

HACIA LA RECIUDADANIZACIÓN DEL DERECHO ELECTORAL

TOWARDS THE RE-CITIZENIZATION OF ELECTORAL LAW

John M. ACKERMAN*

RESUMEN: El artículo retoma los antecedentes y evolución desde 1994 de las instituciones tanto administrativas como jurisdiccionales encargadas de llevar a cabo el proceso electoral y legitimarlo por la vía judicial, desde la perspectiva de una burocratización que se traduce en pérdida de autonomía, así como en el estado actual que guarda la legislación en la materia en relación con la jurisprudencia emitida por el TE-PJF y que es analizada por el autor.

PALABRAS CLAVE: Reformas electorales; Instituciones electorales en México; Reciudadanización del Derecho electoral; Fortalecimiento de la participación ciudadana; Marco jurídico-electoral restrictivo.

ABSTRACT: The article takes up the antecedents and evolution since 1994 of the administrative and jurisdictional institutions in charge of carrying out the electoral process and legitimizing it through the judicial process from the perspective of a bureaucratization that translates into loss of autonomy and in the current state that keeps the legislation in the matter in relation to the jurisprudence issued by the TEPJF and that is analyzed by the author.

KEYWORDS: Electoral reforms; Electoral institutions in Mexico; Grant again citizenization to norms of electoral law; Strengthening citizen participation; Restrictive legal-electoral framework.

* Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. Contacto: <www.johnackerman.blogspot.mx>. Fecha de recepción: 15 de noviembre de 2017. Fecha de aprobación: 19 de diciembre de 2017.

I. INTRODUCCIÓN

Las históricas reformas electorales de 1994 y 1996 tuvieron el propósito de “ciudadanizar” las instituciones electorales. Se buscaba generar una verdadera independencia y autonomía del Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) tanto del gobierno federal como de los partidos políticos. El fraude electoral denunciado en las elecciones presidenciales de 1988, el crecimiento en la presencia electoral de los partidos de la oposición, la crisis política surgida a raíz del levantamiento zapatista en Chiapas y el colapso de la economía a finales de 1994, todos fueron factores que se articularon para obligar al régimen del partido de Estado a ceder una parte de su control centralizado sobre la organización y la calificación de las elecciones.¹

Pero, en realidad, la supuesta “ciudadanización” de los órganos electorales incluida en las reformas de 1994 y 1996 fue sumamente parcial y superficial. El régimen autoritario nunca tenía la intención de abrir las puertas a una verdadera participación ciudadana en la organización, la vigilancia y la calificación de las elecciones. Lo único que se buscaba era dar algunas concesiones simbólicas a la oposición política con el fin de recuperar un poco de legitimidad en los ojos de la opinión pública.

Con el tiempo, las debilidades del diseño institucional de 1994-1996 resultarían evidentes. La llegada, en 2003, de un nuevo equipo de consejeros electorales con menos interés en defender la vigencia de los principios democráticos y mayores compromisos con el gobierno y los partidos políticos, implicaría la cancelación

¹ ACKERMAN, John M., *Organismos autónomos y democracia: el caso de México*, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007, Cap. 2.

paulatina del vigor institucional que se había construido durante el consejo anterior, de 1996-2003.²

Y después, con cada nuevo relevo en el Consejo General y las nuevas reformas electorales, en 2007-2008 y en 2014, la situación solamente se empeoraría. El Consejo General se iba vaciando de perfiles ciudadanos y llenándose cada vez más con alfiles de los partidos políticos. Y si bien las reformas legales más recientes aumentaron las facultades y el poder de las instituciones electorales, no hubo un avance correspondiente con respecto a la participación y el empoderamiento ciudadano.³ Al contrario, como veremos abajo, las reformas más recientes han alejado aún más la ciudadanía del funcionamiento de las instituciones electorales.

En suma, desde 1994 hasta la fecha se ha ido apagando la flama de la participación ciudadana en los asuntos electorales del país. Tanto el INE como el TEPJF se encierran cada vez más dentro de una burbuja burocrática, autoreferencial y autocomplaciente.

Esta burocratización a su vez ha mermado significativamente la autonomía de los órganos electorales, ya que el debilitamiento de los controles ciudadanos deja a los funcionarios simultáneamente más “libres” para los pactos políticos y vulnerables a las presiones ejercidas desde el poder. Y ésta pérdida de autonomía ha tenido el predecible resultado de generar un comportamiento

² ACKERMAN, John M., “En busca de la legitimidad perdida: instituciones electorales y democracia en el México actual”, en Manuel Alcántara Sáez y Ernesto Hernández Norzagaray (Coord.), México: el nuevo escenario político ante el bicentenario, Salamanca, Ediciones Universidad Salamanca, 2009, pp. 237-254.

³ Para la reforma de 2007-8 véase; ACKERMAN, John M. (Coord.), Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad, IJ-UNAM/UNAM-Instituto Belisario Domínguez/Senado de la República, México, 2011; Para la reforma de 2014 véase, CÁRDENAS GRACIA, Jaime Fernando, “Una crítica general a las reformas político-electorales de 2014 —constitucionales y legales— y una referencia específica a la democracia participativa que regulan”, Revista Mexicana de Derecho Electoral, IJ-UNAM, núm. 6, julio-diciembre de 2014, pp. 39-72.

institucional cada vez menos consistente y efectivo de las mismas instituciones.⁴

Finalmente, el pobre desempeño de las autoridades electorales ha creado una coyuntura de desconfianza y de baja legitimidad de las instituciones. Por ejemplo, el IFE (ahora INE) ha pasado de ser una de las instituciones en la que más confiaba la ciudadanía a encontrarse al mismo nivel que las otras instituciones corruptas e ineficaces del gobierno mexicano.⁵ Y esta situación finalmente termina por desanimar la misma participación ciudadana que podría ser precisamente el antídoto al mal que lastima al sistema electoral en su conjunto.

Ha llegado la hora de romper con este círculo vicioso de burocratización, parcialidad, desconfianza y apatía. Habría que recuperar el espíritu ciudadano de las reformas de 1994 y 1996, pero ir más allá de las propuestas de aquel entonces. Es tiempo de implementar una segunda generación de reformas electorales ciudadanas que realmente empodere a la sociedad en la organización, la vigilancia y la calificación de los procesos electorales.

