corte al 31 de julio del año previo a la elección del municipio correspondiente[35].

Asimismo, la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales* (LGIPE) establece que los organismos públicos locales tienen entre sus funciones el garantizar los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y locales; y, en su caso, las candidaturas independientes. Por lo que el Consejo General del IEEG estableció la bolsa total del financiamiento público que le correspondería al conjunto de candidaturas independientes en el acuerdo CGIEEG/039/2020. Por lo que fue necesario redistribuir el financiamiento público para gastos de campaña que le correspondía a cada candidatura independiente posterior a la aprobación de los registros de candidaturas para la elección de ayuntamientos, mediante los acuerdos CGIEEG/129/2021, CGIEEG/157/2021, CGIEEG/164/2021 y CGIEEG/248/2021.

A su vez, ello podía afectar el ejercicio de las prerrogativas para gastos de campaña de las candidaturas independientes que habían obtenido su registro previamente y para las cuales también ya se había determinado el monto al que tendrían acceso.

En el caso de las candidaturas postuladas por un partido político, no es necesario realizar una redistribución de su financiamiento público, ya que, de conformidad con la *Ley General de Partidos*

[33] Artículo 321, LIPEEG.
[34] Artículo 333, LIPEEG.
[35] Artículo 334, LIPEEG.

Políticos[36] y la LIPEEG[37], el financiamiento público para gastos de campaña es ministrado en su totalidad por los propios partidos políticos.

Durante el proceso electoral local 2020-2021, se suscitaron numerosas impugnaciones relacionadas con diversidad de temas, dentro de los cuales se presentó uno relativo con el financiamiento público al que tienen derecho las candidaturas independientes. La impugnación se realizó a través de un recurso de revisión identificado con número de expediente TEEG-REV-16/2021 y su acumulado TEEG-REV-35/2021.

La sentencia a este recurso tuvo como tema principal la interpretación al artículo 333 de la LIPEEG, que establece que las candidaturas independientes tendrán derecho a recibir financiamiento público para sus gastos de campaña, y que para los efectos de la distribución del financiamiento público y prerrogativas, en su conjunto estas candidaturas serán consideradas como un partido político de nuevo registro.

En la resolución dictada por el TEEG se estableció el criterio relativo a que la bolsa total del financiamiento que les corresponde a las candidaturas independientes debería de considerar no solo lo que le correspondería a un nuevo partido político para gastos de campaña —como se había hecho el cálculo por el IEEG—, sino también los montos correspondientes a lo que le correspondería para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y, por actividades específicas[38].

Por lo anterior, el 1 de mayo de 2021, el IEEG realizó una redistribución del financiamiento público entre las candidaturas independientes registradas en cumplimiento a la sentencia referida que ampliaba el monto de financiamiento público de las candidaturas independientes. Esta redistribución se realizó mediante los acuerdos CGIEEG/187/2021 y CGIEEG/189/2021, ya habiendo iniciado las campañas de las candidaturas independientes. También se modificaron los límites del financiamiento privado al que estaban sujetas, ajuste que se dio mediante los acuerdos CGIEEG/188/2021 y CGIEEG/190/2021 emitidos el mismo día.

---

[36] Artículo 83, LGPP.
[37] Artículo 47, fracción II, de la LIPEEG.
[38] De conformidad con los artículos 47 y 48 de la LIPEEG, el financiamiento público que reciben los partidos políticos se clasifica en tres tipos: para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes; para gastos de campaña; y, por actividades específicas por entidades de interés público.

La sentencia dictada por el TEEG que motivó los cumplimientos mencionados en el párrafo anterior, fue recurrida ante la Sala Regional de la Segunda Circunscripción Electoral Uninominal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con residencia en Monterrey, Nuevo León, mediante un juicio de revisión constitucional. A este medio de impugnación le correspondió el número de expediente SM-JRC-72/2021, y la resolución que recayó al mismo fue notificada al IEEG el 20 de mayo de 2021.

En la sentencia señalada se revocó la determinación del tribunal local y resolvió la prevalencia del acuerdo CGIEEG/120/2020 mediante el cual la autoridad administrativa electoral había determinado que el monto total a distribuir entre las candidaturas independientes debería considerar el monto que le corresponde a un partido político de nuevo registro únicamente en lo correspondiente a financiamiento de campaña, razón por la cual se debió modificar nuevamente el monto de financiamiento a distribuir entre las candidaturas independientes registradas.

En cumplimiento a la sentencia señalada, el 25 de mayo de 2021, el Consejo General del IEEG emitió los acuerdos CGIEEG/259/2021 y CGIEEG/261/2021, relativos a la determinación del monto del financiamiento público al que tienen derecho las candidaturas independientes. Ello, a 9 días del término del periodo de campaña.

Por lo que refiere al límite del financiamiento privado de las mismas candidaturas, y toda vez que este no puede ser mayor al financiamiento público al que tienen derecho, el Consejo General del IEEG modificó los montos mediante los acuerdos CGIEEG/260/2021 y CGIEEG/262/2021.

III.3. Reimpresión de boletas electorales

La legislación electoral local es clara al establecer que las boletas electorales deben de obrar en poder del consejo electoral distrital o municipal correspondiente por lo menos 15 días antes del día de la elección[39]. Lo anterior es así, debido a que en los consejos electorales se deben realizar una serie de actos encaminados a garantizar la debida distribución de las boletas y demás documentación electoral entre las mesas directivas de casilla que les correspondan por razón de su competencia territorial. Dentro de las acciones a realizar se encuentra la de contar la cantidad de boletas recibidas, así como

[39] Artículo 223, primer párrafo, LIPEEG.

el sellado y enfajillado de las boletas para su entrega a las presidencias de las mesas directivas de casilla[40].

A su vez, los presidentes de las mesas directivas de casilla recibirán la documentación electoral dentro de los cuatro días previos al anterior de la elección[41]. Por ello, el 23 de abril de 2021, el Consejo General del IEEG aprobó la impresión y distribución de documentación electoral para el proceso electoral 2020-2021, mediante el acuerdo CGIEEG/160/2021.En dicho acuerdo se estableció que la documentación electoral debía de estar en posesión de las presidencias de los consejos distritales y municipales entre el 18 y 22 de mayo de 2021. Asimismo, se señaló que el 30 de abril de 2021 sería la fecha límite para modificar las boletas electorales para la elección de ayuntamientos y diputaciones. Lo anterior, para asegurar su producción y distribución. La fecha límite para la impresión de las boletas correspondientes sería el 20 de mayo.

No obstante, los registros de planillas señalados en la tabla titulada "Registro de candidaturas posterior" contenida en este capítulo, se realizaron una vez concluida la fecha límite de modificación de boletas; y la mayoría de ellas fue posterior a la fecha límite para la impresión de las mismas. Por lo anterior, el Consejo General del IEEG consideró que era procedente la reimpresión de dichas boletas electorales, en aras de garantizar el principio de certeza que rige los procesos electorales. Ello, con motivo de la situación derivada de las sentencias emitidas, que habían colocado a estas candidaturas en un supuesto extraordinario.

El propósito de la reimpresión fue que la ciudadanía estuviera en posibilidad de emitir su voto con la totalidad de las opciones de candidaturas impresas en las mismas. Aunque los acuerdos de registro fueron públicos y las candidaturas tuvieron acceso al periodo de campaña, el hecho de que no aparecieran en las boletas podría causar confusión en la ciudadanía respecto a la participación de las candidaturas que se aprobaron de forma posterior. Es decir, la reimpresión de boletas electorales abonó a la equidad y certeza de la contienda electoral al momento de la emisión del voto en las urnas.

En este caso, el Consejo General, también tomó en cuenta lo señalado sobre la distribución de las boletas electorales. Si bien, existieron casos específicos en los que no podrían entregarse a los

[40] Artículo 223, fracción V, LIPEEG.
[41] Artículo 224, primer párrafo, LIPEEG.

consejos distritales y municipales respectivos en los plazos señalados, sí podían entregarse con anticipación suficiente para que se llevara a cabo el conteo, sellado y enfajillado correspondiente Además de ser entregadas de manera oportuna a las presidencias de las mesas directivas de casilla.

