

## LA FISCALIZACIÓN ELECTORAL Y LA REFORMA DE 2007: HECHOS JURÍDICOS Y OLVIDO

Daniel MÁRQUEZ GÓMEZ\*

SUMARIO: I. *Fiscalización electoral y la reforma electoral de 2007*. II. *La decepción democrática, el fracaso de lo electoral: la intervención presidencial en 2006 y 2010*. III. *Seminario de análisis 2010 “Los temas críticos de la reforma electoral” y la vuelta a la simulación*. IV. *Bibliografía*. V. *Hermerografía*.

### I. FISCALIZACIÓN ELECTORAL Y LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

Cualquier esquema normativo permite someter a los actores institucionales al derecho y a la ley; así, los fines de control y la fiscalización, esto es, la vigilancia de los actos públicos, están directamente relacionados con la teleología legal y constitucional.

Ahora bien, a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le corresponde establecer los principios básicos del régimen de fiscalización de los recursos de los partidos y las agrupaciones políticas. En la reforma electoral de 2007 al artículo 41 se plasmaron como fin constitucional las bases para tener elecciones libres, auténticas y periódicas, en una serie de disposiciones legales que tenían como propósito apuntalar al sistema electoral mexicano.

Como lo destaca Fernando Agís Bitar, el mandato constitucional y legal de fiscalizar los recursos que los partidos políticos nacionales obtienen a través de las diversas fuentes de financiamiento es una de las atribuciones de mayor relevancia constitucional, ya que gracias a ella la autoridad administrativa electoral establece mecanismos de control y vigilancia que permiten conocer con claridad cuál es el origen y el monto de los recursos

\* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

económicos con que operan los partidos políticos, así como la forma en que los gastan.<sup>1</sup>

Sin ánimo de polemizar con este autor, destaco que la idea de fiscalización se vincula etimológicamente con el concepto control, que a su vez refiere a las voces latinas *inspectio*, *inquisitio*, *espectatio*, *-onis* y *judicium*, con las que se alude a diversas cuestiones que se identifican con examen, limitación, regulación, dispositivo, verificación, tutela, dominio y supremacía. Además, en su historicidad proviene del término latino fiscal medieval *contra rotulum*; el francés *contre-rolle* (*controle*),<sup>2</sup> y a la popularización del término hasta su significado actual de *fiscalizar*, *someter*, *dominar*, etcétera.<sup>3</sup>

Así, fiscalización es la acción y efecto de fiscalizar, lo que significa hacer el oficio de fiscal o criticar y traer a juicio las acciones u obras de alguien, y se refiere a inspeccionar a personas, entidades o actividades para comprobar si pagan impuestos o examinar, controlar o criticar las acciones de otros. Desde este punto de vista, la fiscalización es la acción por medio de la cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.<sup>4</sup> Como se advierte, la fiscalización va más allá del control y la vigilancia, por lo que no se puede limitar a establecer el origen de los recursos ni cómo se ejercieron.

Lo que implica que, después de las cuestionadas elecciones de 1982, con las reformas de 1996 y 2007, se pretendió incidir de manera efectiva en la fiscalización electoral, como se muestra en el cuadro siguiente:

<sup>1</sup> Agíss Bitar, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 11.

<sup>2</sup> Que significa contra libro, esto es, “libro-registro”, a través del cual se constaba la veracidad de los asientos realizados en otros libros.

<sup>3</sup> Aragón, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1995, p. 69. De igual manera, Lara Ponte, Rodolfo, “Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control”, en *Perspectivas actuales del derecho. Ensayo jurídico en tiempos de cambio*, ITAM, p. 510, nota 3; Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996, p. 11.

<sup>4</sup> Adam Adam, Alfredo y otro, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996, p. 8. Lo que implica que la fiscalización no se detiene en una simple revisión contable de los ingresos y egresos a través de las técnicas de la revisión o auditoría, sino que requiere, además, que se considere la veracidad de las operaciones, su razonabilidad y, por supuesto, el respeto a las leyes que las regulan. Para una exposición detallada del tema véanse Márquez Gómez, Daniel, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral”, en Ackerman Mill, Jhon (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma electoral 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, y Márquez, Daniel, *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, 2005.

Reformas electorales de 1996 y 2007	
<i>DOF de 22 de agosto de 1996</i>	<i>DOF de 13 de noviembre de 2007</i>
<p>Financiamiento: Fórmula para integrar el financiamiento público para actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos se fijaba anualmente aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de diputados y senadores a elegir y la duración de las campañas;</p> <p>El financiamiento público para actividades tendientes a la obtención del voto durante procesos electorales equivalía a una cantidad igual al financiamiento que el correspondía a un partido para actividades ordinarias en ese año;</p> <p>Se reintegraban los gastos realizados por partidos políticos en actividades de educación, capacitación, investigación socio-económica, política y editoriales (artículo 41, fr. II, incs a), b) y c) de la CPEUM).</p>	<p>Financiamiento: Fórmula para integrar el financiamiento público anual: se multiplica el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del SMGDVDF. El 30% se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p> <p>El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la republica, senadores y diputados federales, equivale al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; en cambio, cuando sólo se elijan diputados federales, se les otorga el 30% del financiamiento para actividades ordinarias.</p> <p>También se otorga financiamiento público del 3% del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias, para actividades específicas relacionadas con la educación, capacitación, investigación socioeconómica, política, y tareas editoriales, el 30% se distribuye entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70% restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.</p>
<p>La ley fijará los criterios para establecer los límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas electorales.</p>	<p>Límites al financiamiento. La ley reglamentaria debe imponer límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos.</p>
<p>También se reserva a la ley establecer los montos máximos que tendrán las aportaciones pecuniarias de sus simpatizantes.</p>	<p>También se reserva a la ley establecer el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, el total de esas aportaciones no puede exceder anualmente, para cada partido, al 10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.</p>

