

## CAPÍTULO TERCERO

### EL MODELO MEXICANO DE GARANTÍA DE LA AUTENTICIDAD DE LAS ELECCIONES

Es necesario, ante todo, aclarar que el análisis que sigue, pretende exponer una visión científica del modelo mexicano, desde una persona externa a él. Es una mirada alienígena, con una comprensión académica y alejada. Lo que será expuesto aquí, se deriva de estudios académicos y no de la vivencia bajo las condiciones jurídicas, sociales y políticas que involucran dicho modelo. La lectura de la historia, de las reformas, del diseño institucional y del rol de las autoridades electorales en la garantía de la autenticidad de las elecciones, es parcial en el sentido que no incorpora el sentimiento de quien participa en sus efectos. Con este “salvoconducto”, auto consignado, sigo.

Mientras el sistema brasileño de control de las elecciones es un modelo consolidado —aunque no inmune a severas críticas, como se verá en el próximo capítulo— el sistema mexicano está bajo constantes reformas, en permanente construcción.

El peculiar contexto partidista mexicano, con la existencia de un partido hegemónico durante décadas, o de un “modelo de pluralismo político sin alternancia”,<sup>373</sup> parece haber trasladado el debate sobre las autoridades electorales ya para la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces, la búsqueda por un diseño capaz de asegurar la confiabilidad ciudadana se muestra persistente, con un experimentar continuo.

La federación mexicana, mucho más “federativa” que la federación brasileña, permite, incluso, a los Estados miembros un espacio de decisión sobre la configuración de las autoridades electorales. En Brasil sucede lo contrario: el modelo es completamente nacionalizado, lo que impide los intentos locales de desarrollar el sistema.

El objeto de estudio, será el modelo mexicano a nivel federal, para verificar si la decisión de crear dos fuertes autoridades electorales, en dos instituciones distintas, con composiciones diferentes, puede servir como parámetro para pensar alternativas para modelos extranjeros.

---

<sup>373</sup> Arcoleta Ayala, Álvaro, *La justicia electoral en México. Breve recuento histórico*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008, p. 33.

El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, eran hasta 2014, las dos instituciones electorales que actúan con un largo catálogo de competencias.

El Instituto Nacional Electoral, según su propio sitio, “es un organismo público, autónomo y permanente encargado de organizar las elecciones federales, es decir, las referentes a la elección del presidente de la República y de los diputados y senadores que integran el Congreso de la Unión”. Su misión es “contribuir al desarrollo de la vida democrática, garantizando el ejercicio de los derechos político-electorales de la sociedad a través de la promoción de la cultura democrática y la organización de comicios federales en un marco de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad”.<sup>374</sup>

Como se muestran los datos del sitio web del instituto, el presupuesto destinado a él, en 2012 fue en pesos mexicanos 15,594,119,509.11 (siendo pesos mexicanos 5,195,907,570.14 para el financiamiento público a los partidos políticos) y la previsión para 2013, es de pesos mexicanos 11,019,848,180.00 (siendo pesos mexicanos 3,716,065,255.93 para el financiamiento público a los partidos políticos).<sup>375</sup>

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a su turno, “es un órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, encargado de resolver controversias en materia electoral y proteger los derechos político-electorales de los ciudadanos, es decir, de impartir justicia en el ámbito electoral”.<sup>376</sup>

Por informaciones del Consejo de la Judicatura Federal, el presupuesto del Tribunal Electoral fue en pesos mexicanos 2,368,962,800.00 en 2012 y para 2013 el valor autorizado es en pesos mexicanos 2,152,408,000.00.<sup>377</sup>

La organización, composición y ubicación de dichos institutos han cambiado mucho en las dos últimas décadas, como respuesta a los reclamos de más transparencia, imparcialidad y credibilidad.

## I. LA HISTORIA POR DETRÁS DE SU DISEÑO

En otro ejemplo de similitud con Brasil, México presenta un historial de fraudes electorales. La existencia de desvíos en la voluntad electoral, sea en su formación, manifestación o en los resultados, fue, desde siempre, un desafío para la institucionalidad democrática.

<sup>374</sup> [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca\\_del\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Acerca_del_IFE/).

<sup>375</sup> [http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Presupuesto\\_IFE/](http://www.ife.org.mx/portal/site/ifev2/Presupuesto_IFE/).

<sup>376</sup> <http://portal.te.gob.mx/acercate/quienes-somos-y-que-hacemos>.

<sup>377</sup> [http://www.ejf.gob.mx/DGPP\\_SIR/Historico/HISTORICO%20P7F.pdf](http://www.ejf.gob.mx/DGPP_SIR/Historico/HISTORICO%20P7F.pdf).

Álvaro Arreola Ayala habla de actos de arbitrariedad y fraude electoral “en todas las elecciones mexicanas desde 1824 a 2007”,<sup>378</sup> y, por las manifestaciones posteriores a los comicios presidenciales en 2012, parece que, al menos bajo el punto de vista de parte de la clase política y de la ciudadanía, esto no se terminó en 2007.

Jorge Fernández Ruiz estudia de la historia del derecho electoral mexicano y registra que “el empleo del voto electoral como medio de designación de los depositarios de las funciones del poder público se remonta en México a la época precortesiana”. El profesor trata de dicha época, de la época de la conquista, de la época colonial y de la época del México independiente, punteando las diferentes características del sistema político-electoral.<sup>379</sup>

Lo interesante es notar como la sustitución de normas electorales no se dirigía, en general, a la búsqueda de verdaderos cambios en el sistema, sino alcanzar legitimidad manteniéndose muy similar a lo anterior.

La Constitución de Cádiz de 1812, aunque no ha encontrado larga vigencia en América, influyó bien la normativa electoral mexicana, señala Fernández Ruiz. La Constitución preveía elecciones indirectas, en tres etapas, la prohibición de reelección inmediata de los diputados, y la organización de la mesa directiva de casilla.<sup>380</sup>

Otro diploma normativo que merece nota, principalmente por su innovación aunque simbólica, es la Constitución de Apatzingán de 1814 (o Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana). La soberanía popular marca, expresamente, en que el texto, es el fundamento de todas las instituciones y no acepta restricciones censitarias o étnicas al derecho de voto. Se reconoce a la sociedad, en su artículo 4, “el derecho incontestable a establecer el gobierno que más le convenga, modificarlo y abolirlo totalmente cuando su felicidad lo requiera”; dicho espíritu se esparce también en las relaciones internacionales. El gobierno es colegiado, con tres miembros, que no pueden ser reelegidos para el periodo subsecuente.<sup>381</sup>

La regla tras la independencia era la elección indirecta, en varios grados, sin padrón electoral, sin credencial de identificación, sin garantías de autenticidad electoral. Jorge Fernández Ruiz registra veintidós ordenamientos electorales entre 1821 y 1850. Algunas de dichas leyes negaban el sufragio universal de la Constitución de Apatzingán, además de exigir determinado censo como condición de elegibilidad.<sup>382</sup>

<sup>378</sup> Arreola Ayala, Álvaro, *op. cit.*, p. 16.

<sup>379</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 123 y ss.

<sup>380</sup> *Ibidem*, p. 126.

<sup>381</sup> [http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const\\_mex/const-apat.pdf](http://www.diputados.gob.mx/biblioteca/bibdig/const_mex/const-apat.pdf)

<sup>382</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 133-148.

La Constitución de 1857 se refiere a la soberanía nacional, al voto en las elecciones como deber de los ciudadanos, a la elección indirecta para diputados, presidente de la República y magistrados de la Suprema Corte de Justicia, a la auto calificación de las elecciones congresuales.<sup>383</sup> La Ley Orgánica Electoral del mismo año y día establecía causales de nulidad de las elecciones (falta de algún requisito legal en el electo, por violencia, cohecho, soborno, error sustancial respecto de la persona nombrada, error o fraude), que podían ser argüidas por cualquier mexicano. Había, aún, la facultad de los gobernadores para la división territorial en distritos.<sup>384</sup>

Después de la Revolución de 1910 y de la Constitución de 1917, con excepción de los primeros años, la sucesión de elecciones presidenciales en México a cada seis años, a partir de 1934 hasta la fecha, sin interrupciones, sin golpes de Estado, sin quiebra de la institucionalidad, parece sugerir un sistema político electoral adecuado. Sin embargo, los resultados de dichas elecciones complican un tanto esta conclusión.

De las catorce elecciones presidenciales ocurridas desde 1934, en las nueve primeras hubo un predominio absoluto de uno de los candidatos (siempre del mismo grupo político) con votos que alcanzaran el 98.2% en 1934, el 93.9% en 1940, el 90.43% en 1958 y el 91.9% en 1976 (única elección sin adversario). La mayoría absoluta de los votos no ha sido alcanzada por el candidato ganador sólo en las cuatro últimas elecciones. La hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (antes Partido Nacional Revolucionario y por un corto periodo, Partido de la Revolución Mexicana) fue deshecha no antes de 2000 y por dos periodos de gobierno del Partido Acción Nacional (Vicente Fox y Felipe Calderón).

La preponderancia de uno de los partidos también es sentida en el Senado y en la Cámara de Diputados durante todo el periodo, con la pérdida de la mayoría por el Partido Revolucionario Institucional sólo en dos legislaturas (2000-2003 y 2006-2009). La legislación ha cambiado muchísimo durante ese largo periodo.

Jorge Fernández Ruiz llama su atención, la Ley Electoral del 19 de diciembre de 1911, donde, además de la preocupación con el padrón electoral para garantizar elecciones limpias, aparecen los partidos políticos.<sup>385</sup> De hecho, en la referida ley, los partidos pueden presentar reclamación sobre la nulidad de la elección.

---

<sup>383</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1857.pdf>

<sup>384</sup> *Ibidem*, pp. 150-153.

<sup>385</sup> *Ibidem*, pp. 156-160.

Los partidos políticos eran vistos como necesarios para la organización de los ciudadanos, como se puede ver desde la defensa expuesta por Francisco I. Madero en su descripción histórica de la política mexicana, cuando traza una estrategia para democratizar el país y desde luego propone la formación del Partido Antirreeleccionista.<sup>386</sup>

Ramón Prida se dedica a explicar la ley a los ciudadanos y se refiere a la firma de los representantes de los partidos en las actas de las casillas, sobre la garantía del secreto del voto, sobre la votación por medio de máquinas, sobre la nulidad de las elecciones (con referencia incluso a la posibilidad de declaración de nulidad por autoridad judicial). El autor termina su libro con la siguiente advertencia:

esta ley no puede, porque no está ello al alcance de ningún legislador, crear ciudadanos, dar vida a la masa inerte, ni impedir en lo absoluto el fraude, ni evitar los abusos. La nueva ley garantiza los derechos de los ciudadanos, los alienta, dando medios para prevenir los fraudes y abusos, y establece penas para castigar unos y otros; mas todo será inútil, si los ciudadanos no tienen conciencia de sus derechos, y, si teniéndola no tienen la energía suficiente para hacer valer éstos y la medida necesaria para esperar tranquilamente el resultado de sus esfuerzos.

Y, aún: “para que un Gobierno sea bueno, no basta que tenga el deseo, es preciso que sienta la necesidad de serlo y la vigilancia de que sobre él, ejercen los partidos políticos; pero verdaderos partidos, organizados debidamente, inspirados en ideas realmente patrióticas, que no vean el poder como un medio de satisfacer la vanidad, las ambiciones o las venganzas de sus jefes”.<sup>387</sup>

Cabe mencionar que la Constitución mexicana de 1917, en su texto original<sup>388</sup> determina la elección directa para diputados y senadores, y dispone sobre la autocalificación de dichas elecciones: “cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiese sobre ellas. Su resolución será definitiva e inatacable” (artículo 60). La elección del presidente de la república también es directa, y los requisitos para concurrir al cargo están en el artículo 82. Para hablar de la prohibición de la reelección, es materia de ley, los términos de la elección del presidente (aunque el artículo sexto de las disposiciones transitorias dispone sobre la calificación de

<sup>386</sup> Madero, Francisco I., *La sucesión presidencial en 1910*, publicado originalmente en 1908, formato digital, <http://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/6Revolucion/1910LSP.pdf>.

<sup>387</sup> Prida, Ramón, *La nueva ley electoral*, Observaciones sobre la Ley de 19 del diciembre de 1911, pp. 33-34, 36, 70-74, 75-84 y 94-95, publicado en 1912, <http://portal.te.gob.mx/informacion-electoral/publicaciones/la-ley-electoral-de-1911-un-instrumento-revolucion>.

