

CAPÍTULO V

LAS REFORMAS ELECTORALES FUNDAMENTALES QUE SON NECESARIAS

I. INTRODUCCIÓN

El sistema electoral mexicano a partir de 1989-1990 ha sufrido cambios notables, los que han pretendido garantizar que las elecciones sean libres y auténticas.¹³⁵ Ese anhelo aún no se logra como lo demostraron los procesos electorales federales de 2006 y 2012. A pesar de la alternancia de partido de 2000 en la presidencia de la República, muchos temas y aspectos de nuestro sistema electoral, constitucional y político están pendientes de realización para lograr que las elecciones sean plenamente libres y auténticas, para contar con una democracia consolidada, y para tener un Estado constitucional y democrático de derecho. Las propuestas a que me refiero en este capítulo son necesarias, porque la reforma electoral constitucional y legal de 2007-2008 dejó pendientes en la legislación secundaria distintos tópicos que aquí se tratan, y porque a mi juicio, y cómo voy explicando sobre cada uno de ellos, otros aspectos que no fueron parte de esa reforma son necesarios para concluir nuestro proceso democrático, principalmente para perfeccionar la autonomía de los órganos electorales y para contar con mejores garantías institucionales que hagan viable condiciones de equidad, autenticidad y libertad en

¹³⁵ Becerra, Ricardo *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, México, Cal y Arena, 2000.

las elecciones que hoy no existen. Entre ellos destaco, solamente en el ámbito electoral o aledaño a él, de manera enunciativa, y no exhaustiva, los siguientes:¹³⁶

1. La necesaria reforma a la Ley de Radio y Televisión y a las Telecomunicaciones para reducir la concentración del espacio radioeléctrico y propiciar la democracia de los medios y en los medios. En este rubro se debe incluir la reforma pendiente en materia de publicidad gubernamental y una ley que regule el derecho de réplica, además de garantizar plenamente el derecho a la información de manera integral y no solo por algunos de sus aspectos. Asimismo, se precisa la garantía del pluralismo al interior de los medios para satisfacer, por un lado, el libre ejercicio periodístico, y por otro, la equidad.¹³⁷
2. La necesaria reforma en materia de democracia participativa.¹³⁸ La reforma política a la Constitución promulgada el 8 de agosto de 2012, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* al día siguiente, no otorga suficientes herramientas participativas y deliberativas a favor de los ciudadanos. La iniciativa legislativa ciudadana, la consulta ciudadana y las candidaturas ciudadanas quedaron reguladas en esa reforma constitucional de forma tal que no garantizan con amplitud —por sus múltiples requisitos y candados— la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos.

¹³⁶ La enumeración de la temática es propia. Ya me había referido a algunos de estos temas en Cárdenas, Jaime, “El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 16, enero-junio de 2007, pp. 43-87. Una gran parte de los especialistas en derecho electoral nacional coinciden en estos temas, por supuesto, con alcances, énfasis y matices diversos.

¹³⁷ Me he referido a este aspecto en el capítulo primero de este libro, donde he cuestionado lo referente a la iniciativa de reforma constitucional en la materia del 11 de marzo de 2013.

¹³⁸ De Sousa Santos, Boaventura (coord.), *Democratizar la democracia. Los caminos de la democracia participativa*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004.

Se requiere de una reforma que en este rubro reconozca de manera profunda y extensa el derecho de participación política de los habitantes del país. México no puede caer en el extremo partidocrático. Una de las soluciones implica la potenciación de los instrumentos de democracia participativa. El referéndum, la revocación del mandato y las acciones ciudadanas de inconstitucionalidad son deseables para limitar las consecuencias inaceptables de todo un sistema representativo basado exclusivamente en los partidos: elitismo, restricción a la movilidad de elites políticas y falta de transparencia en la deliberación y publicidad de los asuntos públicos.

3. El financiamiento privado reconocido legalmente desde 1993, se muestra cada vez más como un instrumento de intervención de los empresarios en la política para distorsionarla y encaminarla hacia sus intereses. No ha sido el instrumento ciudadano de participación, sino el mecanismo a través del cual los hombres más importantes del dinero en México invierten en política con el propósito de recuperar su inversión en forma de contratos, concesiones, subvenciones fiscales y un sinnúmero de privilegios legales. De seguir esta tendencia, el nivel de corrupción política se incrementará en los próximos años, y los legisladores y titulares del Ejecutivo pasarán a formar parte de la estructura del poder empresarial en México. Hoy más que nunca es importante plantear la derogación del financiamiento privado para que casos como “Amigos de Fox”, los videoescándalos del PRD o el Monexgate no se repitan.
4. La participación política de los indígenas, vía la regulación de circunscripciones electorales indígenas tanto a nivel federal como local, es una agenda pendiente que no se puede obviar. La reforma constitucional en materia indígena de 2001 fue insuficiente, y no dotó a los pueblos y comunidades indígenas de instrumentos efectivos de reivindicación de sus derechos colectivos, entre ellos, los de participación política.

5. La revisión de los mecanismos de representación y de integración en ambas Cámaras. Es inaceptable el mecanismo previsto en el artículo 54 de la Constitución, que permite la sobrerrepresentación de hasta un 8% del partido mayoritario —bajo las condiciones de ese precepto constitucional—. La fórmula de integración del Senado de la República no favorece una representación proporcional en la Cámara alta, además de que es un mecanismo que rompe el esquema tradicional del pacto federal, porque hay estados de la República que se encuentran más representados que otros.
6. Los mecanismos de control de constitucionalidad en materia electoral deben modificarse. La acción de inconstitucionalidad en materia electoral es un mecanismo inaccesible para los ciudadanos y los candidatos; además, el plazo de preclusión es tan corto que impide un análisis adecuado de los textos legales, y la mayoría de ministros requerida para la declaración de inconstitucionalidad es excesiva. Es fundamental que, en general, las acciones de inconstitucionalidad sean promovidas por los ciudadanos y que puedan plantearse también a partir de los actos de aplicación de las autoridades electorales. En materia de controversia constitucional, al privar expresamente de este mecanismo al IFE se privilegia la impunidad en materia electoral, y además se debilitan las competencias constitucionales del órgano electoral a favor de las intromisiones indebidas de otros poderes y órganos del Estado en las actividades y en las competencias del órgano electoral.
7. La ausencia de homogeneidad entre los órganos electorales estatales hace que algunos sí tengan relativas bases de independencia en su diseño constitucional y legal, pero hay otros que se encuentren supeditados jurídica y políticamente a las instancias gubernamentales estatales (a los gobernadores). Una de las consecuencias más aberrantes de esta heterogeneidad deriva en las diferencias de dere-

chos entre los mexicanos. El voto no se respeta ni se garantiza igual en todas las entidades federativas. Hay órganos electorales de primera, de segunda y de tercera, y con ello, el voto se protege de forma también desigual. En ciertos estados, el voto es transparente, secreto, libre, directo y universal, mientras que en otros no puede salvaguardarse democráticamente. La diferencia en las autonomías de los órganos electorales también produce procesos electorales locales desiguales. La solución a la diversidad autonómica puede brindarse escogiendo dos opciones: la primera consistiría en conceder constitucionalmente al órgano electoral federal la organización de todos los procesos electorales del país —un órgano electoral nacional de elecciones—, y la segunda entraña lograr la homogeneidad en términos de independencia y autonomía entre los órganos electorales locales.

8. La fiscalización efectiva a partidos y agrupaciones políticas nacionales exige su revisión. Es preciso que se impulse la fiscalización concomitante, y no solo a posteriori, y que se establezca que los procedimientos derivados de quejas y denuncias durante los procesos electorales sean resueltos antes de la calificación de validez respectiva. También se debe avanzar en la transparencia de las investigaciones y de los procedimientos de fiscalización, pues la reserva de la información no estimula la presión social ni mediática sobre los procedimientos de fiscalización, favoreciéndose la opacidad y el encubrimiento.
9. Un asunto pendiente y muy grave en materia electoral, que es a su vez trascendente para propiciar la defensa del sufragio, tiene que ver con los mecanismos para prevenir, evitar y sancionar, en su caso, las prácticas de compra y coacción del voto. El tema ha sido motivo de las recomendaciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos; este órgano de la OEA, desde su informe de 1998 sobre la situación de los derechos humanos en México, se-

ñaló la debilidad que existe en los mecanismos jurídicos e institucionales para combatir esta práctica.

Ciertamente, el Código Penal en su título vigésimo cuarto establece de manera muy limitada algunos tipos penales para enfrentar estas conductas durante la jornada electoral; sin embargo, no contiene un tratamiento sistemático. La compra y coacción del voto empaña la equidad, la transparencia y el derecho al voto en condiciones de libertad y secrecía; no hay estimación confiable de cuánto impacta en el proceso electoral federal, pero independiente de cuál sea su influjo, y es claro que lo tiene, sobre las casillas rurales y mixtas en los estados del sur y sureste mexicano, constituye una violación al principio democrático para contar con elecciones libres, transparentes y equitativas.

10. El marco de financiamiento a partidos requiere de una nueva discusión. Está fuera de duda, la importancia que tiene, en términos de equidad, el financiamiento público a partidos y agrupaciones políticas. Lo que genera un gran malestar social tiene relación con el elevado costo presupuestal del financiamiento público, el que debe seguir reduciéndose. Se dice que el actual factor de distribución del financiamiento público —70% en proporción a la fuerza electoral de cada partido, y 30% igualitario— favorece a las fuerzas mayoritarias.
11. El sistema de partidos nacional se encuentra en análisis. Las vías electorales para reducir el número de partidos —discusiones para aumentar el umbral electoral— o para reforzarlo, como ya se dijo, es mediante requisitos más exigentes para la obtención del registro. No obstante, casi nadie expone la necesidad de una ley de partidos destinada a garantizar la democracia interna partidista en rubros como: los derechos humanos de militantes y simpatizantes; la organización y los procedimientos democráticos; las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y exter-

nos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.¹³⁹

12. La concepción de agrupaciones políticas requiere una importante modificación, con el propósito de lograr que estos institutos sean efectivamente promotores del desarrollo democrático y cívico del país. El discutir las bases del financiamiento público y privado, las tareas que realizan, su base ideológica y social, y los actuales mecanismos de fiscalización, no solo es oportuno, sino también necesario para que las agrupaciones cumplan adecuadamente con sus finalidades, y para alentar en su caso, aunque no obligatoriamente, nuevas fuerzas políticas alternativas.
13. El control y la supervisión de los medios de comunicación electrónica no deben estar en manos del Ejecutivo durante los procesos electorales, por lo menos en las actividades de los medios que tienen una incidencia político-electoral. Los monitores realizados por empresas contratadas por el IFE en los últimos procesos electorales, dan cuenta de la profunda inequidad que generan los medios electrónicos en las campañas. No existe ningún instrumento legal que le faculte a la autoridad electoral para reducir la asimetría que producen los medios en los distintos programas y noticieros que se exhiben en las etapas electorales, sobre todo en el asunto relacionado con el mercado negro de compra y/o adquisición de tiempos de radio y televisión por partidos y particulares al margen de las normas constitucionales y legales.

Los medios electrónicos, debido al gran poder con el que cuentan en nuestras sociedades mediáticas, se suelen plegar al grupo en el poder; tanto poder exige limitaciones democráticas en términos de transparencia, equidad y res-

¹³⁹ Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, Cedam, 1984. También véase Cárdenas, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

pensabilidad social y política. De otra suerte, nos estamos colocando en el peor de los mundos de la llamada “democracia de audiencia”.¹⁴⁰

14. Los delitos electorales previstos en el título vigésimo cuarto del Código Penal, así como la autonomía de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, exigen ser motivo de análisis. El catalogo de tipos penales no responde a las exigencias de los actuales problemas en los procesos electorales: la existencia de prácticas de compra y coacción del voto; el no cumplimiento de los medios de comunicación electrónicos con los tiempos estatales y oficiales para el IFE y los partidos políticos; la no colaboración de las autoridades federales, estatales y municipales con el Instituto Federal Electoral en la satisfacción de sus obligaciones y atribuciones constitucionales y legales; la no penalización de los rebases de topes de gastos de campaña y de precampañas; la no tipificación adecuada de la intervención indebida de los medios, de los particulares y de los servidores públicos en los procesos electorales; el no reproche penal a las presiones de autoridades y particulares; la necesidad de revisión del monto de las sanciones actualmente establecidas; la necesidad de tipos penales para garantizar el derecho de voto activo y pasivo; entre otras materias que deben ser objeto de incorporación al Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común, y para toda la República en materia de fuero federal. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales es una subprocuraduría de la Procuraduría General de la República, que informa mensualmente al Consejo General del IFE sobre el desarrollo de las denuncias y de las averiguaciones previas en materia electoral. El fiscal es nombrado por el presidente de la República, y no tiene la autonomía

¹⁴⁰ Manin, Bernard, *Los principios del gobierno representativo*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, pp. 237-287.

necesaria para desarrollar su función al margen de los intereses del partido que esté en el poder.

15. La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en muchos sentidos, exige una revisión: en cuanto al acceso a la justicia electoral; sobre las causales de nulidad electoral que tienen, por ejemplo, que ver con la compra y coacción del voto, o el rebase de topes de gastos de precampaña y de campaña; respecto a las causales de improcedencia; sobre el desistimiento; sobre la reducción de los plazos de los procedimientos para hacer de los medios de impugnación mecanismos expeditos y cercanos a los ciudadanos —establecer la legitimación procesal activa a favor de los ciudadanos—, y no solo a los partidos y a los actores políticos.¹⁴¹ También es necesario que cualquier reforma a este ordenamiento provea de principios y reglas para que la autoridad jurisdiccional electoral esté comprometida con la búsqueda de la verdad material y la salvaguarda plena de los principios constitucionales.
16. Existen otros temas, como el de la observación electoral, que requiere también de una reforma. Respecto a la observación electoral nacional, esta fue incorporada en 1993 con el propósito de abrir espacios a sectores muy activos de la sociedad civil, los cuales la habían impulsado a partir de las elecciones locales fuertemente impugnadas a finales de los años ochenta en Chihuahua y Nuevo León. La adición de esta figura se hizo bajo una serie de cortapisas y restricciones propias del antiguo régimen, que si bien permitían la observación, colocaban sobre esta importantes limitaciones. Los procedimientos de acreditación y las obligaciones impuestas a los observadores deben flexibilizarse. Es necesario entender la observación como un elemento de coadyuvancia, mas no de oposición al proceso electoral. En este sentido,

¹⁴¹ Vigo, Rodolfo Luis, *Interpretación constitucional*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pp. 105-191. En esta obra se desarrollan, en su capítulo noveno, directivas de interpretación que convendría incorporar a la legislación nacional.

sería importante que los informes de observación electoral se presenten antes de la calificación de las elecciones y que puedan tener alguna fuerza probatoria.

Respecto al observador internacional, llamado por la ley bajo el eufemístico nombre de “visitante extranjero”, es oportuno limitar el papel de la Secretaría de Gobernación en el ingreso al país de los observadores extranjeros. Durante el proceso electoral de 2000, la Secretaría de Gobernación, a pesar de la autorización del Consejo General, restringió hasta el último momento de manera indebida el ingreso a territorio nacional de dos observadores internacionales reconocidos por su trabajo en pro de los derechos humanos.¹⁴² Además de una interferencia anticonstitucional de la Secretaría de Gobernación y de su titular en el proceso electoral, ese hecho significó una reducción de las atribuciones legales del IFE.