<p>Destaca que la ley establecerá los procedimientos para el control y vigilancia del origen y recursos con que cuenten y las sanciones por el incumplimiento.</p>	<p>Principio de reserva de ley para los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos y las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de estas disposiciones.</p>
<p><i>Autoridad administrativa electoral:</i></p> <p>La función estatal de organización de las elecciones federales se encomienda al Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.</p>	<p><i>Autoridad administrativa electoral:</i></p> <p>La función estatal de organización de las elecciones federales se encomienda al Instituto Federal Electoral, organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos.</p>
<p>Principios rectores de la función electoral: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.</p>	<p>Principios rectores de la función electoral: la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.</p>
<p>El Instituto Federal Electoral independiente en sus decisiones y funcionamiento y profesional en su desempeño.</p>	<p>El Instituto Federal Electoral independiente en sus decisiones y funcionamiento.</p>
<p>Su estructura se integra con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, además, concurren, con voz pero sin derecho a voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.</p>	<p>Su estructura se integra con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General es su órgano superior de dirección y se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, además, concurren, con voz pero sin derecho a voto, los consejeros del poder legislativo, los representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.</p>
	<p>Fiscalización:</p> <p>Se crea una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión, que tiene a su cargo la fiscalización de todos los ingresos y egresos del instituto, lo que constituye la instancia de control interno del instituto. Su titular es designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior. Dura seis años en el cargo y puede ser reelecto por una sola vez. Se adscribe administrativamente a la presidencia del Consejo General y se le obliga a coordinarse técnicamente con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.</p>

	También se establece en la reforma que la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales está a cargo de un órgano técnico del consejo general del Instituto Federal Electoral, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio consejo a propuesta del consejero presidente. Se reserva a la ley su integración, funcionamiento, y los procedimientos para la aplicación de sanciones por el consejo general.
	Como un avance se levante el secreto bancario, fiduciario y fiscal para que el órgano técnico ejerza sus funciones.
	Además se establece que es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal.
Garantía de constitucionalidad y legalidad a través de un sistema de medios de impugnación.	Garantía de constitucionalidad y legalidad a través de un sistema de medios de impugnación, en términos del artículo 99 constitucional.
La interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos.	La interposición de los medios de impugnación no produce efectos suspensivos.

Así, la reforma electoral de 2007 se centra en el financiamiento a los partidos políticos y sus límites,<sup>5</sup> el uso de las prerrogativas en materia de acceso a radio y televisión, y el régimen legal en materia de fiscalización electoral, que después será desarrollado en el Código Federal de Instituciones y

<sup>5</sup> En lo que se refiere al régimen de financiamiento, se pueden encontrar las modalidades siguientes: a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) financiamiento por la militancia; c) financiamiento de simpatizantes; d) autofinanciamiento, y e) financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos. Tienen prohibido realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos o a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia: a) los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los ayuntamientos; b) las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; c) los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; d) los organismos internacionales de cualquier naturaleza; e) los ministros de culto, asociaciones, Iglesias o agrupaciones de cualquier religión; f) las personas que vivan o trabajen en el extranjero, y g) las empresas mexicanas de carácter mercantil. Los partidos políticos tampoco pueden solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades, y tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas, excepto colectas realizadas en mítines o en la vía pública (véanse los artículos 77 y 78 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales).

Procedimientos Electorales (Código),<sup>6</sup> que descansa en dos esquemas: uno administrativo, sustentado en la Contraloría, para los servidores públicos del instituto, y otro de las finanzas de los partidos políticos, que se encomienda a una unidad especializada; y el contencioso electoral, encomendado al sistema de medios de impugnación, para disciplinar a los actores políticos a la constitución y a la ley.

Es importante destacar que el régimen de “fiscalización” no es nuevo en sí, puesto que se encontraba *in nuce* en la reforma electoral de 1996, tanto en la propia Constitución como en el Código. La legislación secundaria se aplicaba a la revisión de los informes anuales de los partidos políticos, la elaboración de dictámenes y de los proyectos de resolución, así como su presentación ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, ¿cómo entender el entramado legal que establece el Código en torno a la fiscalización en la reforma de 2007? Su comprensión se desprende de algunos hechos jurídicos clave y de varios olvidos.

Primero los hechos jurídicos clave. Los partidos políticos nacionales tienen personalidad jurídica. Por lo anterior, gozan de los derechos y prerrogativas, además, atendiendo a lo elevado de sus fines, tienen la obligación de conducirse en términos constitucionales y legales.<sup>7</sup> Al obligar a los partidos a respetar la Constitución y la ley se transforman *ipso iure* en sujetos de control y fiscalización legal, por lo que se instituye una autoridad garante de la normalidad electoral en sede administrativa, Instituto Federal Electoral que está obligado a vigilar que las actividades de los partidos políticos se desarrollen con apego a la ley,<sup>8</sup> cuyos actos, a su vez, están sujetas al control jurisdiccional.<sup>9</sup>

Así, como sujetos de derecho con un estatuto especial, los partidos políticos en principio tienen garantizada su libertad, puesto que legalmente rigen su vida interna por sus documentos básicos, pueden organizarse y determinarse; no obstante, en los aspectos reglados están sujetos a las disposiciones constitucionales y legales, por lo que en ese ámbito de acción se les aplica el aforismo “todo lo que no está prohibido está permitido”.

Como elementos trascendentes para su regularidad, legalmente se establece que en los estatutos se deben plasmar procedimientos democráticos para la integración y renovación de los órganos directivos de los partidos,

<sup>6</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 14 de enero de 2008.

<sup>7</sup> Véanse los artículos 22,4 y 23,1 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales y 25, fracción VI, del Código Civil federal.

<sup>8</sup> Véase el artículo 23,2 del Código Federal de Instituciones y Procesos Electorales.

<sup>9</sup> Véase todo el esquema de recursos del Código y el sistema de medios de impugnación electoral.

sus funciones, facultades y obligaciones. Además, se plasma el mínimo de estructura orgánica, entre la que destaca, por sus implicaciones para la fiscalización, un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros y de la presentación de los informes de ingresos y egresos anuales, de precampaña y campaña.<sup>10</sup>

El elemento democrático es trascendente, en principio porque constitucionalmente nuestro país es una democracia, y en segundo lugar porque los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y, como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Los partidos políticos deberían ser espejos públicos de vida democrática, desterrando de sus procesos electivos la llamada “ley de hierro de la oligarquía”,<sup>11</sup> del sociólogo alemán Robert Michels, y abiertos de manera total al escudriño público.

Esto es consecuencia también del régimen de derecho y prerrogativas, gracias, dignidades que se otorgan a los partidos políticos nacionales; esto es, recibir el financiamiento público y ser propietarios, poseedores o administradores sólo de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines,<sup>12</sup> esto es, ser efectivas escuelas de democracia.

Los partidos políticos nacionales también están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, lo que refrenda el valor de lo democrático, ya no sólo en el ámbito interno del partido, sino también en su participación política.

Refrenda lo anterior el hecho de que esos institutos tienen la obligación de mantener en funcionamiento efectivo a sus órganos estatutarios, sin simulación de ningún tipo. Para difundir sus ideas deben editar dos publicaciones, una trimestral de divulgación y otra semestral teórica.