Con este fin, habría que realizar algunas modificaciones estratégicas al marco jurídico en materia electoral. Específicamente, en el presente artículo proponemos una serie de reformas estratégicas tanto a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) como a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME). Estas modificaciones tendrían el fin de empoderar a los ciudadanos como par-

⁴ Véase, por ejemplo, el Informe Final de la agrupación ciudadana “Ni Un fraude Más” sobre las elecciones de 2017 para Gobernador en el Estado de México. Disponible en: <http://niunfraudemas.org/documentos/informe_final.pdf>.

⁵ De acuerdo con Consulta Mitofsky, entre 2007 y 2015 la confianza en el INE se redujo de 7.1 a 6.1, en una escala del 0 al 10. Véase “México: la confianza en sus instituciones, 2016”, disponible en: <<http://www.consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/884-mexico-confianza-en-instituciones-2016>>.

típicos más directos y activos en la labor de garantizar la vigencia de los principios rectores en materia electoral.

En los últimos años, la tendencia en otros ámbitos del derecho ha sido precisamente hacia el empoderamiento ciudadano. Por ejemplo, en 2010-2011 se aprobaron las “acciones colectivas” que permiten a grupos de ciudadanos presentar lo que sería el equivalente a un “amparo colectivo” en defensa de sus derechos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁶ Asimismo, en el año 2014 se aprobó la figura de la “Iniciativa ciudadana” que permite la presentación directa de iniciativas de ley de parte de la sociedad siempre y cuando cuenten con el respaldo de 0.13% de la Lista Nominal de Electorales, actualmente un poco más de 100,000 firmas.⁷

En el ámbito electoral, la más reciente reforma legislativa, en 2014, rompió el monopolio de los partidos políticos con respecto a la competencia para cargos de elección popular. Hoy contamos con la posibilidad de que puedan competir “candidatos independientes”, o sin partido, en todas las elecciones locales y nacionales del país.⁸ Además, estos candidatos cuentan con el “interés jurídico” necesario tanto para presentar quejas ante los organismos administrativos en materia electoral como para presentar impugnaciones ante los órganos jurisdiccionales electorales. Por la vía de los hechos, entonces, ya se ha roto con el monopolio de los

⁶ ARELLANO, Efrén y CÁRDENAS, Guadalupe, “Acciones colectivas en México: la construcción del marco jurídico”, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo 120, H. Cámara de Diputados, CDMX, 2011.

⁷ ALACIO GARCÍA, Rosa Ynés, “La reforma político-electoral 2013-2014. Una participación ciudadana a medio camino”, Revista Mexicana de Opinión Pública, vol. 20, enero-junio 2016, pp. 83-105.

⁸ BÁEZ SILVA, Carlos y TELLO MENDOZA, Martha Alejandra, “El fenómeno de las candidaturas independientes en México. Análisis de su implementación y primeros resultados en el proceso electoral 2015”, Revista Mexicana de Derecho Electoral, IIJ-UNAM, núm. pp. 7-8.

partidos políticos como los únicos validados jurídicamente para participar directamente como participantes y garantes del proceso electoral.

El lógico y natural próximo paso sería entonces la incorporación de los ciudadanos en general, o por lo menos a aquellos individuos y grupos ciudadanos que se hayan capacitado y acreditado formalmente como “observadores electorales”, como parte formal del sistema de organización y vigilancia electoral. Ello es la hipótesis y el argumento central del presente texto.

El artículo está dividido en cinco partes. Después de la presente introducción, pasamos a una segunda sección que explora las reformas claves de 1994 y 1996. Analizamos tanto el contexto histórico como el alcance de las reformas aprobadas en materia de la participación ciudadana en el sistema electoral.

Posteriormente, en la tercera sección, revisamos con un ojo crítico el marco jurídico que actualmente existe con respecto a la participación ciudadana, así como las interpretaciones y jurisprudencias claves del TEPJF en la materia. Veremos que, si bien contamos con muchas disposiciones legales y tesis de jurisprudencia de avanzada, al final de cuentas el marco jurídico restringe de manera determinante la participación real de los ciudadanos como garantes de la legalidad y la autenticidad de los procesos electorales.

En la cuarta sección, desarrollamos nuestras propuestas concretas que buscarían fortalecer la participación ciudadana en el ámbito electoral. El fin de estas reformas sería inyectar una nueva dosis de ciudadanización en las instituciones electorales con la esperanza de que ello pudiera ayudar a recuperar su autonomía, efectividad y legitimidad.

Finalmente, concluimos el presente artículo con algunas reflexiones generales sobre la coyuntura jurídica en materia de derecho electoral, así como las posibilidades políticas para impulsar en la actualidad una reforma como la que estamos proponiendo.

II. BREVE HISTORIA DE LA “CIUDADANIZACIÓN” DE LAS INSTITUCIONES ELECTORALES

Actualmente, el derecho electoral mexicano acota de manera estricta el papel de la ciudadanía. Somos convocados a las urnas para votar, prestamos mano de obra gratuita al INE sirviendo como funcionarios de casilla, y podemos fungir como silenciosos “observadores ciudadanos” de los procesos de conteo, pero formalmente no contamos con la “personalidad jurídica” necesaria para participar directamente en la fiscalización o la vigilancia del proceso electoral o de exigir un recuento o impugnar los resultados de una casilla o de toda una elección.

Ello no implicaría problema alguno si las instituciones electorales cumplieran con su espíritu original de ser organismos ciudadanos, independientes y autónomos. La histórica reforma electoral de 1996, que sentó las bases para la supuesta “transición democrática” en México, le apostó a la ciudadanización de los órganos electorales con el fin de acabar con los fraudes constantes.⁹

Desde la casilla electoral hasta la máxima instancia de dirección, el Consejo General del IFE, la autoridad sería dirigida y vigilada por ciudadanos independientes. El IFE también contaría con autonomía plena tanto de los partidos políticos como de las instituciones gubernamentales para poder cuidar las elecciones con total independencia y objetividad.

Sin embargo, el verdadero contenido de las reformas de 1994 y 1996 al final de cuentas no reflejó las demandas ciudadanas ni correspondió a la celebración mediática del momento. En realidad, la oposición solamente logró algunos avances simbólicos hacia la ciudadanización plena de los órganos electorales. Y a mediano plazo, estos pequeños avances no serían suficientes para garantizar la celebración de elecciones plenamente libres y auténticas.