En los casos en los que al momento de la emisión del acuerdo mediante el cual se concedía el registro de candidaturas ya hubiesen sido entregadas las boletas a los consejos señalados, se instruyó su inutilización.

III.4. Percepción de confianza institucional

Con la multiplicidad de factores que se presentaron al momento de la emisión de los acuerdos por parte del máximo órgano de dirección del IEEG, mediante los cuales se otorgó o negó el registro de candidaturas, se proyectó descontrol en el desarrollo del procedimiento, lo que generó suspicacias y desconfianza hacia la autoridad electoral. Como ejemplo de estos factores cito los siguientes: las circunstancias que rodearon la sesión en la que fueron aprobados los registros, así como los medios de impugnación contra los acuerdos que derivaron en revocaciones o modificaciones por parte del TEEG, las modificaciones al financiamiento para las candidaturas independientes, los reportes "tardíos" al INE, los inicios posteriores de las campañas electorales.

Esto se vio reflejado al exterior a través de notas periodísticas[42], manifestaciones por parte de las representaciones partidistas en sesiones del Consejo General, reclamos de ciudadanía postulada, entre otras cuestiones; y, al interior, con una serie de señalamientos por parte de consejeras y consejeros a las áreas involucradas por no haber controlado debidamente el procedimiento, así como entre las mismas áreas operativas involucradas.

Este daño a la percepción de confianza sigue presente en el imaginario colectivo incluso en el año en curso al momento de elaboración del presente trabajo de experiencia profesional, y es uno de los factores a tener en cuenta para mejorar en el próximo proceso electoral local, máxime que, para este proceso local 2023-2024, se involucrará también la elección a la gubernatura del estado.

[42] Se pueden consultar algunas notas periodísticas en el anexo de esta obra.

En aras de identificar áreas de oportunidad en las que se pueda mejorar desde el punto de vista operativo, se realizaron algunos ejercicios de autoevaluación desde el interior de la institución para evitar repetir los errores del pasado proceso, así como los puntos que se puedan atender de una manera más eficiente.

De la misma manera, por primera vez en la historia del Instituto, se contrató asesoría externa para evaluar el proceso electoral, ejercicio que, si bien no fue motivado por el procedimiento de registro de candidaturas sino porque se tenía previsto hacer desde antes del inicio del proceso electoral pasado, sí sirvió para detectar entre muchos puntos de atención, algunos motivados por el tema del presente trabajo.

Comentario de cierre

Las circunstancias que se enmarcaron el procedimiento de registro de candidaturas del proceso electoral local ordinario 2020-2021, tuvieron una complejidad adicional a las que se habían presentado en procesos electorales anteriores, empezando con la emergencia sanitaria que implicó un mecanismo para la recepción de la documentación que presentaron los partidos políticos.

Uno de los aspectos más observados y cuestionados fue la tardanza en la emisión de los acuerdos y la propia celebración de la sesión pública en condiciones atípicas. Por sí sola, esta sesión se tradujo en complicaciones directas para todas las partes involucradas, ya que no se tuvo certeza del proceso de toma de decisión que motivó la negativa de registro a las personas aspirantes a ser candidatas. Para los partidos políticos, fue un punto de partida para cuestionar fuertemente el trabajo realizado por parte del IEEG.

Por su parte, para el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y para el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, como autoridades electorales, representó un aumento importante en la cantidad de impugnaciones presentadas y en la judicialización del procedimiento de registro, lo que de manera natural retrasó el inicio de algunas campañas electorales. Finalmente, para la ciudadanía también implicó un reto porque se enfrentaba a un abanico de más de 11 candidaturas (planillas o fórmulas) en algunos casos, para cada tipo de elección.

Es decir, si bien existen periodos determinados para el registro de candidaturas, también existen acciones posteriores a esta etapa que se encuentran íntimamente vinculadas con los resultados del

registro y pueden incidir en las determinaciones del Consejo General del IEEG sobre dicho registro. Por ende, ello también repercute en el desarrollo de las etapas posteriores y sobre los propios comicios, ya que una mala decisión o determinación en esta serie de actos puede verse reflejada en las propias boletas electorales que se utilizan el día de la jornada electoral.

Así, cualquier problema que se presente en el registro de candidaturas puede tener repercusiones para facilitar o complicar el ejercicio de las atribuciones que tienen las autoridades administrativas electorales, tanto nacional como local, razones por las que se debe tener especial control y cuidado en este procedimiento para evitar errores en las etapas subsecuentes que, en lugar de verse como una posibilidad, se perciban como un riesgo o deficiencias en la organización de los procesos electorales, porque esto puede mermar la confianza en los resultados que brinda la institución electoral.

Capítulo IV
Aspectos de mejora para el próximo proceso electoral

En el ámbito electoral se suele decir que cada proceso electoral es diferente a todos los demás que se han realizado. Esto se debe a que cada uno de ellos se lleva a cabo en un contexto social y político distinto debido a que la sociedad evoluciona a partir del conocimiento y reconocimiento de derechos y obligaciones, así como la manera de exigirlos y ejercerlos de una forma más plena y consciente.

Partimos desde la premisa que todos los actores sociales y políticos deben ser parte de esta evolución, empezando con la ciudadanía, que cada vez se va percibiendo a sí misma como el centro de la implementación de políticas públicas que afectan de manera directa o indirecta sus entornos; hablamos pues, de una ciudadanía mayormente comprometida con la toma de decisiones en el espacio público, motivada por una perspectiva más humana e inclusiva.

Con este involucramiento en los procesos democráticos, se van actualizando algunos de los aspectos que forman el concepto de democracia de Linz, a través de la formulación y proclamación de alternativas políticas en la sociedad que, entre otras cosas, posibiliten la libre competencia entre liderazgos en un entorno pacífico, revalidando periódicamente el derecho para gobernar (Linz, 2007), lo cual se cristaliza en gran parte con la realización de los procesos electorales federales y locales.

Basta con voltear a ver los procesos electorales realizados en 2020-2021, que tuvieron como nota característica la emisión de acciones o medidas afirmativas por parte de las autoridades electorales, a fin de que grupos en situación de vulnerabilidad o históricamente discriminados, pudieran tener una posibilidad real de acceso a los cargos públicos. Esta situación reflejó, en gran parte, el mayor involucramiento de distintos sectores de la sociedad, a través de demandas cada vez más marcadas, para exigir el goce y ejercicio pleno de sus derechos político-electorales.

Las adecuaciones normativas y operativas que se realizan para atender estas demandas y mejorar los procesos que se llevan a cabo, reflejan al momento de su aplicación áreas de mejora que es importante atender para maximizar la eficiencia y eficacia de la labor que desarrollan los organismos electorales, así como los mecanismos que implementan para la consecución de sus fines constitucionales y legales.

Así, en este capítulo, se revisan a la luz del marco teórico, las actividades y prácticas que fueron implementadas por el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, a fin de llevar a cabo el procedimiento de registro de candidaturas (algunas de ellas distintas a lo que se había hecho en procesos electorales anteriores), así como las fallas u omisiones detectadas que complicaron su desarrollo e hicieron que sus resultados fueran cuestionados por los actores políticos involucrados en el procedimiento.

IV.1. Aspectos detectados desde la institución

El Instituto Electoral del Estado de Guanajuato se ha destacado por ser un organismo electoral local de avanzada desde su creación en 1995; de hecho, fue el primer organismo electoral en todo el país cuyo órgano de dirección fue totalmente ciudadanizado, lo que desde sus inicios sentó las bases de una institución sólida y confiable.