<sup>388</sup> <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/consthist/pdf/1917.pdf>.

las elecciones de presidente por el congreso nacional como colegio electoral). Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (órgano máximo del Poder Judicial) son electos por el Congreso de la nación, según las condiciones establecidas por la Constitución (artículos 94 a 96).

El día siguiente a la entrada en vigor de la Constitución, es publicada la Ley Electoral, que, según Jorge Fernández Ruiz, no innovó significativamente respecto a las dos leyes electorales anteriores.<sup>389</sup> Dicha ley fue rápidamente sustituida por la Ley para Elección de los Poderes Federales de 1918.

La Ley de 1918, exige un programa de gobierno y la publicación de un órgano informativo de los partidos políticos y establece requisitos para que participen en los comicios. Además de la imposición del registro de candidatos, existe la preocupación con el secreto del voto.<sup>390</sup> Sus dispositivos que prohíben la reelección son enfáticos, como evidencia está el artículo 45, fracción I: “es nula la elección de presidente de la República que recaiga sobre el ciudadano que hubiere desempeñado ese cargo anteriormente, por elección popular”.

Bajo dicha normativa se organizaron partidos políticos y fueron realizadas las elecciones presidenciales de 1920, 1924, 1928, 1930, 1934 y 1940.

En México la elección de 1940 representa un parteaguas electoral. La sucesión de Lázaro Cárdenas fue disputada entre dos generales, con discursos de campaña muy similares. El partido oficialista aleja al general Múgica y presenta el moderado Manuel Ávila Camacho que renuncia a la terminología marxista y al anticlericalismo por un tono liberal individualista y nacionalista. El opositor Juan Andrew Almazán, un general desde la adolescencia y participante activo en la Revolución era colaborador del gobierno Cárdenas, heredero político de Emiliano Zapata, que traía la promesa de revocar la exigencia de una educación socialista del artículo tercero constitucional y que reunía, antes en el Comité Revolucionario para la Reconstrucción Nacional y luego en el Partido Revolucionario de Unificación Nacional un conjunto de ex enemigos, de veteranos destacados de la Revolución, pero que no compartían más que la voluntad de ocupar el poder y alejar el oficialismo. Aunque existiera la desunión y el apoyo de Diego Rivera (visto por algunos como algo negativo) la campaña de Almazán alcanzó gran apoyo popular. Aunque Cárdenas prometiera un proceso democrático legal y pacífico, hubo disturbios y grave violencia del ejército y de la policía durante la votación. El increíble resultado de un 93.9% de votos para Ávila

<sup>389</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 160.

<sup>390</sup> Paoli Bolio, Francisco J., “Legislación electoral y proceso político, 1917-1978”, *Jurídica*, México, núm. 10, julio de 1978, pp. 169 y 170, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/jurid/cont/10/pr/pr8.pdf>.

Camacho, así como la totalidad de las curules del Congreso al oficialismo evidenciaron la mentira electoral llevada a cabo en nombre de la unión nacional.<sup>391</sup>

Como respuesta, Ávila Camacho presenta una propuesta de una nueva ley electoral. La Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, representa una federalización de las elecciones. Para Jorge Fernández Ruiz la ley era “una labor de maquillaje al marco jurídico electoral, no en aras de la democracia, sino del control férreo de los resultados oficiales de las elecciones, a cuyo efecto el gobierno federal asumió la preparación, vigilancia y desarrollo de las elecciones”.<sup>392</sup>

La creación de la Comisión Federal de Vigilancia Electoral representa el primer intento, aunque simbólico, de establecer un sistema de control de las elecciones.

En un análisis presentado en 2007, Álvaro Arreola Ayala divide la evolución histórica de la justicia electoral en cuatro periodos, según el impacto de las leyes: de 1917 a 1945, de 1946 a 1976, de 1977 a 2006 y el periodo posterior a 2007.<sup>393</sup>

Para Arreola Ayala, de 1917 a 1945 no existe justicia electoral, configurando una etapa de “sobreposición de la política a la justicia”, con el control de los órganos electorales por los jefes del Poder Ejecutivo o por las mayorías parlamentarias. Los presidentes municipales detienen la competencia para organizar las elecciones y para su vigilancia, por la ley de 1918, lo que los convierte en el poder electoral. El autor afirma que en dicho periodo “la política no dependía de los votos”.<sup>394</sup>

La ley de 1946, asimismo, trataba de los partidos políticos, dificultando la creación de partidos nacionales y su participación en las contiendas, pues para obtener el registro se necesitaban por lo menos treinta mil asociados, distribuidos en dos terceras partes de las entidades federativas del país. Además, según Joseph L. Klesner, el dominio del Partido Revolucionario Institucional sobre la Comisión Electoral permitía control completo sobre el proceso electoral. Para el autor, la ley representó una manera legal de

---

<sup>391</sup> Según Albert L. Michaels, “Las elecciones de 1940”, *Historia Mexicana*, México, vol. XXI, núm. 1, julio-septiembre de 1971, [http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/7G7MDT17KB6NEGMXHDDEIPUVEU34GU.pdf](http://codex.colmex.mx:8991/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/7G7MDT17KB6NEGMXHDDEIPUVEU34GU.pdf).

<sup>392</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 163.

<sup>393</sup> En cambio, Castellanos Cortés habla en tres generaciones de reformas, considerando la de 1977, 1996 y la de 2007. Castellanos Cortés, Sara I., “El marco normativo electoral frente a los comicios generales de 2012. La lógica interna del Consejo General del Instituto Federal Electoral”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 157-170.

<sup>394</sup> Arreola Ayala, Álvaro, *op. cit.*, pp. 19-26.

manutención de la hegemonía electoral: “the 1946 electoral law therefore contributed to the PRI’s hegemony in electoral politics by stifling the less moderate opposition’s legal opportunities to compete in elections”.<sup>395</sup> Resalta Jorge Fernández Ruiz que dicha ley rigió sólo una elección presidencial, la de 1946, “cuyos resultados oficiales fueron dura, reiterada e infructuosamente impugnados”.<sup>396</sup>

La normativa fue apartada en 1949 y luego se aprobó otra ley electoral federal, en 1951 que, con algunas reformas, disciplinó los comicios presidenciales de 1952, 1958, 1964 y 1970. La Comisión Federal de Vigilancia Electoral fue sustituida por una Comisión Federal Electoral, compuesta por un comisionado del Poder Ejecutivo (el secretario de gobernación) de los comisionados del Poder Legislativo (un senador y un diputado) y tres comisionados de los partidos políticos. Además, la ley regula de forma más amplia los partidos políticos, trata del Registro Nacional de Electores y reconoce a ciudadanos y partidos políticos la facultad de presentar protestas durante la preparación de las elecciones, la jornada electoral y el cómputo. Asienta Jesús Orozco Henríquez:

...a los comités distritales y a los locales les estaba prohibido calificar los vicios o irregularidades que encontraran en el proceso electoral, debiendo hacerlos constar en el acta correspondiente. Se establece un auténtico contencioso electoral administrativo ante el superior jerárquico genérico y un posterior recurso de revocación ante la Comisión Federal Electoral para impugnar aquella decisión. Se conserva el sistema de calificación por parte de las Cámaras, de las elecciones de sus integrantes y de la presidencial.<sup>397</sup>

Tres décadas de “la época más oscura y deprimente de la justicia electoral en México”, con el dominio del Poder Ejecutivo y la centralización en materia electoral, con “la paz del PRI” marcan, según Arreola Ayala, el periodo de 1946 a 1976. Pese a la inclusión de las mujeres en el padrón electoral y de la disciplina de los partidos políticos, además de la figura de los diputados de partido, para el autor “ninguna de las reformas electorales, entre 1946 y 1976, modificaron sustancialmente el sentido de la legislación

<sup>395</sup> Klesner, Joseph L., “Electoral Reform in Mexico’s Hegemonic Party System: Perpetuation of privilege or Democratic Advance?”, Kenyon College, Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington, D.C., 1997, [http://www2.kenyon.edu/Depts/PSci/Fac/klesner/Electoral\\_Reform\\_in\\_Mexico.htm](http://www2.kenyon.edu/Depts/PSci/Fac/klesner/Electoral_Reform_in_Mexico.htm).

<sup>396</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 164.

<sup>397</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “Evolución del derecho electoral en México durante el siglo XX”, *La ciencia del derecho durante el siglo XX*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 1029-1095, en especial p. 1047.

electoral mexicana: se afirmó la intervención del Poder Ejecutivo en la organización de los comicios y se eliminó cualquier posibilidad de elecciones verdaderamente competitivas”.<sup>398</sup>

Ésta es también la visión de Jorge Fernández Ruiz, que aduce que

la versión oficial del resultado de la elección presidencial de 1952 produjo un desencanto entre numerosos segmentos de la población, lo que propició que se propagara la creencia popular de la inutilidad de votar, porque el gobierno siempre impondría a su candidato, lo que se tradujo en un alejamiento de las urnas electorales, lo que fortaleció la leyenda popular del «tapado», o sea, la develación del nombre, por parte del presidente en turno, de quien le sucedería en el cargo, lo que permitía saber desde antes de la celebración de las elecciones, quién resultaría designado para dicho cargo, con lo que los comicios quedaron reducidos a meros formalismos publicitarios para cohonestar las elecciones.

Según el autor, en las elecciones de 1958, 1964 y 1970 no se presentaron grandes protestas.<sup>399</sup>

En 1973 aparece la última ley electoral relevante de dicho periodo. Hubo cambios importantes en relación a los partidos políticos, como las garantías de acceso a la radio y a la televisión y la dificultad para su funcionamiento. En las elecciones siguientes, en 1976, no había más que un candidato a la presidencia. Nuevamente, era hora de cambiar.

Los más importantes cambios en el modelo electoral mexicano ocurren, según Arreola Ayala, entre 1977 y 2006, tras el “plebiscito electoral” de la elección presidencial de 1976. La reforma de 1977, además de caracterizar los partidos como entidades de interés público, crea, junto al artículo 60 constitucional, el recurso de reclamación contra las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con carácter declarativo, nada más. Para el autor, el crecimiento de los partidos opositores permitió su participación en la construcción de la normativa electoral, pero “sin que esa presión se viera reflejada en una más transparente competitividad”. En 1987 se crea el Tribunal de lo Contencioso Electoral, organismo autónomo de carácter administrativo, con resoluciones obligatorias. Con todo, sus decisiones dependían de las pruebas valoradas por los Colegios Electorales, lo que hizo naufragar el modelo. Con la reforma de 1990 y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, surgen el Instituto Federal Electoral (hoy Instituto

<sup>398</sup> Arreola Ayala, Álvaro, *op. cit.*, pp. 26-29.

<sup>399</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, pp. 166 y 167.

Nacional Electoral) así como un sistema de impugnaciones, y el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional autónomo, creando un “sui generis sistema mixto de heterocalificación electoral”. En 1993, se eliminaron los colegios electorales de las casas parlamentarias, pasando a ser competencia del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral la calificación. En 1996, según el autor, “se estableció un sistema integral de justicia electoral”, con modificaciones aprobadas por unanimidad y con reformas a la Constitución, al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al Código Penal Federal, además de la promulgación de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial.<sup>400</sup>

Se pasará a analizar las más importantes alteraciones en el escenario normativo electoral mexicano, a partir de un recorte derivado del objeto de interés del presente estudio.

Es interesante notar cómo los cambios puntuales parecen responder a un intento de legitimar el sistema político, como sugiere la adopción del mecanismo de consulta popular en la reforma de 1977, que se siguió a las elecciones presidenciales de candidato único.

La reforma a la Constitución y de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de diciembre de 1977, alteran el principio fundamental de la composición de la Cámara de Diputados, con la adopción de un sistema mixto, con representación proporcional aunque minoritaria. La justificación era permitir una participación más efectiva de los partidos de oposición en la Cámara de Diputados y apartar la violencia de la lucha política. Con un abstencionismo que superó un 40% del padrón electoral, la oposición logró un 26% de las curules.<sup>401</sup> Jorge Fernández Ruiz critica el modelo, afirmando que la elección proporcional se daba “de acuerdo con un variopinto conjunto, innecesariamente complicado, de fórmulas electorales tomadas caprichosamente de la teoría electoral y amalgamadas en las

---

<sup>400</sup> Arreola ayala, Álvaro, *La justicia...*, *cit.*, pp. 30-42.