⁹ OROZCO, José de Jesús, *Evolución del derecho electoral en México durante el Siglo XX*, Serie G., Estudios Doctrinales, IIJ-UNAM, 1998.

A) LA REFORMA ELECTORAL DE 1994

Toda transición a la democracia requiere de equilibrios entre un poder que no acaba de morir y otro que se está consolidando. En este caso el equilibrio estará a través de los ciudadanos... Hemos escogido mecanismos de defensa y de denuncia que hagan posible que... junto a los medios de opinión pública y los movimientos sociales podamos combatir toda desviación de poder. Porfirio Muñoz Ledo, Presidente del PRD, 18 de marzo, 1994¹⁰

En respuesta al levantamiento zapatista del 1 de enero de 1994 y la masiva movilización ciudadana de solidaridad con la causa de los indígenas de Chiapas, el 27 de enero de 1994 todos los partidos políticos, incluyendo el PRI, firmaron un histórico “Acuerdo Nacional por la Paz, la Democracia y la Justicia”.¹¹ Este pacto estableció el compromiso de aprobar una reforma electoral democratizadora antes de las próximas elecciones presidenciales, que tendrían lugar el 21 de agosto del mismo año.

Las negociaciones fueron dirigidas desde la Secretaría de Gobernación, encabezada en ese entonces por Jorge Carpizo, y participaron sobre todo las tres principales fuerzas políticas, PRI, PAN y PRD. Se convocó a un periodo extraordinario de sesiones del Congreso de la Unión para el 22 de marzo para aprobar los acuerdos consensados. El día después del inicio del periodo extraordinario, el 23 de marzo de 1994, fue asesinado el candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, en Lomas Taurinas, Baja California Norte. Este acontecimiento histórico sacudió la nación e imprimió un sentido de aún más urgencia a las reformas electorales.

¹⁰ Palabras pronunciadas en el Zócalo capitalino en el mitín convocado por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) el 18 de marzo de 1994 (La Jornada, 19 de marzo de 1994, p. 11).

¹¹ ACKERMAN, John M., Organismos autónomos y democracia: el caso de México, Siglo XXI/IIJ-UNAM, 2007, Cap. 2.

La reforma constitucional finalmente aprobada por el Congreso, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de abril de 1994, fue sumamente parcial. Fue tan limitada que solamente la mitad de la bancada del PRD votó a favor de la reforma en el Congreso. Desde semanas antes, el candidato presidencial del PRD, Cuauhtémoc Cárdenas, había denunciado que el régimen solamente buscaba engañar a la oposición dándole atole con el dedo. En un evento del partido en el Zócalo capitalino, Cárdenas reclamó que aprobar una reforma electoral a medias “sería traicionar a nuestras propias convicciones”.¹²

El avance principal de la reforma fue el otorgamiento de autonomía constitucional al IFE, separándolo de manera legal y definitiva de los poderes legislativo y ejecutivo. También se incorporaron seis “consejeros ciudadanos” al Consejo General, el órgano máximo de dirección del instituto. Estos consejeros ciudadanos fueron propuestos por los partidos políticos y nombrados por la votación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados en mayo de 1994, apenas tres meses antes de la elección.

El gobierno federal y la prensa nacional celebró con bombo y platillo la incorporación de los ciudadanos (José Woldenberg, Miguel Ángel Granados Chapa, Santiago Creel, Fernando Zertuche, Ricardo Pozas Horcasitas y José Agustín Ortiz Pinchetti) a la mesa de consejeros del IFE. Se propagó la idea de que con la simple presencia de estos individuos honrados se garantizaría la limpieza y la legitimidad de la elección presidencial de 1994.

Pero en realidad el instituto seguía bajo el mando del PRI-Gobierno. El Secretario de Gobernación fungía como Presidente del Consejo General y contaba además con “voto de calidad” ya que su presencia era necesaria para contar con el quórum necesario para que el Consejo pudiera sesionar. Adicionalmente, dos de los consejeros “ciudadanos” eran leales al PRI (José Woldenberg

¹² Discurso pronunciado en el mitin del PRD del 18 de marzo de 1994 en el Zócalo capitalino (La Jornada, 19 de marzo de 1994, p. 11).

y Fernando Zertuche) y también contaba con dos representantes directos del PRI en la mesa del consejo.

Pero aún más importante era el hecho de que la estructura operativa del IFE, la Junta General Ejecutiva, se mantuvo intacto y bajo las órdenes directas del Secretario de Gobernación. La Junta General Ejecutiva está constituida por todos los Directores Ejecutivos de área.¹³ Esta instancia era, y sigue siendo, el órgano colectivo que realmente manda en el instituto. Tiene bajo su responsabilidad todos los elementos sustantivos de la organización y la vigilancia del proceso electoral. El Consejo General se mantenía como un órgano relativamente externo a los procesos medulares en materia electoral.

Así que, con apenas tres meses para intervenir en las elecciones, sin experiencia previa, ni facultades legales para inmiscuirse directamente en el funcionamiento del INE, los consejeros ciudadanos fueron marginados del proceso electoral de 1994. Por ejemplo, no pudieron hacer nada para escudriñar ni detener el masivo operativo de financiamiento privado ilegal que fluyó a la campaña presidencial de Ernesto Zedillo, por medio de la operación de banqueros como Carlos Cabal Peniche, entre otros.¹⁴

En palabras de uno de los consejeros ciudadanos de aquel entonces, dentro del Consejo General “no actuamos nunca en contra de una tendencia general de los partidos...Nosotros no teníamos ninguna fuerza política.”¹⁵ Otro consejero ha comentado que “nunca nos pudimos meter a fondo para investigar la estructura política o financiera de los partidos”.¹⁶

¹³ SCHEDLER, Andreas, “Las comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE”, *Política y Gobierno*, vol. VI, núm. 1, primer semestre de 1999, pp. 187-222.

¹⁴ BECERRA, Pablo Javier, “La Reforma Electoral de 1996”, *Anuario de elecciones y partidos políticos*, UAM-Iztapalapa, 1997, pp.37-48.

¹⁵ Citado en Ackerman, 2007, p. 71.

¹⁶ *Ibidem*.