Con la reforma electoral, constitucional y legal, realizada en 2014, se creó el Sistema Nacional de Elecciones. Esto trajo nuevas reglas tendentes a equilibrar la competencia en los procesos electorales, limitar la intervención de las autoridades electas en las campañas, establecer competencias específicas en la materia, tanto para la autoridad nacional como para las locales, fortalecer la fiscalización a partidos políticos, reelección en determinados cargos, establecer el funcionamiento de las autoridades electorales a través de comisiones. Estos cambios motivaron una reingeniería normativa interna y la implementación de nuevos procedimientos al interior de la institución.

Además, en 2019 se incorporó la paridad como principio constitucional, lo que también arrojó más responsabilidades a las autoridades electorales para verificar que los partidos políticos y candidaturas independientes respetaran dicho principio en las postulaciones que realizan y, en casos específicos, incluso realizar ajustes en candidaturas electas. Asimismo, en 2020, se introdujo el concepto de violencia política en razón de género en la materia electoral, acompañado de más atribuciones enfocadas a la atención, prevención y vigilancia del tema desde la autoridad electoral local.

Tanto el concepto de paridad como el de violencia política en razón de género, son muestra de que la democracia mexicana ha ido avanzando en aras de garantizar realmente la participación política de hombres y de mujeres, con la posibilidad de disenso y oposición (Dahl, 1970).

Así, con cada organización de elecciones se fueron detectando áreas de oportunidad, ya sea desde el punto de vista operativo o jurídico, aspectos que siempre eran identificados desde el interior de la institución. No obstante, para el pasado proceso electoral local ordinario 2020-2021 se visualizó que era necesaria una evaluación a cargo de un ente externo para poder apreciar estas áreas de oportunidad desde una perspectiva distinta a la de las personas involucradas en la planeación, organización y ejecución de todas las actividades que se realizaron dentro de dicho proceso.

Esta evaluación fue desarrollada por *Politeia, consultores en evaluación.* De manera específica para el registro de candidaturas, la consultora utilizó una metodología de evaluación de procesos y propuestas gobernabilidad. En el documento de evaluación (Politeia, 2022)[43], la metodología utilizada se describe de la siguiente forma:

> Una evaluación de procesos busca detectar los principales problemas o "cuellos de botella" en los procesos, así como identificar buenas prácticas. Se centran en la "función de producción" de un programa público desde el punto de vista de las actividades involucradas y sus elementos como procedimientos, ejecutores, responsables y otros (Arenas, 2021). Arenas señala que este tipo de evaluación se basa en el uso de técnicas cualitativas y cuantitativas, con un amplio uso de información primaria a partir de entrevistas y visitas a terreno. La interpretación y evaluación de la información recopilada se centrará en el análisis experto del equipo evaluador a partir de la información disponible, la verificación de los procesos en el lugar en que se desarrollan y el análisis de la información cuantitativa de los indicadores y, en su caso, de la realización de encuestas. Su metodología considera a los procesos como flujos insumo-producto que desarrolla la organización pública. Otro enfoque menos lineal o ingenieril es el del CONEVAL que propone a la evaluación de procesos como un estudio de corte cualitativo en el que el análisis y la descripción a profundidad proporcionen evidencia empírica suficiente para comprender y explicar la operación de un programa, sus relaciones en el contexto social, cultural, político e institucional (2013). El enfoque del CONEVAL es más hacia una evaluación de la implementación en el que se analice el proceso en el contexto, con sus diferentes interrelaciones con otros procesos sociales, políticos e incluso gubernamentales (otros programas). El problema de los términos

[43] Evaluación del proceso electoral 2020-2021, Politeia Consultores en evaluación, mayo 2022.

de referencia del CONEVAL es que no exponen propiamente un método, sino que solo marca grandes “tipos de análisis”: de gabinete y de trabajo de campo.

Para esta evaluación, y con base en la experiencia, hemos optado por una mezcla de ambas metodologías. Se consideran los siguientes elementos:

a) Definición de los procesos (alcance en cuanto inicio y fin)
b) Identificación de actores y su marco normativo
c) Elaboración del flujograma a gran escala (mapeo) y su descripción
d) Identificación de puntos clave a analizar a partir de los criterios de evaluación
e) Recolección de información (trabajo de campo)
f) Sistematización de la experiencia (relatoría)
g) Evaluación de criterios
h) Definición de hallazgos, recomendaciones y conclusiones

Dentro de los hallazgos de dicha evaluación se destacan los siguientes:

a) Organización del personal.
b) Capacitación.
c) Sistema informático
d) Construcción de acuerdos del Consejo General del IEEG.
e) Operación del SNR.

Respecto la organización del personal y capacitación, se detectó que los periodos de contratación no fueron los adecuados, ya que, en algunos casos, como el de las personas coordinadoras, se contrataron con mucha antelación pensando en la capacitación que estarían recibiendo; sin embargo, en los hechos esto no sucedió, y al momento de empezar con el periodo de registro de candidaturas, no fue este personal el que tomó las riendas del proceso debido a que se les utilizó en la atención de asuntos jurídicos diversos y se tuvo que echar mano de personal adscrito a la Secretaría Ejecutiva y a la propia Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral (asesoras y asesores, coordinadora de planeación, coordinadora de comisiones, personal de apoyo, entre otras).

Además, el procedimiento adoleció de establecer con precisión las tareas que realizarían cada una de las personas contratadas conforme el cargo para el que se les contrató (coordinadores y auxiliares de

registro), así como de una adecuada división de los expedientes desde la mesa de recepción para ser distribuidos de manera equitativa entre los diferentes grupos de trabajo.

Por otra parte, no se elaboraron manuales de capacitación, lo que se reflejó, entre otras cosas, en que a las personas auxiliares de registro (capturistas) les faltó una capacitación más focalizada, tipo taller, para estar en condiciones de desempeñar su trabajo con mayor eficiencia y, sobre todo, con mayores herramientas para detectar errores.

Asimismo, la cantidad de personas contratadas como auxiliares de registro fue insuficiente, ya que, si bien se contaba con 45 personas para la realización de este trabajo, únicamente se previeron para auxiliar con el registro de candidaturas y no para el SNR, con el que finalmente terminaron apoyando por la cantidad de documentos que requerían revisión y carga en los sistemas utilizados. De este modo la carga de trabajo fue demasiada para estas personas.

Derivado de lo anterior, las jornadas de trabajo fueron extenuantes, lo que se vio reflejado en colapsos de salud para algunas de las personas, en deserción, sustitución y falta de personal, lo que naturalmente complicó el desarrollo de las actividades dentro de los limitados plazos legales para realizarlas.

Otro aspecto de suma importancia fue el relativo al sistema informático utilizado para el registro de candidaturas, que presentó muchas deficiencias, entre las que se destaca el excesivo tiempo para poder cargar y consultar la información, así como el descontrol en el otorgamiento de claves de acceso al mismo y la falta de un perfil de acceso únicamente de consulta para evitar pérdida de información. También hubo fallas en la generación de reportes y en el establecimiento de las reglas aplicables al registro conforme la normativa y los acuerdos del Consejo General.

Ahora bien, la construcción de los acuerdos para aprobación del Consejo General fue una de las fases con mayores dificultades por deficiencias en la coordinación de las áreas involucradas, es decir, entre Secretaría Ejecutiva y la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral.

Por una parte, la Secretaría Ejecutiva tenía la custodia de los expedientes físicos, que fueron debidamente integrados y organizados por cada una de las mesas de trabajo; además, se formaron los expedientes electrónicos con los documentos digitalizados, los cuales estuvieron disponibles para su

consulta por medio del sistema de registro de candidaturas, esto para evitar la manipulación de los documentos por personal ajeno a Secretaría Ejecutiva.