También están obligados a permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos legalmente facultados, entregar la documentación que les requieran respecto a sus ingresos y egresos, informar los cambios de los integrantes de sus órganos directivos o en su domicilio social; destinar el

<sup>10</sup> Véase el artículo 27,1, y c), fracción IV, del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

<sup>11</sup> Esa ley destaca que “Tanto en autocracia como en democracia siempre gobernará una minoría”, lo que lleva a la paradoja de lo democrático, la minoría se impone a la mayoría.

<sup>12</sup> Véase el artículo 36,1, incisos c y h, del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales.

financiamiento exclusivamente para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, para sufragar los gastos de precampaña y campaña, así como para realizar las actividades legales relacionadas con esos fines.<sup>13</sup>

En lo que se refiere a la actividad de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, se crea un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral: la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, con nivel jerárquico equivalente al de dirección ejecutiva del Instituto, al que se encomienda la “recepción y revisión integral de los informes” que presenten los partidos sobre el origen y monto de los recursos que reciban, así como sobre su destino y aplicación. Unidad que cuenta con autonomía de gestión, y no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes.<sup>14</sup>

Como se advierte, en esta disposición se encuentra severamente fracturado el sistema de fiscalización, porque se limita a la recepción y revisión integral de los informes que entreguen los partidos políticos sobre el origen de sus recursos, su destino y aplicación. Se olvida ladinamente que todas las actividades regladas deben ser vigiladas en términos de su veracidad, razonabilidad y apego a la ley.

Los informes que deben presentar los partidos políticos a la Unidad son los informes del origen y monto de los ingresos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, su empleo y aplicación.<sup>15</sup> Las consecuencias,

<sup>13</sup> Véase el artículo 38 en varios de sus incisos, del Código Federal de Instituciones Políticas y Procesos Electorales. Para una exposición detallada del tema de fiscalización consúltese Ackerman Mill, Jhon (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma electoral 2007-2008*, México, IJ-UNAM, 2009, en particular véase el capítulo V “Fiscalización”, y Márquez Gómez, Daniel, *Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral*, pp. 305-344; además, acúdase a los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 27, 36, 38, 77, 78, 79, 83 y 84 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>14</sup> Véase el artículo 79 del Cofipe.

<sup>15</sup> Esos informes se dividen en: a) Informes trimestrales de avance del ejercicio, se presentan dentro de los treinta días siguientes a la conclusión del trimestre, contienen el resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo que corresponda; b) Informes anuales que deben presentarse dentro de los sesenta días siguientes al último día de diciembre del año del ejercicio que se reporte, incluyendo el informe de los ingresos totales y gastos ordinarios realizados durante el ejercicio, el estado consolidado de situación patrimonial y un informe detallado de los bienes inmuebles propiedad del partido, autorizados y firmados por el auditor externo que cada partido designe; c) informes de precampaña (especificando el origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados a más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña) y d) informe de campaña (reportando el origen de los recursos que se hayan utilizado para financiar los gastos correspondientes a los rubros de gastos de propaganda, operativos de



en el caso de los informes trimestrales en caso de anomalías errores u omisiones, son notificar al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones conducentes. Lo que es ocioso, porque los informes trimestrales tienen carácter exclusivamente informativo para la autoridad.

En el procedimiento de fiscalización de los informes de los partidos políticos: a) la Unidad cuenta con sesenta días para revisar los informes anuales y de precampaña, y con ciento veinte días para revisar los informes de campaña; b) puede solicitar en todo momento a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; c) en caso de “errores u omisiones técnicas”, notifica al partido político para que en un plazo de diez días presente las aclaraciones o rectificaciones que considere pertinentes;<sup>16</sup> d) al vencimiento del plazo (60 o 120 días) o del concedido para la rectificación de errores u omisiones, la Unidad tiene veinte días para elaborar un dictamen consolidado,<sup>17</sup> que se presenta al Consejo General dentro de los tres días siguientes a su conclusión, y e) además, junto con el dictamen, se presenta el proyecto de resolución que haya formulado la Unidad, y se procederá a imponer, en su caso, las sanciones correspondientes.<sup>18</sup>

Además, el Consejo General, la Unidad puede abrir procesos extraordinarios de fiscalización con plazos diferentes a los establecidos legalmente, con la salvedad de que deben quedar concluidos en un plazo máximo de seis meses, salvo que se autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo.<sup>19</sup>

campaña y producción de radio y televisión, así como el monto y destino de dichas erogaciones con datos preliminares al 30 de mayo de la elección) [artículo 83 del Cofipe].

<sup>16</sup> La Unidad tiene la obligación de informar al partido político si las aclaraciones o rectificaciones hechas por éste subsanan los errores u omisiones encontrados, otorgando un plazo improrrogable de cinco días para que los subsane. La Unidad informará igualmente del resultado antes del vencimiento del plazo (60 días o 120 días) para la elaboración del dictamen consolidado.

<sup>17</sup> El dictamen consolidado contiene: I. El resultado y las conclusiones de la revisión de los informes que hayan presentado los partidos políticos; II. En su caso, la mención de los errores o irregularidades encontrados en los mismos, y III. El señalamiento de las aclaraciones o rectificaciones que presentaron los partidos políticos, después de haber sido notificados.

<sup>18</sup> Véase el artículo 84 Cofipe. Además, el precepto destaca que “Los dictámenes y resoluciones del Consejo General del Instituto son impugnables ante el Tribunal Electoral. Una vez interpuesto el recurso el Consejo General del Instituto deberá remitir al Tribunal Electoral, el dictamen de la Unidad y el informe respectivo; remitir al Diario Oficial de la Federación el dictamen y, en su caso, la resolución recaída al recurso, para su publicación; y publicar en la página de Internet del Instituto el dictamen y, en su caso, las resoluciones emitidas por el Tribunal”.

<sup>19</sup> Véase el artículo 85, Cofipe.

Como los dictámenes y resoluciones del Consejo General del Instituto son impugnables ante el Tribunal Electoral, una vez agotada la vía administrativa se abre la contenciosa electoral.

Ahora bien, Fernando Agíss Bitar entiende por fiscalización efectiva aquella que es adecuada para lograr el resultado perseguido, concepto que considera distinto del de eficiencia fiscalizadora, donde se busca conseguir el resultado perseguido, pero al menor costo posible,<sup>20</sup> aceptando lo anterior, como lo prescriben los artículos 79 y 84 del Código la fiscalización, se agota en la delimitación de “errores u omisiones técnicas” relacionados con los informes de ingreso y egresos. Por lo que los partidos políticos cumplirían razonablemente con presentar esos informes acatando las disposiciones legales, lo que apunta a la naturaleza formal de la fiscalización plasmada en el Código.