<sup>401</sup> Según Sarah Martínez, la participación de la oposición en la Cámara de Diputados era de un 4% con las elecciones de 1961, un 17% en las legislaturas que iniciaron en 1964 y 1967, un 16% a partir de 1970, un 21% con las elecciones de 1973 y 18% en la legislatura de 1976. Después del cambio del sistema, el partido hegemónico dominó francamente el Congreso Nacional hasta 2000. Martínez, Sarah, “Changing Campaign Strategies in Mexico: The Effects of Electoral Reforms on Political Parties”, Paper Prepared for the *First International Graduate Student Retreat for Comparative Research*, Los Angeles, CA, mayo de 1999, en <http://www.sscnet.ucla.edu/soc/groups/scr/martinez.pdf>.

fórmulas de representatividad mínima y de primera proporcionalidad”.<sup>402</sup> El sistema, sin embargo, sustituyó los diputados de partido creados en 1963.

En dicha reforma, que contó con doce audiencias públicas, los partidos políticos fueron elevados a materia constitucional como “entidades de interés público”, lo que conllevó a la obligación del Estado de garantizarles existencia y funcionamiento. Si el acceso a los medios de comunicación fue un consenso durante la construcción de la reforma política, lo mismo, no ocurrió con el financiamiento de los partidos por medio de subvenciones públicas, ante el temor de la dependencia en relación con el Estado.

Jorge Carpizo destaca el cambio en la calificación de las elecciones. El autor registra los debates en las audiencias públicas, así como las propuestas presentadas. Una de las proposiciones, de Mariano Azuela Güitrón, versaba sobre tribunales electorales, en cuya composición participarían paritariamente representantes partidistas, y con decisiones impugnables ante la Suprema Corte de Justicia. Otra posibilidad, indicada por Heberto Castillo era calificar las elecciones por una comisión integrada por los partidos que deberían decidir por unanimidad y, si acaso fuera imposible, con posibilidad de recurso de amparo por la minoría. El representante del Partido Revolucionario Institucional rechazaba la calificación de las elecciones por “órganos o tribunales ajenos al de la formación de la voluntad popular”. Por fin, las Cámaras continuaron como jueces de la elección de sus miembros, pero el artículo 60 disponía sobre la posibilidad de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones del Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, pero sin que la decisión de la corte fuera definitiva. Jorge Carpizo, analizando el nuevo modelo, aduce: “creemos que con este recurso de reclamación, no tienen nada que ganar ni la corte ni el procedimiento de calificación, ni el país, porque no está en sus intereses el deterioro de una de sus mejores instituciones”. El autor señala dicho cambio como una de las modificaciones negativas de la reforma política.<sup>403</sup>

La alteración del sistema electoral no alcanzó una efectiva pluralidad en la Cámara de Diputados, al menos la suficiente como para amenazar el dominio del Partido Revolucionario Institucional. En las elecciones de 1979, la oposición sumaba 104 curules contra 296 del partido del gobierno, que garantizaba un 74% de los votos parlamentarios.

Otra reforma constitucional y legal es llevada a cabo en 1986 y 1987, con la que se modifica nuevamente el sistema de integración de la Cáma-

<sup>402</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 169.

<sup>403</sup> Carpizo, Jorge, “La reforma política mexicana en 1977”, *Anuario Jurídico*, México, UNAM, VI-1979,1980, pp. 39-100, 73-81 y 99.

ra de Diputados, con el aumento en el número de escaños ocupados por el sistema de representación proporcional. El sistema, que sigue en vigor hasta la fecha, prevé quinientos miembros en la Cámara, trecientos electos por distritos uninominales y doscientos por representación proporcional, votados en cinco circunscripciones uninominales. El artículo 54 agrega dos reglas interesantes: una impide que un partido ocupe más de 350 asientos en la Cámara y la otra, conocida como cláusula de gobernabilidad, garante la mayoría absoluta a un partido.

El nuevo artículo 60 constitucional mantiene la autocalificación de la elección de diputados y senadores, pero prevé que el gobierno federal, por ley, determine organismos responsables para la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales, bien como los medios de impugnación y la institución de un tribunal. Sin embargo, fija que “las resoluciones del tribunal serán obligatorias y sólo podrán ser modificadas por los Colegios Electorales de cada Cámara, que serán la última instancia en la calificación de las elecciones; todas estas resoluciones tendrán el carácter de definitivas e inatacables”. Para Jorge Fernández Ruiz, se trataba de “establecer un sistema mixto de calificación de las elecciones en el que la última palabra la decían los colegios electorales en las cámaras legislativas.<sup>404</sup> Queda suprimido el recurso de reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En 1987, el Código Federal Electoral concretó los cambios constitucionales. Innovó con relación a los partidos, el acceso a los medios de comunicación, pero también en cuanto a la fiscalización de los aportes públicos. Su gran creación es, indudablemente, el Tribunal Contencioso Electoral.

Visto por Miguel Acosta Romero como “un avance dentro del sistema jurídico político y electoral en México”, el Tribunal Contencioso Electoral es un órgano administrativo autónomo (artículo 352 del Código Federal Electoral de 1987), compuesto por magistrados propuestos por los partidos políticos con representantes en la Cámara de Diputados y nombrados por el Congreso de la Unión. Su competencia está determinada en el Código, pero el alcance de sus decisiones es algo controvertido. Acosta Romero afirma que “el Tribunal Contencioso Electoral de México, no está sujeto a la jurisdicción de amparo por parte del Poder Judicial Federal, sus sentencias son definitivas e inatacables”, pero, en verdad, sus resoluciones pueden ser modificadas por los colegios electorales de cada Cámara.<sup>405</sup>

<sup>404</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 172.

<sup>405</sup> Acosta Romero, Miguel, *Reflexiones sobre el Tribunal de lo Contencioso Electoral Federal de México*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1989, pp. 89 y 121.

Orozco Henríquez resalta el hecho de que con la creación del Tribunal Contencioso Electoral fueron también previstos medios de impugnación de naturaleza jurisdiccional contra los resultados de elecciones. Dicho diseño, sin embargo, no era satisfactorio ante la posibilidad de modificación de las decisiones por los colegios electorales.<sup>406</sup> De su parte, Jorge Fernández Ruiz registra que esto fue una semilla de la sustitución del tribunal político de calificación de las elecciones por un tribunal jurídico.<sup>407</sup>

Las elecciones presidenciales de 1988, regidas por el Código Federal Electoral y bajo la actuación del Tribunal Contencioso Electoral, fueron polémicas, con la famosa caída del sistema. Con el Partido Revolucionario Institucional dividido, la competición fue disputada fuertemente por el Frente Democrático Nacional, en apoyo a la corriente democrática del ex priista Cuauhtémoc Cárdenas. Los resultados oficiales, de un 50.74% a Salinas de Gortari (del Partido Revolucionario Institucional) un 31.06% al candidato del Frente Democrático Nacional y un 16.81% al Partido Acción Nacional, fueron marcados por la “caída del sistema” de cómputo de votos. Después de apuradas cerca de treinta mil casillas, cuando sumaba más votos el Frente Democrático Nacional, la divulgación de resultados, bajo la Comisión Federal Electoral, se interrumpió. Pese al fraude, en 1988, el Partido Revolucionario Institucional pierde la mayoría calificada en la Cámara de Diputados.

Con la pérdida absoluta de la credibilidad en los organismos electorales, una nueva reforma se puso en marcha. La Constitución es reformada el 6 de abril de 1990. El artículo 41 pasa a predicar que

la organización de las elecciones federales es una función estatal que se ejerce por los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos, según lo disponga la ley. Esta función se realizará a través de un organismo público dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios. La certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo serán principios rectores en el ejercicio de esta función estatal.

El mismo artículo dispone un sistema de medios de impugnación y una institución de un tribunal autónomo “que será órgano jurisdiccional en materia electoral”. Según el artículo 60 constitucional, sin embargo, siguen existiendo los colegios electorales de las Cámaras, que pueden modificar o revocar las resoluciones del tribunal electoral por el voto de dos terceras

<sup>406</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “Evolución...”, *cit.*, p. 1029-1095, en especial pp. 1056 y 1057.

<sup>407</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, *cit.*, p. 174.

partes de sus miembros, “cuando de su revisión se deduzca que existan violaciones a las reglas en materia de admisión y valoración de pruebas y en la motivación del fallo, o cuando éste sea contrario a derecho”. El artículo termina explicitando que “las resoluciones de los Colegios Electorales serán definitivas e inatacables”.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es publicado en 1990, nueva ley electoral que

...es hija legítima del 6 de julio de 1988, no en el sentido que esté diseñado para facilitar la «transición democrática» que supuestamente se inició en tal fecha, sino porque ha sido la respuesta del régimen mexicano de partido de Estado a una sociedad civil y a un sistema de partidos que estuvieron a punto de desbordarlo por vía de las urnas. El COFIPE constituye en este sentido el intento gubernamental por obstaculizar una auténtica transición democrática, para imponer la permanencia de un sistema electoral autoritario, no competitivo y controlado por el Estado.<sup>408</sup>

Las modificaciones provocadas en la reforma de 1990 alteran el modelo mexicano de administración electoral al crear el Instituto Federal Electoral. El Poder Ejecutivo deja de ser el titular de la organización de las elecciones, pasando a las manos de los consejeros que deben actuar en la garantía de los cinco principios: certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo.

En 1993, y 1994, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es reformado, al igual que la Constitución. Hay nuevas reglas de financiamiento de los partidos políticos, se suprime la cláusula de gobernabilidad, se disminuye el número máximo de diputados de un partido (de 350 para 315), se aumenta el número de senadores, y se elimina la autocalificación de las elecciones de diputados y senadores. La competencia pasa a ser del Instituto Federal Electoral y del Tribunal Federal Electoral. Sin embargo, el artículo 74 constitucional continúa a establecer como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados el “erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley” y añade que “su resolución será definitiva e inatacable”.

Por la reforma constitucional de 1994, ganan nuevos contornos los organismos electorales. Sobre el Instituto Federal Electoral, el texto dictamina:

---

<sup>408</sup> Becerra Chávez, Pablo, Javier, “El COFIPE y las elecciones federales de 1991”, *Iztapalapa*, México, vol. 2, núm. 23, pp. 49-64, (1991), p. 51.

la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración concurren los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, con la participación de los partidos políticos nacionales y de los ciudadanos según lo disponga la ley. En el ejercicio de dicha función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores”. Y continúa: “el organismo público será autoridad en la materia, profesional en su desempeño y autónomo en sus decisiones; contará en su estructura con órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El órgano superior de dirección se integrará por Consejeros y Consejeros Ciudadanos designados por los Poderes Legislativo y Ejecutivo y por representantes nombrados por los partidos políticos. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para prestar el servicio profesional electoral. Los órganos de vigilancia se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casillas estarán integradas por ciudadanos.

Sobre el Tribunal Federal Electoral, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dicta que

se organizará en los términos que señale la ley. Para el ejercicio de su competencia contará con cuerpos de magistrados y jueces instructores, que serán independientes y responderán sólo al mandato de la ley. Los magistrados del tribunal deberán satisfacer los requisitos que establezca la ley, los cuales podrán ser menores de los que señala esta Constitución para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta del presidente de la República.

Y aún:

los consejeros ciudadanos del órgano superior de dirección deberán satisfacer los requisitos que señale la ley y serán electos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre los propuestos por los grupos parlamentarios en la propia Cámara. La ley señalará las reglas y el procedimiento correspondientes.

Pablo Javier Becerra Chávez subraya las reformas que se realizaron en el Código Penal (que pasó a contar con un capítulo de delitos electorales desde 1990) y al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales tras dichos cambios constitucionales. Las reformas atingieron treinta y siete artículos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electro-

rales, en temas de los organismos electorales (con el secretario de gobernación, cuatro representantes del legislativo —dos diputados y dos senadores, uno de la mayoría y uno de la primera minoría—, y seis consejeros ciudadanos integrando el Instituto Federal Electoral) de regulación de los partidos, de aspectos del proceso electoral (como observadores y el voto en tránsito) y de nulidades y recursos.<sup>409</sup>

Las elecciones presidenciales de 1994, con la ocurrencia del asesinato de Luis Donaldo Colosio, candidato del Partido Revolucionario Institucional en marzo, determinan un resultado inédito. Por primera vez, el conteo oficial muestra el candidato victorioso sin que alcance la mayoría absoluta de los votos. El Partido Revolucionario Institucional obtiene la presidencia y el amplio dominio de la Cámara de Diputados y del Senado.