Por otro lado, la Unidad Técnica Jurídica no hizo uso del sistema para ir revisando el estatus de los expedientes e ir adelantando la elaboración de los acuerdos, lo que hubiera facilitado su trabajo, ya que hubo partidos políticos que cumplieron con todos los requisitos y requerimientos necesarios incluso antes de que concluyera el periodo de registro, lo que abría la posibilidad de elaborar los acuerdos con antelación. No obstante, la unidad jurídica determinó esperar a la conclusión del periodo de registro para construir la totalidad de los acuerdos, lo que limitó el tiempo que tenían para cumplir con esta encomienda, máxime si tomamos en cuenta que optaron por volver a revisar los documentos que contenían cada uno de los expedientes físicos, pasando por alto la revisión y validación previa que ya había realizado Secretaría Ejecutiva.

Otro aspecto relacionado con esta fase del registro de candidaturas fue que no hubo un formato estandarizado para la elaboración de los proyectos de acuerdo, lo cual abonó a que no se contara con los proyectos de acuerdo de manera anticipada, aunado a que, en su contenido, específicamente en la parte de fundamentación, se dejó de observar una jurisprudencia de la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación que posibilita el registro de planillas incompletas.

Finalmente, el aspecto relacionado con el SNR fue un factor fundamental que complicó el procedimiento de registro de candidaturas, debido a que, como ya lo mencionamos, se tuvo que disponer de personal contratado específicamente para registro de candidaturas como personal de apoyo para la validación de información del SNR, para atender personalmente a candidaturas independientes y partidos políticos y, para digitalización y fotocopiado de documentación requerida para este sistema nacional.

IV.2. Conclusiones de la Evaluación del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021

Conforme lo determinado en el documento denominado Evaluación del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, el procedimiento de registro de candidaturas fue realizado de acuerdo con las disposiciones legales y normativas aplicables y dentro de los plazos establecidos para ello, en los que se llevó a cabo la recepción de expedientes, la revisión documental, la elaboración de los requerimientos, la verificación del cumplimiento de los mismos, la integración y organización de los

expedientes tanto físicos como electrónicos, y la elaboración de los acuerdos para su discusión y votación en sesión pública.

Es precisamente en los acuerdos de registro en donde se refleja finalmente el trabajo operativo que se menciona en el párrafo anterior y en donde se exponen las razones jurídicas por las que se determina otorgar o negar un registro, que se traduce en motivación y fundamentación.

Los acuerdos en los que se determinó negar el registro de candidaturas carecieron de una debida fundamentación, porque, como se ha establecido, no se aplicó la jurisprudencia 17/2018 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que además de establecer la obligatoriedad para los partidos políticos de presentar fórmulas completas en la postulación de sus candidaturas, con el fin de garantizar la correcta integración de los ayuntamientos, también establece la posibilidad de que las autoridades administrativas electorales registren planillas incompletas a fin de salvaguardar el derecho de las personas que fueron debidamente postuladas en fórmulas completas a ser electas, respetando siempre el principio de paridad.

Así, las negativas de registro fueron impugnadas ante el Tribunal Estatal Electoral de Guanajuato, que finalmente determinó revocar estos acuerdos y ordenó al IEEG que otorgara los registros correspondientes, lo que dejó de manifiesto que, independientemente de que la legislación electoral local establece que únicamente se pueden registrar las candidaturas a los ayuntamientos cuando las planillas estén completas (disposición que se aplicó estrictamente por el Consejo General del Instituto), lo cierto es que como autoridad electoral se tenía un deber de observar la jurisprudencia referida, con lo que las negativas de registro se hubieran reducido al mínimo.

Al respecto, en la propia evaluación se determinó lo siguiente:

> Si bien el error último que llevó a esta situación se puede atribuir al desconocimiento de la Jurisprudencia 17/2018 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación por parte tanto del titular de la UTJCE como del personal a su cargo, este tan solo es el último eslabón de una cadena de errores y problemas que inician desde la planeación del proceso.

También identificó puntualmente los aspectos problemáticos del procedimiento de la siguiente forma:

> Como ya se revisó previamente, la ejecución del registro de candidaturas se enfrentó a múltiples problemas: sobrecarga del equipo de la CPPP por la incapacidad de los partidos políticos para registrar a sus candidatos y por la obligación de verificar la documentación de todos los candidatos registrados; el sistema SRC fue sumamente lento; las solicitudes de registro presentadas por los partidos políticos se presentaron desordenadas y sin la documentación; faltó un método estandarizado para precisar las observaciones que eran necesarias para elaborar los requerimientos; los coordinadores generales no tenían los conocimiento necesarios para elaborar los requerimientos; fue insuficiente el personal, lo que se tradujo en una sobrecarga de trabajo, deserción y afectaciones a la salud del personal y hubo una posible vulneración del SRC por la asignación indiscriminada de usuarios con nivel de administrador.

Respecto del sistema informático, la evaluación determina que una de sus principales deficiencias fue su funcionamiento excesivamente lento, tanto para la carga y guardado de la información, pero, el mayor error cometido fue el haber proporcionado accesos de administrador a personas que no tenían que ver directamente con el propio procedimiento de registro, lo que derivó en alteraciones en los registros electrónicos e, incluso, en pérdida de información. Además, las áreas que tenían que hacer uso del expediente digital, como lo fueron la Coordinación de Prerrogativas a cargo del SNR y la Unidad Técnica Jurídica y de lo Contencioso Electoral, no utilizaron el sistema lo que llevó a la manipulación de los expedientes físicos de manera innecesaria, rompiendo la cadena de custodia, pudiendo provocar la posible alteración de esos expedientes.

Por supuesto, en la Evaluación también se detectaron buenas prácticas de este procedimiento, pero para efectos de este trabajo no se abordan, ya que el enfoque va orientado a solventar los aspectos que generaron una problemática tanto al interior como al exterior de la institución.

Los aspectos abordados hasta este momento son solo algunos de los múltiples factores que incidieron para que el procedimiento de registro de candidaturas se viera como un área de oportunidad en la mejora de la gestión pública, es decir, detectar aquellas áreas en las que se tienen que implementar cambios, como lo es la planeación adecuada de los recursos humanos y materiales que se requerirán, para que el IEEG esté en condiciones de brindar un mejor servicio a los partidos políticos, candidaturas independientes y a la ciudadanía que aspira a ser postulada como candidata a un cargo de elección popular.

IV.3. Plan de atención a hallazgos

Los hallazgos detectados a través de la Evaluación del Proceso Electoral 2020-2021 son una base cierta a partir de la cual se pueden construir mejores procedimientos en todos aquellos aspectos que fueron evaluados, siendo el registro de candidaturas uno de los más importantes porque de su éxito real y de la percepción de éxito que se proyecte, se va consolidando la confianza de los diversos actores políticos en la autoridad electoral estatal.

A partir de estos hallazgos, se ha empezado a diseñar un plan de atención general encabezado por la Secretaría Ejecutiva, pero con la opinión e involucramiento activo de las demás áreas operativas del Instituto.

De manera particular, para el procedimiento de registro de candidaturas, este plan está enfocado a la organización de personal con una proyección real de las personas que se requerirán, el mejoramiento de perfiles requeridos y definición de puestos, el establecimiento de un horario escalonado de ingreso para abatir el agotamiento extremo y las jornadas de trabajo extenuantes; además, se planea capacitación normativa y práctica, e implementación de manuales específicos tanto para el sistema tecnológico como de ruta a seguir durante el procedimiento.

Se planea también fortalecer el involucramiento de los partidos políticos no únicamente como usuarios o beneficiarios del procedimiento, sino como corresponsables en la carga de documentación e información necesaria dentro de los plazos legales establecidos para ello, a través de un sistema de registro de candidaturas en línea con acompañamiento por parte de la autoridad electoral a través de capacitación en su uso, antes y durante el periodo de registro.