Aquí es donde aparecen los “olvidos”. En el Código existe una “laguna”, “error” u omisión”, puesto que no se define qué se entiende por “errores u omisiones técnicas”, lo que atenta contra la seguridad jurídica de los partidos políticos.

Por otra parte, la naturaleza formal o “técnica” de la fiscalización contenida en la ley nos lleva a preguntarnos por qué se limita la fiscalización electoral de esa manera, cuando ésta es una evaluación y revisión de las acciones de gobierno, en este caso de las acciones sujetas a la ley que realiza un partido político para lograr el voto ciudadano, considerando su veracidad, razonabilidad y apego a la ley, con lo que advertimos de manera clara la insuficiencia del esquema de fiscalización contenido en el Código.

Sin embargo, existe otro “olvido” más trascendente, que se relaciona con la pregunta “¿Cómo cumplen los partidos políticos los fines constitucionales?”, la fiscalización sustantiva, que evalúa de qué manera cumplen los partidos políticos con el elemento democrático: esto es, como contribuyen a la consolidación de la democracia y a la promoción de la participación del pueblo en la vida pública, a la integración de la representación nacional y a lograr que los ciudadanos accedan al ejercicio del poder público.

Así, la reforma electoral de 2007 ignoró el tema de la fiscalización sustantiva, a menos que se estime que ésta se logra a través del contencioso electoral, pero, como lo destaca relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul, atendiendo a la subordinación de los ministros, magis-

<sup>20</sup> Fiscalización de los recursos de los partidos políticos, p. 16.

trados y jueces al ejecutivo,<sup>21</sup> y, en acción refleja, a los partidos políticos, el contencioso electoral no logra esa clase de fiscalización. Esa omisión impacta significativamente en nuestro modelo democrático.

## II. LA DECEPCIÓN DEMOCRÁTICA, EL FRACASO DE LO ELECTORAL: LA INTERVENCIÓN PRESIDENCIAL EN 2006 Y 2010

La reforma electoral de 1990 pretendió eliminar la inseguridad jurídica en la materia, derivada de conflictos como el de 1988. Para lo anterior estableció un esquema sustentado en un árbitro electoral compuesto de sector administrativo con la misión de organizar las elecciones y vigilar (fiscalizar) las elecciones; y, por otra parte, integró un sector contencioso electoral, que poco a poco se fue especializando hasta sustentarse en un órgano jurisdiccional, apoyado en un sistema de medios de impugnación, para dar la necesaria certeza jurídica a lo electoral; no obstante, la realidad política del país nos demuestra hasta dónde el diseño ha sido rebasado.

En un trabajo anterior nos referirnos a tres problemas existentes en el esquema de fiscalización electoral: a) su inconstitucionalidad, vía la facultad otorgada a la Unidad de Fiscalización para emitir normas en materia de contabilidad gubernamental; b) la ineficacia del esquema derivado de la carencia de voluntad de los partidos políticos a fiscalizarse, y c) la presencia de los *arcana imperii*.<sup>22</sup>

Atendiendo al desfase entre facticidad y validez, hoy deseo ahondar en el tema de lo político, porque no se entendió que el derecho electoral revela una ambigüedad, que el sistema en que vivimos es un régimen democrático político, pero basado en la propiedad privada de los medios de producción y por consiguiente en una oligarquía económica. Por un lado, en efecto, refleja de manera más perfecta que ninguna otra rama del derecho, los principios de la democracia política. Pero, al mismo tiempo, vemos surgir en el

<sup>21</sup> Camacho Servín, Fernando, “El sistema judicial, aún sometido al Ejecutivo: relatora de la ONU”, *La Jornada*, sección Política, 16 de octubre de 2010. En la nota se afirma: “El sistema judicial en México sigue en gran medida a expensas de las decisiones del poder Ejecutivo, por lo que su nivel de autonomía y confiabilidad es todavía insuficiente, en un entorno difícil dominado por la violencia del crimen organizado, la corrupción y los huecos legales que impiden un efectivo acceso a la justicia, advirtió la relatora especial de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la Independencia de Magistrados y Abogados, Gabriela Knaul”.

<sup>22</sup> Márquez Gómez, Daniel, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral”, en Ackerman Mill, Jhon (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma electoral 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.

derecho electoral, tan claramente como sea posible, el carácter conflictivo real de una sociedad política desigual.<sup>23</sup>

Además, como lo destaca Ferdinand Lasalle, los problemas constitucionales no son, primariamente, problemas de derecho, sino de poder; la verdadera Constitución de un país sólo reside en los factores reales y efectivos de poder en ese país rigen, y las Constituciones escritas no tienen valor ni son duraderas más que cuando dan expresión fiel a los factores de poder imperantes en la realidad social.<sup>24</sup>

En el ánimo de llevar seguridad jurídica a los procesos electorales a los autores de la “transición democrática” se les olvidó lo peligroso de “juridificar” lo político,<sup>25</sup> que se ha traducido en una cauda de problemas para los cuales la norma sin atemperar carece de respuestas (reacuérdense el voto por voto, el bloqueo de reforma, el dinero del narcotráfico en campañas electorales, los asesinatos políticos y, sobre todo, la intervención ilegal de gobernantes, partidos políticos, la Iglesia y medios de comunicación en campañas políticas), lo que muestra el desfase constante entre realidad y norma, la famosa tensión entre la *facticidad* y la validez, que nos lleva a la constante reinención de lo normativo electoral.

Ahora bien, regresando a la fiscalización, si hacemos un análisis de las sanciones impuestas a los partidos políticos derivadas de la revisión de los informes anuales sobre el origen y destino de los recursos, con datos a 2006 porque lastimosamente el Instituto Federal Electoral carece de datos a 2010 en su sitio electrónico, con lo que advertimos la presencia de un árbitro electoral significativamente opaco, tenemos:

<sup>23</sup> “Actuellement, le droit électoral révèle une ambiguïté, celle du régime dans lequel nous vivons, qui est un régime de démocratie politique, mais fondé sur la propriété privée des moyens de production, donc sur une oligarchie économique. ...D’un coté, en effet, il traduit de manière plus parfait qu’aucune autre branche du droit, les principes de la démocratie politique. Mais, en même temps, on voit émerger dans le droit électoral, de façon aussi nette que possible, la nature conflictuelle très concrète d’une société politique inégalitaire”. (Véase Demichel, André y Demichel, Francine, *Droit électoral*, Paris, Dalloz, 1973, p. 19).