Hay que mencionar que aparte de la transformación del Consejo General del IFE, el álgido contexto político de 1994 generó otra pequeña innovación en materia de participación ciudadana. En marzo de 1994, el IFE permitió formalmente y reglamentó con mucho mayor claridad la figura de “observadores ciudadanos” para las elecciones que había sido creado en la reforma electoral de 1993¹⁷. Sin embargo, no se permitió la acreditación de observadores internacionales y tampoco se les dotó a los observadores nacionales de facultad vinculatoria alguna o interés jurídico directo para impugnar los resultados electorales.

B) LA REFORMA DE 1996

Después de la elección de Ernesto Zedillo como Presidente de la República en agosto de 1994, el contexto político no se tranquilizó, sino que se volvió aún más álgido. El 28 de septiembre un pistolero asesinó al entonces Presidente del PRI, José Francisco Ruiz Massieu, a la luz del día y en pleno centro de la Ciudad de México y en diciembre, unos días después de la toma de posesión de Zedillo hubo un colapso económico sin precedentes, el famoso “error de diciembre”. Durante 1995, el PIB se disminuyó 6.2%, el peso se devaluó 100% y el desempleo se disparó.¹⁸

La crisis económica y la inestabilidad política juntos generaron una amplia movilización social. Zedillo se encontraba con la

¹⁷ POZAS HORCASITAS, Ricardo, “La observación electoral: una modalidad de la militancia ciudadana”, *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 59, núm. 2, 1996, pp. 23-40.

¹⁸ LUSTIG, Nora, *Mexico: The Remaking of an Economy*, 2ª. ed., Washington, DC, Brookings Institution, 1998, p. 145.

espalda contra la pared ya que temía que el descontento social podría poner en riesgo el avance del proyecto económico neoliberal. El Presidente entonces decidió realizar algunas concesiones en el ámbito político con el fin de calmar las aguas y poder proceder con el rescate a los banqueros, por medio del FOBAPROA primero y después el IPAB, y la “recuperación” de la economía de acuerdo con los lineamientos neoliberales.¹⁹

Pero nunca hubo un compromiso firme de parte de Zedillo con la democratización del país y al final de cuentas la reforma de 1996 se quedó a medias. Tal y como lo ha señalado la académica Pamela Starr: “El acuerdo difícilmente logrado [de la reforma electoral en 1996] después de año y medio de negociaciones interrumpidas, y que fue unilateralmente modificado en el último momento por el partido gobernante, no fue diseñado para construir una verdadera apertura democrática en México. Por el contrario, su objetivo era meramente comprar el espacio político para llevar a cabo las reformas económicas necesarias”.²⁰

El contenido de la reforma electoral de 1996 y el perfil de los nuevos consejeros electorales electos ese año reflejaron la estrategia política de Zedillo. Si bien se logró la plena autonomía del Consejo General del IFE, ya sin presencia alguna del gobierno federal o el Secretario de Gobernación, y se formalizaron aún más claramente las figuras de los observadores ciudadanos nacionales e internacionales, en general predominó la lógica del continuismo sobre la del cambio con respecto al funcionamiento institucional.

Estructuralmente, dentro del INE se mantuvo intacto la estricta separación entre la Junta General Ejecutiva, aparato administrativo directamente a cargo de organizar y vigilar los procesos

¹⁹ SANDOVAL, Irma Eréndira, *Crisis, rentismo e intervencionismo neoliberal en la banca: México (1982-1999)*, Centro de Estudios Espinosa Yglesias, México, 2011.

²⁰ STARR, Pamela, “Monetary Mismanagement and Inadvertent Democratization in Technocratic Mexico”, *Studies in Comparative International Development*, vol. 33, núm. 4, 1999, p. 37.

electorales, y el Consejo General, cuya responsabilidad es determinar los grandes lineamientos y ejercer una supervisión general sobre las actividades de la Junta General.

De esta manera se garantizaba el funcionamiento “libre” de las áreas medulares del Instituto bajo el control de funcionarios públicos cercanos al PRI y el gobierno, sin mayores “interferencias” de parte de los consejeros “ciudadanos”. Alguien con gran cercanía con el PRI, Felipe Solís Acero, fue nombrado el primer Secretario Ejecutivo en esta época supuestamente “autónoma” del IFE.

El Presidente del Consejo General fungía, y sigue fungiendo hasta la fecha, simultáneamente como Presidente de la Junta General. Para ocupar este puesto el gobierno eligió a José Woldenberg, en ese momento esposo de una importante integrante del gabinete de Zedillo, Julia Carabias. Mientras los nombres de los otros consejeros fueron consensados entre todos los partidos en una mesa de negociación, el nombramiento de Woldenberg fue impuesto desde Los Pinos sin mayor debate o consulta.²¹

Por otra parte, hubo un claro retroceso en el tema de la ciudadanía del INE. Por ejemplo, se eliminó cualquier referencia a la palabra “ciudadana” con respecto a los consejeros del INE, tanto en la Constitución como en la ley. Los consejeros también fueron garantizados un salario al nivel de los ministros de la Suprema Corte de Justicia, prohibidos de ocupar algún otro trabajo remunerado y convertidos formalmente en “servidores públicos” sometidos a la jurisdicción del Título Cuarto de la Constitución en materia de responsabilidades y juicio político.

La forma de selección de los consejeros ciudadanos también sufrió un revés. Por ejemplo, la nueva versión del Código Electoral eliminó el proceso de dictaminación individual de cada uno de los candidatos a consejero, que se había incluido en la reforma de 1994. Ahora se votaría en bloque la lista de todos los consejeros

²¹ ACKERMAN, 2007, cap. 2.

junto con otra lista de suplentes, de acuerdo estrictamente con criterios políticos.

Pocos se repararon en estos cambios anti-ciudadanos. Para evitar mayor discusión sobre este tema, en los medios de comunicación se enfatizó el supuesto “perfil ciudadano” de los nuevos consejeros, que habían sido elegidos en una mesa de negociación a puertas cerradas en las oficinas de la Secretaría de Gobernación. En realidad, los consejeros fueron electos de acuerdo con un estricto sistema de cuotas. Tres para el PRI (Jacqueline Peschard, Mauricio Merino y Jaime Cárdenas), dos para el PAN (Alonso Lujambio y Juan Molinar Horcasitas), dos para el PRD (José Barragán y Emilio Zebadúa), uno para el PT (Jesús Cantú) y uno, el del Consejero Presidente, para el Presidente de la República. Si bien ninguno de los nuevos consejeros pertenecían formalmente a los partidos en cuestión, tanto sus antecedentes personales y profesionales como su forma de nombramiento los ligó íntimamente a sus patrocinadores.