17. Es apremiante que las encuestas no se utilicen como propaganda electoral, tal y como ocurrió en el proceso electoral de 2012. Los vínculos entre empresas encuestadoras y medios de comunicación electrónica deben ser transparentados permanentemente, al igual que la metodología empleada por las empresas encuestadoras. Las autoridades electorales están obligadas a contar con mayores competencias para revisar esas relaciones, financiamientos y la propia metodología utilizada por las empresas encuestadoras.
18. La spotización de la política es muy cuestionable, porque no permite un voto libre ni informado. Los tiempos del Estado a disposición de los partidos no pueden dedicarse exclusivamente a la transmisión de spots de veinte segundos. Tanto a nivel constitucional como a nivel legal es necesario que el marco jurídico incentive la realización de un mayor número de debates entre los candidatos a los diversos cargos de elección popular.

¹⁴² Se trató de los casos de Tedford Lewis y de Thomas Hansen.

19. La estructura del Instituto Federal Electoral o de un futuro Instituto Nacional de Elecciones debe analizarse en varios niveles:
- a) La necesidad de contar con una ley orgánica que fortalezca la autonomía política, financiera, presupuestal, administrativa y jurídica del Instituto Federal Electoral, pues la autonomía del Instituto deja mucho que desear en temas presupuestales, administrativos y jurídicos.¹⁴³
 - b) Es imprescindible revisar el diseño del Instituto Federal Electoral, sobre todo la pervivencia de la Junta General Ejecutiva, que puede servir de contrapeso para limitar las decisiones del Consejo, cuando el presidente del Consejo, que también es de la Junta, se apoye en esta para condicionar el funcionamiento del Consejo y sus comisiones.
 - c) Revisar las atribuciones y el enorme poder del secretario ejecutivo, ya que cuenta con más de 65 atribuciones legales.
 - d) Llevar del plano constitucional al legal la determinación de que el Consejo General es el órgano superior de dirección, y realizar la clasificación de los órganos del instituto en órganos de dirección, órganos ejecutivos, órganos técnicos y órganos de vigilancia, pues la clasificación de la ley no coincide con la de la Constitución.
 - e) Analizar si deben seguir siendo parte, y de qué manera, los partidos políticos en los distintos consejos y comisiones —las comisiones deben ser fortalecidas y transparentadas en su funcionamiento— del Instituto Federal Electoral.
 - f) Los mecanismos para la designación de consejeros electorales y de consejero presidente también deben ser re-

¹⁴³ Cárdenas, Jaime, “La autonomía de los órganos electorales. Una reflexión comparada”, *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 19-58.

visados en los siguientes aspectos: el papel de los grupos parlamentarios en la designación; la necesaria función que debería tener la sociedad civil haciendo propuestas, y de plano eligiendo a los consejeros electorales para dotarlos de independencia real —desde luego, también a los magistrados del Tribunal Electoral—; la determinación de si el presidente del Consejo debe ser nombrado por los propios consejeros; la renovación escalonada o no de los consejeros electorales; la duración en el cargo, así como las distintas responsabilidades de los titulares de los consejos (administrativas, penales, civiles, laborales y políticas).

- g) El fortalecimiento del servicio profesional electoral es imprescindible, al igual que el respeto a los derechos de los trabajadores. Hoy por hoy, por ejemplo, no se permite la sindicalización de los trabajadores del Instituto.
 - h) Como parte de la reforma institucional del órgano electoral, también es trascendente discutir los cargos que por ley existen a nivel delegacional y subdelegacional, y la revisión de plantillas del personal en el Instituto para hacer de este un órgano más pequeño, más flexible, más profesional y menos costoso.
20. El Instituto Federal Electoral o un futuro Instituto Nacional de Elecciones debería tener atribuciones de iniciativa legal en materia electoral, ya que actualmente no tiene. Diversos órganos electorales en el país cuentan con esas atribuciones, tal es el caso de los órganos electorales de Baja California y Querétaro. Convendría que el órgano federal las asumiera, pues es el que aplica la legislación electoral y, por lo mismo, el que conoce sus aciertos y sus defectos.
21. Temas de mayor envergadura también deben ser parte de una reforma electoral, como la reelección de legisladores y de cargos de elección municipal en el país. Esta reforma depende, desde mi punto de vista y en términos de-

mocráticos, del nivel de autonomía de los órganos electorales estatales y de la regularización de los mecanismos de democracia participativa. Sostengo lo anterior, porque la reelección legislativa, que profesionaliza la política, fortalece al órgano legislativo y al cabildo municipal, y permite la sanción del electorado al desempeño del representante; también puede conducir al elitismo en la vida pública; la no oxigenación de las dirigencias políticas, y en último término, dependiendo de las características de los partidos nacionales, al refuerzo de los elementos partidocráticos.

22. Otros asuntos han estado presentes en la discusión pública, tal es el caso de la segunda vuelta electoral; sobre esta figura, no tengo una visión favorable, porque en un sistema presidencial con un sistema multipartido o tripartita no coadyuva a la gobernabilidad ni a relaciones de mejor entendimiento entre el Ejecutivo y el Congreso, y sí al espejismo de pensar en una mayor legitimidad democrática hacia el presidente, la cual no reproduce ni manifiesta necesariamente un mayor apoyo del Congreso en términos de aprobación de leyes, nombramientos y presupuestos.
23. Un tema final, pero no por ello menos destacado, es el del voto de los mexicanos en el extranjero. La reforma de 1996 estableció la posibilidad constitucional de este con la reforma al artículo 36, fracción III, de la Constitución. No obstante el reconocimiento del derecho, la legislación secundaria electoral vigente y los enormes costos que conlleva el voto foráneo han impedido su realización efectiva.¹⁴⁴ Tampoco se ha avanzado en el derecho del voto pasivo de los mexicanos en el extranjero.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Muchos sectores son críticos con el voto de los mexicanos en el extranjero. Una muestra de ello es el estudio de Carpizo, Jorge y Valades, Diego, *El voto de los mexicanos en el extranjero*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998.

¹⁴⁵ Existen otros que deben ser deliberados públicamente, como las posibilidades del voto electrónico, el cual ya existe en algunos estados de la República.

El anterior repaso a algunos temas pendientes de las reformas electorales federales, y otros más que se podrían agregar a esta lista, muestra que aún las reglas de acceso al poder público no han terminado de definirse. En cuanto a las reglas de ejercicio del poder, estas permanecen casi intocadas, por lo menos desde una visión democrática; me refiero, entre otras, a todas las que tienen relación con la sustitución del sistema presidencial por uno parlamentario; la creación de un tribunal constitucional; la independencia del Poder Judicial federal y local; el fortalecimiento del Congreso frente al Ejecutivo y respecto a los poderes fácticos; la autonomía municipal y la revisión del federalismo mexicano para fortalecer y democratizar a los poderes locales; la determinación precisa de cuántos órganos constitucionales autónomos deben existir y con qué características de control ciudadano y de actuación; las relaciones sociedad civil-clase política para potenciar los mecanismos de democracia participativa y deliberativa; la revisión a los derechos fundamentales y sus adecuadas garantías jurídicas, sobre todo en el caso de los derechos económicos, sociales y culturales; entre otros asuntos olvidados de la agenda nacional que no se consideran como parte de las reformas estructurales.

Durante los últimos años se han presentado a las dos cámaras del Congreso de la Unión cientos de iniciativas de reforma en materia electoral. Estas propuestas son de diversos géneros y en ocasiones contradictorias. Algunas de ellas propenden a resolver los siguientes temas electorales: la reducción de legisladores federales; la reelección legislativa; la disminución del financiamiento público; la compactación de los calendarios electorales; la regulación de la publicidad gubernamental; algunas normas adicionales a las vigentes sobre responsabilidades de candidatos y particulares durante los procesos electorales, así como ciertos, pero insuficientes, mecanismos de transparencia y de democracia

Loza, Nicolás (comp.), *Voto electrónico y democracia directa. Los nuevos rostros de la política en América Latina*, México, FLACSO-Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

interna en los partidos. Casi no hay iniciativas integrales en materia electoral.¹⁴⁶ La clase política no está pensando en una reforma integral y progresista al sistema político mexicano, sino que está pergeñando ahora una futura reforma electoral que está dando varios pasos atrás al escenario logrado en 1996 o en 2007. México requiere una visión integral, estructural de sus mecanismos electorales, políticos y constitucionales. La clase política, otra vez, no está a la altura de sus circunstancias históricas.

En este apartado desarrollaremos algunas propuestas que deben ser parte, al menos para la discusión académica y política, de una reforma político-electoral integral.

II. LA DEMOCRATIZACIÓN DE LOS MEDIOS

Con motivo de la iniciativa de ley sobre telecomunicaciones y contenidos audiovisuales presentada por el ex diputado Corral en la Cámara de Diputados,¹⁴⁷ es oportuno reflexionar sobre cuatro asuntos puntuales que desgraciadamente esa iniciativa no prevé adecuadamente, y que a saber son: 1) las competencias del Congreso de la Unión para legislar en la materia; 2) la inversión extranjera que permite esa iniciativa en el sector; 3) la autonomía del órgano regulador y garante en radio, televisión y telecomunicaciones, y 4) el porcentaje máximo de concentración mediática sobre el espacio radioeléctrico.

¹⁴⁶ Una excepción es la iniciativa de reforma constitucional que en materia electoral presentó a la LXII Legislatura la diputada Karen Quiroga Anguiano el 27 de septiembre de 2012.

¹⁴⁷ Fue presentada el 8 de abril de 2010 por el entonces diputado Javier Corral en la Cámara de Diputados, y en la Cámara de Senadores por el entonces senador Gustavo Madero. Es una iniciativa integral que consta de 252 artículos y 13 títulos; propone, entre otras cosas, sustituir a la Cofetel por un Instituto Federal de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales. En general, esta iniciativa pretende impulsar la pluralidad, la competencia, la calidad y la transparencia en los medios de comunicación y en los servicios de telecomunicaciones que recibe la sociedad.

El primer aspecto, relativo a si el Congreso de la Unión tiene o no facultades en la materia, ha generado ya una polémica pública.¹⁴⁸ El entonces diputado Porfirio Muñoz Ledo, en otra iniciativa de reforma constitucional que también fue presentada el mismo año,¹⁴⁹ sostiene con razón que el artículo 73 de la Constitución —que establece las competencias del Congreso de la Unión— no determina competencia expresa a favor del Poder Legislativo para legislar en la materia, y que de los artículos 6o., 7o. y 27 de la Constitución tampoco se deriva una facultad implícita. El punto no es menor, porque la ausencia de facultades del Congreso para legislar en la materia entraña que son las entidades federativas las que deberían legislar al respecto; lo que de paso significa que toda la iniciativa de Corral, en caso de ser aprobada, sería anticonstitucional por carecer el Congreso de competencia. Considero que ese tema debe ser aclarado previamente antes de abordar el análisis posterior sobre la iniciativa del ex diputado Corral que contiene importantes aciertos.

Respecto al segundo aspecto, considero que si se sostiene que el espacio radioeléctrico es parte integrante de la nación (es un recurso de ella), resulta muy difícil asumir la inversión extranjera en el ramo. Se entiende con esta propuesta que el gobierno calderonista pretendía poner de su lado a los medios e intereses extranjeros para equilibrar el desmedido poder de los medios nacionales; sin embargo, esa permisión en la iniciativa del ex diputado Corral puede sustituir una dependencia por otra, siendo la última más perniciosa y grave, porque puede implicar la pérdida de la soberanía nacional y la entrega de un ámbito fundamental de la economía, la política, la educación y la cultura a intereses foráneos.

¹⁴⁸ La iniciativa de reforma constitucional del titular del Poder Ejecutivo del 11 de marzo de 2013, a la que nos referimos en el capítulo primero de este libro, ya dota expresamente al Congreso de la Unión de esta competencia.

¹⁴⁹ La iniciativa de reforma constitucional a los artículos 6o., 7o., 27 y 73 de la Constitución fue presentada por el entonces diputado Porfirio Muñoz Ledo el 27 de abril de 2010 a la LXI Legislatura del Congreso de la Unión.

La propuesta de Corral permite la inversión extranjera directa en las telecomunicaciones hasta en un 100% para las concesiones del espectro radioeléctrico de uso comercial, salvo las atribuidas y asignadas para la prestación de servicios de radiodifusión en las que solo se permite la inversión extranjera directa hasta el 25%. La iniciativa indica que los porcentajes pueden ajustarse a los convenios de reciprocidad del país origen de la inversión, y que la participación de la inversión extranjera debe ser autorizada por la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

El tercer tema tampoco es de menor tamaño. El ex diputado Corral había insistido en foros y documentos, al igual que otros estudiosos del tema, que el órgano regulador y garante en la materia debía contar con autonomía constitucional para de esta manera gozar de plena independencia interna y externa, y poder ser impermeable ante los intereses de los medios y de las empresas. En la iniciativa de la Ley de Telecomunicaciones y Contenidos Audiovisuales se propone (artículo 10) un Instituto Federal de Telecomunicaciones y de Contenidos Audiovisuales, el que se define como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comunicaciones; es decir, no se trataría de un órgano constitucional autónomo, sino de una instancia que sería parte integrante de la administración pública federal, y aunque gozaría de mayor autonomía a la actual Cofetel, lo cierto es que no cumple el objetivo teórico y crítico que muchos hemos planteado.

Además, el instituto previsto estaría, según la iniciativa, sujeto a las políticas y a los programas de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. De esta manera, se busca regresarle al Ejecutivo parte del poder que tuvo en la materia en la época del partido hegemónico, lo que a todas luces es inadecuado para atender a las circunstancias que exige nuestra realidad política, en defensa de un Estado que no quede secuestrado o cooptado por los poderes fácticos.

El cuarto aspecto es el más importante de todos. Nuestra propuesta asume que la concentración mediática máxima sobre el espacio radioeléctrico nacional no puede ser mayor al 30% en una solo corporativo. En la actualidad, las empresas Televisa y Televisión Azteca tienen a través de concesiones el control de más del 90% del espacio radioeléctrico; ese hecho por sí mismo conspira en contra de la pluralidad de medios y en contra del derecho a la información.

En México requerimos también contrapesar el poder de la televisión y la radio privada mediante el estímulo del Estado a la televisión y a la radio pública, al igual que a la radio comunitaria. Cualquier reforma en esta materia no puede obviar la maximización de medios alternativos a los privados frente al papel desmesurado que juegan los medios privados de comunicación.

La reforma a los medios de comunicación electrónica y a las telecomunicaciones debe partir de la Constitución y ser lo más ambiciosa posible para limitar la influencia indebida de los medios electrónicos en la vida nacional y muchas veces contraria al interés general.¹⁵⁰ Mientras nos quedemos en el gradualismo y con propuestas mal fundadas constitucionalmente, no enfrentaremos adecuadamente a ese poder fáctico. No obstante, deben ser bienvenidas esas iniciativas y otras iniciativas que permitan afinar los argumentos.

No cabe duda que entre los aspectos fundamentales de una reforma para la democratización de los medios de comunicación en México está el entendimiento integral del derecho a la información, ya que este no consiste solo en el acceso a la información y en la transparencia. El derecho a la información¹⁵¹ tiene entre otras vertientes: el pluralismo de los medios y en los me-

¹⁵⁰ Una visión empresarial diversa a la que aquí se expone y consecuente con los intereses de los medios de comunicación y las empresas de telecomunicaciones se encuentra en González Luna Bueno, Federico *et al.* (comps.), *La regulación de las telecomunicaciones*, México, Porrúa, 2007.