Destaca Javier Santiago Castillo que

el saldo de las elecciones de 1994 fue diametralmente distinto al de 1988, pues los candidatos y los partidos no denunciaron que las elecciones fueron fraudulentas; sin embargo, sí argumentaron que con esas condiciones y reglas jurídicoelectorales la falta de equidad hacía imposible cierta competitividad, y con esa dinámica la alternancia y la pluralidad real estaban completamente excluidas.<sup>410</sup>

Nuevamente se reforma la Constitución, el 22 de agosto de 1996. Los partidos políticos cuentan con una nueva disciplina, pues el artículo 41 dispone sobre su finalidad (“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, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”) garantiza su acceso a los medios de comunicación y al financiamiento público (éste dividido un 30% por igual entre los partidos y un 70% por el porcentaje de votos para la Cámara de Diputados) y dispone sobre un tope de campañas.

El Instituto Federal Electoral deja de ser integrado por el secretario de gobernación y la Constitución determina el mandato de los consejeros. También pasa a contar con competencias de capacitación y educación cívica.

---

<sup>409</sup> Becerra Chávez, Pablo Javier, “El sistema electoral mexicano: las reformas de 1994”, en Larrosa y Valdés (coord.), *Elecciones y partidos políticos en México, 1994*, México, Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa, México, 1998, pp. 33-41.

<sup>410</sup> Santiago Castillo, Javier, *Conflicto político y democratización: 1987-2009*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011, p. 32.

ca, y de regulación de encuestas o sondeos de opinión con fines electorales, entre otras. Está previsto también un sistema de medios de impugnación.

Se reduce el número máximo de diputados de un partido para trescientos y se modifican las reglas para la integración del Senado. Alberto Escamilla Cadena señala que las reformas constitucionales limitaron al presidente mexicano, que

*a)* dejó de tener mayorías calificadas en el Poder Legislativo (esto implicó no decidir los contenidos de las reformas electorales en forma unilateral), *b)* dejó de controlar al máximo órgano electoral (lo que implicó imparcialidad en las elecciones y, por lo tanto, fue en detrimento de la hegemonía del PRI y de las facultades metaconstitucionales del presidente), *c)* quedó imposibilitado para manipular la calificación y validación de las elecciones (lo que implicó suprimir su injerencia en el desenlace de los procesos electorales), y *d)* dejó de nombrar al jefe de Gobierno del Distrito Federal (con ello dejaba de tener el control de la entidad más importante del país).<sup>411</sup>

Además, el Tribunal Electoral integra al Poder Judicial de la Federación y es la máxima autoridad en materia electoral (con excepción del control de constitucionalidad, de competencia de la Suprema Corte de Justicia) y queda administrado por una comisión del Consejo de la Judicatura Federal. Los magistrados electorales son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los senadores, a partir las de propuestas de la Suprema Corte de Justicia. Existen requisitos y restricciones para los magistrados electorales.

En noviembre de 1996 entra en vigor la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que prevé el recurso de revisión, para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral, para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones de las autoridades locales en los procesos electorales de las entidades federativas y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (artículo 3o.).

Bajo dicha normativa se realizaron dos elecciones presidenciales. En el año 2000, por primera vez otro partido ocupa la presidencia de la República y también conquista la mayoría en la Cámara de Diputados. La

<sup>411</sup> Escamilla Cadena, Alberto, "Presidencialismo y elecciones en México", *El Cotidiano*, núm. 160, pp. 49-59.

victoria de Vicente Fox y de la Alianza por el Cambio, capitaneada por el Partido Acción Nacional, fue por un 42.52% de los votos, contra un 36.10% del candidato del Partido Revolucionario Institucional y un 16.64% de la Alianza por México, en una jornada que contó con la participación de un 62.96% del padrón electoral.

Aunque el resultado fue recibido “de manera prácticamente indiscutida”,<sup>412</sup> el presidente electo se vio involucrado en un escándalo referente al financiamiento de su campaña: los “Amigos de Fox”. El Partido Revolucionario Institucional también enfrentó denuncias relacionadas a un supuesto financiamiento irregular por Pemex. En su primer test, el nuevo sistema de control de las elecciones reveló sus límites.

Javier Santiago Castillo analiza las dos situaciones y describe las dificultades enfrentadas por una falta de definición de competencias de las autoridades electorales y por la tardanza en reconocer, en los dos casos, la financiación irregular. De los dos fallos restó, ya en 2003, penas de multas para los involucrados. Para el autor, la solución dada por el sistema para el incumplimiento de la ley no fue suficiente para hacer que los partidos respeten las normas jurídicas.<sup>413</sup>

Sin embargo, el desafío más difícil aún estaba por venir, en 2006. En toda la historia electoral mexicana nunca hubo una diferencia de votos tan estricta entre los candidatos a la presidencia de la República. La victoria del candidato del Partido Acción Nacional por sencillos 278,831 votos, en un universo de 41,557,430 votos (que incluyeran 900,373 votos nulos) no superando el 0.6% de diferencia ha ocasionado, como afirma Sara Castellanos Cortés, un “escenario de rispidez exagerada”, “una cantidad incontable de dudas y una evidente falta de credibilidad”.<sup>414</sup>

Los problemas empezaron antes de los resultados. Alberto Escamilla Cadena afirma que el presidente actuó fuertemente durante su mandato para determinar el resultado de las elecciones, convirtiéndose “en promotor activo del voto panista a través de un posicionamiento mediático difundiendo el lema «quítale el freno al cambio». También hubo ataques al principal adversario del candidato del Partido Acción Nacional por parte del presidente y se reconoció la irregular injerencia de Vicente Fox en el proceso electoral”.<sup>415</sup>

Con el diminuto margen de votos, el candidato que se quedó en segundo lugar, Andrés Manuel López Obrador, impugnó los resultados, solicitando el recuento “voto por voto, casilla por casilla”. Fueron, según Jaime Cárdenas,

<sup>412</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit., p. 178.

<sup>413</sup> Santiago Castillo, Javier, *op. cit.*, pp. 38-51.

<sup>414</sup> Castellanos Cortés, Sara I., *op. cit.*, pp. 157-170.

<sup>415</sup> Escamilla Cadena, Alberto, *op. cit.*, pp. 49-59.

240 juicios de inconformidad por la apertura de las urnas, recuento de los votos y nulidad de la elección. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, decidió ordenar la apertura de poco más del 9% de los paquetes, dejando el resultado bajo una duda fundado y con una resolución llena de inconsistencias jurídicas, y asimismo afirma que las irregularidades no fueron graves y determinantes para anular el proceso. El autor termina su análisis propugnando por una nueva y amplia reforma políticoelectoral.<sup>416</sup>

Luis Antonio Corona Nakamura examina la actuación del Tribunal Electoral en las elecciones de 2006 y señala un conjunto de razones de orden procesal que impidieron que se atendieran todos los reclamos de la coalición y del partido. Lo interesante, sin embargo, es observar lo que resultaron las impugnaciones recibidas:

En la sesión del 5 de septiembre se presentó el dictamen respectivo que ofreció, primero, las cifras definitivas del resultado de la elección presidencial, que fueron la suma de los 281 (93.66 por ciento) cómputos distritales impugnados y de los 19 (6.33 por ciento) que no fueron demandados. De los 281 cómputos cuestionados en 39 (13.00 por ciento) distritos resultaron improcedentes las impugnaciones, en 43 (14.33 por ciento) se confirmaron los resultados, en 24 (8.00 por ciento) cómputos distritales se modificaron los resultados debido al recuento parcial y en 175 (58.33 por ciento) distritos hubo modificaciones producto tanto del recuento parcial como de la anulación de casillas.<sup>417</sup>

La decisión de las autoridades electorales, en realidad, no cumplieron su papel de estabilizar y dar certeza a los procesos electorales. Sin una investigación amplia respecto a los hechos siempre habrá dudas sobre la validez y la legitimidad de las elecciones de 2006. El coste para la democracia, parece, es muy alto.<sup>418</sup> La respuesta fue la usual. Una nueva reforma.

La reforma constitucional y electoral llevada a cabo en 2007 y 2008 fue amplísima. Nuevamente se trata de los partidos políticos, su finalidad, financiamiento, autonomía y su acceso a los medios de comunicación. El

---

<sup>416</sup> Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales*, enero-junio de 2007, pp. 43-69.

<sup>417</sup> Corona Nakamura, Luis Antonio, *La justicia electoral en el sistema electoral mexicano*, Guadalajara, Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Jalisco, 2009, p. 261.

<sup>418</sup> Afirma Ciro Murayama: “México vivió en 2006 un retroceso político tras casi dos décadas de construcción de normas e instituciones que aseguraran la confianza en el procedimiento electoral”. Murayama, Ciro. “Consolidación democrática vs. Contrarreforma desde el interés privado”, en Córdova Vianello, Lorenzo y Salazar Ugarte, Pedro (coords.), *Democracia sin garantes, Las autoridades vs. La Reforma Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2009, pp. 1-27, en especial p. 2.

tiempo en la radio y en la televisión pasa a ser administrado únicamente por el Instituto Federal Electoral y se prohíbe la contratación de tiempos. Queda prohibida la propaganda negativa y la publicidad gubernamental durante las campañas y se prevé reglamentación legal para campañas y precampañas.

La reforma empodera al Instituto Federal Electoral, extiende su competencia para de la organización de las elecciones y alcanzar los procedimientos sancionadores. La preocupación con el uso de los medios de comunicación social conlleva a una serie de restricciones y es responsabilidad del Instituto Federal Electoral la garantía de su observancia.

El nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se publica en 2008. La ley, disciplina las nuevas decisiones constitucionales y establece, “con el fin de garantizar la veracidad de los resultados electorales”,<sup>419</sup> el recuento de votos en todas las casillas cuando la diferencia entre el primero y segundo lugar no supere a un punto porcentual, considerado en ámbito distrital.

Tras dos periodos, el Partido Revolucionario Institucional vence otra vez la elección en 2012, con un 38.2% de los votos, contra 31.7% de los votos para López Obrador. De nuevo la elección y los resultados son impugnados, por denuncias de compra de votos, rebase de tope de gastos de campañas y presunta manipulación de encuestas electorales. De nuevo vez la elección es calificada por el Tribunal Federal del Poder Judicial de la Federación, y se debate la necesidad de una reforma política.

Brasil y México son países gemelos en sus problemas y en la búsqueda de soluciones normativas. La diferencia está, por ahora, en el ámbito de los cambios. Brasil no osa cambiar sus instituciones.

## II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ELECTORAL

El diseño institucional actual del modelo mexicano de control de las elecciones deriva de la reforma políticoelectoral de 2007 y 2008. La actuación de sus órganos fue probada en las elecciones presidenciales de 2012 y desde luego surgieron críticas a su desempeño.

La idea en este punto es, sin embargo, describir el reglamento aplicable a los órganos, bien como reflexionar respecto a determinadas críticas. Cabe subrayar que el modelo de administración y jurisdicción electoral federal es análogo al de los Estados.

---

<sup>419</sup> Valdés Zurita, Leonardo, “Introducción”, *Análisis comparativo de la reforma electoral constitucional y legal 2007-2008*, México, Instituto Federal Electoral, 2008, p. 24.

El órgano responsable por la administración de las elecciones era hasta 2014 el Instituto Federal Electoral. Creado en 1990, su atribución es creciente desde entonces. Ha cambiado mucho en estas dos décadas su composición y, principalmente, la forma del nombramiento de los consejeros. Subraya Mario Melgar Adalid que, con la reforma de 1996, “se ciudadanizan completamente los órganos electorales, por lo que toca a sus integrantes con derecho a voto”.<sup>420</sup> Las actividades técnicas del Instituto Federal Electoral se llevaban a cabo por un servicio profesional electoral.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos preveía, en su artículo 41, que el Instituto Federal Electoral era la autoridad en la materia de organización de las elecciones federales hasta 2014. La Constitución lo caracterizaba como órgano autónomo.