La reforma de 1996 también transformó el antiguo Tribunal Federal Electoral (TRIFE) en un mucho más robusto Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) que contaba con plena jurisdicción y formaría parte del Poder Judicial. Ello fortalecía la revisión legal y constitucional de las decisiones de las autoridades administrativas en materia electoral.

Sin embargo, la nueva Ley General de Medios de Impugnación dejó los ciudadanos casi totalmente fuera del proceso de vigilancia de la elección. Los partidos políticos y los candidatos fueron los únicos actores facultados con el “interés jurídico” necesario para impugnar las decisiones y las acciones del INE ante el TEPJF. Los ciudadanos no fueron otorgados ningún mecanismo o instrumento jurídico para participar directamente en la defensa de la soberanía popular, la República representativa y democrática o la celebración de elecciones libres y auténticas, tutelados por los artículos 39, 40 y 41 de la CPEUM.

La reforma electoral de 1999 también le cerró la puerta a la participación ciudadana en los procesos de vigilancia de las elec-

ciones. El artículo 271 del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales (COFIPE) permitió la presentación de quejas, por los partidos o por la ciudadanía, pero no obligó al instituto a realizar investigación alguna o dar seguimiento formal a estas quejas.

El numeral 2 del artículo 271 del COFIPE de aquel entonces señaló que todas “las pruebas deberán ser exhibidas junto con el escrito en el que se comparezca el procedimiento”. Es decir, que solamente si el ciudadano está dispuesto a fungir como ministerio público para reunir todas las pruebas necesarias, tendría sentido acudir al IFE. No existía la posibilidad de que el INE pudiera recibir quejas anónimas o iniciar investigaciones de oficio a partir de alguna noticia periodística o denuncia ciudadana.

El COFIPE tampoco permitió a los ciudadanos acceder a o participar en las reuniones de las comisiones de trabajo de los consejeros electorales o de las áreas sustantivas del instituto. Solamente las sesiones del Consejo General serían públicas. Pero aún en ese importante foro los ciudadanos o las organizaciones sociales no contaban con voz ni voto, sino solamente podían estar presente escuchando como “convidados de palo”.

III. EL ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) establece en los artículos 39,40 y 41 el carácter ideal del régimen político mexicano. El artículo 39 señala el principio de la soberanía popular: “La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste.” El artículo 40 indica que México es “una República representativa, democrática, laica y federal”. Mientras, el 41 de la CPEUM señala que “el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión” y que

“la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas”.

Sin embargo, los ciudadanos tenemos dificultades jurídicas para hacer valer nuestro derecho de hacer valer la soberanía popular, vivir en una república democrática y contar con elecciones libres y auténticas. En primer lugar, la ley por excelencia con respecto a la defensa y la tutela de los derechos humanos en el orden jurídico mexicano simplemente no aplica en materia electoral. El artículo 61.XV de la Ley de Amparo señala que el juicio de amparo es simplemente improcedente “contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en materia electoral”²²

Frente a esta situación, debemos recurrir casi exclusivamente a la legislación electoral si queremos garantizar nuestro derecho de vivir en un país democrático. En principio, las leyes electorales generan cierta esperanza con respecto a la tutela del derecho ciudadano de participar en la defensa directa de su derecho a contar con gobiernos democráticos electos en elecciones libres y auténticas. Por ejemplo, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) señala en el artículo 29 que el Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo “en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos” (énfasis agregado). Y en el artículo 30 del mismo ordenamiento incluye entre los “fines del instituto” “contribuir al desarrollo de la vida democrática” y “coadyuvar a la difusión de la educación cívica”.

Sin embargo, una vez que pasamos al artículo 44 de la LGIPE, con respecto a “las atribuciones” del Consejo General del INE, la sociedad y la ciudadanía simplemente desaparecen. No existe una sola mención en este artículo a la obligación, o siquiera la facultad, del Consejo General de hacer partícipe la ciudadanía en las labores centrales del Instituto.

²² TAPIA, José Eduardo, “El juicio de amparo en materia electoral”, *Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, núm. 28, 2008, pp. 269-337.

La única participación formal que tienen los ciudadanos en los procesos electorales es como integrantes de las mesas directivas de casilla y como observadores electorales, ambos regulados por el artículo 8 de la LGIPE: “Es obligación de los ciudadanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de esta Ley” (8.1); “Es derecho exclusivo de los ciudadanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo de los procesos electorales federales y locales” (8.2).

Sin embargo, los observadores electorales no cuentan con facultad alguna de incidir directamente en el proceso electoral. Solamente son “convidados de palo” que pueden observar y anotar sus observaciones, pero no impugnar directamente acción o decisión alguna del INE.

Y cuando avanzamos más en la normatividad la exclusión ciudadana se vuelve aún más patente. Las disposiciones más problemáticas en este sentido son los artículos 440 y 447 que permiten la imposición de sanciones a los ciudadanos que hayan presentado “quejas frívolas” a la autoridad.

Para el ámbito local, el artículo 440 define una “queja frívola” como una donde “se formulen pretensiones que no se pueden alcanzar jurídicamente, por ser notorio y evidente que no se encuentran al amparo del derecho” (440.e.I) , “que refieran hechos que resulten falsos o inexistentes de la sola lectura cuidadosa del escrito y no se presenten las pruebas mínimas para acreditar su veracidad” (440.e.II) y “aquellas que únicamente se fundamenten en notas de opinión periodística o de carácter noticiosos, que generalicen una situación, sin que por otro medio se pueda acreditar su veracidad” (440.e.III).

Para el ámbito federal, el artículo 447.1.d define una “denuncia frívola” como “aquella que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportadas en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia”. Tanto a nivel federal como al nivel local, la autoridad está facultada por la ley para imponer sanciones a los ciudadanos que presenten quejas o denuncias “frívolas” que hayan generado molestias indebidas a los funcionarios públicos.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) también restringe de manera importante la participación ciudadana. El Capítulo VI “De la Legitimación y de la Personería” de la LGSMIME en principio da la impresión de abrir los juicios a la ciudadanía en general. Por ejemplo, el artículo 13.1.b señala que “los ciudadanos por su propio derecho” pueden presentar medios de impugnación.