¹⁵¹ Carreras Serra, Lluís de, *Régimen jurídico de la información. Periodistas y medios de comunicación*, Barcelona, Ariel, 1996.

dios; el acceso a las concesiones sobre el espacio radioeléctrico; el derecho a recibir información veraz;¹⁵² el derecho a participar en la discusión de los asuntos públicos; el derecho a que la información no constituya una forma de propaganda o publicidad, y el derecho a que existan órganos constitucionales independientes que garanticen la eficacia de los anteriores derechos. En México no contamos con pluralismo de medios y en los medios —al menos no en los medios electrónicos—; no hay acceso libre para todos los habitantes de la República a las concesiones de radio, televisión y las telecomunicaciones; el espacio radioeléctrico se encuentra dominado por unas cuantas empresas claramente monopólicas, porque concentran, en el caso de las dos televisoras privadas, más del 90% del espacio radioeléctrico; no existen garantías para recibir información veraz ni para evitar que se simule información, cuando en realidad se brinda propaganda o publicidad; no hay acceso universal y gratuito a la banda ancha —al internet— y, desde luego, no hay órganos independientes que posibiliten el ejercicio de un derecho a la información plural. Mucho menos existe la posibilidad de que en los medios electrónicos participemos en la discusión o en la deliberación de los asuntos públicos en condiciones de pluralismo.

Los medios electrónicos en México no actúan ni ejercen su función bajo condiciones democráticas, tal y como lo señalaron recientemente los relatores para la libertad de expresión de la ONU y de la OEA.¹⁵³ La relación entre los medios de comunicación electrónica, el poder formal-institucional y los ciudadanos no constituye un vínculo propio de los sistemas democráticos, porque no existe pluralidad de medios ni al interior de ellos.

¹⁵² Rubio Llorente, Francisco, *Derechos fundamentales y principios constitucionales (doctrina jurisprudencial)*, Barcelona, Ariel, 1995, p. 205.

¹⁵³ Informe del relator especial de la ONU sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión 2010, Frank La Rue (A/HRC/17/27/Add.3, 10 de mayo de 2011), y el Informe Especial sobre la libertad de expresión en México 2010 de la relatora especial de la OEA, doctora Catalina Botero (OEA/Ser.L/V/II.Doc.5, 7 de marzo de 2011).

Los medios electrónicos en México, sobre todo las dos grandes televisoras, actúan como poder fáctico afectando e influyendo de manera contraria a la de un Estado de derecho y al de una democracia en el desarrollo político del país. Los medios electrónicos ejercen un papel más que significativo durante los procesos electorales, y aunque la reforma constitucional-electoral de 2007-2008 los limitó, esa regulación no implica que los medios electrónicos —la televisión— se hayan subordinado al derecho. Además, estos medios mantienen una posición de preeminencia e impiden reformas a la Ley de Radio y Televisión y a las Telecomunicaciones que contribuyan a pluralizar el acceso al espacio radioeléctrico; igualmente, han imposibilitado la legislación en materia de réplica, que debió entrar en vigor desde hace algunos años. También estos medios han obstaculizado la aprobación de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución sobre publicidad gubernamental y del Estado, lo que por cierto favoreció a Peña Nieto, porque fue posicionado de manera más que relevante sobre cualquier otro posible candidato y político del país. Los medios electrónicos —la televisión privada— controlan las bancadas del Partido Verde Ecologista de México en el Senado y en la Cámara de Diputados, y utilizan a los legisladores de estos grupos parlamentarios y de otros grupos parlamentarios como correas de transmisión de sus intereses.

En materia electoral es fundamental restringir el mercado negro en la compra y/o adquisición de tiempos en radio y televisión. Lo anterior era necesario, pues aunque la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral prohibió a los partidos y a los terceros la compra de tiempos en radio y televisión para influir en las preferencias electorales, lo cierto es que las reformas constitucionales y legales han sido defraudadas continuamente, pues al margen de los tiempos del Estado que corresponden a los partidos se ha producido un mercado negro entre medios y clase política, en donde las empresas de radio y televisión comercian sus espacios con los partidos y dirigentes políticos para transmitir información, que pasa a ser pro-

paganda cuando se realiza sistemática y generalizadamente, en los noticieros, en los programas de opinión, de espectáculos o, a través de infomerciales, etcétera.¹⁵⁴ Esa paganda derivada de un mercado negro afecta los principios y las reglas electorales, porque los subvierte, y además constituye fraude a la Constitución y a la ley; también: 1) produce inequidad, porque los candidatos y los partidos con mayores recursos pueden adquirir más fácilmente esa paganda; 2) es una paganda que no es monitoreada obligatoriamente por el IFE, en los términos de lo dispuesto en el artículo 76, párrafo octavo, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, porque este solo monitorea obligatoriamente noticieros y no programas que difunden espectáculos o barras de opinión; 3) es paganda que no se reporta al IFE y que no se fiscaliza por este; 4) es paganda que no suele dejar huellas fiscales o contables, porque las operaciones se realizan en efectivo —constituye defraudación fiscal—, lo que dificulta la obtención de pruebas directas; 5) es paganda que es pagada con recursos, muchas veces, de procedencia desconocida, y que, por tanto, viola los principios y las reglas en materia de financiamiento y fiscalización electoral, y 6) es paganda que puede constituir lavado de dinero y otras faltas administrativas, e incluso delitos.

El indebido posicionamiento de Peña Nieto antes y durante el proceso electoral de 2012 en el escenario político fue consecuencia del mercado negro de la paganda política y electoral existente en nuestro país. Por eso, en materia electoral urge una reforma para que la autoridad electoral monitoree de manera obligatoria todo tipo de programas y no solo los relativos a los noticieros y los referentes a las pautas de tiempos del Estado que aprueba el IFE para los partidos. Además, esa reforma debe establecer las reglas que permitan garantizar el libre ejercicio periodístico en los programas de radio y televisión, pero salva-

¹⁵⁴ Ugalde, Luis Carlos, *Por una democracia eficaz. Radiografía de un sistema político estancado, 1977-2012*, México, Aguilar, 2012, p. 173.

guardando la equidad y el pluralismo en la contienda electoral. Para ello deben establecerse conductas típicas de responsabilidad con sus correspondientes sanciones, cuando los comunicadores y los medios violenten la equidad electoral; por ejemplo, la cancelación de las concesiones, donde esta facultad deberá estar en manos de la autoridad electoral. También deben existir responsabilidades y sanciones más graves para las personas que pretendan adquirir y/o comprar tiempos en radio y televisión en fraude a la Constitución y a la ley electoral, incluso prever la cancelación de las precandidaturas y candidaturas, y la pérdida de registro para los partidos que incurran de manera sistemática en esas futuras faltas, sin olvidar establecer que es causa de nulidad de una elección el violentar la equidad mediática durante los procesos electorales.

III. LA REGULACIÓN DE LA PUBLICIDAD DEL ESTADO

Parte de la reforma en medios tiene relación con la regulación de la publicidad gubernamental y del Estado. En nuestro país, desde hace mucho tiempo, se necesita una ley reglamentaria que regule la publicidad del Estado para evitar abusos de los gobiernos federales, locales y municipales que limitan la equidad política y la imparcialidad, no solo en los procesos electorales, sino también en el ejercicio cotidiano de los derechos a la libertad de expresión, a la información, en el quehacer de los gobiernos, y en las relaciones entre gobierno y oposición. Se trata de un viejo propósito que ha sido materia de distintas iniciativas de ley y que ha obligado a la Secretaría de Gobernación a emitir lineamientos generales para la orientación, planeación, autorización, coordinación, supervisión y evaluación de las estrategias, los programas y las campañas de comunicación social de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que, hay que decirlo, son del todo insuficientes.

La reforma constitucional electoral de 2007 estableció en sus párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la carta magna lo siguiente:

Los servidores públicos de la federación, los estados y los municipios, así como del Distrito Federal y sus delegaciones, tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. 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. Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

Las anteriores disposiciones constitucionales significan que existen deberes para todos los servidores públicos del Estado que los obligan a la imparcialidad y a la salvaguarda de la equidad en la competencia entre los partidos políticos. A partir de este principio, los recursos públicos, tanto federales, estatales o municipales, jamás pueden usarse en la publicidad gubernamental para trastocar esos principios. Los gobiernos deben ser respetuosos, en términos de equidad y de imparcialidad, en las relaciones con los ciudadanos, con la oposición y con los medios de comunicación; es decir, no es posible romper por ningún motivo esos principios, y no solo en época de procesos electorales y de campaña, sino permanentemente (en todo tiempo) para que exista una relación simétrica entre ciudadanos y gobernantes, entre medios y gobernantes, y entre los que tienen el poder y los que aspiran a obtenerlo.

Además, la propaganda estatal y gubernamental debe tener carácter institucional; es decir, debe referirse a los fines de cada institución y a la manera en que las instituciones se aproximan a ellos. No están permitidos mecanismos mediáticos de manipulación, simulación u ocultamiento. Los instrumentos de comunicación social deben darse a partir de elementos documentales o electrónicos que expresen objetivamente a los ciudadanos el cumplimiento de las competencias constitucionales y legales, con el propósito de dar cuenta de información confiable, técnica y verificable, que garantice los principios de rendición de cuentas y el derecho a la información. Esto es, no se trata de cualquier información institucional, sino de una circunscrita a informar y a transparentar las tareas y los objetivos de la función pública, sin exageraciones, falsedades u ocultamientos, pues esa información debe responder a los criterios del artículo 6o. constitucional en materia de derecho de acceso a la información (por ejemplo, dando cuenta a través de documentos la información completa y actualizada de los indicadores de gestión y del ejercicio de los recursos públicos).

La propaganda que difundan las instituciones públicas debe tener fines informativos; es decir, su propósito no es el de promocionar a los gobiernos o la de cantar loas a los logros del gobierno; tampoco la finalidad es la de fortalecer o apuntalar una opción ideológica, sino que el objetivo es simplemente informar en un tono de neutralidad y de objetividad, como se señaló en el párrafo anterior. La evaluación de la información corresponde a los ciudadanos y no a los gobiernos. El simple hecho de decir, por parte de las instituciones públicas, que lo han hecho muy bien o que se han conseguido los objetivos puede entrañar una violación de este principio constitucional.¹⁵⁵

¹⁵⁵ Ríos Vega, Luis Efrén, “La regla de la propaganda fraudulenta. Libertad, equidad y neutralidad de medios”, *Tópicos Electorales. Un diálogo judicial entre América y Europa*, Madrid, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2011, pp. 191 y ss.

También la propaganda de las instituciones públicas puede tener fines educativos y de orientación social. En el primer caso, los contenidos son de carácter pedagógico, cuidando que en esa enseñanza no se violenten los principios de imparcialidad ni los de equidad; esto es, sin favorecer a ninguna de las opciones ideológicas del país o, en su defecto, presentando todos los puntos de vista sobre un mismo hecho, fenómeno o acontecimiento histórico, político o científico. En cuanto a la orientación social, se trata de recomendaciones, exhortaciones o consejos a los ciudadanos para que adopten determinadas conductas referentes a su salud, su alimentación, a sus hábitos de consumo o a las medidas de protección civil. Esto último debe hacerse sin infringir los principios de equidad y de imparcialidad.

Lo anterior implica que, constitucionalmente, la publicidad institucional está acotada, en todo tiempo y no solo en los momentos electorales, por los dos principios multicitados: el de imparcialidad y el de equidad. No se puede, en pocas palabras, usar la publicidad del Estado con finalidades político-electorales. Por eso, la norma constitucional señala que en ningún caso la propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

Los principios contenidos en el artículo 134 de la Constitución han sido una y otra vez violentados, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos. Los gobiernos de los distintos órdenes usan la publicidad del Estado con una clara intencionalidad política para exagerar logros, para promocionar opciones ideológicas, sin exponer información neutral, objetiva, confiable y mensurable. Se hace un puro uso político de ella y, lo que es peor, se cometen fraudes a la Constitución y a las disposiciones legales electorales, y así se compran entrevistas, a través de terceros, en las que se da a conocer información por los medios de comunicación electrónica aparentemente con valor informativo, pero que en realidad constituyen formas directas e indirectas de promoción política a ciertos servidores públicos o a determinadas opciones ideológicas o partidarias. Los párrafos sexto,

séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución son hoy en día letra muerta.

La regulación del COFIPE tiene su parte de responsabilidad en esta cascada de violaciones constitucionales. El artículo 347 de la legislación electoral federal circunscribe la prohibición de la difusión de propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada electoral, y no en cualquier tiempo como se desprende de las prohibiciones del artículo 134 de la carta magna. Igualmente, el COFIPE solo prohíbe la difusión de propaganda gubernamental en los procesos electorales, lo que contraviene los párrafos sexto y séptimo del artículo 134 de la ley fundamental.

Es también necesario derogar el actual párrafo quinto del artículo 228 del COFIPE, que permite difundir en radio y televisión, y por otras vías de comunicación, el informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, siempre y cuando no se exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Esa permisión violenta el artículo 134 de la Constitución, porque constituye una excepción a la carta magna y entraña una forma de propaganda político-electoral que se emplea durante los procesos electorales. En todo caso, el informe anual y de gestión de los servidores públicos puede difundirse en internet para que estos cumplan con el derecho a informar.

Las deficiencias normativas en la legislación secundaria exigen contar con una ley reglamentaria de los párrafos sexto, séptimo y octavo del artículo 134 de la Constitución, que permita el cumplimiento cabal de los principios establecidos por esa norma constitucional. Las normas del COFIPE son insuficientes y permisivas con las conductas de los gobiernos y de los medios de comunicación electrónica. Por eso, la ley reglamentaria debe determinar que la publicidad del Estado en radio y televisión solo se transmita en los tiempos del Estado y fiscales; esta es la solución más adecuada y la óptima, porque con ella se evitan malas prácticas que hoy en día se presentan. En cuanto a la publicidad en medios impresos, esta debe sujetarse a criterios muy estrictos

para salvaguardar también los principios de imparcialidad y de equidad, además de los de objetividad y transparencia.

Es necesario evitar que la publicidad oficial sea utilizada a capricho del gobernante en turno. Es también imprescindible que la publicidad del Estado no responda a mecanismos de persecución, de ataque u hostigamiento contra medios críticos de los gobiernos y de las instituciones, y, sobre todo, que la publicidad oficial esté en plena consonancia con los principios constitucionales.

En una iniciativa que presenté como diputado a la LXI Legislatura, sostuve que los objetivos específicos de la ley reglamentaria del artículo 134 de la Constitución deben ser:¹⁵⁶

I. Establecer que en materia de publicidad del Estado en radio y televisión no se contratarán tiempos. Toda la publicidad del Estado en radio y televisión se transmitirá en tiempos del Estado.

II. Obligar a distribuir los tiempos del Estado y fiscales en radio y televisión que no son competencia de la autoridad electoral federal entre todas las instituciones federales, estatales y municipales, conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia.

III. Permitir en medios impresos y de internet contratar publicidad del Estado conforme a criterios de equidad, objetividad, imparcialidad y transparencia, a fin de impedir su uso como censura o premio a medios de comunicación.

IV. Determinar el contenido de la publicidad del Estado a fin de que comunique, efectivamente y sin sesgos, a las instituciones con la población y se cumpla el derecho a la información.

V. Realizar la contratación eficiente, transparente y unitaria de la publicidad del Estado en medios impresos e internet, estableciendo procedimientos sencillos de distribución, asignación, contratación e información sobre la publicidad contratada.