<sup>24</sup> Lasalle, Ferdinand; *¿Qué es una Constitución?*, pr. Yolanda Martín, Bogotá, Panamericana Editorial, 2001, pp. 37, 38 y 40. En la carta abierta “Derecho y poder”, Ferdinand Lasalle defiende la idea de que el derecho debe imperar sobre el poder, porque es lo que cumple con sus exigencias morales y deseos. Véase p. 88 de la obra citada.

<sup>25</sup> A manera de ejemplo: ¿Cómo se normativiza la desigualdad? ¿Cómo se convence a una mayoría que los menos debe ser sus líderes?, ¿de qué manera se evita que los partidos políticos entiendan lo electoral como la “guerra”, en donde la finalidad es hacerse del botón y eliminar al adversario?

<i>Partido</i>	<i>Sanciones Ia 2006</i>		
	<i>Impuesta</i>	<i>Resolución Tribunal</i>	<i>%</i>
PAN	\$32,945,041.83	\$32,945,041.83	100.00
PRI	15,189,423.91	15,189,423.91	100.00
PRD	32,467,327.72	32,467,327.72	100.00
PT	4,362,780.25	4,362,780.25	100.00
PVEM (1)	1,208,005.56	1,013,325.56	83.88
CONVERGENCIA	1,658,345.43	1,658,345.43	100.00
NUEVA ALIANZA (2)	4,517,850.72	4,517,850.72	100.00
ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPEÑINA	15,586,564.83	15,586,564.83	100.00
<i>Total</i>	\$107,935,340.25	\$107,740,660.25	99.82

(1) Mandato la individualización de una sanción por \$194,680.00, quedando las demás intocadas por un total de \$1,013,325.56.

(2) La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación modificó la resolución del Consejo General a efecto de que se precise con claridad cada uno de los elementos que constituyen la base de su determinación (individualización de la sanción).

Esta situación se refrenda si observamos las sanciones impuestas a los partidos políticos y coaliciones derivadas de la revisión de los informes de campaña sobre el origen y destino de los recursos, o sea, directamente con la facultad de fiscalización:

<i>Partido</i>	<i>Sanciones Ic 2006</i>		
	<i>Impuesta</i>	<i>Resolución Tribunal</i>	<i>%</i>
PAN	\$17,182,381.09	\$17,182,381.09	100.00
COALICIÓN ALIANZA POR MÉXICO			
PRI (1)	37,464,150.19	37,464,150.19	100.00
PVEM (1)	13,919,710.19	13,919,710.19	100.00
COALICIÓN POR EL BIEN DE TODOS			
PRD (3)	14,965,267.99	14,965,267.99	100.00
PT (3)	5,751,962.08	5,751,962.08	100.00
CONVERGENCIA (1)	5,670,559.15	5,670,559.15	100.00
NUEVA ALIANZA (2)	4,164,236.55	4,164,236.55	100.00

ALTERNATIVA SOCIALDEMÓCRATA Y CAMPESINA (1)	262,331.30	262,331.30	100.00
<i>Total</i>	\$99,380,598.54	\$99,380,598.54	100.00

(1) No impugnó la resolución.

(2) El Tribunal modificó la resolución dejando sin efecto el inicio de procedimientos oficiosos y mandando reponer el procedimiento respecto de los *spots* no reportados. Sin embargo, las sanciones quedaron firmes.

(3) El Tribunal modificó la resolución dejando sin efecto el inicio de procedimientos oficiosos y mandando reponer el procedimiento respecto de los *spots* no reportados.

Con lo anterior se da la impresión de que efectivamente contamos con esquemas de fiscalización de las conductas de los partidos políticos nacionales que cumplen con los fines para los que fueron instituidas, contener en sus límites legales la acción de los partidos políticos.

No obstante, en el estado de ingresos y egresos presupuestarios al mes de diciembre de 2006 del Instituto Federal Electoral se destaca un presupuesto ejercido de \$11,801,436,168.86 (once mil ochocientos un millones cuatrocientos treinta y seis mil ciento sesenta y ocho pesos con ochenta y seis centavos); de ellos \$7,133,897,319.71 fueron para gastos del Instituto, y \$4,667,538,849.15, para el financiamiento público a los partidos políticos; ahora bien, si comparamos el total otorgado a los partidos políticos con el monto global de las multas impuestas, que es de 207,121,258.79, tenemos que las multas equivalen aproximadamente al 4.44% del total del financiamiento público. Así, en “política todo lo que se paga con dinero es barato”. Lo que muestra una de las deficiencias del sistema.

Sin embargo, existen otros eventos que rebasan al régimen de fiscalización. En primer lugar, la presencia ilegal en las elecciones de dos presidentes emanados del partido gobernante que no le apostaron a la institucionalidad, sino a la permanencia pragmática en el poder, a través de una peligrosa frivolidad o el escándalo amparado en la propaganda.<sup>26</sup>

<sup>26</sup> Zárate, Arturo, Avilés, Carlos y Jiménez, Sergio Javier, “Calderón llama a dialogar. La petición de abrir casillas fue política, no jurídica, señalan”, *El Universal*, 6 de septiembre de 2006. En la nota se sostiene que “El dictamen del Tribunal, aprobado de manera unánime por los siete magistrados, reconoce que hubo irregularidades en el proceso electoral; la principal de ellas, la injerencia del presidente Vicente Fox. ‘Las declaraciones del mandatario se constituyeron en riesgo para la validez de los comicios’, establece el documento elaborado por los magistrados Mauro Miguel Reyes Zapata y Alfonsina Berta Navarro. Los *spots* de promoción del voto difundidos por el Consejo Coordinador Empresarial también fueron considerados irregulares. A pesar de las anomalías, el Tribunal determinó que no fueron de tales dimensiones de gravedad que pusieran en duda la validez de la elección”. Véase tam-

Aquí no debemos olvidar que la ley electoral se basa en los principios (igualdad, la neutralidad, la ciudadanía) que son el componente esencial de la democracia política. Su carácter de “orden público” va en la misma dirección.<sup>27</sup> Para nosotros es de vital importancia destacar el principio de neutralidad. Ese principio significa que, desde un punto de vista jurídico, el Estado y las autoridades administrativas gubernamentales que los representan no están al servicio de cualquiera de las partes, ni tampoco deben incurrir en favoritismo alguno.<sup>28</sup>

En el dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente electo, del cinco de septiembre de 2006, la comisión dictaminadora, integrada por los magistrados Alfonsina Berta Navarro Hidalgo y Mauro Miguel Reyes Zapata, se establece que “Las declaraciones del mandatario se constituyeron en riesgo para la validez de los comicios”. Sin embargo, no hubo sanción. La respuesta del sistema fue la impunidad.