Sin embargo, más adelante en la ley se señala claramente que el “Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano” (JPDPEC), por ejemplo, solamente procede cuando el ciudadano “haga valer presuntas violaciones a sus derechos de votar o ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos” (79.1).

Después, el artículo 80.f señala que solo se podrá recurrir a esta figura si el ciudadano “considera que un acto o resolución de la autoridad es violatorio de cualquier otro de los derechos político-electorales a que se refiere el artículo anterior”. Es decir, como ya hemos señalado, el derecho de votar, de ser votado, de asociarse para tomar parte en los asuntos políticos, y de afiliarse a los partidos políticos.

En general, el TEPJF ha implementado una interpretación estricta con respecto a la procedencia de los JPDPEC. Específicamente, los ciudadanos no pueden utilizar esta figura jurídica para impugnar los resultados electorales, exigir recuentos de la votación o demandar que se investigue o se sanciona la comisión de irregularidades electorales. En principio, solamente se puede recurrir a este juicio cuando el ciudadano quiere defender sus derechos propios e individuales, al votar a ser votado o a asociarse libremente, frente a algún abuso cometido por un partido político, una asociación política o las mismas autoridades electorales. Pero el juicio no procede cuando el ciudadano busca defender derechos colectivos o difusos o, en su caso, participar en la defensa de los principios democráticos enarbolados por la Constitución.

Sin embargo, a lo largo de los años, el TEPJF sí ha flexibilizado su criterio en algunos casos concretos. Por ejemplo, existen algunas jurisprudencias que han empezado a abrir la posibilidad de que los ciudadanos pudieran acudir directamente al Tribunal para defender, en general, la vigencia del Estado de derecho en materia electoral.

Por ejemplo, el TEPJF recientemente aprobó una jurisprudencia que permite que los ciudadanos puedan llevar sus casos al tribunal aun cuando no tengan la personalidad jurídica requerida por alguno de los medios de impugnación delineado en el artículo 3 de la LGSMIME. Específicamente, la Jurisprudencia 1/2012 permite al tribunal abrir un “Asunto general” con el fin de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva plasmada en el artículo 17 de la CPEUM:

Jurisprudencia 1/2012 ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO.²³ De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3, fracción I, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva y no dejar en estado de indefensión a los gobernados, cuando un acto o resolución en materia electoral no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la ley citada, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para formar un expe-

²³ La Sala Superior en sesión pública celebrada el once de enero de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, núm. 10, 2012, pp. 12 y 13.

diente de asunto general y conocer el planteamiento respectivo, el cual debe tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la ley adjetiva electoral federal. Esta interpretación es conforme con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los Estados parte, deben adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia.

En otra jurisprudencia, la TEPJF también ha permitido que en algunos casos los ciudadanos puedan recurrir al “Recurso de Revisión”, lo cual existe “para garantizar la legalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal” (Art. 3.2.a) y normalmente está reservado exclusivamente para los partidos políticos y los candidatos. Por ejemplo, la Jurisprudencia 23/2012 de la Sala Superior del TEPJF del título “RECURSO DE REVISIÓN. LOS CIUDADANOS ESTÁN LEGITIMADOS PARA INTERPONERLOS”²⁴ señala:

De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 35, párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que el recurso de revisión procede para impugnar actos o resoluciones que causen un perjuicio a quien teniendo interés jurídico lo promueva, sin que se establezca distinción alguna de los sujetos legitimados para ese efecto; por tanto, no obstante que los párrafos 2 y 3 del citado precepto legal se refieran únicamente a partidos políticos, a fin de favorecer el derecho de los ciudadanos de acceso a la justicia elec-

²⁴ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiséis de septiembre de dos mil doce, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 5, núm. 11, 2012, pp. 25 y 26.

toral, debe entenderse que tal disposición legitima a toda persona para interponerlo.

Con respecto al JPDPEC en particular, el TEPJF también ha abierto la posible recepción de impugnaciones directamente de ciudadanos sobre temas no explícitamente señaladas en la ley, por ejemplo, en materia de transparencia y acceso a la información pública. La Jurisprudencia 47/2013 fue un avance muy importante al respecto.

DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ES COMPETENTE PARA CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES A SU CONTRAVENCIÓN, POR LA VÍA DEL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO²⁵ De la interpretación del artículo 99, párrafos primero y cuarto, fracciones III y IX, en relación con el 41, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 49, párrafos 5 y 6, 49-A, 49-B, 68, 73, y 80, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; 11, 49, 59 y 61, párrafos primero y segundo, fracción V, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 83, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la competencia constitucional y legal del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para re-

²⁵ La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciséis de octubre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, núm. 13, 2013, pp. 31, 32 y 33.

resolver las impugnaciones jurisdiccionales enderezadas contra la negativa a los ciudadanos para acceder a la información pública en materia electoral, pues, por un lado, es constitucionalmente competente para resolver, no sólo las impugnaciones en contra de aquellos actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, no relacionados directamente con las elecciones federales, sino todos los demás asuntos señalados en la ley, no previstos expresamente en el citado artículo 99. Por otra parte, en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental se prevé que las resoluciones recaídas en el recurso de revisión interpuesto en contra de la negativa de acceso a la información o del informe de inexistencia de los documentos solicitados, pueden ser impugnadas ante el Poder Judicial de la Federación. En este sentido, a los supuestos de procedencia constitucionalmente previstos y desarrollados en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral respecto del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, consistentes en las presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, la referida ley de transparencia, con base en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IX, constitucional, adicionó un supuesto específico de procedencia para tal juicio, consistente en las presuntas violaciones al derecho político de los ciudadanos de acceso a la información pública en materia electoral, al impugnarse las resoluciones de las autoridades del Instituto Federal Electoral recaídas en los recursos de revisión, en los términos de los artículos 61, párrafos primero y segundo, fracción V, en relación con el 11, 49 y 59 de la invocada ley. No es óbice para lo anterior que en su artículo 59 no se precise la competencia del Tribunal Electoral, toda vez que la procedencia del juicio de garantías se establece para las decisiones del Instituto Federal de Acceso a la Información respecto de la que se encuentre en las dependencias y entidades de la administración pública federal, lo que no excluye la posibilidad de que las decisiones de los órganos constitucio-

nalmente autónomos, como el Instituto Federal Electoral, en esta materia, sean controladas por una jurisdicción constitucional especializada, como ocurre con las decisiones de la Comisión para la Transparencia y el Acceso a la Información del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y su control jurisdiccional por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; lo que da vigencia al derecho a la administración e impartición de justicia o tutela judicial efectiva y preserva el carácter especializado de la jurisdicción constitucional electoral a cargo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer de impugnaciones en contra de actos y resoluciones material y formalmente electorales.