¹⁵⁶ La iniciativa consistió en proponer la reforma al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para facultar al Congreso de la Unión a legislar en materia de publicidad del Estado, y que al mismo tiempo expida la ley reglamentaria de los artículos 6o. y 134 constitucionales para regular la publicidad del Estado. *Gaceta Parlamentaria*, núm. 2902-II, 1 de diciembre de 2009 (294).

VI. Que el órgano constitucional en materia de radio y televisión y telecomunicación —sobre tiempos del Estado no electorales— tenga las competencias en la materia.

VII. Establecer como principal medio de control del cumplimiento de la ley responsabilidades y sanciones a quienes la incumplan.

En la publicidad oficial, según la iniciativa que propuse, queda prohibido cualquier contenido:

I. Con sesgo informativo que se aparte de la objetividad e imparcialidad en la comunicación.

II. Orientado a promover los logros de las autoridades e instituciones.

III. Destinado a cuestionar o criticar a cualquier sector de la sociedad mexicana en el ámbito político, social, económico o cultural.

IV. Tendente a criticar o cuestionar a cualquier persona.

V. Influir en las preferencias electorales y políticas de los ciudadanos para apoyar directa o indirectamente a algún servidor público, precandidato, candidato o partido.

VI. Dirigido a polemizar con o a desprestigiar a las personas.

VII. Que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.

VIII. En los medios impresos o en internet, la que no contenga el logotipo y nombre de la institución del Estado que paga el mensaje publicitario; es decir, cualquier texto en forma de “gacetilla”, reportaje, nota periodística u otros que no indique claramente que se trata de publicidad oficial.

IX. Que haga proselitismo directo o indirecto en favor de algún partido político, precandidato, candidato a puesto de elección popular o servidor público.

X. Distinto de los señalados anteriormente que viole de cualquier forma los principios constitucionales en la materia.

La iniciativa de ley reglamentaria expuesta buscaba asignar equitativa y transparentemente los tiempos del Estado y fiscales

en radio y televisión para publicidad oficial, que no corresponde asignar a la autoridad electoral federal. También esta iniciativa establece el sistema de distribución de recursos en medios impresos y en internet; señala las competencias de la autoridad competente, y determina las sanciones, los procedimientos y las autoridades que deben aplicarlas.

IV. LA LEY REGULADORA DEL DERECHO DE RÉPLICA

El derecho de réplica es un derecho fundamental previsto en el primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tratados internacionales celebrados y ratificados por nuestro Estado, en diversos preceptos de la legislación secundaria, y hasta en disposiciones administrativas dispersas y sin orientación. El legislador nacional hasta el momento no ha dado cumplimiento a lo ordenado por el poder revisor de la Constitución, el cual le ordenó legislar en la materia para garantizar plenamente el derecho de réplica. En efecto, nuestro país requiere de una ley reglamentaria del primer párrafo del artículo 6o. de la Constitución para dar vigencia a ese derecho, así como para hacer posible y real el derecho a la información. Toda persona física, moral o grupo social tiene derecho a dar su propia versión de los hechos, cuando son aludidos negativamente por los medios de comunicación o agencias, pues de otra manera solo rige y prevalece el punto de vista de los medios de comunicación y de las agencias hegemónicas y/o dominantes. A su vez, requerimos de una opinión pública libre y plural que proteja los derechos de las minorías, así como los derechos a la intimidad, el honor y la propia imagen de las personas.

El avance en esta materia constituiría un paso adelante en la construcción de la democracia mexicana. La diversidad de puntos de vista sobre la información es lo que caracteriza a una sociedad libre y bien informada, en donde el derecho a saber debe ser una realidad tangible y no una aspiración incumplida.

En una iniciativa que como diputado presenté ante la LXI Legislatura propuse en esta materia lo siguiente:¹⁵⁷

- a) Que la interpretación y aplicación de la ley reglamentaria se hará conforme a lo establecido en los principios constitucionales, en los tratados internacionales en materia de derechos humanos, celebrados y ratificados por nuestro país, así como en otras leyes o disposiciones que maximicen el ejercicio del derecho de réplica.
- b) Que el derecho de réplica puede ser ejercido tanto por personas físicas como por personas morales o grupos sociales; es decir, establece una acción colectiva a favor de los grupos sociales para proteger su derecho de réplica cuando son discriminados o afectados en sus derechos.
- c) La iniciativa señala que se debe acreditar un interés legítimo y no un interés jurídico. De esta manera, no es preciso demostrar un agravio personal y directo en la esfera de derechos para que el tribunal pueda conocer el fondo del asunto. Bastará acreditar un interés legítimo.
- d) La propuesta precisa que es responsabilidad de los medios, al igual que de las autoridades competentes previstas en esta ley, garantizar el derecho de réplica.
- e) Determina que se aplicarán de manera supletoria a la ley reglamentaria las disposiciones conducentes, contenidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles y en la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.
- f) Establece que el derecho de réplica podrá hacerse valer ante el medio de comunicación o la agencia, en un plazo no mayor al de treinta días naturales, a partir de que tenga conocimiento el afectado de la información.
- g) Precisa que la persona física, moral o grupo social legitimado para ejercer el derecho de réplica podrá presentar, en

¹⁵⁷ La iniciativa se presentó al pleno de la Cámara de Diputados de la LXI Legislatura el 23 de septiembre de 2009.

caso de que los medios o las agencias no acuerden favorablemente la solicitud de rectificación, aclaración o respuesta, la demanda ante el Tribunal Colegiado que corresponda al Circuito en donde se hayan difundido o publicado las informaciones motivo del derecho de réplica. Serán competentes los Tribunales Colegiados de Circuito en materia civil o los Tribunales Colegiados de Circuito de competencia genérica, ahí donde no exista uno especializado en la materia administrativa. Si se publicaron o difundieron las informaciones en toda la República o en distintas entidades federativas que comprendan a más de un Circuito, quedará a la elección del interesado determinar el Tribunal Colegiado de Circuito civil o genérico competente.

- h) Contempla un procedimiento que es oral y sumario, y durante el desahogo de este no cabe recurso alguno. El procedimiento consiste en lo siguiente: 1) la persona física, moral o grupo social legitimado para ejercer el derecho de réplica podrá presentar la demanda ante el Tribunal Colegiado que corresponda al Circuito en donde se hayan difundido o publicado las informaciones motivo del derecho de réplica; 2) la demanda se presentará por escrito dentro de un plazo de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente en el que se haya negado la réplica; 3) recibida y admitida la demanda, el Tribunal Colegiado de Circuito competente notificará al medio de comunicación o a la agencia y le correrá traslado de la demanda para que dentro del plazo de tres días hábiles, contados a partir de la fecha de notificación, conteste; 4) el Tribunal competente, como medida cautelar, al admitir la demanda ordenará al medio de comunicación o a la agencia que difundan públicamente el nombre de la persona que ha promovido en su contra demanda para exigir el derecho de réplica, así como la información que sea motivo de la reclamación; 5) recibida la contestación, el Tribunal Colegiado de Circuito competente citará, a través del magis-

trado que haya sido designado ponente, a una audiencia de pruebas y alegatos, que se desahogará en forma oral y sumaria, dentro de un plazo máximo de cinco días hábiles contados a partir de la recepción de la contestación. Concluida la audiencia, el Tribunal dictará en un plazo no mayor de cinco días hábiles la sentencia; 6) durante el procedimiento ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente no cabe recurso alguno; 7) si la sentencia es estimatoria, el Tribunal ordenará la publicación o difusión de la aclaración, rectificación o respuesta motivo de la réplica, señalándole al medio de comunicación o a la agencia el plazo perentorio para ese fin; además, impondrá, de acuerdo a la gravedad de la falta, las sanciones que determine la ley, y 8) las sentencias de los Tribunales de Circuito competentes podrán ser recurridas ante el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se impugne por las partes la inconstitucionalidad de la ley, de un tratado o cuando las acciones, excepciones y defensas hayan planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se limitará al análisis de las cuestiones constitucionales, pero no sobre el fondo de la resolución dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito.

- i) Considera que, de acuerdo al artículo 104, fracción I, de la Constitución, y al artículo 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es conforme a derecho que los Tribunales Colegiados de Circuito en materia civil o genérica sean competentes para conocer de las demandas en contra de los medios o agencias que infringen el derecho de réplica.

La iniciativa que presenté buscaba superar los inconvenientes, tanto los de un procedimiento administrativo para garantizar el derecho de réplica en manos de la Secretaría de Gobernación o

de cualquier otra dependencia, como los de un procedimiento judicial tortuoso, poco ágil y práctico, que haría en los hechos nugatorio el derecho de réplica. La propuesta que hice rechaza el procedimiento administrativo, porque el solicitante de rectificación, aclaración o respuesta promueve un litigio en contra de los medios y no un procedimiento administrativo, y porque los medios de comunicación y las agencias no son parte de la administración pública federal. Además, la autoridad administrativa no es la más indicada en México para proteger los derechos fundamentales, en tanto que su finalidad es realizar acciones dirigidas al bienestar común de la sociedad.

Proteger los derechos individuales y colectivos es competencia de los tribunales; sin embargo, nos opusimos a la aplicación íntegra del juicio de amparo, porque sus reglas e instituciones anularían al derecho de réplica, tanto por el transcurso del tiempo que se requiere en este tipo de procesos como por los laberintos procesales existentes en el amparo. En este sentido, es preferible, más allá de que en México sea una realidad próxima la tesis de la eficacia frente a particulares de los derechos fundamentales, que el conocimiento de las demandas en contra de los medios o de las agencias para reclamar el derecho de réplica esté a cargo de un tribunal de alzada federal de carácter colegiado, y que en lo fundamental durante el procedimiento se prescindiera de la aplicación de la ley de amparo por su obsolescencia y su carácter excesivamente técnico.

V. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA QUE NOS MERECEMOS

La sociedad civil debe contar con instrumentos jurídicos para ejercer la supervisión y la vigilancia a las autoridades,¹⁵⁸ y esta reforma es de incidencia político-electoral. Estas armas consis-

¹⁵⁸ O'Donnell, Guillermo, "Delegative democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, núm. 1, 1994, pp. 55-69.

ten, aunque no solamente, en instrumentos de democracia semi-directa, entre otros:

- El presupuesto participativo para que los ciudadanos, y no solamente los poderes constituidos, participen en su elaboración y aprobación.
- La revocación de mandato para sustituir democrática y legalmente a los gobernantes ineficaces, ineficientes y corruptos.
- La afirmativa ficta para que ante la no respuesta de las autoridades en tiempo y forma a las peticiones y a las acciones de los ciudadanos, estas sean sancionadas con la respuesta favorable a los ciudadanos por el simple transcurso del tiempo.
- La auditoría social para que los ciudadanos directamente o por medio de sus organizaciones estén presentes en todos los tramos de decisión y control de la gestión pública.
- La iniciativa ciudadana para que cada ciudadano en lo individual o colectivamente pueda promover iniciativas de reforma constitucional, legal o de cualquier índole ante las instancias legislativas y gubernamentales.
- La gestión y autogestión social para reconocer los procesos autónomos de organización social y económica de los ciudadanos.
- El referéndum para que las reformas a la Constitución, a los tratados y a las leyes reglamentarias sean aprobadas por los ciudadanos.
- El plebiscito para que la voluntad ciudadana sea consultada por las autoridades, a petición de los ciudadanos o por las autoridades.
- El derecho de audiencia pública para que la autoridad sea sensible a las reivindicaciones y reclamos sociales, y para que se genere la cultura política y jurídica que haga imprescindible la participación social en la validez de las decisiones de autoridad.

- La consulta ciudadana para conocer el sentido de la opinión pública y ciudadana sobre temas fundamentales de la agenda nacional.
- El derecho de voz ciudadana en los cabildos para que las decisiones en los municipios recojan la opinión de los principales implicados en los asuntos públicos.
- Las acciones colectivas y de tutela para proteger jurisdiccionalmente todos los derechos económicos, sociales y culturales, y garantizar todos los derechos colectivos y difusos.
- La acción popular de inconstitucionalidad para que cualquier ciudadano pueda reclamar la inconstitucionalidad de reformas a la Constitución, tratados, leyes y reglamentos, sin tener que acreditar interés jurídico o legítimo alguno.
- La acción ciudadana de inconstitucionalidad por omisión legislativa, administrativa o derivada de otros órganos de poder para que los mandatos de la Constitución sean una realidad.
- La resistencia, la desobediencia civil pacífica y la objeción de conciencia para que los derechos ciudadanos sean garantizados si se quita la coma cuando las instituciones y el marco jurídico son insuficientes para satisfacerlos.¹⁵⁹
- El *amicus curiae* para que los ciudadanos y los sectores sociales se involucren en forma institucional y constructiva en los procesos judiciales.
- La obligación de deliberación pública y transparente en todas las instancias colegiadas del poder público del país.

La reciente reforma constitucional en materia política, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de agosto de 2012, estableció —artículos 35, 36 y 71 de la Constitución— tímidamente tres instrumentos de democracia participativa: las candidaturas independientes, de las que no se sabe qué alcance y re-

¹⁵⁹ Vitale, Ermanno, *Defenderse del poder. Por una resistencia constitucional*, Madrid, Trotta, 2012.

quisitos tendrán; la consulta ciudadana, que se veda en algunas materias y que para ser convocada por los ciudadanos se exige el 2% de los inscritos en el listado nominal de electores, y la iniciativa legislativa ciudadana, que para ser ejercida requiere del 0.13% de la lista nominal de electores. Es evidente que se trató de una reforma constitucional minimalista en materia de democracia participativa, que no provee a los ciudadanos de suficientes armas e instrumentos jurídicos para exigir el cumplimiento de derechos o para salvaguardar los contenidos de la Constitución. En una reforma constitucional previa al artículo 17 de la Constitución —*Diario Oficial* del 29 de julio de 2010— se incorporaron las acciones colectivas, que tampoco permiten un ejercicio amplio de la legitimación procesal activa, porque solo proceden en el ámbito federal y para algunas materias relacionadas con el derecho al consumidor y en otros limitados temas, pero que no constituyen un medio eficaz para garantizar todos los derechos colectivos ni los derechos económicos, sociales y culturales. En la reforma constitucional en materia de amparo —*Diario Oficial de la Federación* del 6 de junio de 2011— no quedó suficientemente claro el alcance que tendrá el amparo colectivo. Por lo anterior, estimamos que los medios de democracia participativa o semidirecta en México son muy reducidos para que los ciudadanos puedan participar, vigilar y pedir cuentas sobre todos los asuntos públicos.

Los medios de democracia participativa en su diseño y ejecución no deben ser administradas por alguno de los poderes tradicionales, sino por órganos efectivamente autónomos y bajo la propia supervisión ciudadana. A los mecanismos de democracia semidirecta deben agregarse otros, tal y como la posibilidad de que sectores sociales puedan proponer ante las cámaras del Congreso comisiones especiales, ya sea de investigación o de otro género. En la planeación, programación e implementación de políticas y programas públicos debe considerarse legalmente la intervención de la sociedad en cada una de las etapas del procedimiento. En el ámbito del Poder Judicial se deben prever

la protección de intereses difusos o colectivos, la derogación del concepto “interés jurídico” en los litigios de naturaleza pública o que no atañan a intereses privados, y, desde luego, la participación de los ciudadanos en los procesos de designación de las titularidades judiciales y de órganos autónomos más importantes. Las medidas anteriores en los tres poderes y en los órganos constitucionales autónomos deben venir acompañadas por normas de acceso a la información y transparencia más amplias que las actuales, principalmente la necesaria transparencia en los procedimientos administrativos, legislativos, judiciales y en los de los órganos autónomos, pero también en los sindicatos, los partidos, los organismos empresariales, los ejidos y en los poderes fácticos, así como en los monopolios y las grandes empresas del país.