Los organismos constitucionales autónomos, señala Jorge Fernández Ruiz, son “órganos técnicos neutrales de control”, que participan en la configuración de la voluntad estatal y “no se incluyen en ninguno de los poderes u órganos tradicionales del Estado, y que en la materia de sus respectivas competencias, son la máxima autoridad”.<sup>421</sup>

Susana Thalía Pedroza de la Llave enumera las características de un órgano autónomo: autonomía político jurídica, administrativa y financiera; personalidad jurídica y potestad normativa o reglamentaria; competencias propias y exclusivas precisamente establecidas; capacidad de auto organización y de elaboración de sus políticas, planes y programas; estar libre de influencias políticas; estatuto jurídico especial para sus titulares en contra de la presión o influencia de otros órganos o poderes fácticos, así como la previsión de incompatibilidades; sus integrantes deben ser personas con reconocido prestigio y experiencia, y el nombramiento es de mayor duración; derecho de iniciativa legislativa en su materia; estar libre de instrucciones de los poderes; presentación de informes ante el órgano parlamentario.<sup>422</sup>

Los órganos constitucionales autónomos “son órganos públicos que ejercen una función primordial del Estado, establecidos en los textos constitucionales, y por lo tanto, tienen relaciones de coordinación con los demás

---

<sup>420</sup> Melgar Adalid, Mario, *La Justicia Electoral*, Cuadernos para la Reforma de la Justicia Electoral, núm. 6, México, UNAM, 1999, p. 18.

<sup>421</sup> Fernández Ruiz, Jorge, “Reestructuración del Órgano Superior de Fiscalización de las Entidades Federativas”, en Gámiz Parral, Máximo N. y García Rubí, Jorge Arturo, *Las entidades federativas en la reforma constitucional*, México, UNAM, 2005, pp. 23-44, en especial p. 38.

<sup>422</sup> Pedroza de la Llave, Susana Thalía, “Los órganos constitucionales autónomos en México”, en Serna de la Garza, José María y Caballero, Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, pp. 173-194, en especial pp. 179 y 180.

poderes tradicionales u órganos autónomos, sin situarse subordinadamente en algunos de ellos”, según Filiberto Valentín Ugalde Calderón.<sup>423</sup>

La idea es promover el control de las elecciones en materia administrativa de manera amplia, sin la influencia de los demás poderes. El artículo 41 constitucional establece aún los principios rectores del ejercicio de la función de la organización de las elecciones: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

En la integración del instituto participaban, según el texto constitucional, el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos. El Consejo General, órgano superior de dirección, se integra por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, con voz y voto, y más consejeros del Poder Legislativo representantes de los partidos políticos y un secretario ejecutivo.

En cuanto a la integración del Consejo General del Instituto Federal Electoral, la Constitución era analítica, fijando los mandatos y las formas de nombramiento adoptadas:

el consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. Según sea el caso, uno y otros serán elegidos sucesivamente por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales detalla la composición del Consejo General, afirmando que los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con la afiliación del partido en alguna de las Cámaras, siendo un consejero por cada grupo parlamentario (artículo 110.4). Y también establece los requisitos exigidos para los consejeros electorales:

- a) ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiriera otra nacionalidad, además de estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- c) tener más de treinta años de edad, el día de la designación;
- d) poseer al día de la designación, con antigüedad mínima de cinco años,

<sup>423</sup> Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, “Órganos constitucionales autónomos”, *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*, núm. 29, 2010, pp. 253- 264, en especial p. 255.

título profesional de nivel licenciatura y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones; *e*) gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito alguno, salvo que hubiese sido de carácter no intencional o imprudencial; *f*) Haber residido en el país durante los últimos dos años, salvo el caso de ausencia en servicio de la República por un tiempo menor de seis meses; *g*) No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; *h*) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación; *i*) no ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de gobierno del Distrito Federal, ni gobernador ni secretario de gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento, y *j*) no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario (artículo 112).

La Junta de Coordinación Política de la Cámara de Diputados, en febrero de 2013, publica una convocatoria para el proceso de selección de consejero electoral, en la que dispone sobre el procedimiento. Lo hace repitiendo los requisitos constitucionales y agregan otros, en el sentido de objetivarlos (como, por ejemplo, exigir artículos o libros que comprueben los “conocimientos y experiencia” en materia electoral), y también un ensayo de autoría propia sobre un tema relativo a la problemática futura del sistema electoral federal. Prevé, aún, que asociaciones, instituciones académicas, organizaciones no gubernamentales o grupo de ciudadanos puedan proponer candidatos. Tras revisar los documentos, la Comisión de Gobernación publica la lista de los aspirantes que cumplen los requisitos y permite que cualquier persona física o moral presente objeciones fundadas y motivadas. Después, realiza entrevistas con los candidatos en sesiones públicas y transmitidas por el canal del Congreso. Por fin, selecciona no más que cinco nombres para someter, con los resultados de la evaluación de los aspirantes, a la decisión del Pleno. En el caso de que ningún nombre alcance a la votación exigida, la Junta de Coordinación Política puede presentar una segunda propuesta.<sup>424</sup>

A partir de la lectura de las exigencias de la Constitución, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y también de la convocatoria de la Cámara de Diputados, parece que el proceso de elección de los consejeros (o al menos de dicho consejero) es democrático y permite

<sup>424</sup> Documento disponible en [http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros\\_2013/convocatoria\\_consejero\\_2013.pdf](http://www.diputados.gob.mx/documentos/consejeros_2013/convocatoria_consejero_2013.pdf).

el control ciudadano. Empero, la exigencia del consenso entre dos terceras partes de los diputados no es tan alta en un sistema partidario con pocos partidos —tres, en realidad—, con relevancia nacional. Dicha exigencia sería mucho más dramática en el escenario brasileño, con la participación de representantes de veintidós partidos en el pleno.

Según la página de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión fueron registrados 46 aspirantes en esta convocatoria y se puede verificar su currículum y ensayo allí colgados. También es posible ver las entrevistas (aunque editadas) en el canal Pulso Legislativo en YouTube. La tardanza en la decisión, sin embargo, es notoria.

De noviembre de 2010 a diciembre de 2011, el Instituto Federal Electoral actuó con dos partes de sus consejeros, por falta de definición de los nombres por la Cámara de Diputados, ante la ausencia de consenso. Con seis votos, algunas de las decisiones terminaban empatadas. En un contexto de ardua competencia, la fragilidad de la forma de nombramiento colaboró para la tensión entre las fuerzas políticas.

Anota Jorge Fernández Ruiz que

el procedimiento de designación del consejero presidente y de los consejeros electorales —únicos miembros del Consejo General con voz y voto— vulnera la autonomía e independencia del órgano superior del Instituto Federal Electoral, por una parte, porque el consejero presidente es impuesto por la Cámara de Diputados, cuando debieran ser los nueve integrantes del Consejo General, dotados de voz y voto, quienes, de entre ellos, eligieron por mayoría al consejero presidente, y por otra, los consejeros electorales, elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una tal vez amplia, pero posiblemente amañada, consulta a la sociedad, entran a integrar el Consejo General con un compromiso promisorio a cuestras, respecto del partido o partidos que los apoyaron para acceder al cargo.

El autor añade que el periodo de nueve años, permite la actuación de un consejero en tres procesos electorales presidenciales sucesivos.<sup>425</sup>

Los consejeros cuentan con un estatuto jurídico propio, con restricciones (no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de aquéllos en que actúen en representación del Consejo General y de los que desempeñen en asociaciones docentes, científicas, culturales, de investigación o beneficencia, no remunerados y están sujetos al régimen de responsa-

---

<sup>425</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, cit p. 443.

bilidades de los servidores públicos) y garantías (remuneración equivalente a la percibida por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y mandato fijo).

El funcionamiento del Consejo General, al que parece, permite la transparencia de la posición de los consejeros, pues la votación de los proyectos de resolución se da en una sesión pública y transmitida, siendo, incluso, colgada en internet. Los votos son justificados y razonados jurídicamente y, así, es posible que los ciudadanos acompañen las decisiones de cada consejero, como también del Consejo. Cualquier ciudadano puede presentar una petición en la abertura de procedimiento para la determinación de responsabilidad administrativa y la Cámara de Diputados debe resolver sobre la responsabilidad por el acuerdo de dos terceras partes de los miembros presentes. Así, los consejeros pueden ser sometidos a juicio político.

Existe un mecanismo constitucionalmente establecido para la integración de la Contraloría General, que funciona como órgano de control interno y que se sujeta a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia. El titular de la Contraloría General del Instituto será 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, durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Su remoción es posible, en caso de falta grave relativa a responsabilidad administrativa, con derecho de audiencia al afectado y con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados.

El artículo 389 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales detalla los requisitos específicos para el contralor general: *a)* no ser consejero electoral de cualquier de los consejos del Instituto, salvo que se haya separado del cargo tres años antes del día de la designación; *b)* gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero si se tratara de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que afecte la buena fama en el concepto público, ello lo inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; *c)* contar al momento de su designación con experiencia profesional de al menos cinco años en el control, manejo o fiscalización de recursos; *d)* contar al día de su designación, con antigüedad mínima de cinco años, con título profesional, de nivel licenciatura, de contador público u otro relacionado en forma directa con las actividades de fiscalización, expedito por autoridad o institución legalmente facultada para ello; *e)* no pertenecer o haber pertenecido en los cuatro años anteriores a su designación a

despachos de consultoría o auditoría que hubieren prestado sus servicios al Instituto o a algún partido político.

La estructura del Instituto Federal Electoral era bastante portentosa. Como órganos centrales figuran el Consejo General, ya analizado, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y la Contraloría General. Son seis las direcciones ejecutivas, responsables del registro federal de electores, de las prerrogativas y partidos políticos; organización electoral; servicio profesional electoral; capacitación electoral y educación cívica y administración. Aún, como unidades técnicas, existe la Coordinación de Asuntos Internacionales; la Dirección del Secretariado; la Dirección Jurídica; el Centro para el Desarrollo Democrático; la Unidad de Servicios de Informática; la Coordinación Nacional de Comunicación Social; la Unidad Técnica de Servicios de Información y Documentación y la Unidad Técnica de Planeación. Por fin, como organismos desconcentrados, forman parte del Instituto Federal Electoral, las juntas locales y distritales. Se encuentran críticas en lo que se refiere al tamaño del aparato administrativo, bien como a su elevado costo.

El rol de atribuciones del Instituto Federal Electoral era largo. El artículo 41 constitucional determinaba que “el Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales”.

De acuerdo al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 105, son fines del Instituto: *a)* contribuir al desarrollo de la vida democrática; *b)* preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos; *c)* integrar el Registro Federal de Electores; *d)* asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; *e)* garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión; *f)* velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; *g)* llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y *h)* fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televi-

sión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Las tareas de promoción del voto y difusión de la educación cívica y la cultura democrática son fuertemente desarrolladas por la autoridad administrativa electoral. Además de que las publicaciones y campañas institucionales son vehiculadas para promocionar la participación ciudadana, la igualdad, la fiscalización, y lógicamente, la imagen del propio instituto.<sup>426</sup> En la página del Programa de Acompañamiento Democrático del Centro para el Desarrollo Democrático<sup>427</sup> se puede verificar, en una interfaz muy interesante, la línea del tiempo de las reformas electorales federales desde 1977, así, como explicaciones sobre el conteo de los votos, la validez de las elecciones, el trabajo de la autoridad administrativa electoral, el sistema electoral mexicano y las formas de participación.

Aunque se observe una probable intención buena, en las actividades de la autoridad administrativa electoral, es necesario subrayar el principio de la neutralidad de los poderes públicos, que debe nortear a las autoridades en el campo electoral. Sí es posible la actividad promocional de valores democráticos, pero sin promover una visión específica de dichos valores, so pena de ideologización de la autoridad electoral.

En la materia de su competencia, el Instituto Federal Electoral puede expedir reglamentos. La Constitución se refiere directamente a los reglamentos sobre observación electoral, encuestas y sondeos. Además, en el sitio del Instituto se pueden ver veintiuno reglamentos, uno de ellos sobre fiscalización. Dicho reglamento empieza declarando su observancia obligatoria para los partidos políticos, agrupaciones políticas, organizaciones de observadores y organizaciones de ciudadanos que pretendan obtener el registro como partido político nacional. Como en todos los casos de emanación de normas secundarias por órganos sin función legislativa, uno debe quedarse atento al alcance del poder reglamentar y su necesaria sumisión a la ley.