Por ello se trabaja actualmente en el desarrollo de un nuevo Sistema de Registro de Candidaturas en línea que estará sujeto a una auditoría externa, con diversificación de usuarios con permisos específicos que únicamente les permitan acceder a las funciones que se requieran dependiendo del tipo de usuario, que contenga, además, un repositorio de información vinculada con el registro de candidaturas (leyes aplicables, lineamientos, acuerdos del Consejo General, formatos, manuales o cualquier otro documento necesario), y que los requerimientos por incumplimiento de requisito, así como las notificaciones de los mismos, sean generados automáticamente con la información que se desprenda del propio sistema.

Con la implementación del nuevo sistema y la implementación de mejoras en la selección y capacitación del personal, se proyecta dar certeza a los actores políticos y a la propia autoridad electoral sobre el procedimiento de registro de candidaturas en el estado de Guanajuato a través de la estandarización y orden de las etapas que lo componen. Se busca garantizar que tanto partidos políticos como candidaturas independientes realicen la carga de la documentación necesaria de manera virtual, de este modo todas las personas involucradas sabrán en tiempo real el estatus de la presentación y revisión de su documentación.

De este modo se mejoraría considerablemente la calidad en la gestión pública de este procedimiento en particular, ya que se estarían optimizando los recursos materiales y humanos por medio del uso de tecnologías de la información y se simplificaría el tiempo de revisión de los expedientes, ya que se pudiera ir avanzando en revisiones parciales conforme se vaya realizando la carga de información. Asimismo, se prevé que la consulta de la información relativa al registro de candidaturas esté permanentemente disponible para agilizar el cotejo de información requerida por el SNR, lo cual se estaría fortaleciendo con la contratación de personal específico para hacer esta función.

Comentario de cierre

Como podemos ver, el procedimiento de registro de candidaturas no es responsabilidad exclusiva de la autoridad electoral; necesita de la participación activa y responsable de los partidos políticos y candidaturas independientes en la presentación de sus solicitudes y la integración debida de la documentación que tienen que acompañar para el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad exigidos por la ley electoral. En la práctica, solo unos cuantos partidos políticos realizan esta actividad en el tiempo y forma debidos, lo que de suyo complica la labor revisora y dictaminadora de la autoridad electoral, ya que, incluso se tuvieron casos en los que se presentaron únicamente credenciales de elector sin ninguna documentación adicional.

El registro de candidaturas también tuvo diversas problemáticas al interior de la institución, entre ellas la falta de un área única responsable de la totalidad del proceso, la falta de coordinación entre las áreas involucradas y la presentación del 90 por ciento de los expedientes de registro el último día del plazo en oficinas centrales.

Toda esta problemática, si bien fue solventada, puso de manifiesto áreas de oportunidad importantes para mejorar en el próximo proceso electoral 2023-2024, como lo son malas prácticas por parte de

los partidos políticos al momento de presentar sus solicitudes y la documentación que tienen que acompañar a las mismas, así como la necesidad de la implementación de un mejor sistema tecnológico que facilite la gestión documental a través de expedientes digitales y no físicos.

El conocimiento de las normas aplicables y los criterios jurisprudenciales es otro aspecto básico de mejora, ya que la observancia de la jurisprudencia hubiera disminuido drásticamente el número de impugnaciones por la negativa de registros, además que hubiera permitido el inicio de las campañas electorales al mismo tiempo para todos los partidos políticos.

Por todo lo anterior, resulta necesario llevar a cabo la atención a los hallazgos detectados por la Evaluación del Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021, en aras de mejorar la gestión de este procedimiento neurálgico dentro del proceso electoral en el estado de Guanajuato.

Adicionalmente a lo detectado desde el proceso de evaluación formal al que se ha hecho referencia, me parece importante aportar mi enfoque de algunos aspectos del procedimiento de registro de candidaturas.

Desde mi perspectiva, derivado del contexto de pandemia, del principio de paridad constitucional y del impulso que se dio a las acciones afirmativas a favor de grupos de la sociedad en situación de vulnerabilidad para que se les postule a cargos de elección popular, se tuvo que innovar en aspectos que se venían realizando de la misma manera desde la primera elección organizada por el IEEG en 1995, porque independientemente de las reformas electorales implementadas desde esa fecha, en el marco normativo que regula el registro de candidaturas realmente no ha habido modificaciones sustanciales.

De manera específica, la pandemia nos hizo implementar una manera más ordenada de recibir la documentación, se estableció un sistema de citas y de turnos que resultó muy eficiente y útil, aunado a que se limitó la asistencia de personas a la presentación de solicitud, prácticas que de manera conjunta evitaron la concentración de personas al momento de la presentación de las solicitudes que, históricamente era el equivalente al primer acto de campaña para las personas postuladas por los partidos políticos.

También se tuvo un mejor diseño en la previsión de contratación de personal que se consideró para atender el procedimiento de registro; sin embargo, a pesar de esto, al no cubrir con perfiles de

contratación más especializados en temas jurídicos para atender la elaboración de requerimientos, la realidad de la conformación de los equipos de trabajo superó a la planeación y no resultó eficaz ni eficiente la manera en que finalmente se distribuyó la gran carga de trabajo.

Derivado de lo anterior, a pesar de haberse distribuido de manera equitativa los expedientes a revisar, hubo equipos de trabajo que casi al terminar el plazo para culminar con la revisión contaban con un importante rezago y, tomando en cuenta el ritmo de trabajo que habían demostrado tener, resultaba prácticamente imposible que pudieran culminar con sus revisiones. Por ello, la mayoría de estos expedientes se tuvieron que turnar a otros equipos que habían demostrado gran eficiencia, lo que ocasionó molestias en el personal afectado con dicha redistribución de trabajo.

Desde mi perspectiva, esto se pudo solventar de manera previa si al momento de detectar los equipos "débiles" hubiéramos realizado una reestructura para formar equipos más grandes de revisión a cargo de las personas líderes de equipo a las que se les había detectado mejor desempeño, para que a través de su supervisión directa se pudiera solventar de mejor manera la carga de trabajo.

Otro aspecto que considero relevante para que el procedimiento de registro de candidaturas sea exitoso, es la corresponsabilidad de los partidos políticos en la conformación de sus expedientes para que se presenten completos, en orden, a tiempo, lo que, de manera natural se vería reflejado en menor tiempo dedicado a la revisión y, por ende, menos requerimientos, situación que no aconteció ya que, como ya se mencionó a lo largo de este trabajo, un gran porcentaje de los expedientes fueron presentados incompletos, en desorden y en el último minuto del día en que se vencía el plazo de registro.

Un aspecto que no se ha abordado a lo largo de este trabajo está relacionado con los aspectos positivos en la conformación de los equipos de revisión y validación de expedientes, siendo uno de estos el haber contado con personal comprometido con la realización de su trabajo a pesar de que algunas personas no contaban con el perfil idóneo para el tipo de actividades que se requerían. Esto se vio reflejado en que, a pesar de los problemas que se presentaron en el desarrollo de las actividades, el trabajo operativo de revisión, análisis e integración de expedientes fue un trabajo cuidado y exhaustivo, tan es así, que en los casos que se pidió revisión de los mismos en plena sesión de Consejo, no se detectó ninguna inconsistencia documental.

Es decir, el trabajo operativo se materializó en expedientes completamente revisados y verificados a través de la impresión de las conformaciones de cada planilla para ayuntamientos o fórmulas de diputaciones (proporcionadas por el sistema de cómputo de registro de candidaturas), las cuales fueron pegadas al exterior de cada uno de los expedientes sellados, como comprobante de su contenido. Si la planilla o fórmula se encontraba completa, cada una de las personas candidatas cumplía con todos los requisitos; en caso de que aparecieran planillas o fórmulas incompletas, era indicativo que la persona o personas faltantes no cumplía con todos los requisitos.

Con el control referido se pretendió que únicamente se abrieran aquellos expedientes en los que se reflejaba alguna inconsistencia y, una vez abiertos, en el expediente individual por candidatura, se especificaba el documento o documentos faltantes. En otras palabras, no había razón alguna para que por parte del área jurídica se hiciera una nueva revisión de los expedientes completos, situación que provocó atrasos y manipulación documental innecesaria.