Existen otras jurisprudencias que también permiten que los ciudadanos acudan directamente al TEPJF. Por ejemplo, la Jurisprudencia 38/2016 “EJECUCIÓN DE SENTENCIAS. HIPÓTESIS EN QUE PUEDE SOLICITARLA EL TERCERO INTERESADO EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO”²⁶ cuyo texto dice lo siguiente:

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 12, apartado 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha establecido en la tesis de rubro: EJECUCIÓN DE SENTENCIA. LOS TERCEROS INTERESADOS CARECEN DE INTERÉS JURÍDICO PARA PROMOVER EN EL INCIDENTE DE INEJECUCIÓN, que el carácter definitivo e inatacable de sus sentencias, al representar el fin de la

²⁶ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, núm. 19, 2016, pp. 16 y 17.

controversia, hace que el tercero interesado quede excluido de la relación jurídico procesal, por dejar de tener la calidad de parte formal en el litigio, lo que trae como consecuencia, que carezca de legitimación para plantear la ejecución del fallo. No obstante, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, cuyo ámbito de tutela comprende esencialmente, los derechos fundamentales de votar y ser votado, ya sea en elecciones populares o para cargos al interior de los partidos políticos, puede acontecer que quienes tuvieron pretensiones opuestas en el juicio, muestren un interés común, en la medida que el cumplimiento de la ejecutoria pueda resultar benéfico para los intereses de ambos, o incluso, sea indispensable para la subsistencia del esquema democrático en una comunidad determinada, lo que tiene como finalidad, cumplir con lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Bajo esa premisa, corresponderá al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinar en cada caso, si existen elementos que hagan notorio e indudable que el interés en la ejecución del fallo, no se constriñe exclusivamente al ámbito individual de derechos del actor, sino que trasciende a la esfera jurídica de alguna otra persona que haya sido parte en el juicio y que revele un interés coincidente con el del titular de la acción, supuesto en el cual, podrá estimar procedente la incidencia de inejecución planteada y abordar el estudio de los agravios correspondientes.

Y en la jurisprudencia 22/2015, el TEPJF incluso abre la puerta a que los mismos observadores electorales recurran al tribunal para defender sus derechos:

OBSERVADORES ELECTORALES. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES, PROCEDE PARA IMPUGNAR LA VULNERACIÓN A SUS

DERECHOS (LEGISLACIÓN DE OAXACA)²⁷ De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, párrafos primero y segundo, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso l), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 108 y 109, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de Oaxaca, se advierte que el juicio para la protección de los derechos político-electorales procede contra actos y resoluciones que violen los derechos de votar y ser votado, de asociación y de afiliación, lo que permite colegir que dicho medio de impugnación es procedente para controvertir la vulneración de los derechos de los ciudadanos que participen como observadores acreditados en los comicios locales, pues con ello se garantiza el ejercicio de aquellos derechos y se asegura que los actos de la autoridad electoral se ajusten al principio de legalidad.

Finalmente, la Jurisprudencia 40/2010 también rompe con el monopolio de los partidos políticos al garantizar la competencia plena del TEPJF cuando se celebran referendo o plebiscitos, donde no participa partido político alguno:

REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO²⁸ De conformidad con los artículos 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema

²⁷ La Sala Superior en sesión pública celebrada el nueve de noviembre de dos mil once, aprobó por unanimidad de seis votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, núm. 9, 2011, pp. 27 y 28.

²⁸ La Sala Superior en sesión pública celebrada el seis de octubre de dos mil diez, aprobó por unanimidad de votos la jurisprudencia que antecede y la declaró formalmente obligatoria. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia

de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano es la vía para impugnar violaciones a los derechos de votar y ser votado en elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos y de afiliarse libre e individualmente a los partidos, así como otros derechos fundamentales relacionados con estos. Sin embargo, cuando la legislación atinente reconozca la prerrogativa ciudadana de sufragio no sólo en la elección de funcionarios de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y de los Ayuntamientos, sino además que la extienda al ejercicio del derecho de voto en los procedimientos de plebiscito o referéndum, es procedente el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano para impugnar los actos relacionados con los referidos mecanismos de democracia directa.

Todas estas jurisprudencias demuestran una importante creatividad de parte de los magistrados electorales, un interés en flexibilizar y abrir el derecho electoral a la participación ciudadana. Sin embargo, en cada caso la puerta solamente se abre al ciudadano cuando busca defender un derecho individual y personal que les afecte directamente en la esfera de sus derechos propios, no cuando se busca participar en la vigilancia de la autenticidad de las elecciones y el derecho de la sociedad en general de contar con un gobierno democráticamente electo.

Por ejemplo, los ciudadanos pueden impugnar las negativas de acceso a la información pública, los observadores pueden impugnar alguna irregularidad en su acreditación, los organizadores de un referéndum pueden impugnar las decisiones de la autoridad a la hora de convocar a la consulta a la ciudadanía, terceros interesados pueden presentar incidentes de inejecución si la implementación de la sentencia les afecta directamente, pero todavía no

electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, núm. 7, 2010, pp. 42 a 44.

nos encontramos frente a un derecho pleno de los ciudadanos a participar en hacer valer los principios constitucionales generales en materia electoral.

IV. UNA PROPUESTA PARA RECIUDADANIZAR EL DERECHO ELECTORAL MEXICANO

Frente a la burocratización y la cerrazón de las instituciones electorales, hace falta revitalizar la participación ciudadana en los procesos electorales. Para bien o para mal, el marco jurídico mexicano ahora permite que ciudadanos sin partido, los mal llamados “independientes”, participen en los procesos electorales. Sin embargo, la tarea más propiamente ciudadana de vigilar e impugnar los resultados electorales sigue cerrada a la sociedad. Una ruta de salida al actual ciclo vicioso de fraudes y simulación es la recuperación el espíritu original de las reformas electorales de los noventa, permitiendo el acceso ciudadano a la justicia.