En este sentido, la crítica de Sara Castellanos Cortés a la actuación del Instituto Federal Electoral antes de los comicios de 2012: “en algunos reglamentos el Consejo General excedió sus facultades y traslapó aquéllas que corresponden exclusivamente al Poder Legislativo”. La autora afirma, textualmente:

---

<sup>426</sup> El Instituto Federal Electoral cuenta con un canal en YouTube, el IFETV, <http://www.youtube.com/user/IFETV>.

<sup>427</sup> <http://pac.ife.org.mx/index.html>.

Aunque los consejeros electorales sean motivados por el único interés de contribuir al desarrollo de la próxima jornada electoral, es imprescindible que se respete el ámbito de acción de cada una de las instancias de poder en México; no hacerlo así, propicia un marco de ilegalidad que no beneficia a nadie en nuestro país. El camino debe ser siempre la institucionalidad y el respeto hacia el equilibrio de poderes.<sup>428</sup>

El Instituto es responsable por el Registro Federal de Electores y, además por formar el padrón electoral. La credencial del Instituto es, posiblemente, el documento más confiable de identificación en México. Los elementos que la componen permiten una identificación segura del ciudadano, con candados de seguridad, como fotografía de revelado instantáneo, y con elementos verificables a simple vista y otros sólo bajo luz negra. También ésta tiene vigencia determinada y necesitan ser renovadas periódicamente.

Además, el Instituto Federal Electoral determinaba la división del territorio de la República en 300 distritos electorales uninominales y el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales, algo siempre muy delicado en las democracias que adoptan el principio mayoritario, ante la posibilidad de manipulación de la autenticidad electoral relativa a la representación en las cámaras por el diseño tendencioso de los distritos, fraude conocido como *gerrymandering*.

La materia referente a la fusión, formación de frente y coalición de partidos, bien como el registro de partidos así como su pérdida de registro, también es atribución de la autoridad administrativa electoral. Según el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su libro segundo, los partidos deben presentar una declaración de principios, su programa de acción y estatutos, y demostrar el número de afiliados exigido para su registro como partido político nacional junto al Instituto. El artículo 32 prevé, como cláusula de desempeño, la cancelación del registro del partido que no alcance el mínimo de dos por ciento de la votación en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidentes. La autoridad administrativa electoral era responsable por el registro de las agremiaciones políticas.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece los derechos y obligaciones de los partidos políticos y el papel del Instituto Federal Electoral en la administración de las garantías y en la imposición de sanciones por la inobservancia de las obligaciones. Una de esas obligaciones es “abstenerse, en su propaganda política o electoral, de cualquier expresión

---

<sup>428</sup> Castellanos Cortés, Sara I., *op. cit.*, pp. 157-170.

que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas”. Enseguida, el Código establece que “las quejas por violaciones a este precepto serán presentadas ante la secretaría ejecutiva del Instituto”.

El control de la propaganda es, desde afuera, el punto más controvertido de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral. Punto central de la reforma del 2007 a 2008, la comunicación electoral pasó a contar con un conjunto de restricciones y sanciones, pues “además del carácter exclusivo de «organizador de las elecciones» el Instituto ahora debe administrar y distribuir las prerrogativas en materia de radio y televisión”, convirtiéndose en un ente sancionador.<sup>429</sup>

Como ya fue tratado,<sup>430</sup> es un modelo que causa extrañeza a quien vivió bajo un régimen dictatorial que presentaba como una de sus marcas el control de la opinión y de la manifestación. El cuidado que se debe tomar es no usar las restricciones legales —o menos aún, las restricciones derivadas de la interpretación extensiva de las autoridades electorales— para disminuir el debate político, empobreciendo el espacio de crítica política y, por ende, fortaleciendo a los gobernantes de turno.

El monitoreo de los medios de comunicación parece interesante, para demostrar la falta de equilibrio en el tratamiento mediático de los distintos candidatos. Como prestadoras de servicio público, las empresas de telecomunicación deben actuar movidas por el interés público y, por lo tanto, no pueden pender para uno de los lados contrincantes.

En este punto, sin embargo, la actual normativa parece un tanto esquizofrénica. Si con la prohibición de la compra de tiempo en los medios para los spots, la idea era baratear los costos de las elecciones y así, promocionar una competición más justa, evitando que el dinero sea el elemento determinante, con la regulación de las precampañas el dinero vuelve a su lugar de destaque en la pugna.

Otro punto que parece interesante es la disciplina —o mejor, la prohibición— de propaganda gubernamental de carácter personal, es decir, con la utilización de dinero público y el acceso a los medios de comunicación para promocionar agentes públicos o grupos políticos. El artículo 134 de la Constitución mexicana pasa a tener una redacción muy cercana al párrafo 1o. del artículo 37 de la Constitución brasileña. El texto brasileño dispone: “a publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deverá ter caráter educativo, informativo ou de orientação social,

---

<sup>429</sup> *Idem.*

<sup>430</sup> En el capítulo 2, ítem 2.2, entre los fraudes en la formación del voto se analizan las normas sobre propaganda electoral vigentes en el sistema mexicano.

de la não podendo constar nomes, símbolos ou imagens que caracterizem promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos”. En el texto mexicano, tras la reforma de 2007, se encuentra:

la propaganda, bajo cualquier modalidad de comunicación social, que difundan como tales, los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

En Brasil, el texto existe desde la promulgación de la Constitución en 1988, pero hasta la fecha no hay reglamentación legal suficiente como para garantizar su aplicación plena. Lo que hay es la prohibición, por la Ley de las Elecciones, de la propaganda gubernamental durante las campañas. Así como lo hace el artículo 2.2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (aunque sin incorporar la dúctil excepción del artículo 228, con la permisión de difusión del informe anual de labores).

Es importante resaltar, como subraya María del Carmen Alanís Figueroa, que la prohibición del artículo 134 constitucional no se resume a la materia electoral. Y ahí, existe un problema en la definición de la autoridad responsable de sancionar la conducta indebida. Afirma la autora, a partir de decisiones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: “una autoridad electoral [el Instituto Federal Electoral] es competente para conocer de la utilización parcial de recursos públicos y la difusión de propaganda gubernamental que promueva la imagen de un funcionario público, cuando estos actos afecten la equidad en la competencia entre los partidos políticos en el ámbito que le corresponda”.<sup>431</sup> Eso, sin embargo, no parece ser tan fácilmente identificable.

Aún en términos de propaganda, o de difusión de los programas de los partidos, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales reconocía al Instituto Federal Electoral, la facultad de organizar dos debates entre los candidatos a un presidente de la República, que pueden ser transmitidos en vivo por los medios de comunicación (artículo 70). El Código también dispone sobre el tiempo de cada partido, cuya responsabilidad por la distribución es de la autoridad administrativa electoral.

---

<sup>431</sup> Alanís Figueroa, María del Carmen, “Retos en la distribución de competencias respecto a las infracciones a los artículos 41 y 134 constitucionales”, *Revista Justicia Electoral*, vol. 1, núm. 7, 2011, pp. 15-40, en especial pp. 19-25.

El Instituto también es responsable de la distribución del financiamiento público. Como en el sistema brasileño, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé aportes públicos para el financiamiento de los partidos, ante su importancia en la democracia. El artículo 41 constitucional establece la garantía a los partidos políticos, de manera equitativa, de elementos para llevar a cabo sus actividades, de modo que los recursos públicos prevalezcan sobre privados, tanto de sus actividades ordinarias permanentes como en los procesos electorales. La Constitución describe pormenorizadamente la cuantía de los aportes públicos, su división en los distintos procesos electorales, la aplicación de los aportes y, aún, se refiere a la fijación por ley de los límites a las erogaciones en la selección de candidatos y en las campañas, bien como de las aportaciones de los simpatizantes.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales trata del tema a partir del artículo 77, y dispone que los partidos políticos serán financiados preferentemente por recursos público pero también por los militantes, simpatizantes, por actividades promocionales y propaganda utilitaria (autofinanciamiento) y por rendimientos financieros de sus inversiones. Son prohibidas las aportaciones o donativos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la federación y de los estados, y los ayuntamientos, salvo los establecidos en la ley; las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; los organismos internacionales de cualquier naturaleza; los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión; las personas que vivan o trabajen en el extranjero; y las empresas mexicanas de carácter mercantil.

La autoridad administrativa electoral, por el órgano técnico de fiscalización de los partidos políticos, es el responsable de la distribución de los recursos y la vigilancia de su destinación. Existe un conjunto de reglas para las aportaciones privadas, con límites de donaciones —que deben ser siempre identificadas— para personas físicas y morales (con excepción de las empresas mercantiles, que no pueden realizar donaciones) y también para el total de aportes, a partir del tope fijado para la campaña presidencial.

El Consejo General del Instituto determina, por fuerza de la autorización de los artículos 118.1.m y 214 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el tope máximo de gastos de campaña y precampaña de las elecciones federales por acuerdos.<sup>432</sup> El Código prevé que cabe la sanción de cancelación de registro o pérdida de candidatura del pre-

<sup>432</sup> Como los acuerdos referentes a las elecciones de 2012, para precampañas <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112->

candidato que rebase el tope de gastos de precampaña, determinado por el Consejo General del Instituto. En caso de rebase del tope en las campañas, por otro lado, se multa al partido con un tanto igual al del monto ejercido en exceso o, en caso de reincidencia, hasta el doble (artículo 354.1.a.II del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales). No existe sanción prevista para el candidato, tampoco la posibilidad directa de pérdida del registro o de la candidatura.

Karolina Monika Gilas anota que algunas leyes de las entidades federativas disponen la nulidad de la elección en caso de rebase del tope de gastos y que, incluso en caso de no previsión, la previsión de una causal genérica puede llevar a la nulidad por el exceso de gastos, o aún en la hipótesis de nulidad por violación a los principios constitucionales.<sup>433</sup>

Determinar la nulidad de la elección sería atribución de la justicia electoral, por lo que se tratará del tema en el próximo ítem. En el ámbito de la autoridad administrativa electoral, empero, parece haber una distinción desrazonable entre el tratamiento dado al aspirante y al candidato, ya que es más perjudicial —según la normativa— rebasar el tope en la precampaña que en la campaña, lo que representa una lógica invertida: se protege la equidad en la disputa interna de los partidos políticos, pero eso no se repite, con igual énfasis, en la competición externa.

Además, hay que resaltar que los partidos deben enviar los informes con los gastos de campaña dentro de los sesenta días siguientes al de la jornada electoral (artículo 83.1.d.I del código). El procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos está descrito en el capítulo quinto, del título primero, del libro séptimo del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Las quejas recibidas por la Secretaría del Consejo General serán enviadas a la Unidad de Fiscalización y deben aportar elementos de prueba o indicio de los hechos narrados. En un plazo no mayor a sesenta días naturales, contados de la recepción de la queja o denuncia, la Unidad de Fiscalización debe presentar al Consejo General el proyecto de resolución. Sin embargo, el artículo 58 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que “los juicios de inconformidad de las elecciones de diputados y senadores deberán quedar resueltos el día 3 de agosto y los relativos a la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos a más tardar el 31 de agosto, ambas

---

16/CGe161211ap4.pdf y campañas <http://www.ife.org.mx/docs/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-acuerdos/2011/diciembre/CGex201112-16/CGe161211ap2.pdf>

<sup>433</sup> Gilas, Karolina Monika, *Rebase de topes de gastos de campaña y su efecto para la calificación de la elección*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Centro de Capacitación Judicial Electoral, Líneas jurisprudenciales, p. 4.

fechas del año de la elección”. Así, es probable que el tribunal tenga que declarar la validez de la elección antes de la resolución de la autoridad administrativa electoral que reconozca el rebase del tope de gastos de campaña.

De este modo, el eventual reconocimiento de rebase del tope, y por lo tanto, de ofensa a las reglas de la competición, a los principios constitucionales de equidad y autenticidad electoral, se queda en la trampa del tiempo, se dará después de declarada la validez de la elección y así no producirá más que efectos financieros. El sistema así pensado provoca una pérdida de confianza en las autoridades electores ante la percepción de la inocuidad de su desempeño.

Merece la pena exponer un poco sobre las encuestas electorales. Instrumento electoral polémico, de objetividad cuestionable, fue uno de los elementos de la controversia en las elecciones presidenciales de 2012. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales impone a quien difunda y encueste la entrega de su estudio al secretario ejecutivo de la autoridad administrativa electoral y prevé también un periodo de reflexión, prohibiendo la divulgación de resultados de encuestas o sondeos durante los tres días previos a la elección y durante la jornada electoral. Además, aún en el artículo 237, prevé que “las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico, que para tal efecto emita el Consejo General, previa consulta con los profesionales del ramo o las organizaciones en que se agrupen”.