Por ello, una de mis principales reflexiones en el análisis del procedimiento de candidaturas es que debe de partir de una adecuada gestión de actividades, distribución clara de competencias y definición de rutas de atención a las diferentes fases por las que transita dicho procedimiento; estoy convencida que de haber tenido claros estos aspectos, los proyectos de acuerdo para la aprobación o negativa de los registros hubieran estado a tiempo y, por ende, la sesión de registro se hubiera desarrollado en condiciones ordinarias de horario y duración.

De este modo, el cuestionamiento hubiera sido únicamente por la negativa del registro a planillas incompletas, cuestión meramente jurídica, y no por el trabajo operativo realizado, en el cual estuve involucrada directamente.

Conclusiones

El presente trabajo de experiencia profesional da cuenta de uno de los procedimientos más complicados y trascendentes dentro del desarrollo de un proceso electoral, que es el procedimiento de registro de candidaturas a cargos de elección popular, por parte de los partidos políticos y por las candidaturas independientes.

De acuerdo con el sistema electoral mexicano, las autoridades administrativas electorales, nacional y locales, tienen a su cargo la organización de las elecciones para la renovación de los cargos de elección popular, procesos mediante los cuales la participación ciudadana y voluntad popular se traduce en votaciones libres, pacíficas y periódicas, en las que la ciudadanía decide quiénes gobernarán de entre las diversas propuestas políticas disponibles, las cuales se cristalizan a través del involucramiento de los partidos políticos.

Así, principalmente, es a través de estas entidades de interés público que las personas pueden ser postuladas a distintos cargos de elección popular dependiendo del ámbito geográfico en el que se desarrolle la elección. Tratándose de Guanajuato, los cargos que son electos a través del voto libre y secreto son: gubernatura del Estado, diputaciones al Congreso local e integrantes de los 46 ayuntamientos que conforman la entidad. Además, existe también la figura de las candidaturas independientes como alternativa de acceso a los cargos de elección popular.

A través del análisis realizado en cada uno de los cuatro capítulos de este trabajo se da cuenta de múltiples aspectos que incidieron en la etapa de registro de candidaturas.

Como ha quedado plasmado en el desarrollo del presente documento, uno de los aspectos más relevantes para que un proceso electoral se considere exitoso es que las personas registradas como candidatas cumplan con los requisitos de elegibilidad y documentales previstos en la ley de la materia, así como con las disposiciones normativas que emita la propia autoridad electoral relacionadas con aspectos de fiscalización o con acciones afirmativas. Este cumplimiento de requisitos legales y normativos se verifica a través de la revisión de los expedientes documentales que son sometidos a consideración de la autoridad electoral.

El procedimiento de registro de candidaturas es uno de los más complejos por la brevedad de los tiempos para llevarlo a cabo y por la cantidad de documentación a revisar, cotejar y, en su caso, requerir documentación faltante, aunado a la multiplicidad de actores políticos que intervienen en el procedimiento referido. Ante esta complejidad, es que en el pasado proceso electoral local ordinario el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, implementó mecanismos operativos para solventar la enorme carga de trabajo que implica atender el registro de candidaturas en un marco de pandemia, lo que proporcionó una oportunidad única de realizar este procedimiento de un modo distinto.

Como se señala en el capítulo cuatro, históricamente el registro de candidaturas estaba marcado por una importante afluencia de personas, al ser un equivalente del arranque de campaña, lo cual dificultaba la gestión de la recepción y custodia de los expedientes. Por lo anterior, la eficiencia en el procedimiento de registro de una candidatura era baja. Era necesario implementar mayores recursos en la vigilancia de los expedientes, así como en el ingreso de personas externas a la institución debido a que intentaban ingresar documentación adicional al área de expedientes, sobre todo al cierre del registro de candidaturas.

Precisamente con la implementación de este nuevo diseño operativo, combinado con las actividades que necesariamente se tienen que realizar para llevar a cabo la recepción, análisis y revisión de los expedientes de candidatas y candidatos, las personas que estuvimos a cargo de su implementación (dentro de las cuales me encontraba), detectamos áreas de oportunidad que se aprovecharon para ordenar el procedimiento en el pasado proceso electoral 2020-2021, tales como: la creación de un sistema de citas y turnos para atender a partidos políticos y candidaturas independientes; la organización del personal en equipos de trabajo y mesas para una mejor distribución; el establecimiento de un buzón electrónico para realizar notificaciones; y, la supervisión directa en la elaboración de los requerimientos.

No obstante la implementación de buenas prácticas, la realidad de la carga de trabajo superó las expectativas que se tomaron en cuenta para la planeación del procedimiento. Esto es así, porque se careció de perfiles más adecuados para integrar las mesas de trabajo; se dispuso de personal contratado para registro de candidaturas para apoyar en la atención del Sistema Nacional de Registro del INE; el sistema electrónico utilizado por el IEEG fue extremadamente lento y pudo haber sido manipulado por personas ajenas al personal del registro al no existir perfiles únicamente de consulta; hubo personal que colapsó físicamente por la excesiva carga de trabajo provocada por la presentación de la mayoría de los expedientes el último día del plazo; faltó una coordinación efectiva entre el área

jurídica y el personal que llevó a cabo la revisión documental, que se tradujo en falta de confianza, doble revisión de expedientes y descontrol en la cadena de custodia de los mismos.

Personalmente soy testigo del compromiso y del buen trabajo realizado desde el punto de vista operativo en la revisión de expedientes, por lo que estoy segura que, independientemente de las áreas de mejora que se detectaron en esta parte del procedimiento, estoy convencida que de haber existido una mayor confianza y mejor coordinación por parte del área jurídica (encargada de trasladar la revisión y análisis de los expedientes en proyectos de acuerdo que se someten a votación del Consejo General) hacia el trabajo realizado por el personal que llevó a cabo la recepción, revisión y análisis, muchos de los errores que desde el exterior fueron señalados no hubieran sucedido.

Desde mi perspectiva, no hubo una gestión pública efectiva en este procedimiento debido a la falta de una ruta definida para la elaboración de los acuerdos, una que no permitiera la manipulación física de los expedientes ni las revisiones adicionales innecesarias, que además fueron realizadas fuera de tiempo. Esto se reflejó en una convocatoria a sesión urgente del Consejo General, tardía e inusitada, cuya duración fue de 17 horas porque no se encontraban listos los proyectos de acuerdo, algunos de los cuales fueron elaborados mientras la sesión se desarrollaba.

Por supuesto que esta situación provocó suspicacias, sospechas, cuestionamientos y desconfianza por parte de los partidos políticos, la prensa y la ciudadanía en general, en el trabajo realizado por el Instituto en el procedimiento de registro de candidaturas, no nada más en la parte de emisión de acuerdos sino del procedimiento completo. En mi opinión, el procedimiento operativo de recepción y revisión de expedientes fue un procedimiento exitoso, por supuesto con muchas áreas de mejora para prever en el próximo proceso electoral, pero se contó con personas extremadamente comprometidas que realizaron este trabajo de una manera cuidadosa, minuciosa y a tiempo a pesar de la presión natural de los plazos legales.

Sin embargo, todo este trabajo se vio opacado por el modo en que fueron aprobadas o negadas las candidaturas, es decir, por la impresión dejada por la sesión pública del Consejo General a la que nos hemos referido a lo largo de este documento y por la cantidad de impugnaciones ante las autoridades jurisdiccionales por no haberse considerado la aprobación de planillas incompletas.

Por todo lo anterior, es necesario que las responsabilidades de las áreas y del personal este bien definidas antes y durante cada una de las etapas que componen el registro de candidaturas, tanto al

interior como al exterior del Instituto; pues ello, además de generar certidumbre, también repercute en que el área que finalmente se hace cargo de las actividades cuente con la preparación e insumos para asumir ese papel.