Después de las elecciones de este año (dos mil diez), en las que desde los gobiernos federal y estatales, sin importar el signo político, se infringió el marco normativo electoral, al resolver el recurso de apelación derivado del expediente SUP-RAP-119/2010 y acumulados SUP-RAP-123/2010 y SUP-RAP-125/2010, donde fueron recurrentes el Partido Revolucionario Institucional, el Partido Acción Nacional y Felipe de Jesús Calderón Hinojosa, en su carácter de titular del Ejecutivo Federal, donde se señaló como autoridad responsable al Consejo General del Instituto Federal Electoral,<sup>29</sup>

bién Mejía, José Gerardo y Jiménez, Horacio, “Mensajes de FCH sí violaron la ley: TEPJF. El CEN del PAN se inconformó con el fallo, pero lo respetará”, *El Universal*, 26 de agosto de 2010. En la nota se sostiene: “El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) confirmó que el presidente Felipe Calderón Hinojosa violó la Constitución al transmitir en cadena nacional un mensaje en materia de seguridad el pasado 15 de junio en pleno proceso electoral, el cual calificó como propaganda electoral. En el proyecto que presentó la magistrada presidenta del Tribunal Electoral, María del Carmen Alanís, se resolvió que igualmente otros dos mensajes difundidos en medios electrónicos, con cifras de empleo y simplificación tributaria, también constituyeron una violación a la ley. Lo anterior fue determinado por unanimidad por el pleno del Tribunal, ya que de acuerdo con los magistrados, dichas faltas a la Carta Magna no pueden ser sancionadas porque no hay un catálogo de sanciones específicos contra el Ejecutivo federal”.

<sup>27</sup> “Le droit électoral est fondé sur principes (égalité, neutralité, citoyenneté) qui sont les composant essentielles de la démocratie politique. Son caractère d’ «ordre public» va dans le même sens” (Demichel, André y Demichel, Francine, *Droit électoral*, p. 20).

<sup>28</sup> “Le principe de neutralité. Il signifie que du point de vue juridique, l’Etat et les autorités gouvernementales et administratives qui le représentent, n’étant au service d’aucun parti, ne doivent en favoriser aucun” (*Droit électoral*, p. 21).

<sup>29</sup> Se responsabilizaba por la emisión de la resolución CG269/2010 del 21 de julio de 2010, en la que se afirmaba que parte del contenido del mensaje del 15 de junio de 2010

se destaca en uno de sus resolutivos, el tercero, que sostiene: “TERCERO. El Titular del Poder Ejecutivo Federal es responsable de infringir el artículo 41, Base III, Apartado C, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al difundir propaganda gubernamental los días treinta de junio y primero de julio de dos mil diez”.

No obstante, lastimosamente en la parte considerativa de la sentencia se establece que:

el artículo 41, Base III, Apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consistente en que las infracciones a lo dispuesto en dicha base, serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral, constituye una norma del tipo imperfecta, para los casos en los que el Presidente de la República infrinja el segundo párrafo del Apartado C de la citada Base III, al omitirse establecer alguna sanción, en la propia constitución o la ley.

Lo anterior les permite concluir que:

si ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales está previsto un catálogo de sanciones a imponer al Presidente de la República por violación directa a la prohibición de difundir propaganda gubernamental en tiempo prohibido, esta Sala Superior considera que no es factible determinar una sanción.

Discrepamos de esta delimitación, porque a la magistrada ponente se le olvidó hacer un estudio del párrafo cuarto del artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que prescribe: “Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable”. Lo que es consistente con alguna parte del “Voto razonado que emite el magistrado Manuel González Oropeza respecto de la sentencia dictada en el SUP-RAP-119/2010 y Acumulados”, sobre todo con el estudio de la legislación penal que ahí se hace, y con el contenido del artículo 108 constitucional; además, haría realidad la frase de José María Iglesias, de octubre de 1876: “Sobre la Constitución, nada; sobre la Constitución, nadie”, que cita en la página 144 de la sentencia.

emitido por el titular del Ejecutivo Federal era violatorio de la prohibición prevista en el artículo 41, base III, apartado C, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 2, párrafo 2, y 347, párrafo 1, inciso b), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales



Así, hay que saludar como un avance institucional que por primera vez en el México reciente una autoridad electoral se atreve a decir que el presidente de la República violó la Constitución, pero hay que lamentar la paradoja, de que con una interpretación sesgada de la Constitución se garantice la impunidad.<sup>30</sup>

De nuevo aparece el olvido. Tenemos que las normas en materia de fiscalización (las reglas del juego) contempladas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se diseñan para enfrentar problemas de “errores u omisiones técnicos”; sin embargo, los problemas de una elección exceden en mucho simples problemas contables-administrativos de ingresos y egresos, o de gastos; son de orden marcadamente político, o de poder, en el sentido de Ferdinand Lasalle, donde las respuestas del derecho son limitadas si no existe voluntad en los actores políticos de aplicarlo.

Por los hechos y los olvidos la eficacia del régimen de fiscalización es limitada, porque por un lado no diseña para reprimir las conductas violatorias a la legalidad electoral y por el otro, los mismos fiscalizados —los partidos políticos— son quienes lo operan, a través de sus alfiles en el órgano administrativo electoral y en los órganos jurisdiccionales electorales.<sup>31</sup>

### III. SEMINARIO DE ANÁLISIS 2010 “LOS TEMAS CRÍTICOS DE LA REFORMA ELECTORAL” Y LA VUELTA A LA SIMULACIÓN

En días recientes se llevó a cabo el Seminario de análisis 2010: Los temas críticos de la reforma electoral, del 21 agosto de 2010, convocado por la Comisión de Gobernación, el Instituto Federal Electoral y el Centro de Investigación y Docencia Económicas, con objeto de realizar un balance sobre el funcionamiento y los resultados de la reforma electoral de 2007-2008.