Por fin, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, establece la competencia de la autoridad administrativa electoral para conocer y resolver el recurso de revisión. Dicho recurso busca garantizar la legalidad de los actos y de las resoluciones electorales del secretario ejecutivo y de los órganos colegiados de la autoridad administrativa electoral a nivel distrital y local, cuando no sean de vigilancia, y puede ser interpuesto por los partidos políticos (artículos 3o., 34 y siguientes).

Jorge Fernández Ruiz analiza lo que denomina “justicia electoral en sede administrativa” y conceptúa el recurso electoral en sede administrativa como “un mecanismo legal a disposición de un gobernado, afectado en sus derechos o intereses por un determinado acto electoral en sentido estricto, para obtener generalmente del superior jerárquico de la misma autoridad electoral una revisión del propio acto, a efecto de que lo modifique, anule o revoque”. El autor indica las siguientes características del recurso electoral de revisión:

Se trata de un recurso administrativo, toda vez que no se ventila en sede jurisdiccional, sino administrativa; ordinario, porque, salvo disposición expresa en contrario, se puede intentar cualquier acto o resolución del secretario ejecutivo y de los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral, con excepción de los de vigilancia; formal, pues debe presentarse por escrito; jerárquico, porque su trámite y resolución corresponde, salvo excepción, al superior jerárquico del órgano responsable; condicionante, habida cuenta que para impugnar el acto reclamado en sede jurisdiccional es condición *sine qua non* haberlo agotado; intermedio, en razón de que su resolución puede impugnarse en sede jurisdiccional.<sup>434</sup>

El coste del aparato de la autoridad administrativa electoral y su actuación, según parte de la opinión pública, es insuficiente para garantizar la autenticidad de las elecciones y la equidad entre los contendientes en la competición electoral, conllevan a discusiones respecto a su organización y funcionamiento, no obstante del papel de la autoridad administrativa electoral, aparentemente reconocido por todos, en la consolidación de la democracia en las últimas décadas de la historia de México, y el gaño con relación a los modelos anteriormente adoptados.

Eduardo Huchim May analiza el desempeño del Instituto Federal Electoral en las elecciones y aduce que el instituto “resuelve generalmente bien la parte técnica de sus funciones” pero “no ha resuelto y ni resuelve igualmente bien la parte política”, “siendo un buen director técnico, el IFE es un árbitro con claros oscuros, con deficiencias y con comportamientos que, en los asuntos más importantes, a veces se alejan de la imparcialidad”.<sup>435</sup>

Por ende, nuevamente se discute la reforma de la administración electoral. Luis Ponce de León Armenta afirma la necesidad de

lograr el tránsito del control partidista de las elecciones al control ciudadano, mediante una reestructuración del INE, cuyos consejeros sean designados por el procedimiento de insaculación calificada, para lograr que este organismo público adquiriera el carácter de poder del Estado con amplias facultades para organizar las elecciones, las revocaciones y renovaciones del mandato popular, los apoyos en especie a los partidos políticos y la disciplina de los mismos.

---

<sup>434</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Tratado...*, *cit.*, pp. 488 y 218.

<sup>435</sup> Huchim May, Eduardo M., “Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM, Instituto Belisario Domínguez, Senado de la República, 2011, pp. 215-223, en especial pp. 215 y 216.

Para el autor, “en su integración deben estar representados todos los sectores de la Sociedad”.<sup>436</sup>

El Partido Acción Nacional, por su senadora Gabriela Cuevas Baron, presentó una iniciativa con proyecto de decreto para modificar diversos puntos de la legislación electoral. Y, en lo que se refiere a la autoridad administrativa electoral, la idea es obligar a los consejeros electorales a exponer públicamente los argumentos por los que emiten sus votos. Además, la propuesta, atenta al hecho de que las investigaciones sobre el origen y destino de los recursos electorales siguen en la autoridad administrativa electoral; después de la calificación de las elecciones, prevé la presentación de dos informes preliminares durante la campaña y el informe final en los treinta días siguientes al de la jornada electoral, y reduce el tiempo que tiene la Unidad de Fiscalización para revisar los informes.<sup>437</sup>

### III. LA JUSTICIA ELECTORAL

Al contrario de Brasil, México tardó para incorporar al Poder Judicial en los procesos electorales. Por mucho tiempo, la regla era de la autocalificación de las elecciones por las Cámaras y la administración electoral estaba concentrada en las manos del Poder Ejecutivo.

La posibilidad fue discutida en un debate políticojurídico entre José María Iglesias e Ignacio Luis Vallarta, en el siglo XIX, sobre la calificación de las elecciones. Iglesias, titular de la Suprema Corte, en juicio de amparo, analiza la legitimidad de la elección del estado de Morelos. Sostiene su posición, reafirmando su postura de que para tratar de la incompetencia de origen, la labor de Poder Judicial por veces implicaba “hacer consideraciones en torno al origen de las autoridades estatales”.<sup>438</sup>

Iglesias afirma, textualmente: “competencia y legitimidad son ciertamente dos cosas diversas; pero tan íntimamente ligadas entre sí, que la primera nunca puede existir sin la segunda”. Y sigue:

cuando se trata de una autoridad ó funcionario que son legítimos, viene despues en órden secundario la cuestión de sí son o no competentes para deter-

<sup>436</sup> Ponce de León Armenta, Luis, “Propuesta de una cuarta generación de reformas electorales”, *Sufragio*, núm. 1., 2008, pp. 51-61, en especial p. 52.

<sup>437</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/05/asun\\_2981655\\_20130508\\_1368029639.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/05/asun_2981655_20130508_1368029639.pdf)

<sup>438</sup> Moctezuma Barragán, Javier, *José María Iglesias y la justicia electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 34.

minados negocios. Cuando, por el contrario, se trata de funcionarios o autoridades a quienes falta la legitimidad, jamás puede considerárseles competentes para ningún asunto de los que se refieren al cargo que ejerzan ó pretendan ejercer sin título legítimo.<sup>439</sup>

Como respuesta, el Poder Legislativo aprueba una ley el 18 de mayo de 1875, en la que se prohíbe la justicia federal de juzgar las declaraciones de los colegios electorales. La Suprema Corte la declara inconstitucional y sigue verificando la legitimidad de los títulos de las autoridades.

Iglesias afirma la imposibilidad de reelección de Lerdo de Tejada, presidente interino tras la muerte de Benito Juárez. Sin embargo, el Congreso declara reelecto al presidente en octubre de 1876. Iglesias protesta, como presidente de la Suprema Corte; lo siguiente “declaro que Lerdo de Tejada había roto sus títulos legales y que no podía ser reconocido como presidente constitucional de la República; por tanto, *motu proprio*, sin petición de parte y sin juicio alguno, el ministro José María Iglesias declaró nula la elección, aduciendo categóricamente: «Sobre la Constitución, nada. Sobre la Constitución, nadie»”.<sup>440</sup> Y abandona la toga.

Ignacio Luis Vallarta, diputado constituyente en 1856 a 1857, y canciller de Díaz, asume la presidencia de la Suprema Corte en 1878 y se ocupa de la reducción de la amplitud judicial que asumió el juicio de amparo, abusiva según su visión, pues alcanzaba incluso a la política y a las leyes electorales. Desarrolló su tesis de la incompetencia de origen para apartar del Poder Judicial la resolución de las cuestiones de legitimidad, ante la ofensa del principio de división de poderes: “el máximo tribunal solamente debía revisar si los actos de la «autoridad competente» eran acordes con la Constitución y las leyes, pero jamás examinar las elecciones y los requisitos de legitimidad de las mismas”.<sup>441</sup>

Ignacio Vallarta niega el término “gobierno de hecho” a las autoridades cuya elección fue declarada legítima por el Congreso. Reconoce que “cierto es que todo mexicano tiene el derecho de no ser gobernado sino por auto-

---

<sup>439</sup> Iglesias, José María, *Estudio constitucional sobre facultades de la Corte de Justicia*, México, Imprenta de Díaz de León y White, 1874, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/928/14.pdf>.

<sup>440</sup> Galván Rivera, Flavio, “Derechos políticos del ciudadano. Amparo y desamparo del juicio de amparo”, en González Oropeza y Ferrer MacGregor (comp.), *El juicio de amparo. A 160 años de la primera sentencia*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2011, pp. 473-501, en especial p. 478.

<sup>441</sup> Fernández Delgado, Miguel Ángel, *Ignacio L. Vallarta, juriconsulto de la República*, México, Instituto Nacional de Estudios Históricos de las Revoluciones de México, 2012, edición digital, p. 117, <http://www.inehrm.gob.mx/cdigital/libros/liberalismo/vayarta.pdf>.

ridades legítimas; pero ese derecho no puede hacerse efectivo en el amparo, sino en la vía y forma determinadas en las leyes”: ante el colegio electoral.<sup>442</sup>

La tesis vencedora fue la de Ignacio Vallarta y el modelo de autocalificación de las elecciones se fija en el sistema mexicano. La Constitución de 1917 lo mantiene, y por varios años el sistema queda incólume.

Finalmente, después de un primer intento de un Tribunal Contencioso Electoral, que, con poco éxito, duró de 1986 a 1990, se crea el Tribunal Federal Electoral, órgano jurisdiccional. Su diseño actual, junto al Poder Judicial de la Federación, fue establecido con la reforma de 1996. Como anota Jesús Orozco Henríquez, dicha reforma contó con el consenso de todas las fuerzas políticas con representación en la cámara legislativa, y establece “un sistema de justicia electoral plenamente judicial”.<sup>443</sup>

Una definición posible de justicia electoral es la que dice Álvaro Arreola Ayala:

...una función del Estado a través de la cual se dirimen y solucionan conflictos surgidos con anterioridad, durante o posteriormente a las elecciones, con relación a la renovación de los integrantes de los poderes públicos, como son los poderes legislativo y ejecutivo federal y locales. La justicia electoral es el referente para la protección de los derechos políticos de los ciudadanos y de los partidos políticos. Es también el apego de los actos de autoridad en materia electoral con las disposiciones constitucionales y legales.<sup>444</sup>

En el Diccionario Electoral, así la define Jesús Orozco Henríquez: “por «justicia electoral», en sentido técnico o estricto, cabe entender los diversos medios jurídicotécnicos de impugnación o control (juicios, recursos o reclamaciones) de los actos y procedimientos electorales, ya sea que se substancien ante un órgano de naturaleza administrativa, jurisdiccional y/o política, para garantizar la regularidad de las elecciones y que las mismas se ajusten a derecho, esto es, a los principios de constitucionalidad y/o legalidad, resolviendo los diversos conflictos o controversias electorales y corrigiendo eventuales errores o infracciones a la normativa correspondiente”. Y sigue:

la finalidad esencial de los sistemas de justicia electoral ha sido la protección auténtica o tutela eficaz del derecho a elegir o ser elegido para desempe-

<sup>442</sup> Vallarta, Ignacio L., *Cuestiones Constitucionales. Votos*, México, Imprenta y Litografía de Ireneo Paz, 1896, t. III, pp. 162-163.

<sup>443</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, “La función garantista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, *Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, año 2003, núm. 18, pp. 45-63.

<sup>444</sup> Arreola Ayala, Álvaro, *op. cit.*, p. 16.