Actualmente, la legislación secundaria en materia electoral se encuentra en violación a la Constitución Política. Específicamente, la redacción excluyente de las leyes electorales viola nuestro derecho constitucional a la tutela judicial efectiva protegida por el artículo 17 de la CPEUM que dice:

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

La Convención Americana de Derechos Humanos incluye una mención similar, en su artículo 25:

Artículo 25. Protección Judicial

1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.
2. Los Estados partes se comprometen:
 - a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;
 - b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y,
 - c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Por ejemplo, en el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso “Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos”,²⁹ sostuvo precisamente que México debe adoptar todas las medidas para que la tutela judicial efectiva se cumpla cabalmente.

De la misma manera, el artículo primero de la Constitución establece claramente el “principio pro persona” para todas las instituciones, autoridades, funcionarios públicos y magistrados de la República:

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las

²⁹ Corte IDH. Castañeda Gutman Vs. México. Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 30 de noviembre de 2007, 12.535, Serie C, núm. 184.

violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

El artículo 35 de la CPEUM también señala que es derecho del ciudadano “asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país”. Si bien esta frase normalmente se interpreta como un derecho de votar, ser votado y participar en los partidos y las organizaciones políticas, no existe ningún motivo teórico o existencial para limitar la “participación política” a estos ámbitos. La vigilancia y la impugnación de las decisiones de los órganos electorales también se puede entender como una participación “política” desde la ciudadanía y a favor de la democracia.

Sin embargo, como hemos visto, el cumplimiento de los artículos 1, 17 y 35 de la CPEUM se encuentra con dificultades en materia electoral tanto por la improcedencia del juicio de amparo como por la redacción limitativa de la normatividad electoral. Así que haría falta realizar algunas reformas legislativas para garantizar la vigencia plena de nuestro derecho a contar con un gobierno democráticamente electo.

En primer lugar, habría que eliminar las referencias a las quejas o denuncias “frívolas” incluidas en los artículos 440 y 447 de la LGIPE. Específicamente, se debe eliminar el inciso 1. e) del artículo 440 y el inciso 1.d) del artículo 447. Actualmente, ambas disposiciones jurídicas abren la posibilidad de que la autoridad pueda atemorizar o amedrentar a los ciudadanos que quieran participar en la defensa de la democracia a partir de la presentación de quejas e información a la autoridad.

En segundo lugar, habría que permitir que los ciudadanos participen con voz en las sesiones del Consejo General del INE donde se resuelvan sobre sus quejas correspondientes. Específi-

camente, esto implicaría agregar un numeral adicional al artículo 469 de la LGIPE. Una redacción posible para el numeral 9 podría ser: “En caso de que el proyecto de resolución correspondiente se hubiera originado en una queja ciudadana, el quejoso, o en su caso un representante designado por él, tendrá derecho de participar con voz en las deliberaciones del Consejo General sobre el caso”. De manera complementaria se sugiere eliminar el numeral 8 del mismo artículo 469 para evitar la posibilidad de aprobaciones “fast track” y colectivamente de los proyectos de resolución, lo cual reduce el escrutinio público sobre los proyectos de resolución.

En tercer lugar, con respecto a la LGSMI resultaría necesario modificar en primer lugar el artículo 10.1.b). Específicamente, habría que eliminar la improcedencia de los medios de impugnación en el caso de que los actos o resoluciones impugnados “no afecten el interés jurídico del actor”. Esta referencia es la que frena cualquier intento del TEPJF de abrir en realidad sus puertas a ciudadanos que no solamente defienden la vigencia de sus derechos y tienen un “interés jurídico” directo en el juicio correspondiente, sino también a la ciudadanía en general interesada en participar en garantizar el derecho a un gobierno democrático para todos los mexicanos. De manera complementaria, se propone también eliminar las referencias al “interés jurídico” incluido en los artículos 35.1 y 35.2 referentes al “Recurso de Revisión”.

En cuarto lugar, se propone agregar un inciso c) adicional al artículo 54 con respecto a la “Legitimación y la Personería” del “Juicio de Inconformidad” para incluir a “los observadores electorales, nacionales o internacionales, debidamente acreditados”. Esta reforma abriría la puerta para que los observadores electorales no se limitaran a solamente exponer las irregularidades encontradas a los medios de comunicación, sino que también podrían formar parte de manera directa en el proceso formal de impugnación de la validez de los resultados electorales, tanto al nivel de la casilla electoral como de la elección en su conjunto.

V. CONCLUSIONES

Existe un consenso generalizado con respecto a la crisis de legitimidad y confianza en las instituciones electorales en México. Antes el IFE se destacaba como una de las instituciones públicas que gozaba de mayor respaldo social. Pero hoy los ciudadanos lo colocan al nivel de los partidos políticos y los policías. Más allá del importante debate con respecto a las fuentes reales de esta desconfianza, por ejemplo, si es debida a una “cultura de la desconfianza” o a un pobre desempeño de las mismas instituciones electorales, urge desarrollar una ruta crítica para recuperar la fortaleza y la legitimidad de las instituciones en materia electoral.

En este artículo hemos sostenido el argumento de que el problema de la desconfianza se origina en un contradictorio diseño institucional establecido desde las reformas de 1994 y 1996. En aquel momento, se privilegió más la impresión mediática de la supuesta “ciudadanización” por encima de reformas que hicieran real y efectiva la participación ciudadana. Hoy los ciudadanos participan de manera muy activa en la recolección y el conteo de los votos en las mesas directivas de casilla. Sin embargo, toda la tarea de vigilancia “dura” de la legalidad y la autenticidad de la elección se queda en las manos de la estructura burocrática del IFE, ahora INE, y los magistrados del TEPJF.

Para atender esta problemática, nuestra propuesta es recuperar el espíritu ciudadano original de las reformas electorales de antaño para impulsar una nueva generación de reformas que abran la puerta a la activa participación ciudadana en la defensa de la democracia. Específicamente, proponemos realizar una serie de reformas estratégicas a la LGIPE y la LGSMIM para fortalecer la eficacia de las denuncias ciudadanas, así como permitir la impugnación directa por los ciudadanos tanto de las decisiones de la autoridad electoral como de los resultados electorales.

Estas reformas ayudarían a transformar la coyuntura jurídica e institucional al sacudir positivamente a las instituciones elec-