También es necesario que se cuente con una actualización constante del área jurídica en los criterios jurisdiccionales y jurisprudenciales aplicables en la materia, a efecto de minimizar las revocaciones de acuerdos tomados por el Consejo General del IEEG por parte de los tribunales electorales, ya que, si bien no hay manera de evitar las impugnaciones, el contar con determinaciones sólidas en argumentación jurídica aporta una base sólida para mantener firmes las decisiones del órgano máximo de dirección. Aunado a ello, es necesario dimensionar los escenarios más complejos a los que podría enfrentarse el organismo electoral para prever su atención de manera clara y oportuna.

Por lo que refiere a los partidos políticos, es necesario que asuman con total compromiso las obligaciones inherentes a ser el principal vehículo a través del cual se obtiene la postulación a un cargo de elección popular por medio de la presentación de las solicitudes de registro de candidaturas de manera ordenada, completa y en los tiempos específicos para ello, es decir, de su corresponsabilidad como actores políticos esenciales de la mano con la autoridad electoral en el procedimiento de registro de candidaturas.

En específico, una de las áreas de oportunidad con las que cuentan, es la capacitación de su propio personal acerca de las actividades que tienen que desplegar para allegarse de la documentación necesaria para la conformación de los expedientes de registro de candidaturas, así como de todos los requisitos legales que deben de cumplirse para solventar la revisión que realiza la autoridad electoral administrativa a fin de evitar requerimientos.

Desde mi perspectiva, un aspecto de suma importancia que deben atender es contar con perfiles diversos al interior de sus cuadros partidistas que puedan ser postulados a alguna candidatura, de manera que tengan una base suficiente de personas a las que con anticipación les puedan solicitar la documentación correspondiente a efecto de integrar oportunamente cada uno de los expedientes que requerirán.

Además, se debería aprovechar de mejor manera la posibilidad de los comités estatales para concentrar la información y documentación en un solo lugar, a efecto de realizar un análisis y revisión oportuna de todos los aspectos legales y documentales que deben observar previo a la presentación

de sus solicitudes de registro ante la autoridad electoral local. Esta situación pudiera impactar favorablemente en todo el procedimiento, tanto al interior de los propios partidos políticos como en la actividad a cargo del IEEG, ya que se traduciría en una mejor administración de recursos y tiempos.

Si bien, la medición de los procesos institucionales nos permite realizar un análisis y evaluación objetivos, obtener un análisis completo a través de mi propia experiencia profesional, me ha brindado herramientas prácticas para la mejora del proceso de registro de candidaturas, desde mi actual ámbito de competencia, que es la Presidencia del Consejo General, porque desde esta trinchera mi responsabilidad se amplía exponencialmente al tener a cargo el funcionamiento de toda el organismo electoral.

De esta forma, también espero que estas páginas sirvan a de insumo a otras personas para entender de una forma más completa el contexto e implicaciones bajo las que se desarrolló la etapa de registro de candidaturas del proceso electoral local ordinario 2020-2021.

Resalto que la elaboración de este trabajo ha resultado una experiencia enriquecedora desde diferentes aspectos; en primer lugar, me permitió hacer una reflexión y autocrítica a partir de una de las experiencias profesionales y personales más exigentes a las que me he enfrentado en los últimos años; y, en segundo lugar, porque me ha dado la oportunidad de cerrar un ciclo de mi vida que jamás imaginé pudiera durar tanto tiempo, relativo a la culminación de mis estudios de la Maestría en Política y Gestión Pública que inicié en enero de 2010.

Como lo referí en este texto, cada proceso electoral se desarrolla en condiciones únicas, con una lista nominal más grande que la del proceso electoral anterior y, en muchas ocasiones, con la implementación de nuevas reglas que pueden incidir en el desarrollo de etapas específicas del proceso electoral en curso.

El proceso electoral local 2023-2024 no será la excepción, pues será determinado por una legislación local distinta en muchos aspectos a la aplicada en 2020-2021. Esto es así, en razón de que el pasado 31 de mayo de 2023, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato el Decreto Legislativo 205, mediante el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, la cual entró en vigor el 1 de junio de 2023.

Para efectos de este trabajo de experiencia profesional, destaco que, entre los aspectos abordados por dicha reforma, se estableció que el registro de candidaturas para partidos políticos y candidaturas independientes se realizará a través del Sistema Electrónico en Línea del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, esto gracias a la propia opinión técnica emitida por el IEEG, la cual se construyó, en gran parte por el análisis de la problemática expuesta en este trabajo. Asimismo, se eliminó la atribución de los consejos electorales, municipales y distritales, de realizar registros de candidaturas, dejando al Consejo General como única autoridad facultada para tal efecto.

Por lo anterior, la mayoría de las áreas de mejora detectadas para el registro de candidaturas con recepción física de expedientes han quedado rebasadas, pues para el proceso electoral 2023-2024 el registro de candidaturas deberá realizarse en línea, modificando de forma radical la dinámica que se ha implementado para la recepción, revisión y análisis de las solicitudes de registro de candidaturas y los expedientes correspondientes. Siendo esta una oportunidad para rediseñar el proceso de registro de candidaturas desde una planeación que permita al IEEG elevar la calidad de este procedimiento a través de una nueva dinámica en donde se privilegie la eficiencia en aras de proporcionar a la ciudadanía, a los partidos políticos y a las candidaturas independientes un producto de alto valor público derivado de una gestión pública mejorada.

Nota final:

Al momento de concluir este trabajo, en el Congreso del Estado de Guanajuato están pendientes de dictaminación 21 iniciativas de reforma a la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, adicionales a la referida supralíneas. Aunado a lo anterior, tanto el Congreso del Estado de Guanajuato como el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato se encuentran en el desarrollo de distintos trabajos en torno a la emisión de leyes y medidas afirmativas, según corresponda de acuerdo con sus respectivas atribuciones, para los siguientes grupos en situación de vulnerabilidad: afrodescendientes, personas con discapacidad y personas de la diversidad sexual. De este modo, la etapa de registro de candidaturas tendrá un diseño normativo diferente al abordado en este trabajo, que será aplicable para el proceso electoral local ordinario 2023-2024.

Referencias bibliográficas

Aristóteles (1988). *Política* (Trad. M. García). Gredos. (Trabajo original publicado 1252a-1253b).

Aziz, N. y Alonso, J. (2009). *México una democracia vulnerada*. Miguel Ángel Porrúa.

Bobbio, N. (1986). *El futuro de la democracia*. Fondo de Cultura Económica.

Bobbio, N., Matteucci, N. y Pasquino, G. (2015). *Diccionario de política l-z* (Trad. R. Crisafio, A. García, M. Martí, M. Martín y J. Tula). Siglo XXI. (Trabajo original publicado en 1976).

CG/030/2017 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Reglamento Interior del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. 30 de junio de 2017.

CGIEEG/021/2020 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Plan integral y calendario del proceso electoral local ordinario 2020-2021. 6 de julio de 2020.

CGIEEG/038/2020 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Reglamento para la postulación de Candidaturas Indígenas del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. 4 de septiembre de 2020.

CGIEEG/044/2023 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Lineamientos para garantizar el cumplimiento del principio de paridad de género en la postulación y registro de candidaturas, así como en la integración del Congreso del estado y ayuntamientos, en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. 4 de septiembre de 2021.

CGIEEG/077/2023 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Lineamientos para el registro de candidaturas en el Proceso Electoral Local Ordinario 2020-2021. 9 de marzo de 2021.

CGIEEG/083/2023 [Instituto Electoral del Estado de Guanajuato]. Lineamientos para la verificación del cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía que se requiere para el registro de candidaturas independientes mediante el uso de la aplicación móvil en el proceso electoral local ordinario 2020-2021. 30 de noviembre de 2020.