La sociedad civil debe contar con otros medios de control, tales como los ombudsmen sociales, las diferentes vías de movilización social, y con la garantía de que se respetaran formas de protesta social, como la resistencia, la desobediencia civil y la objeción de conciencia.¹⁶⁰ De lo que se trata es que la sociedad civil siempre cuente con armas, de preferencia jurídicas, para supervisar, vigilar y controlar a las instituciones y a sus responsables. La idea es que la sociedad civil promueva condiciones más participativas y deliberativas en el mundo institucional y social. Se pretende generar un debate sobre cuestiones tales como: los mandatos imperativos, que pueden favorecer políticas deliberativas y obligar a la comunidad a llegar a un acuerdo sobre lo que se va exigir a sus mandatarios; de insistir en la representación por grupos, dado que puede ser una forma de resolver problemas sociales o económicos que parecen irresolubles; obligar a los medios de comunicación a ocuparse de cuestiones de interés público y de hacerlo confrontando varios puntos de vista; subsidiando expresiones o voces no escuchadas por ser minoritarias, y poniendo a su alcance de forma gratuita a los medios de comu-

¹⁶⁰ Falcón y Tella, María José, *La desobediencia civil*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2000; Ugartemendia Eceizabarrena, Juan Ignacio, *La desobediencia civil en el Estado constitucional democrático*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 1999.

nicación electrónica para ventilar sus puntos de vista; consultar a los sectores afectados, como los indígenas, antes de la aprobación de políticas públicas o leyes; descentralizando decisiones; etcétera.¹⁶¹ En este sentido, las políticas de género o respecto a minorías deben tener prioridad para generar más condiciones participativas y deliberativas en los diferentes modos de vida.

VI. LA ELECCIÓN DEMOCRÁTICA —POR VOTO CIUDADANO— DE LOS CONSEJEROS Y DE LOS MAGISTRADOS ELECTORALES

Para que los órganos electorales de nuestro país ganen legitimidad, es necesario transformar el método de elección de consejeros y magistrados electorales. Actualmente, la determinación de los consejeros corresponde a los partidos —grupos parlamentarios de la Cámara de Diputados— y en el caso de los magistrados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y a los partidos —grupos parlamentarios en el Senado de la República—. En ambos casos se trata de nombramientos que obedecen a la lógica de las cuotas de los partidos y que suelen favorecer a los partidos con mayor representación en las cámaras. Ese esquema propicia que tanto los consejeros como los magistrados electorales sean, en muchos casos, auténticas correas de transmisión en sede institucional de los intereses de los partidos. El método de designación debe ser cambiado por otro en donde intervenga la sociedad, preferentemente a través de elecciones democráticas.

Hay académicos que reclaman, por ejemplo, que los aspirantes a consejeras y consejeros electorales federales, que cumplan con los requisitos constitucionales y legales, sean designados mediante el método de sorteo, porque así al menos no existirían vínculos fuertes con los partidos. La consejera o el consejero electoral no deberían su cargo a un grupo parlamentario, y no se

¹⁶¹ Gargarella, Roberto y Ovejero, Félix, “Democracia representativa y virtud cívica”, *Claves de razón práctica*, Madrid, núm. 105, septiembre de 2000, pp. 69-75.

sentirían comprometidos con ellos y podrían actuar con mayor independencia.

Pienso por el contrario, que los consejeros del IFE —independientemente de otra posible discusión en torno a si el órgano electoral debe ser nacional y no federal como lo sostengo—, los magistrados electorales, los titulares de los órganos constitucionales autónomos, el procurador general de la República, los consejeros de la Judicatura Federal, el titular de la Auditoría Superior de la Federación y los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación deben ser elegidos por voto universal, directo y secreto de los ciudadanos. Las razones son las siguientes: 1) los órganos cúspide del Estado merecen contar con legitimidad democrática directa de los ciudadanos para que tengan responsabilidad directa frente y ante ellos, y porque deben ser expresión de la soberanía popular; 2) la historia política y constitucional de México demuestra que estos nombramientos se realizaban antes por el presidente hegemónico y ahora por el acuerdo de las cúpulas de los partidos mayoritarios; 3) el hecho anterior limita su independencia, porque suelen actuar y decidir como si fueran correas de transmisión de los intereses y voluntad de quien los designó; 4) esos órganos y poderes se han partidocratizado y se conducen en atención a ese hecho; 5) no hay pluralismo jurídico, político o ideológico al interior de esos órganos y poderes, porque los titulares de estos representan y reproducen las concepciones jurídicas o políticas de las clases dominantes; 6) por el método de designación existente, los titulares de esos órganos y poderes pierden independencia, porque con motivo de sus funciones no afectarían los intereses de quien los nombró, ya sea el Ejecutivo, el Senado, o bien cualquier otra instancia de autoridad o conjunción de estas; 7) actúan, como en el caso de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación —igual se puede decir de los magistrados electorales—, como poder contramayoritario capaz de anular o desaplicar normas jurídicas que han sido aprobadas por las mayorías o por los representantes de estas; 8) son órganos elitistas; 9) los titulares no generan vínculos

con la ciudadanía ni se esfuerzan por rendirle cuentas a la sociedad, y 10) sus titulares resuelven de espaldas a la sociedad y, por lo mismo, no promueven las necesidades, los intereses o los derechos de los ciudadanos, sino los intereses y los privilegios de los dirigentes y los beneficiarios del *statu quo*.

El método de elección que propongo no es nuevo, ya que existió para los ministros de la Suprema Corte, el fiscal y el procurador en la Constitución de 1857. ¿Por qué los constituyentes de 1857 adoptaron este método? El profesor José María del Castillo Velasco, que fue constituyente de esa ley suprema, en su obra *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, señala textualmente:

Mientras el poder judicial se considere... como ramo de la administración pública, bien podía confiarse el nombramiento de los jueces al ejecutivo, ya por sí solo, ya con intervención del legislativo; pero desde el instante en que el ejercicio de las funciones judiciales se ha considerado como un verdadero poder público; desde el momento en que a ese poder se ha confiado la inviolabilidad de la Constitución, y el examen y el juicio de las leyes mismas con relación a la ley suprema, no puede confiarse la elección de los jueces sino al pueblo...¹⁶²

Daniel Cosío Villegas, en su obra *La Constitución de 1857 y sus críticos*, compara a los ministros de la Corte del siglo XX con los ministros derivados del método de elección de la Constitución de 1857, y concluye que estos últimos eran, entre otras cosas, por el método de elección ciudadano, "...independientes, fiera, altanera, soberbia, insensata, irracionalmente independientes..."¹⁶³

Durante el Congreso Constituyente de Querétaro, el sistema de nombramiento de los ministros de la Suprema Corte fue intensamente debatido. Hubo diputados, como José María Tru-

¹⁶² Castillo Velasco, José María del, *Apuntamientos para el estudio del derecho constitucional mexicano*, edición facsimilar, México, Miguel Ángel Porrúa, 2007, p. 203.

¹⁶³ Cosío Villegas, Daniel, *La Constitución de 1857 y sus críticos*, 2a. ed., México, Fondo de Cultura Económica y Clío, 2007, p. 102.

chuelo, que sostuvieron que los ministros tenían que ser elegidos popularmente como todos los funcionarios de primer nivel de los demás poderes, porque todo poder debe tener su origen en la soberanía popular. En cambio, hubo otros, como Paulino Machorro e Hilario Medina, que siguiendo la opinión de Emilio Rabasa, sostuvieron que la elección popular de los ministros no podía dejarse al juicio del voto popular, porque se violentaría su independencia e imparcialidad al momento de juzgar.

La norma aprobada por el Constituyente de Querétaro no contemplaba la intervención del Ejecutivo en la designación de los ministros. El original artículo 96 de la constitución de 1917 señalaba a este respecto:

Artículo 96. Los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación serán electos por el Congreso de la Unión en funciones de colegio electoral, siendo indispensable que concurren cuando menos las dos terceras partes del número total de diputados y senadores. La elección se hará en escrutinio secreto y por mayoría absoluta de votos. Los candidatos serán previamente propuestos uno por cada legislatura de los estados, en la forma que disponga la ley local respectiva.

Si no se obtuviere mayoría absoluta en la primera votación, se repetirá entre los dos candidatos que hubieren obtenido más votos.

Este artículo se ha reformado en dos ocasiones. La primera reforma fue publicada el 20 de agosto de 1928 en el *Diario Oficial de la Federación*. La modificación al artículo 96 determinó que el nombramiento implicaría la intervención del presidente y del Senado. Esta reforma es considerada por la doctrina constitucional, por un lado, como presidencialista, centralista, porque elimina los componentes federales, y por otro, vulneradora de las facultades de la Cámara de Diputados, porque prescinde de su intervención en la designación de los ministros.

La segunda reforma se publicó en el *Diario Oficial* el 31 de diciembre de 1994, que mantiene básicamente el sistema de 1928, pero que instaure adicionalmente el sistema de ternas para que

exista comparecencia ante el Senado de los tres propuestos por el Ejecutivo. Esta última reforma establece el procedimiento a seguir en caso de que en el Senado ninguno de los integrantes de la terna alcance la votación favorable de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado, llegándose al extremo de establecer que será ministro el que designe el Ejecutivo.

En otras palabras, que el presidente de la República sea la única instancia para nominar a los aspirantes a la Suprema Corte, puede inducir, en un momento dado, cierta homogeneidad de pensamiento o de criterios jurídico-políticos, en este caso, afines al presidente encargado de las correspondientes nominaciones. Pero eso no es lo mejor para el funcionamiento de un órgano judicial que tiene como su función más importante ejercer el control de constitucionalidad, en el que siempre se debe privilegiar el pluralismo propio del Estado constitucional y democrático de derecho.

En este sentido, resulta fundamental preguntarse cómo se nombra —la forma en que se realiza y quién lo hace— a los candidatos a ocupar las vacantes. La nominación genera efectos adicionales cuando se le vincula con la composición orgánica del colegio de ministros y con los equilibrios políticos al interior de este (lo mismo puede decirse del resto de los titulares de los órganos constitucionales autónomos). Ni que decir tiene que la nominación presidencial, la del Senado o la de otra instancia de autoridad, e incluso la de los partidos, puede estar condicionada directamente o transcurrir al margen de la ideología política (liberal o conservadora) del presidente, y que esa decisión habrá de generar importantes repercusiones en la formación de mayorías estables al interior del colegio.

En el derecho comparado se discute mucho el mecanismo de designación de los magistrados o ministros de las cortes supremas. En Argentina, hay sectores que insisten en que debe ser el pueblo el que elija a los magistrados de la Suprema Corte. En los Estados Unidos, las posiciones teóricas están divididas,

hay autores, como Jeremy Waldron,¹⁶⁴ que insisten en darle más participación a los ciudadanos en los asuntos del Poder Judicial.

¿Cuáles son los argumentos a favor de la elección popular de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los consejeros del IFE, de los magistrados del Tribunal Electoral y de otros titulares de órganos cúspide?

1. Muchos de ellos son legisladores negativos —ministros y magistrados—, porque tienen poderes derogatorios o abrogatorios. ¿Por qué si el legislador positivo —el que crea la ley— es elegido popularmente, el magistrado o legislador negativo no es igualmente electo?
2. La Suprema Corte es un poder contramayoritario, porque anula o invalida leyes aprobadas por los representantes de las mayorías ciudadanas. También el Tribunal Electoral es un poder contramayoritario, porque puede desaplicar normas contrarias a la Constitución; a su vez, es un poder que carece de legitimidad democrática y que impone sus criterios a las mayorías ciudadanas.
3. La soberanía reside esencial y originalmente en el pueblo; por lo tanto, todos los poderes públicos son delegados del pueblo, y no puede concebirse democráticamente que un poder público no dimane de la voluntad popular.
4. Los titulares de la Suprema Corte y de los órganos constitucionales autónomos en sueldos y prestaciones son los miembros más elitistas del sistema constitucional mexicano, y esos sueldos los obtienen del pueblo, quien no participa en su elección.
5. Son instituciones que suelen decidir a favor de los poderes fácticos; es decir, no tutelan el interés general, sino el interés de unos cuantos que no constituyen la mayoría de la población.

¹⁶⁴ Waldron, Jeremy, *The Dignity of Legislation*, Cambridge University Press, 1999.

6. En los hechos, la actual composición de esos órganos y poderes representa los intereses del PRI y del PAN por tener la mayoría calificada en el Senado para su designación, como antes lo fueron representantes del PRI. Muchos de los actuales titulares han llegado a ese cargo por la voluntad de personas como Carlos Salinas de Gortari, Vicente Fox, Felipe Calderón, Manio Fabio Beltrones, Diego Fernández de Cevallos y Emilio Gamboa Patrón. ¿Cuál independencia? ¿Cuál imparcialidad?

En una iniciativa que presenté como diputado propuse reformar la parte conducente de los artículos 41 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁶⁵ para quedar en los términos siguientes:

Los consejeros y consejeras electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. El Presidente será designado entre ellos por mayoría de dos terceras partes, al término de cada proceso electoral y por tres años, sin que pueda reelegirse. Las consejeras y consejeros electorales serán elegidos por elección directa de los ciudadanos a propuesta de las universidades y de las organizaciones no gubernamentales. El Consejo General saliente organizará junto con la elección de los demás cargos públicos el proceso electoral respectivo. Todos los aspirantes a candidatos para ser consejero, aplicarán un examen general de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Por cada vacante, los cinco aspirantes que obtengan la calificación más alta serán los candidatos a elegir por la ciudadanía. Los candidatos a ocupar el cargo de Consejero del Instituto Federal Electoral tendrán derecho

¹⁶⁵ El Distrito Federal está incluido, porque de acuerdo con el artículo 122 de la Constitución (base primera, fracción V, inciso f), la Asamblea Legislativa tiene facultad para expedir las disposiciones que garanticen elecciones libres y auténticas, mediante un sufragio universal, libre, secreto y directo; sujetándose a las bases que establezca el Estatuto de Gobierno, las cuales cumplirán con los principios y las reglas establecidos en los incisos “b” al “n”, fracción IV, del artículo 116 de la Constitución.

a tiempos del Estado para exponer sus propuestas y programa de trabajo. En el proceso de elección se prohíbe la realización de campañas, así como cualquier tipo de financiamiento público o privado. La elección escalonada de los Consejeros del Instituto Federal Electoral deberá coincidir con los procesos federales electorales. De darse la falta absoluta del consejero Presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados mediante convocatoria pública y previa consulta ciudadana, nombrará por el voto de las dos terceras partes de los presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días, al provisional que durará en su encargo hasta el siguiente proceso electoral. En ese proceso electoral, se elegirá al Consejero sustituto que concluirá el plazo del encargo. La ley establecerá las reglas y el procedimiento correspondientes.¹⁶⁶

Además de lo anterior, se requiere de un perfil adecuado de consejero y de magistrado electoral, en donde el compromiso con los principios y los valores democráticos sea el elemento fundamental de su tarea. El perfil implica una suerte de “carta de vida”: qué es una persona, qué ha sido, qué se ha propuesto y cuál ha sido su postura ante la vida (pasiva ante los acontecimientos o de lucha para cambiar las condiciones de su entorno). El cargo de magistrado y de consejero no es un trabajo más, sino una función orientada por el compromiso democrático. En este sentido, el perfil de magistrado y consejero electoral debe comprender al menos los siguientes elementos: proactividad; conocimientos en materia político-electoral; experiencia en cargos de dirección; capacidad en la argumentación jurídica; compromiso con la transparencia y deliberación pública; austeridad; rendición de cuentas, y asumir las consecuencias sociales de las decisiones.