Ese seminario es decepcionante, porque a las conclusiones que se arriba demuestran de manera clara que se trata de un ejercicio de orden triunfalista y acrítico. Se sostiene que fue un ejercicio de discusión y evaluación de

<sup>30</sup> Jiménez, Horacio, “No habrá sanción para el Ejecutivo: Valdés Zurita”, *El Universal*, 27 de agosto de 2010. En la nota se afirma: “El consejero presidente del Instituto Federal Electoral (IFE), Leonardo Valdés, reveló que el presidente Felipe Calderón no podrá ser sancionado por violar la Constitución al transmitir en cadena nacional un mensaje en materia de seguridad el pasado 15 de junio en pleno proceso electoral... Sobre la sanción al Ejecutivo, recordó que el primer mandatario, —de acuerdo al artículo 108 de la Constitución— sólo puede ser acusado por delitos graves del fuero penal o de traición a la patria, y no por violaciones electorales”.

<sup>31</sup> Los individuos que están integrados a los órganos administrativos y contencioso electorales no son los “ciudadanos”, son una elite que tienen lazos de fraternidad política con quienes los designan: los partidos políticos representados en la Cámara de Diputados.

las experiencias que dejaron la elección federal y las 12 elecciones locales coincidentes en 2009; y de las 16 elecciones no coincidentes del 2010. Organizado en torno a cuatro mesas de debate, en cuatro “temas críticos”, que formaron la columna vertebral de la reforma electoral, y que reclaman ajustes legales puntuales para dotar al país de un marco más firme y cierto hacia la elección federal de 2012.

Las conclusiones generales de las cuatro mesas de discusión son: En la mesa 1. El acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión:

a) Renunciar al *spot* como el único vehículo de transmisión de mensajes electorales y abrir espacio en la ley a nuevos formatos de comunicación, que den paso a campañas más sustanciosas y programáticas.

b) Establecer en la ley, con mayor precisión, las conductas permitidas y prohibidas en la transmisión de propaganda en radio y televisión, cuando se refiere a contenidos o mensajes transmitidos fuera de los *spots* pautados por el IFE (por ejemplo, propaganda integrada, infomerciales, etcétera).

c) Desarrollar la regulación sobre el derecho de réplica.

d) Dar usos alternos a los tiempos del Estado en el periodo de intercampañas, de modo que otras instancias puedan utilizarlos, y se evite la sobreexposición de las autoridades electorales.

e) Precisar en la ley la utilización de los tiempos del Estado en elecciones locales concurrentes con las federales.

f) Revisar y corregir las deficiencias reglamentarias, en especial en el Reglamento de Radio y Televisión en materia electoral y en el Reglamento de Quejas, para sintonizarlos plenamente con el modelo de comunicación trazado en la Constitución y la ley.

Para la mesa 2. El procedimiento especial sancionador:

a) Que permanezca el mismo diseño, pero acotando y precisando los supuestos de procedencia, de tal modo que el procedimiento sea auténticamente “especial”.

b) Que el IFE instruya el procedimiento y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), a través de sus salas, resuelva el fondo de la disputa.

c) Que las salas regionales del TEPJF instruyan y resuelvan los procedimientos, y que la Sala Superior sea la instancia revisora.

d) Que perviva como dispositivo expedito en el IFE la medida cautelar para cesar las conductas ilegales, y que el procedimiento, la instrucción y eventual sanción corra por un procedimiento ordinario.

e) Crear una instancia bifronte: la Secretaría Ejecutiva al lado de la nueva Secretaría Jurídica.

Por lo que se refiere a la mesa 3. La cédula de identidad y la credencial para votar:

a) El proyecto lanzado por la Secretaría de Gobernación tiene pleno sustento constitucional y legal y contribuirá a garantizar el derecho a la identidad de la población.

b) La emisión de la cédula de identidad no puede ir en contra de los instrumentos electorales profundamente arraigados en la sociedad y esenciales para la democracia.

c) El proyecto de la cédula de identidad será legítimo en tanto respete el desarrollo, vigencia y fortalecimiento de la credencial para votar, un activo del Estado y la sociedad mexicana.

d) Los consejeros electorales participantes en la mesa expresaron una clara postura institucional: el IFE se encuentra convencido de que la credencial para votar y la cédula deben estar comprendidas en un solo documento. Un solo instrumento puede cumplir plenamente con dos funcionalidades.

e) Que en todo momento se proteja la confidencialidad de los datos personales, lo que implica también revisar los mecanismos de supervisión del padrón electoral por parte de los partidos políticos.

En la mesa 4. El recuento de votos, se concluyó que:

a) El recuento de los votos ha contribuido de manera significativa a disminuir el litigio postelectoral y acrecentar la certeza de los resultados. En ese sentido, la posibilidad de recomtar los votos en las mesas de los consejos distritales ha adquirido una gran importancia política.

b) Sin embargo, hacia 2012 es indispensable dotar al IFE de las condiciones materiales y logísticas para desarrollar y concluir los recuentos en tiempo o, en su caso, ampliar la temporalidad para la conclusión de los cómputos distritales.

c) La experiencia de 2009 muestra que el volumen de casillas a recomtar, en especial en el 2012, cuando se elijan simultáneamente diputados, senadores y presidente de la República, puede representar un serio reto de implementación para el IFE, en virtud de las restricciones y normas que actualmente regulan el proceso de cómputo de votos.

d) Es pertinente reflexionar sobre la pertinencia de las causales que dan pie al recuento de votos, en especial cuando la ley mandata una apertura automática del paquete electoral, incluso si no ha sido solicitado por fuerza política alguna.

e) Dotar de mayor capacidad de valoración a los consejos distritales, de modo que el recuento pueda ser sensible a las necesidades políticas en un lugar determinado.

En el caso de la cédula de identidad, se afirma lo obvio, que tiene sustento constitucional, pero se preserva el jaloneo entre el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral y la Secretaría de Gobernación, olvidando que los mandatos constitucionales deben cumplirse, no quedar al arbitrio de ninguna autoridad, sin importar el prestigio o “arraigo” que esa autoridad crea tener. Lo anterior muestra que en nuestro régimen legal todo está sujeto a negociación, hasta la Constitución.

Como se advierte, en ese seminario no se abordan los hechos y los olvidos mencionados como parte de las distorsiones de la materia electoral. No hay un análisis relacionado con la inconstitucionalidad del sistema por la facultad otorgada a la Unidad de Fiscalización para emitir normas generales en materia de contabilidad gubernamental; tampoco se toca la ineficacia del esquema derivado de la carencia de voluntad de los partidos políticos a fiscalizarse, ni la opacidad o la “tenebra”, como se le llama, a la presencia de los *arcana imperii*, en las decisiones relacionadas con el acceso al poder.