ñar un cargo público, mediante un conjunto de garantías a los participantes (partidos políticos e incluso, funcionarios electorales, así como, según el caso en los distintos regímenes electorales, ciudadanos y candidatos) a efecto de impedir que pueda violarse la voluntad popular, contribuyendo a asegurar la constitucionalidad y/o legalidad, certeza, objetividad, imparcialidad, autenticidad, transparencia y, en general, justicia de los comicios.<sup>445</sup>

Cabe resaltar, aún, la visión más amplia de Mario Melgar Adalid: “la justicia electoral es la aspiración al cumplimiento de las normas que se refieren a los procedimientos, actos jurídicos y materiales que llevan a la elección de los gobernantes”.<sup>446</sup> Y, más, con Salvador Nava Gomar, respecto de su papel en la democracia: “la justicia electoral contribuye a la democracia constitucional al menos de dos maneras: propiciando y auspiciando la deliberación constitucional en la resolución de los asuntos sometidos a su conocimiento, y definiendo el alcance normativo del propio principio democrático en su relación con otros derechos y en las restricciones que el mismo establece”.<sup>447</sup>

Tratando desde un punto de vista constitucional, José de Jesús Covarrubias Dueñas presenta como funciones de la justicia electoral las siguientes:

...garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos y resoluciones electorales; en la transmisión del poder; en las elecciones de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión y de los Entes Federados, así como los Municipales en ejercicio de los Derechos Políticos Electorales de los Ciudadanos, en el control de la constitucionalidad de las leyes electorales; en la definitividad e inatacabilidad de los actos consentidos durante el proceso electoral y todo ello en la expedición de una justicia a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el cual está expedito para administrar justicia de manera gratuita en los plazos y términos que fija la ley tendiendo a que sea completa e imparcial.<sup>448</sup>

---

<sup>445</sup> Orozco Henríquez, J. Jesús., “Justicia Electoral”, *Diccionario Electoral*, México, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, [http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_diccionario/justicia%20electoral.htm](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_diccionario/justicia%20electoral.htm).

<sup>446</sup> Melgar Adalid, Mario, *op. cit.*, p. 26.

<sup>447</sup> Nava Gomar, Salvador O., “Democracia constitucional: el papel de la justicia electoral y el derecho de asociación política”, *Cuestiones Constitucionales*, enero-junio de 2009, pp. 305-314, en especial p. 309.

<sup>448</sup> Covarrubias Dueñas, José de Jesús, *Derecho constitucional electoral*, México, Porrúa, 2000, p. 234. En las páginas 252 a 271 el autor se dedica a la descripción de los tribunales electorales estatales.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ubica el Tribunal Electoral en el capítulo del Poder Judicial y trata de su composición y atribuciones en el artículo 99. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la máxima autoridad en la materia electoral (con excepción del control de constitucionalidad) y funciona como órgano especializado.

La Sala Superior del tribunal se integra por siete magistrados, su presidente es elegido por la Sala Superior entre sus miembros, por un período de cuatro años. Los magistrados, por su turno, son elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, duran nueve años en sus cargos y su elección se da de forma escalonada.

Se exigen de dichos magistrados los mismos requisitos que para ser electo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno ejercicio de sus derechos políticos y civiles; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; poseer, al día de la designación, con antigüedad mínima de diez años, título profesional de licenciado en derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito que amerite pena corporal de más de un año de prisión; pero sin tratarse de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza y otro que lastime seriamente la buena fama en el concepto público, inhabilitará para el cargo, cualquiera que haya sido la pena; haber residido en el país durante los dos años anteriores al día de la designación; no haber sido secretario de Estado, procurador general de la República o de justicia del Distrito Federal, senador, diputado federal ni gobernador de algún estado o jefe del Distrito Federal, durante el año previo al día de su nombramiento (artículos 95 y 99 constitucionales).

Y más: contar con credencial para votar con fotografía; acreditar conocimientos en derecho electoral; no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del Comité Ejecutivo Nacional o equivalente de un partido político; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación (conforme el artículo 215 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

La Suprema Corte de Justicia de la Nación selecciona los nombres a partir de un procedimiento de presentación de interesados, con verificación del cumplimiento de los requisitos y luego por elección de los nombres. Las Comisiones Unidas de Justicia y de Estudios Legislativos de la Cámara de

Senadores verifican los requisitos de elegibilidad de los indicados y plantean cuestionamientos a los candidatos. Los nombres son presentados al pleno del Senado que decidirá por voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Además de la Sala Superior, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuenta con cinco salas regionales, con tres magistrados electorales cada. Dichos magistrados duran en su encargo nueve años y son elegidos por la misma fórmula de los magistrados de la Sala Superior.

El problema de la ausencia de un (o más) de los miembros, que se presenta reiteradamente en la autoridad administrativa electoral, no se repite en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pues la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establece, en su artículo 187, que: “en caso de vacante definitiva se nombrará a un nuevo magistrado quien durará en su cargo por el tiempo restante al del nombramiento original. En este caso, mientras se hace la elección respectiva, la ausencia será suplida por el magistrado de Sala Regional con mayor antigüedad, o, en su caso, de mayor edad, si existen asuntos de urgente atención”.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación reúne las competencias jurisdiccionales en la calificación de las elecciones. El artículo 99 constitucional establece que “al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable” las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores, impugnaciones la elección de presidente de la República (resueltas en única instancia por la Sala Superior), impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal que violen normas constitucionales o legales; impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos políctoelectorales de los ciudadanos para votar y ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país (aunque para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del tribunal por violaciones a sus derechos por el partido político al que se encuentre afiliado, deberá agotar previamente las instancias de solución de conflictos previstas en sus ternas), los conflictos o diferencias laborales entre el tribunal y sus servidores, los conflictos o diferencias laborales entre la autoridad administrativa electoral y sus servidores; y la determinación e imposición de sanciones por parte de ésta a partidos o agrupaciones políticas, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el artículo 186, prevé aún que el tribunal es competente para fijar jurisprudencia y para desarrollar directamente o por conducto del Centro de Capacitación Judicial Electoral, tareas de formación, investigación, capacitación y difusión en la materia. Enrique Sánchez Bringas, en lo que se refiere a la primera

atribución, menciona a las facultades materialmente legislativas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se concretan por la actividad de “fijar criterios de jurisprudencia que son obligatorios para las autoridades electorales”.<sup>449</sup>

Ante la competencia amplia de la justicia electoral brasileña, cabe destacar que no es atribución de la justicia electoral mexicana la sanción de los delitos electorales. Para la investigación y persecución de los delitos electorales es competente la Fiscalía Especializada para la Atención de los Delitos Electorales, órgano especializado de la procuraduría general de la República, y cuyo titular es nombrado por el presidente de la República a propuesta del procurador general de la República. Los delitos electorales están previstos en el Código Penal Federal a partir del artículo 403. La Fiscalía también es responsable por la aplicación de sanciones.

Para Héctor Díaz-Santana,

el principal problema de la Fepade es su falta de posicionamiento en el ámbito ciudadano. Los votantes desconocen la existencia de una fiscalía que tiene como fin, prevenir y sancionar conductas constitutivas de delitos electorales. En este orden de ideas, aunque de menor intensidad, un reducido sector de ciudadanos está informado acerca de que ciertos actos que manipulan el voto tienen una sanción de carácter criminal, por lo que también hablamos de un desconocimiento de la ley penal. Es importante destacar que a diferencia de la Fepade, el Ife ha logrado consolidar una posición importante como institución que garantiza la democracia electoral de acuerdo con parámetros de equidad, libertad, legalidad y legitimidad. Por su parte, el Tepjif también ha logrado proyectarse dentro de su ámbito de acción y ejercicio.<sup>450</sup>

En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que corresponde al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conocer y resolver el recurso de apelación, el juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, para garantizar la constitucionalidad y legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal; el juicio para la protección de los derechos políticoelectorales del ciudadano; el juicio de revisión constitucional electoral para garantizar la constitucionalidad de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios

<sup>449</sup> Sánchez Bringas, Enrique, *Derecho constitucional*, México, Porrúa, 1997, p. 516.

<sup>450</sup> Díaz-Santana, Héctor, “El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México”, *Perfiles Latinoamericanos*, México, núm. 20, junio del 2002, pp. 101-129, en especial p. 122.

o resolver las controversias que surjan durante los mismos; y el juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores (artículo 3o.).

Existe un debate sobre el control de constitucionalidad por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. María Macarita Elizondo Gasperín destaca la pretensión del Tribunal Electoral sobre la facultad de control abstracto de las leyes electorales, y resalta el peligro de un poder electoral sin contrapesos institucionales.<sup>451</sup>

Luis Ragosa critica la ampliación de la competencia del Tribunal Electoral por construcción jurisprudencial, para alcanzar temas de derecho parlamentario. Analiza la decisión sobre el derecho al ejercicio del mandato parlamentario (Jurisprudencia 12/2009), cuando se determina que

la *Sala Superior* del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el órgano competente para conocer y resolver las controversias que se susciten respecto de la supuesta conculcación del derecho de ser votado en su vertiente de acceso y ejercicio del cargo de los diputados, porque como máxima autoridad jurisdiccional electoral tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia.

Para Rogosa, la resolución es carente de fundamentos del derecho parlamentario: “en realidad sería necesario abordar una teoría sobre el estatuto de los legisladores y sus límites, en su caso, frente al derecho político electoral del ciudadano”.<sup>452</sup> Manuel González Oropeza defiende, por su turno, que dicha postura del Tribunal Electoral protege los derechos fundamentales y, además, promueve la forma republicana de gobierno.<sup>453</sup>

Orozco Henríquez defiende la actuación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y afirman que el tribunal no sustituye la voluntad ciudadana, pues

el Tribunal Electoral es respetuoso de la voluntad popular expresada en las urnas; en segundo lugar, en principio, es deferente del legislador democrático (digo «en principio» porque, por ejemplo, el legislador, así sea democrático, no podría violar el contenido esencial de los derechos fundamentales) y, en

---

<sup>451</sup> Elizondo Gasperin, María Macarita, “*Dueling banjos* entre la Suprema Corte y el Tribunal Electoral”, *Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 6, 2010, pp. 87-113.

<sup>452</sup> Raigosa, Luis, “Consideraciones sobre la «actitud jurisdiccional» del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante cuestiones ubicadas en el límite entre el derecho electoral y el derecho parlamentario”, *Revista Justicia Electoral*, 2010, vol. 1, núm. 6, pp. 267-338.

<sup>453</sup> González Oropeza, Manuel, “El Tribunal Electoral y la forma republicana de gobierno”, *Revista Justicia Electoral*, cuarta época, vol. 1, núm. 7, 2011, pp. 63-86.

tercer lugar, existen en mi concepto, ciertas determinaciones de los órganos partidarios que, en principio, pertenecen a un ámbito decisorio propio derivado de la libertad auto-organizativa de los partidos políticos.<sup>454</sup>

Un punto interesante de la labor del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es su actuación en la garantía de la autenticidad de las elecciones por ofensa a los principios constitucionales, o la declaración de nulidad de elección por causa abstracta. Como afirma Corona Nakamura, es muy drástico declarar nula una elección sin la existencia de una determinación legal precisa,<sup>455</sup> pero, al mismo tiempo, se debe resaltar que es imperativo considerar que la definición de que sea suficiente para que sea configurada la nulidad también establece, como la otra cara de la moneda, el nivel de violaciones de las reglas que es admisible en un sistema.

Manuel González Oropeza asienta que la reforma constitucional de 2007, pese a su intento de reducir la anulación de la elección a hipótesis legales taxativas, no impide que los juzgadores actúen en defensa de la Constitución, y así sigan en “aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar a las elecciones de constitucionales y democráticas y, en su caso, anular aquéllas que violen esos principios constitucionales”.<sup>456</sup>

Existe una iniciativa, como proyecto de decreto de la senadora Gabriela Cuevas Baron, del Partido Acción Nacional, para modificar diversos puntos de la legislación electoral, y propone incluir el rebase del tope de gastos de campaña como causal de nulidad de la elección, con la inhabilitación de los partidos y candidatos infractores para la elección extraordinaria y la tipificación en el Código Penal Federal, del rebase de tope como delito.<sup>457</sup>

Por ende, cabe señalar que, sí la autoridad administrativa electoral actúa con absoluta publicidad en sus decisiones, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación parece todavía más valiente, al poner bajo el análisis riguroso de académicos nacionales y extranjeros sus decisiones, en seminarios internacionales del Observatorio Judicial Electoral, y no sólo enfrenta las duras críticas a sus resoluciones que dan publicidad a dichos estudios.

---

<sup>454</sup> Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia electoral y garantismo jurídico*, México, Porrúa-UNAM, 2006, p. 333.

<sup>455</sup> Corona Nakamura, Luis Antonio, *op. cit.*, pp. 293 y 294.

<sup>456</sup> González Oropeza, Manuel, “Desempeño y retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”, en Ackerman, John M. (coord.), *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*, México, UNAM-Instituto Belisario Domínguez-Senado de la República, 2011, pp. 173-193, en especial p. 179.

<sup>457</sup> [http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/05/asun\\_2981655\\_20130508\\_1368029639.pdf](http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2013/05/asun_2981655_20130508_1368029639.pdf).