Las autoridades electorales pierden legitimidad cuando no actúan con transparencia, cuando no deliberan, cuando la argumentación de sus decisiones no es convincente, cuando le ha-

¹⁶⁶ *Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados*, núm. 3131-VI, 4 de noviembre de 2010 (1437).

blan al poder y no a los ciudadanos. El Instituto Federal Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que en algunos momentos de su vida institucional han tenido momentos de confianza ciudadana, han perdido su legitimidad; es decir, el respaldo social como órganos creíbles. Ello se debe principalmente a la actitud de sus titulares frente a los problemas y a los procesos electorales.

Una modificación o reforma electoral, por más importante que sea, no basta por sí misma para transformar una situación dada, es imprescindible que las autoridades tengan un compromiso con los fines del ordenamiento y con desarrollo democrático del país. Por ello, es importante que las autoridades electorales desarrollen las líneas básicas de un plan de trabajo, que, entre otras cosas, debe comprender: 1) la reforma administrativa para generar austeridad y transparencia en los distintos ámbitos de las autoridades electorales; 2) políticas públicas que eviten en los órganos electorales la influencia indebida de poderes gubernamentales y fácticos; 3) la revisión de los servicios de carrera electorales y la evaluación de todos sus integrantes; 4) una política laboral que garantice los derechos de los trabajadores administrativos y eventuales; 5) una relación de respeto y colaboración con el resto de los poderes y órganos del Estado; 6) una comunicación permanente y directa con la sociedad para que esta esté informada y conozca los trabajos de las instituciones, sus decisiones y la manera en cómo se adoptan, y, en muchos casos, para que la sociedad misma diseñe y participe en la aplicación de sus funciones, tanto estrictamente electorales como las que tienen relación con el desarrollo democrático y la educación cívica; 7) una permanente comunicación e intercambio de puntos de vista con los partidos y las agrupaciones políticas, y 8) sobre todo, la orientación y la materialización de las decisiones de autoridad por los principios constitucionales.

México requiere de autoridades electorales que recuperen la legitimidad perdida. Las autoridades electorales deben demostrar en los hechos, en su trabajo cotidiano, su compromiso con

la democracia; solo así volveremos a tener autoridades creíbles que abonen en la estabilidad y gobernabilidad del país.

La interpretación y la aplicación de las normas electorales, además de guiarse por criterios gramaticales, sistemáticos y funcionales, deben orientarse por los principios constitucionales de interpretación conforme, *pro homine*, de universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad, de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Las autoridades electorales deben esforzarse por maximizar los principios de elecciones auténticas (equitativas) y libres, y de otros, como el de máxima publicidad de los actos y decisiones de autoridad, e insistir en deliberaciones abiertas que busquen sinceramente como eje de decisión a los mejores argumentos, por encima de los intereses de los partidos y de los poderes gubernamentales y fácticos.

Para dar certeza es importante que las autoridades electorales resuelvan con fundamento en normas válidas y tomando en cuenta los precedentes. Igualmente, las autoridades electorales no deben decidir de una manera pasiva y mecánica, sino que es preciso que tenga un compromiso con la totalidad del ordenamiento jurídico, principalmente con los principios democráticos y con los derechos humanos. Además, las autoridades electorales no son solo fieles garantes de la ley electoral, sino que también promueven los fines jurídicos que hacen posible el desarrollo del sistema democrático y la salvaguarda de la autenticidad del sufragio y de los procesos electorales. Se trata de darle efecto útil o eficacia a las normas de acuerdo con los valores constitucionales y del contexto político-electoral. En otras palabras, las autoridades electorales deben ser capaces de conectar el ordenamiento con la realidad.

No basta conocer en detalle el derecho electoral, también hay que saber interpretarlo y argumentarlo. La argumentación permite la justificación de las decisiones de autoridad y con ello el convencimiento con razones a la sociedad. Sin una argumentación sólida los órganos electorales pierden legitimidad y no responden a las exigencias de la democracia y del Estado de dere-

cho. Será muy importante que los ciudadanos sepan cómo votan los miembros del Tribunal Electoral y del Consejo General del IFE, y por qué votan de esa manera.

En materia de austeridad y de transparencia, los órganos electorales deben ser una caja de cristal con gastos moderados y sin pretensiones de crecimientos burocráticos constantes y sin sentido. Es necesario derogar cualquier espacio de opacidad y duda en los ámbitos administrativos. Asimismo, el ejercicio presupuestal debe justificarse ante la sociedad.

Por último, no debe olvidarse que la autoridad electoral se debe en primer lugar a la sociedad, con quien tiene los compromisos fundamentales.

VII. DEROGACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PRIVADO

Podemos decir que tanto el financiamiento público como el privado pueden propiciar corrupción política; sin embargo, como dan cuenta los escándalos “Amigos de Fox” y los videoescándalos en el PRD, o ahora el llamado “Monexgate”, el financiamiento privado propicia relaciones indebidas, y hasta mafiosas, entre los candidatos y los partidos con los empresarios y los representantes de los poderes fácticos.

En 1993 se legisló por primera vez en México en materia de financiamiento privado. El nuevo tipo de financiamiento se vio como una oportunidad para que los partidos se vincularan con la sociedad, y como una forma de evitar que el financiamiento público creciera desmedidamente. Con el paso del tiempo, esos dos objetivos no se han realizado. El financiamiento privado no ha vinculado a los partidos con la sociedad; esta última no ha apoyado con recursos directos a los partidos ni a los candidatos, y ni siquiera los militantes se acostumbran a cumplir con sus cuotas.

El financiamiento privado, que en teoría no puede superar al financiamiento público, y que se supone está limitado mediante topes estrictos, es a veces el principal mecanismo de financia-

miento. Debe decirse además, que mucho de ese financiamiento privado no está sujeto a control, no se fiscaliza adecuadamente por las autoridades electorales, y sus orígenes pueden ser de dudosa legalidad, incluyendo la presencia en las precampañas y las campañas de dinero del narcotráfico.

Los problemas con el financiamiento privado no solo quedan ahí. El financiamiento privado es un vehículo para la gran corrupción política. Veamos los dos casos más representativos en la historia electoral nacional: “Amigos de Fox” y los videoescándalos en el PRD.

El caso “Amigos de Fox” fue un esquema de financiamiento paralelo que fue operado, principalmente, con financiamiento privado. En ese caso se violó casi todo el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales: se vulneraron los topes de gasto de campaña y los topes a los donativos privados; se aceptaron donativos del extranjero y de empresas mercantiles; no se informó a la autoridad electoral de las aportaciones ni de los gastos; etcétera.

Todas estas conductas fueron muy graves, y de ellas tuvo conocimiento el ex presidente Fox, quien debió ser procesado penalmente por actualizarse el artículo 406, fracción VII, del Código Penal Federal, que dice: “Se impondrán de 100 a 200 días multa y de uno a seis años al candidato que obtenga y utilice a sabiendas y en calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral”. No obstante lo anterior, más grave aún fue el tipo de relación que se generó entre Fox y los grandes empresarios de este país y, tal vez, con algunos del extranjero. Esos vínculos fueron interesados, ya que las aportaciones a “Amigos de Fox” fueron una inversión que se cobró con otro tipo de acciones: pidiendo al ex presidente que promoviera controversias constitucionales para limitar las atribuciones de la Auditoría Superior de la Federación y así beneficiar a los banqueros y a los empresarios que aportaron recursos a la campaña y precampaña de Fox, cuyas cuentas se encuentran en el FOBA-PROA y en el IPAB; insistiendo en las reformas estructurales; impidiendo la aprobación de una nueva Ley de Radio y Televisión;

obstaculizando una ley de telecomunicaciones; convenciendo para promover un desafuero en contra de Andrés Manuel López Obrador; etcétera.

Es decir, el financiamiento privado es una fuente de corrupción política que socava a cualquier sistema democrático y al Estado de derecho. Los objetivos de la clase política dejan de ser los intereses generales y pasan a ser los intereses de grupos y sectores económicos precisos. La clase política queda prisionera de esos intereses, siendo rehén de ellos.

Los videoescándalos del PRD siguieron el mismo patrón. Un empresario que aportó a precampañas del PRD a nivel local, y que después cobra dividendos en forma de contratos para obras que no se concluyen, con sobreprecios, con simulación, e influyendo para que funcionarios en el Distrito Federal, de las áreas de obra y administración de su confianza, sean contratados y conseguir con ello un tratamiento de privilegio. En pocas palabras, el financiamiento privado es un instrumento para la corrupción política que merece ser derogado. Si los legisladores no cobran conciencia de la gravedad que representa esto, en pocos años nuestra clase política estará a años luz de la sociedad y muy cerca de ser el principal “cartel” del crimen organizado en México.

¿Cómo incrementar la eficacia de la fiscalización? Hay quienes apuntan alguna de las siguientes tareas o una combinación de ellas: elevar la eficacia respecto al uso de recursos; aumentar el presupuesto destinado a esta tarea, o limitar la cantidad de personas u organizaciones sujetas a fiscalización.¹⁶⁷ Desde luego, son medidas que se podrían compartir, pero me parecen insuficientes; la principal vía de fiscalización, desde nuestro punto de vista, está en los mecanismos de transparencia del financiamiento público, en la derogación del financiamiento privado, así como en la publicidad de los procedimientos fiscalizadores. Además,

¹⁶⁷ Centro de Formación y Desarrollo, Instituto Federal Electoral, *Las reglas del dinero. Análisis comparado de los regímenes de financiamiento en las democracias contemporáneas*, México, Instituto Federal Electoral, 2003, p. 117.

es fundamental contar con órganos fiscalizadores poderosos; es decir, con atribuciones plenas y efectivas para realizar sus tareas.

El financiamiento de la política no debería, en principio, ser una actividad corrupta en sí misma ni llevar en sí el germen de la corrupción; sin embargo, con demasiada frecuencia, es necesario concluir que el financiamiento de los partidos y de las campañas electorales es una de las causas principales de la corrupción política.¹⁶⁸ Por corrupción en el ámbito de la financiación política se suele entender como el mal uso y abuso del poder, de origen público o privado, para fines partidistas o personales, a través de la violación de normas de derecho; en otras palabras, la entrega de dinero o bienes, así como la prestación de servicios que se realizan en forma encubierta y/o ilícita, a favor de un partido y/o candidato por una o más personas (natural, jurídica, nacional, extranjera, o también autoridad o funcionario público), con el fin de obtener un beneficio posterior. De esta manera, la corrupción electoral es ilícita, ya sea por la fuente de que proviene, por el monto, o bien por el fin con que se realiza.

¿Cómo se pagan los favores? La forma es variada y depende de las circunstancias y de la naturaleza del arreglo negociado en su momento. En algunos casos estos compromisos comportan un dar o un hacer; en otros, por el contrario, constituyen un no hacer o abstenerse. En algunos casos significan dar apoyo o “hacer la vista gorda”, protegiendo de este modo actividades o sujetos que están en la ilegalidad; en otras ocasiones implican adoptar una política determinada a favor de tal o cual grupo de presión o de interés. Así, se pueden pagar estos favores con la promoción de determinadas leyes o reformas legales; políticas públicas; contratos

¹⁶⁸ Zovatto, Daniel, “La financiación política en Iberoamérica: una visión preliminar comparada”, en Castillo, Pilar del y Zovatto, Daniel (eds.), *La financiación de la Política en Iberoamérica*, San José, IIDH-CAPEL, 1998, p. XXI. El autor hace referencia al caso de Colombia, en donde las acusaciones sobre infiltración a las campañas con fondos provenientes del cartel de Cali provocó una crisis política de grandes dimensiones, que incluyó la denuncia presentada por el fiscal general de la Nación en contra del presidente de la República.

públicos; impulsar desde el gobierno políticas a favor de otra nación o grupo de interés; eximir a sectores económicos del pago de impuestos; proteger industrias mediante la vía fiscal; no tomando acciones en contra de determinados sectores; etcétera.

¿Por qué el financiamiento ilegal socava el sistema democrático? En un conocido ensayo, Jorge Malem¹⁶⁹ expone once razones muy atendibles:

- 1) La corrupción daña la regla de la mayoría, porque cuando el gobierno toma alguna medida en cumplimiento de un pacto corrupto se dejan de lado las preferencias de los votantes. Se decide de esta manera, porque así lo ha dispuesto el donante. La idea de autogobierno “una persona un voto” desaparece.
- 2) La corrupción corroe los fundamentos de la teoría de la representación, porque hace inútil la prohibición del mandato imperativo, ya que los representantes ejecutarán las órdenes de ciertos representados. El voto igualitario se trastoca en una especie de voto censitario, donde determinadas preferencias valen más que otras.
- 3) La corrupción elimina la esperanza de los actores políticos. La corrupción vinculada a la financiación de la política agrega certeza acerca de cuáles serán los estados de cosas que el partido en el gobierno potenciará o decidirá; al hacerlo también agrega certeza acerca de qué estados de cosas quedarán excluidos o resultarán perdedores. El ciudadano se aparta de la vida política sabiendo con absoluta certeza que su voto es irrelevante.
- 4) La corrupción política es aducida como excusa para los golpes militares en los países subdesarrollados.
- 5) La calidad de la democracia se ve debilitada, porque la corrupción afecta o elimina al principio de publicidad que

¹⁶⁹ Malem, Jorge, “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo, Manuel *et al.* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica-Instituto Federal Electoral, 2003, pp. 485-498.

le es propio. Las razones y las propuestas han de ser defendidas en la arena pública. La corrupción exige que se oculten las verdaderas razones y los procedimientos por los que se toman ciertas decisiones políticas.

- 6) La corrupción empobrece la calidad de la democracia, porque se sustraen de la agenda pública todas aquellas cuestiones que constituyen la contraprestación corrupta correspondiente a la recepción por parte de los partidos o candidatos de fondos irregulares.
- 7) La corrupción provoca una serie de actos ilícitos en cascada: delitos u otros ilícitos de carácter administrativo.
- 8) La corrupción política fomenta la impunidad. La mala de impunidad afecta negativamente a los sistemas de control y a los organismos de control. Se produce en el ciudadano una sensación de que “todo vale”.
- 9) La corrupción política viola los principios de equidad y de igualdad en las condiciones de la competencia entre partidos y candidatos; asimismo, aumentan las posibilidades de ganar del que tiene más recursos.
- 10) La corrupción política alienta al crimen organizado y al mundo del narcotráfico.
- 11) La corrupción política vicia el proceso de globalización. Las empresas que operan transnacionalmente se ven abocadas a ganar posiciones relevantes a través de la corrupción política, dañando las bases del mercado libre y, con ello, afectando a los consumidores.