Comisión Económica para América Latina de la Organización de las Naciones Unidas [CEPAL] (2023). *Acerca de la Gestión pública*. https://www.cepal.org/es/temas/gestion-publica/acerca-gestion-publica

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos [CPEUM]. Diario Oficial de la Federación 5 de febrero de 1918, última reforma del 28 de mayo de 2021 (México).

Constitución Política para el Estado de Guanajuato [CPEG]. Periódico Oficial, Número 32, Año III, Tomo IV, 18 de octubre de 1917, última reforma publicada el 7 de septiembre de 2020.

Contreras, L. (2010). La calidad en la gestión como factor de cambio institucional en las organizaciones gubernamentales del Estado de México. *Convergencia*, *17*(53), 258-310. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352010000200012&lng=es&tlng=es

Dahl, R. (1970). *Poliarchy, Participation and Opposition*. Yale University.

Del Águila, R., Vallespín, F., De Gabriel, A., García, E. y Rivero, A. (2007). *La democracia en sus textos.* Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1998).

Ganga, F., Cassinelli, A., Piñones, M. y Quiroz, J. (2016) Alcances teóricos al concepto de eficiencia organizativa: una aproximación a lo universitario. *Líder: revista labor interdisciplinaria de desarrollo regional*, *18*(29), 75-97. https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7301578

García, E. y Serrano, C. (diciembre 2003). Competitividad y eficiencia. *Estudios de Economía Aplicada*, *21*(3), 423-540. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30121302

García, C. (2002). *Análisis de la eficiencia técnica y asignativa a través de las fronteras estocásticas de costes; una aplicación en los hospitales de INSALUD* [Tesis de Doctorado, Universidad de Valladolid]. http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/91304842109460506300080/009941_1.pdf

INE/CG661/2016 [Instituto Nacional Electoral]. Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral. 7 de septiembre de 2016.

Instituto Electoral del Estado de Guanajuato [Junta Estatal Ejecutiva]. Protocolo sanitario del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. 10 de julio de 2020. https://www.ieeg.mx/documentos/protocolo-sanitario-ieeg-pdf/

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017) *Diccionario electoral, Tomo II*. IIDH/CAPEL y TEPJF.

Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato [LIPEEG]. Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato número 102, cuarta parte, Decreto 180, última reforma del 31 de mayo de 2023.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [LGIPE]. Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, última reforma del 27 de enero de 2017.

Morlino, L. (2005). *Democracias y Democratizaciones* (Trad. C. Cansino e I. Covarrubias). Centro de Investigaciones Sociológicas. (Trabajo original publicado en 2003).

Politeia Consultores en Evaluación (2022) *Informe final de la evaluación del Proceso Electoral 2020-2021*. Instituto Electoral del Estado de Guanajuato. https://ieeg-my.sharepoint.com/personal/transparencia_ieeg_org_mx/_layouts/15/onedrive.aspx?id=%2Fpersonal%2Ftransparencia%5Fieeg%5Forg%5Fmx%2FDocuments%2FObligacionesTransparencia%2F41%5FEstudiosFinanciados%2F2022%2FT2%2FEntregable5%5FInformeEvaluacion%2Epdf&parent=%2Fpersonal%2Ftransparencia%5Fieeg%5Forg%5Fmx%2FDocuments%2FObligacionesTransparencia%2F41%5FEstudiosFinanciados%2F2022%2FT2&ga=1

Real Academia Española (2023). *Diccionario de la lengua española*, 23.a edición [versión 23.6 en línea]. https://dle.rae.es

Rodríguez, A. y García, G. (julio-septiembre 2012) Eficacia y Eficiencia, premisas indispensables para la Competitividad. *Ciencias Holguín, XVIII*(3), 1-14. https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=181524338001

Sartori, G. (2008). *Elementos de Teoría Política* (Trad. M. Morán). Alianza Editorial. (Trabajo original publicado en 1987)

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Sala Superior. Jurisprudencia 30/2014; 29 de septiembre de 2014. https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=30/2014&tpoBusqueda=S&sWord=%20acciones%20afirmativas

Anexo

Notas periodísticas

Adame, W. (5 de abril de 2021). Arrancan las campañas por alcaldías en el estado. *Periódico Milenio, edición impresa.*

Cázares, U. (5 de abril de 2021). Hasta el momento niega IEEG el registro de 39 planillas para ayuntamientos. *Caracol en Movimiento.* https://caracolenmovimiento.com/hasta-el-momento-niega-ieeg-el-registro-de-39-planillas-para-ayuntamientos/

Giovanni (5 de abril de 2021). ¡Arrancan campañas!. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/1-arrancan-campanas/

Espinosa, V. (5 de abril de 2021). IEEG niega registro a 11 planillas de Morena para igual número de municipios; frena a ahijado de AMLO. *Proceso.* https://www.proceso.com.mx/nacional/2021/4/5/ieeg-niega-registro-11-planillas-de-morena-para-igual-numero-de-municipios-frena-ahijado-de-amlo-261408.html

Redacción (5 de abril de 2021). Autoridad electoral de Guanajuato tumba 42 candidaturas de 8 partidos políticos. *La Silla Rota, Guanajuato.* https://lasillarota.com/guanajuato/estado/2021/4/5/autoridad-electoral-de-guanajuato-tumba-42-candidaturas-de-partidos-politicos-274451.html

Sánchez, A. (4 de abril de 2021). Cancela arranque de campaña Norma Nolasco, candidata a alcaldía de León. *El Sol de León.* https://www.elsoldeleon.com.mx/local/cancela-arranque-de-campana-norma-nolasco-candidata-a-alcaldia-de-leon-6558573.html

Segoviano, I. (5 de abril de 2021). Deja IEEG a Morena sin candidato en 11 municipios, incluidos Guanajuato y Salamanca. *Zona Franca.* https://zonafranca.mx/politica-sociedad/deja-ieeg-a-morena-sin-candidato-en-11-municipios-incluidos-guanajuato-y-salamanca/

Segoviano, I. (5 de abril de 2021). IEEG rechaza candidaturas a varios partidos, incumplieron requisitos, asegura. *Zona Franca.* https://zonafranca.mx/politica-sociedad/ieeg-rechaza-candidaturas-a-varios-partidos-incumplieron-requisitos-asegura/

Serna, P. (5 de abril de 2021). Frena IEEG arranque de campañas. *El Sol de Irapuato.* https://www.elsoldesalamanca.com.mx/local/frena-ieeg-arranque-de-campanas-6559957.html

Vázquez, L. (5 de abril de 2021). Dar plazo a Morena para ajustar sus planillas no abona al proceso electoral: Jaime Barrientos. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/dar-plazo-a-morena-para-ajustar-sus-planillas-no-abona-al-proceso-electoral-jaime-barrientos/

Vázquez, L. (5 de abril de 2021). Niega IEEG registro de las candidaturas de 11 municipios de Morena. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/niega-ieeg-registro-de-las-candidaturas-de-11-municipios-a-morena/

Vázquez, L. (5 de abril de 2021). Rechaza IEEG a 42 planillas para registrarse. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/rechaza-ieeg-a-42-planillas-para-registrarse/

Vázquez, L. (5 de abril de 2021). Sin resolver la autorización de las planillas de Morena. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/rechaza-ieeg-a-42-planillas-para-registrarse/

Zacarías, M. (5 de abril de 2021). Niega IEEG registro de 11 planillas de Morena para ayuntamientos. *Noticieros en línea.* https://noticierosenlinea.com/niega-ieeg-registro-de-11-planillas-de-morena-para-ayuntamientos/

Zacarías, M. (5 de abril de 2021). Ayuntamientos: Los partidos y la paridad con los dedos en la puerta. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/ayuntamientos-los-partidos-y-la-paridad-con-los-dedos-en-la-puerta/

Zacarías, M. (6 de abril de 2021). El IEEG: el árbitro en el ojo del huracán. *Periódico Correo.* https://periodicocorreo.com.mx/el-ieeg-el-arbitro-en-el-ojo-del-huracan/