A la lista debemos agregar el problema de la conformación del sistema efectivo votación, que satisfaga a todos los actores políticos y a los ciudadanos; el tema del dinero del narcotráfico en campañas electorales y los problemas de corrupción; tampoco se menciona nada sobre la intervención ilegal de gobernantes, partidos políticos, la Iglesia, y medios de comunicación en campañas políticas, ya documentadas por el contencioso jurisdiccional electoral; y, para desgracia de la nación, tampoco se habla de la impunidad.

Me gustaría concluir mi intervención citando el diálogo siguiente: “Profesor, ¿cuál es en su opinión, la mejor forma de gobierno?”. “La tiranía”. “Usted está bromeando”, balbuceó el estudiante, asustado. “No estoy bromeando en absoluto. Tiranía está muy bien, siempre y cuando sea atenuada por el tiranicidio. Y este es nuestro problema. Hoy tenemos un tirano sin rostro, el sistema de partidos, que no responde a nadie, y en contra del cual no hay tiranicidio que valga.” Palabras más palabras menos, el diálogo es auténtico: se lleva a cabo en un día lejano de los primeros años sesenta en un aula de la Facultad de Ciencias Políticas “Cesare Alfieri” en Florencia. El profesor es Giuseppe Maranini, decano de la facultad y abogado constitucionalista eminente, así como polemista caprichoso y agudo, que desde las

columnas de la *Carlino* y la *Nazione*, y después del *Corriere della Sera* fustiga sin descanso los vicios del régimen.<sup>32</sup>

No podemos dejar algo tan importante para la República, como lo es su sistema electoral, en manos de unos cuantos; es más, puede parecer excesivamente antidemocrático, pero deberíamos buscar la fórmula para excluir a las burocracias partidos políticos, a sus simpatizantes y a la trama de intereses que en torno a ellos se forma, del tema, e involucrar a una mayor cantidad de ciudadanos en el diseño de esta decisión institucional, porque, en última instancia, como paradoja, se trata de la democracia.

No debemos olvidar las palabras de Ferdinand Lasalle: “el idéntico derecho al sufragio equivale a idéntico poder político, idéntico derecho a participar en el trazado del rumbo del Estado, de su voluntad y sus metas”,<sup>33</sup> solamente en la democracia reside, en completa plenitud, el derecho, y en ésta (en la democracia) pronto habrá de residir, igualmente, en su completa integridad, el poder.<sup>34</sup>

#### IV. BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN MILL, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma electoral 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- ADAM ADAM, Alfredo y otro, *La fiscalización en México*, México, UNAM, 1996.
- AGÍSS BITAR, Fernando, *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008.
- ARAGÓN, Manuel, *Constitución y control del poder*, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1995.

<sup>32</sup> “Professore, qual e’ secondo lei la migliore forma di governo?”. “La tirannide”. “Lei ha voglia di scherzare”, balbetta lo studente, sbigottito. “Non scherzo affatto. La tirannide va benissimo, purché’ sia temperata dal tirannicidio. E proprio questo il nostro problema. Oggi abbiamo un tiranno senza volto, il sistema dei partiti, che non risponde a nessuno, e contro il quale non c’ e’ tirannicidio che tenga”. Parola piu’ parola meno, il dialogo e’ autentico: si svolge in un giorno lontano dei primi anni Sessanta in un’ aula della facolta’ di Scienze politiche “Cesare Alfieri” di Firenze. Il professore e’ Giuseppe Maranini, preside della facolta’ e insigne costituzionalista, nonche’ polemista estroso e tagliente, che dalle colonne del “Carlino” e della “Nazione”, e poi del “Corriere della Sera” fustiga senza tregua i vizi del regime. (Chiaberge, Riccardo; “Un tiranno chiamato partitocrazia, Corriere della Sera”, 15 ottobre 1992, p. 7, en [http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno\\_chiamato\\_partitocrazia\\_co\\_0\\_9210151009.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno_chiamato_partitocrazia_co_0_9210151009.shtml) consultada el 8 de octubre de 2010).

<sup>33</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, p. 18.

<sup>34</sup> Lasalle, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, Carta: “Derecho y poder”, p. 92. El paréntesis es mío.

- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3a. ed. México, trad. de José F. Fernández Santillán, México, FCE, 2005.
- DEMICHÉL, André y DEMICHÉL, Francine, *Droit électoral*, Paris, Dalloz, 1973.
- ELÍAS MUSI, Edmundo (coord.), *Estudio teórico práctico del sistema de medios de impugnación en materia electoral*, 2a. ed., México, Centro de Capacitación Judicial Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2000.
- GALVÁN RIVERA, Flavio, *Derecho procesal electoral mexicano*, México, McGraw-Hill, 1997.
- LASALLE, Ferdinand, *¿Qué es una Constitución?*, pr. de Yolanda Martín V., Bogotá, Panamericana Editorial, 2001.
- LARA PONTE, Rodolfo, “Naturaleza jurídica-administrativa de los órganos de control”, *Perspectivas actuales del derecho. Ensayo jurídico en tiempos de cambio*, México, ITAM.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, “Los retos de la reforma en materia de fiscalización electoral”, en ACKERMAN MILL, John (coord.), *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma electoral 2007-2008*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009.
- , *Función jurídica de control de la administración pública*, México, UNAM, 2005.
- PATIÑO CAMARENA, Javier, *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*, 8a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006.
- VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la administración pública en México*, México, UNAM, 1996.

## V. HEMEROGRAFÍA

- CAMACHO SERVÍN, Fernando, “El sistema judicial, aún sometido al Ejecutivo: relatora de la ONU”, *La Jornada*, sección Política, 16 de octubre de 2010.
- CHIABERGE, Riccardo, “Un tiranno chiamato partitocrazia”, *Corriere della Sera*, 15 ottobre 1992, p. 7, visible en: [http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno\\_chiamato\\_partitocrazia\\_co\\_0\\_9210151009.shtml](http://archiviostorico.corriere.it/1992/ottobre/15/tiranno_chiamato_partitocrazia_co_0_9210151009.shtml) consultada el 8 de octubre de 201
- JIMÉNEZ, Horacio, “No habrá sanción para el Ejecutivo: Valdés Zurita”, *El Universal*, 27 de agosto de 2010.
- MEJÍA, José Gerardo y JIMÉNEZ, Horacio, “Mensajes de FCH sí violaron la ley: TEPJF. El CEN del PAN se inconformó con el fallo, pero lo respetará”, *El Universal*, 26 de agosto de 2010.
- ZÁRATE, Arturo, AVILÉS, Carlos y JIMÉNEZ, Sergio Javier, “Calderón llama a dialogar. La petición de abrir casillas fue política, no jurídica, señalan”, *El Universal*, 6 de septiembre de 2006.