¿Cómo resolver los problemas del financiamiento ilegal? Nosotros consideramos, como ya lo mencionamos arriba, que una de las formas de combatir la corrupción en la política consiste en derogar el financiamiento privado. La historia electoral de México demuestra, a nivel federal y local, que se trata de un financiamiento no susceptible al control pleno de las autoridades electorales. Su existencia comprueba que los candidatos en el poder pasan a trabajar a favor de intereses privados, en ocasiones carentes de le-

gitudinaria y legalidad, y todo ello en un marco de gran opacidad. Estimamos que el financiamiento privado propicia vínculos indebidos entre los poderes fácticos y la clase política. Además, este financiamiento degrada el carácter público y social de la política, y constituye un mecanismo de secuestro y de cooptación de las instituciones por los factores reales de poder.

Derivado de lo anterior, propuse como diputado de la LXI Legislatura una iniciativa de reforma constitucional y legal para suprimir el financiamiento privado de la vida política nacional, donde se determinó que:

...El régimen de financiamiento de los partidos políticos se compondrá por financiamiento público, autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos, en los términos que lo disponga la ley. Se prohíbe cualquier tipo de financiamiento privado a los partidos políticos nacionales y en los procesos electorales.¹⁷⁰

VIII. PREVENIR Y SANCIONAR LA COMPRA Y COACCIÓN DEL VOTO

En cualquier análisis de este tema debe distinguirse entre la compra y coacción del voto en materia penal, y la compra, presión o coacción del voto en el ámbito puramente electoral. En lo penal, derivado de lo expuesto en las fracciones VI y XI del artículo 403, y en las fracciones II, III y IV del artículo 407 del Código Penal Federal, es evidente que para la actualización del tipo penal y de las responsabilidades inherentes debe acreditarse fehacientemente que los votos se entregaron a cambio de dádivas o recursos. En el espacio electoral, a partir, entre otras normas, de lo contemplado en el artículo 4.3 y 105.1, inciso f, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo importante es la finalidad de las normas, que no es otra que salvaguardar la autenticidad y efectividad del sufragio, y que este no se vea afectado por un ofre-

¹⁷⁰ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3162-A-III, 15 de diciembre de 2010 (1691).

cimiento de recursos; es decir, para probar la compra o presión del voto en el ámbito electoral basta que se demuestre el ofrecimiento o la entrega de recursos, independientemente de que el elector se haya comprometido, a cambio de esos bienes o recursos, a votar por un candidato o partido; esto es, lo que se debe salvaguardar es que el voto se exprese de manera libre y auténtica sin ningún tipo de condicionamiento. Cualquier bien, servicio o recurso entregado por partidos o candidatos a los electores violenta la autenticidad del voto.

Es por eso necesario que en la legislación electoral se derogue, entre otros, el artículo 229.2, inciso a, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que permite lo que se conoce como propaganda “utilitaria”. Esta por sí misma constituye un acto de presión, de coacción y de compra de voto, sobre todo cuando se realiza en las zonas más pobres y marginadas del país. En consecuencia, deben establecerse las responsabilidades y sanciones para quien ofrezca o entregue bienes, servicios o recursos durante los procesos electorales. Igualmente, deben ser causa de nulidad de la elección y de pérdida de la precandidatura y candidatura, en cualquier momento del proceso, el ofrecimiento o entrega de bienes, recursos o servicios a los ciudadanos, ya sea que los ofrezcan los partidos o los candidatos, o bien a través de terceros.

La autenticidad del voto es fundamental para tener elecciones creíbles y auténticas, y cumplir con los principios rectores de carácter constitucional en su organización. Dos son las cuestiones fundamentales que debe vigilar la autoridad federal electoral para prevenir los actos de presión, coacción o compra del voto: 1) la supervisión en torno a la entrega de dádivas o recursos por cualquier medio, y 2) el manejo de los programas sociales de los gobiernos para que estos no se destinen a fines electorales. Entre las acciones preventivas que debieran incluirse en la legislación electoral están:

1. Revisar los perfiles de los capacitadores electorales. Realizar en el territorio nacional un mapa de riesgos sobre el fenómeno de la compra y coacción del voto, y en las zonas más vulnerables del país llevar a cabo un programa intensivo en contra de la compra y coacción del voto. Muchos estados son ejemplos vivos de la utilización de programas sociales con fines electorales. Coordinar acciones con la FEPADE y diseñar sistemas ágiles y efectivos de denuncia, ya que los escasos resultados en esta materia desalientan al ciudadano y propician la ilegitimidad del proceso mismo y el fraude electoral.
2. Que la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos realice auditorías durante la campaña, de carácter concomitantemente, para verificar el origen y el destino de los recursos que se utilizan durante el proselitismo electoral de precandidatos, candidatos y partidos, así como su veraz reporte al IFE. Esta información deberá difundirse y transparentarse en cada sesión del Consejo General del IFE.
3. Que con fundamento en lo observado y recomendado por la Auditoría Superior de la Federación, se implementen acuerdos del Consejo General del IFE para exigir de los gobiernos (federal, estatales y municipales) la publicidad y la difusión de los padrones de los programas sociales de las dependencias y entidades, para que la autoridad federal electoral esté en posibilidad de evaluar si los padrones de los programas sociales presentan sesgos electorales, o su diseño tiene un propósito electoral. Se podría elaborar por parte de la autoridad electoral federal una metodología a este respecto. Los artículos 26 y 27 de la Ley General de Desarrollo Social consignan esta obligación. Además, es fundamental cruzar la información contenida en las bases de operación de los programas sociales con los padrones de cada programa de gobierno. Más de 140 programas gubernamentales tienen un beneficiario único y dieciséis programas, como el

- de “Oportunidades”, tienen un solo padrón. Sobre los programas estatales y municipales, no hay controles suficientes.
4. Que durante las campañas electorales los programas sociales de los tres niveles de gobierno no sean administrados por funcionarios que sean a la vez militantes o dirigentes de los partidos.
 5. Monitorear programas gubernamentales y sociales de los tres niveles de gobierno. Presentar quincenalmente al Consejo General los resultados de este monitoreo y difundirlos.
 6. Solicitar a la Auditoría Superior de la Federación, con fundamento en la fracción I del artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 40, 41 y 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la realización, como situación excepcional al principio de anualidad y posterioridad, de una auditoría transversal financiera y de desempeño a los padrones de los programas sociales federales, estatales y municipales, así como al manejo, administración, ejercicio y dispersión de los recursos públicos federales, y su conversión en apoyos. Celebrar convenios con las auditorías superiores estatales, a fin de supervisar que los programas sociales estatales y municipales no involucren recursos federales.
 7. Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe que permita verificar si el endeudamiento público de las entidades federativas cumple con lo previsto en el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución; esto es, que la deuda autorizada se destine a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, y que no se desvíe a la compra y coacción del voto. Esta información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.
 8. Celebrar convenios con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, a fin de auditar a un número representativo de fideicomisos, fundaciones, mandatos o entes, indepen-

dientemente de la forma jurídica que tengan, que manejen recursos públicos federales susceptibles de otorgar apoyos sociales. Toda esta información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.

En síntesis, la autoridad electoral federal debe desarrollar las anteriores medidas, y otras que deriven de ellas, a fin de garantizar la equidad y la autenticidad del sufragio, y que eviten la compra y coacción del voto.

En este sentido, proponemos la adición de un párrafo 4o. al artículo 4o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para quedar en los siguientes términos:

El Consejo General al inicio del proceso electoral y a fin de garantizar la equidad, la autenticidad del sufragio y, evitar la compra y coacción del voto, adoptará, entre otras, las siguientes medidas: reforzará las acciones en contra de la compra y coacción del voto; coordinará acciones con la FEPADE y diseñará sistemas ágiles y efectivos de denuncia; solicitará a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que implemente reglas para la contabilidad y registro de los bienes que se distribuyen durante las precampañas y campañas como propaganda; requerirá a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos que realice auditorías durante las precampañas y campañas, de carácter concomitantemente, para verificar el origen y destino de los recursos que se utilizan durante el proselitismo electoral de precandidatos, candidatos y partidos, así como su veraz reporte al IFE para que dicha información se transparente en cada sesión del Consejo; pedirá a los tres niveles de gobierno la publicidad y difusión de los padrones de los programas sociales de las dependencias y entidades para que la autoridad federal electoral esté en posibilidad de evaluar si los padrones de los programas sociales presentan sesgos electorales o, su diseño tiene un propósito electoral; contrastará el padrón de militantes del gobierno en turno con los delegados y funcionarios de las diversas dependencias federales que administran los programas sociales del gobierno federal; pedirá que durante las

campañas electorales los programas sociales de los tres niveles de gobierno no sean administrados por funcionarios que sean a la vez militantes o dirigentes de los partidos; monitoreará programas gubernamentales y sociales de los tres niveles de gobierno y, presentará quincenalmente al Consejo los resultados de este monitoreo; solicitará a la Auditoría Superior de la Federación la realización, como situación excepcional al principio de anualidad y posterioridad, una auditoría transversal financiera y de desempeño a los padrones de los programas sociales federales, estatales y municipales, al manejo, administración, ejercicio y dispersión de los recursos públicos federales y su conversión en apoyos; celebrará convenios con las Auditorías Superiores Estales a fin de supervisar los programas sociales estatales y municipales que no involucren recursos federales; solicitará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público un informe que permita verificar si el endeudamiento público de las Entidades Federativas cumple con lo previsto en el artículo 73 fracción VIII de la Constitución, esto es, que la deuda autorizada se destine a la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos y que no se desvíe a la compra y coacción del voto, dicha información debe ser pública y estar disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral; y, celebrará convenios con la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y la Secretaría de Hacienda, a fin de auditar a un número representativo de fideicomisos, fundaciones, mandatos, o entes, cualquiera que sea la forma jurídica que tengan, y que manejen recursos públicos federales susceptibles de otorgar apoyos sociales, de suerte que toda esa información sea pública y esté disponible para los ciudadanos antes de la jornada electoral.

IX. LA PROMOCIÓN DE LOS DEBATES ENTRE LOS CANDIDATOS

Los debates presidenciales en México iniciaron el 12 de mayo 1994. En su momento fueron criticados por la rigidez del “formato”, y porque en ellos no participaron todos los candidatos a la presidencia de la República. En aquella época se discutió quién debía conducir y organizar los debates, si los medios de comuni-

cación, la autoridad electoral o los partidos. Fue también motivo de especulación el número de debates que debían celebrarse.¹⁷¹

Hoy en día muchos de esos cuestionamientos siguen presentes, porque la regulación electoral en la materia es mínima, lo que no debe asombrarnos, porque en otras latitudes ocurre exactamente lo mismo. La experiencia comparada muestra que no suele haber abundante regulación jurídica en la materia. En los Estados Unidos, que es el país con más antecedentes en el tema, la legislación es escasa y la organización de los debates históricamente ha correspondido a la League of Women Voters Education Fund y a la Comisión para los Debates Presidenciales. En los tribunales norteamericanos se ha litigado la exclusión en los debates de los candidatos de partidos minoritarios.

En realidad, el derecho comparado no provee soluciones en esta materia, por lo que es necesario que las autoridades electorales interpreten los principios y las reglas jurídicas existentes para garantizar los principios de equidad y de libertad de expresión e información en la celebración de los debates. Más allá de la interpretación de las autoridades electorales, que por desgracia no se ha dado, para maximizar los debates en lugar del reparto del tiempo del Estado en spots, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales debe ser reformado para promoverlos y extenderlos a las diferentes candidaturas. Las reglas que sugerimos son las siguientes: 1) la autoridad electoral debe ser la encargada de organizar la celebración de debates para garantizar la equidad entre los candidatos; 2) en materia de candidatos presidenciales, la autoridad electoral debe organizar al menos seis debates durante el periodo de campaña; 3) respecto a los debates entre candidatos a diputados y senadores, la autoridad electoral alentará la celebración de debates en las áreas geográficas correspondientes, y 4) el tiempo para la celebración de debates se descontará del destinado a la

¹⁷¹ Cárdenas Gracia, Jaime, “La regulación jurídica de los debates ante los medios de comunicación”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, núm. 83, mayo-agosto de 1995, pp. 509-522.

difusión de mensajes en los medios de comunicación electrónica, por lo que esos tiempos deben suspenderse y acumularse para transmitir los debates.

Por tanto, el artículo 70 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales quedaría redactado en los siguientes términos:

1. Con motivo de las campañas para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el Instituto Federal Electoral organizará la realización de al menos seis debates entre los candidatos registrados a dicho cargo, conforme a lo que determine el Consejo General. En las campañas para diputados y senadores, los consejos locales y distritales organizarán y alentarán la celebración de debates entre los respectivos candidatos. El Consejo General dictará también las reglas generales para la celebración de esos debates.

2. Los debates serán realizados en el día y hora que determine el Consejo General, los Consejos Locales y Distritales, escuchando previamente la opinión de los partidos políticos. Los debates se celebrarán a partir de la primera semana del mes de abril del año de la elección; cada debate tendrá la duración que acuerden los respectivos Consejos del Instituto Federal Electoral.

3...

4. Las estaciones y canales transmitirán en vivo los debates a que se refiere el presente artículo y, quedan autorizadas a suspender, por el tiempo equivalente a la duración de los respectivos debates, la transmisión de los mensajes que correspondan a los partidos políticos y a las autoridades electorales. El tiempo para la suspensión de mensajes en radio y televisión se tomará de manera preferente del tiempo igualitario que corresponde a los partidos políticos.

5...

6...¹⁷²

¹⁷² Con este texto presenté como legislador federal ante la LXI Legislatura una iniciativa de reforma el 30 de enero de 2012.

X. LAS NULIDADES ELECTORALES

En México, desde la vida independiente del país hasta hace pocos años predominó el sistema de autocalificación de las elecciones, en donde los órganos legislativos determinaban la validez de las elecciones con criterios no siempre jurídicos. Desde el inicio de nuestra historia constitucional hasta 1993, con la única salvedad de las Leyes Constitucionales de 1836, que le confirieron esta facultad al Supremo Poder Conservador, la calificación de diputados y senadores se había realizado por el propio órgano legislativo.

Tanto por los cambios políticos que se suscitaron en México desde los años setentas como por razones teóricas, doctrinarias y de derecho comparado, en 1993 se decide definitivamente romper o terminar con una de las más fuertes tradiciones constitucionales de nuestro país: la autocalificación; sin embargo, antes de la reforma de 1993 se propusieron distintas alternativas: la primera consistía en que desaparecieran los colegios electorales de las Cámaras y que el Tribunal Federal Electoral no tuviera esa competencia, y que en cambio se confiriera a la Suprema Corte de Justicia la facultad para conocer de impugnaciones sustanciales a las elecciones; una segunda alternativa pedía que se consolidara el sistema, entonces vigente, de calificación, y que permanecieran los colegios electorales, pero que se robusteciera al Tribunal Electoral; una tercera alternativa consistía en dar una nueva interpretación al principio de autocalificación y partir de la consideración de que las elecciones se autocalifican por sí mismas, y que en este caso se debía disponer que las elecciones que no fueran impugnadas en los plazos y condiciones establecidos por la ley se presumirían como regulares, válidas y legales, en tanto que las elecciones que fueran impugnadas serían calificadas a través de la resolución que al efecto emitiera el Tribunal Federal Electoral; una cuarta alternativa insistía en que se otorgara a los consejos distritales, locales y de cabecera de circunscripción la facultad no solo para expedir las constancias

de mayoría y de asignación, sino para calificar las elecciones, y una quinta posibilidad era la de concederle al Tribunal Federal Electoral la jurisdicción de calificar las elecciones, teniendo en mente el modelo del consejo constitucional francés.

La reforma electoral de septiembre de 1993 al artículo 60 de la Constitución determinó que el organismo público previsto en el artículo 41 de la Constitución declarararía la validez de las elecciones de diputados y senadores en cada uno de los distritos electorales uninominales y en cada una de las entidades federativas; asimismo, otorgaría las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubieran obtenido mayoría de votos, y haría las asignaciones de senadores de primera minoría. Igualmente, el Instituto Federal Electoral, como en los casos anteriores, haría la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional. Por lo que toca al Tribunal Federal Electoral, la reforma señaló que la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrían ser impugnadas ante las salas del Tribunal, y que las resoluciones de las salas exclusivamente podrían ser revisadas por la Sala de Segunda instancia del Tribunal Federal Electoral —compuesta por cuatro miembros del Poder Judicial Federal y por el presidente del Tribunal Federal Electoral— mediante el recurso que la ley secundaria estableciera, siempre y cuando se hicieran valer agravios, debidamente fundados, por los que se pudiera modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala de Segunda instancia del Tribunal Federal Electoral eran definitivos e inatacables.

El sistema previsto en la reforma de 1993 fue considerado como de heterocalificación mixta, porque la calificación de representantes del Poder Legislativo quedaba a cargo tanto del órgano electoral (Instituto Federal Electoral) como del Tribunal Federal Electoral. Al Instituto Federal Electoral, a través de sus distintos órganos, correspondía declarar la validez de las elecciones, excepto la presidencial. El Instituto después de una elección, en caso de que esta no fuera impugnada, entregaría a la fórmula ganadora

la constancia de mayoría y validez, y si estas no fueran recurridas en tiempo y forma, se considerarían válidas, definitivas e inatacables. El Tribunal Federal Electoral, a través de sus salas, intervenía si había algún motivo que afectara la validez o el estricto apego a la legalidad procedimental, y estaba facultado para declarar o no la validez de las elecciones. Si el fallo, formado con motivo del recurso de inconformidad, se consideraba contrario a derecho, se preveía una segunda instancia ante la Sala de Segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, la que resolvía en definitiva y sin posibilidad de ulteriores recursos.

La reforma de 1996 modificó el segundo y tercer párrafo del artículo 60 de la Constitución. El segundo párrafo indicó que las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los cambios, como puede notarse, consisten en que el párrafo anterior —de 1993— señalaba que eran las salas del Tribunal Federal Electoral las que conocían de los recursos que impugnaran las determinaciones del Instituto Federal Electoral, mientras que en el de 1996 se precisó que son las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación las que se ocuparían de las impugnaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de constancias y la asignación de diputados y senadores. En cuanto al párrafo tercero del artículo 60 de 1996, la innovación principal estribó en que las resoluciones que emitieran las salas regionales, sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores, ya no serían impugnadas, como en 1993, ante la Sala de Segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, sino ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; es decir, la modificación constitucional derogó la Sala de Segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, y concedió a la Sala Superior del ahora Tribunal Electoral, órgano especializado del

Poder Judicial de la Federación, el conocimiento de las impugnaciones a las resoluciones que emitieran las salas regionales, cuando por los agravios esgrimidos se pudiera modificar el resultado de la elección.

La reforma de 1996 supuso un cambio radical para que la instancia definitiva de calificación fuera el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En cuanto a la calificación de la elección presidencial, el artículo 99, fracción II, de la Constitución de 1996 otorgó facultades a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para realizar el cómputo final de la elección de presidente, y para que procediera a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo respecto al candidato que hubiera obtenido el mayor número de votos; es decir, se trata de un sistema de heterocalificación jurisdiccional puro, muy diferente al sistema de calificación que la reforma de 1996 mantuvo para el Poder Legislativo. La razón de esto último descansa en la existencia de dos órganos electorales en nuestro país: uno que prepara, organiza, vigila, desarrolla, etcétera, los procesos electorales, y otro que conoce de las impugnaciones. En el derecho comparado latinoamericano, la alternativa mayoritaria es que solo exista un órgano electoral que organice las elecciones y que pueda también conocer de las impugnaciones.

La reforma constitucional y legal electoral de 2007-2008 mantuvo en sus términos el contenido del artículo 60 constitucional. En la fracción II del artículo 99 de la Constitución se previó la posibilidad de anular la elección presidencial —en relación con el vigente artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral—, y se señaló, aparentemente en contradicción con los precedentes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que habían establecido la causal abstracta de nulidad, que las causales de nulidad electoral debían estar previstas expresamente en la ley. Como se sabe, las decisiones del Tribunal Electoral del Po-

der Judicial de la Federación han contemplado la posibilidad de invalidez por violación a los principios constitucionales.¹⁷³

Las nulidades electorales están emparentadas con el sistema de calificación y validez electoral. Las causas de nulidad pueden afectar la votación emitida en una o varias casillas y, en consecuencia, los resultados del cómputo de la elección impugnada; la elección en un distrito uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría. También las causas de nulidad pueden afectar las elecciones de diputados o senadores de representación proporcional. Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral, respecto de la votación emitida en una o varias casillas o de una elección en un distrito electoral uninominal o en una entidad federativa, se contraen exclusivamente a la votación o elección para la que expresamente se haya hecho valer el juicio de inconformidad. Las elecciones cuyos cómputos, constancias de validez y mayoría o de asignación no sean impugnadas en tiempo y forma, se considerarán válidas, definitivas e inatacables. Tratándose de la inelegibilidad de candidatos a diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional, tomará el lugar del declarado no elegible su suplente, y en el supuesto de que este último también sea inelegible, el que sigue en el orden de la lista correspondiente al mismo partido. Los partidos políticos o candidatos no podrán invocar en su favor, en medio de impugnación alguno, causales de nulidad, hechos o circunstancias que ellos mismos hayan provocado.

De acuerdo al artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la votación recibida en una casilla será nula, cuando se acredite cualquiera de las siguientes causales: instalar la casilla, sin causa justificada,

¹⁷³ Orozco Henríquez, José de Jesús, *Causas de nulidad de elección. El caso Tabasco*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2011.

en lugar distinto al señalado por el Consejo Distrital correspondiente; entregar, sin causa justificada, el paquete que contenga los expedientes electorales al Consejo Distrital fuera de los plazos que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales señale; realizar, sin causa justificada, el escrutinio y el cómputo en local diferente al determinado por el Consejo respectivo; recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; haber mediado dolo o error en la computación de los votos, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación; permitir a los ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación, salvo los casos de excepción señalados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado sin causa justificada; ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva de casilla o sobre los electores, siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación; impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación, y existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables, durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y de cómputo, que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la votación misma.

En cuanto a las causales de nulidad de la elección de un diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, estas se producen cuando: alguna o algunas de las causales de nulidad en una casilla se acrediten en por lo menos el 20% de las casillas en el distrito de que se trate; no se instalen las casillas en el 20% de las secciones en el distrito de que se trate y, consecuentemente, la votación no hubiera sido recibida, o los dos integrantes de la

fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa cualquiera de las siguientes: cuando se acrediten alguna o algunas de las causales de nulidad de casilla en por lo menos el 20% de las secciones en la entidad de que se trate; cuando no se instalen las casillas en el 20% de las secciones en la entidad de que se trate y, consecuentemente, la votación no hubiere sido recibida, y cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría fueren inelegibles (en este caso, la nulidad afectará a la elección únicamente por lo que hace a la fórmula o fórmulas de candidatos que resultaran inelegibles).

Las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación podrán declarar la nulidad de la elección de diputados o senadores, cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate; se encuentren plenamente acreditadas, y se demuestre que las violaciones fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación realizó una tarea positiva, por lo que ve a la respuesta judicial al tema de las nulidades de resultados electorales. En particular, el Tribunal generó un criterio fundamental para proteger las condiciones de autenticidad y equidad de las elecciones, primero por medio de la llamada causal abstracta de nulidad, y hoy en día a través de la invalidez de la elección por violación a principios constitucionales. Esta no se encuentra prevista de manera expresa y directa en ninguna de las causales de nulidad del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación Electoral, sino que el Tribunal la derivó de la violación a principios jurídicos, tales como los principios rectores que rigen el ejercicio de la función electoral, los cuales se encuentran previstos de manera expresa en el artículo 41 constitucional, y que son: el de certeza,

legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; además de otros principios expresos, como las características que toda elección democrática debe tener, las cuales se recogen también en el artículo 41 de la norma fundamental, y que a saber son: su naturaleza libre, auténtica y periódica, así como de otros principios, expresos e implícitos, derivados del ordenamiento jurídico.

Un asunto que también fue parte de la discusión teórica en los años noventa del siglo pasado y en los primeros años del siglo XXI —con motivo de la reforma de 1996— era si podía reclamarse la nulidad de la elección presidencial. De una lectura superficial al capítulo de nulidades de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la respuesta era negativa; sin embargo, de una interpretación principalista y lógica al artículo 99, fracción II, de la Constitución de la reforma de 1996, se desprendía que si la Sala Superior del Tribunal conocía en única instancia de las impugnaciones que se presentaban sobre la elección de presidente, también podía entenderse que cuando las condiciones de la elección fueran manifiestamente irregulares, se podía declarar la no validez; es decir, quien declaraba la validez puede también declarar su contrario.

El problema se presentó, como sabemos, en las elecciones de 2006. Por eso, la reforma constitucional y legal de 2007-2008 en materia electoral facultó expresamente al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación a declarar la nulidad de la elección presidencial dentro de los supuestos que regula el artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. El proceso electoral federal de 2012 determinó que la elección presidencial podía invalidarse si se infringían los principios constitucionales en materia electoral.

La reforma legal, publicada el 1o. de julio de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*, señaló en materia de nulidades, además del cambio comentado en el párrafo anterior, pequeñas adecuaciones para fortalecer el principio de validez electoral, y evitar en la medida de lo posible la nulidad de los resultados electorales. Ese afán por validar los resultados electorales no fue igual de con-

sistente para prever nuevas causas de nulidad electoral, cuando las violaciones a las reglas y a los principios electorales, ya sean constitucionales o legales, afecten el carácter democrático de las elecciones.

En la vigente Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se prevén las nulidades de las elecciones. El título sexto de esa ley (artículos del 71 al 78) regula las causas, los principios y las bases del sistema de las nulidades en materia electoral. Este sistema se ajusta en términos generales a los siguientes principios, que no son del todo consistentes con el marco constitucional:

1. Prosecución judicial que atiende a la definitividad que rige las etapas del proceso electoral.
2. Instancia de parte agraviada.
3. Restricción para hacer valer como causa de nulidad actos propios del impugnante.
4. Señalamiento limitativo de las causales de nulidad.
5. Declaración judicial.
6. Relatividad de los efectos de las nulidades.
7. Conservación de los actos públicos válidamente celebrados.
8. Determinancia en todas las causales de la votación recibida en casilla.
9. Identificación de la casilla cuya votación recibida se impugna, así como de la causal específica.¹⁷⁴

La reforma constitucional y legal en la materia de 2007- 2008 incorporó en el artículo 99, fracción II, de la Constitución, y en el artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la posibilidad de la nulidad de la elección presidencial, y precisó que las causales de nulidad debían preverse expresamente en la ley, aunque los criterios del

¹⁷⁴ Mandujano Rubio, Saúl, *Derecho procesal electoral. Visión práctica*, México, Limusa, 2010, pp. 307-336.

Tribunal se expandieron para que la elección presidencial pueda invalidarse cuando se trastoquen los principios constitucionales; sin embargo, el resto de las normas que conforman el sistema de las nulidades electorales quedó casi intacto.

A la luz de la experiencia de los últimos años, se precisan nuevas causas de nulidad para impedir que violaciones graves a la ley electoral trastoquen los principios de las elecciones democráticas, las que deben ser libres y auténticas. Entre estas causales nuevas estarían las siguientes:¹⁷⁵

1. Utilizar recursos provenientes de actividades ilícitas o prohibidos por la legislación electoral.
2. Utilizar recursos públicos ajenos a las prerrogativas de ley o los destinados a los programas sociales de cualquier nivel de gobierno.
3. Emplear o manipular los programas sociales con fines o propósitos electorales.
4. Provocar temor en los electores.
5. Entregar bienes, servicios o recursos a los ciudadanos (aunque no sea a cambio del voto).
6. Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o la abstención del ejercicio de este.
7. Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante el proceso electoral.
8. Organizar o llevar a cabo el transporte de votantes a las casillas o sus inmediaciones.
9. Abrir o manipular, sin causa justificada, los paquetes electorales o retirar los sellos.
10. Rebasar los topes de gastos de precampaña y/o campaña.

¹⁷⁵ El 23 de marzo de 2011 como diputado de la LXI Legislatura del Congreso de la Unión presenté una iniciativa en este sentido.

11. Contratar y/o adquirir tiempos en radio y televisión, y en otros medios de difusión, en contravención a la ley electoral o en fraude a ella.
12. Iniciar anticipadamente las precampañas y las campañas.
13. Violar cualquiera de los principios constitucionales y legales que permiten que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

Se debe adicionar esta última causal para superar la objeción de algunos autores que consideran que la causal abstracta pierde vigencia, porque los supuestos de nulidad deben estar establecidos específicamente en la ley.¹⁷⁶ Lo anterior es a nuestro juicio equivocado, porque la fracción II del artículo 99 de la Constitución solamente señala que: “Las salas Superior y regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes”; es decir, en la ley se deben establecer las causas de nulidad, pero eso no significa que los supuestos de nulidad tengan que ser específicos, ya que pueden ser genéricos con tal de que se reconozcan y se encuentren incorporados en la ley o en la Constitución. Como dice Manuel González Oropeza, pretender que la reforma constitucional ha reducido la nulidad de una elección solo a cuestiones de legalidad es ignorar la plena vigencia de las normas constitucionales.¹⁷⁷ Esto implicaría que las normas constitucionales no tienen vigencia ni validez, y que el principio de supremacía constitucional carece de importancia rectora en el orden jurídico nacional.

Es importante que en la futura reforma electoral quede claro que las causas de nulidad o invalidez pueden ser probadas por

¹⁷⁶ Luna Ramos, Alejandro, “Nulidades en materia electoral”, *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federal, 2008, p. 518.

¹⁷⁷ González Oropeza, Manuel y Báez Silva, Carlos, *La muerte de una causal abstracta y de la sobrevivencia de los principios constitucionales rectores de la función electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2009.

los promoventes del juicio o ser acreditadas por la propia investigación del Tribunal Electoral, el que actuando como tribunal constitucional y de plena jurisdicción está obligado a tutelar el cumplimiento y la satisfacción plena de los principios, pues el Tribunal Electoral debe garantizar, en los términos de los párrafos segundo y tercero del artículo 1o. de la Constitución, la realización efectiva de los derechos fundamentales, entre otros: el derecho a ser votado bajo condiciones democráticas; el de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas; el principio de elecciones libres y auténticas, y el principio de sufragio universal, libre, secreto y directo.

También la reforma en materia de nulidades debe distinguir entre nulidades que devienen de la ley y las nulidades que provienen de la violación a principios constitucionales. Las violaciones a principios constitucionales siempre son graves y determinantes por sí mismas para declarar la validez del proceso electoral, porque afectan, menoscaban o transgreden los principios y los valores fundamentales del ordenamiento jurídico.¹⁷⁸ No puede haber nada más grave en un Estado de derecho que infringir la Constitución, sobre todo cuando se trata de la elección ciudadana de las autoridades más importantes del Estado. En cambio, en las nulidades derivadas de la ley, en algunos casos podría ser dable exigir la determinancia cuantitativa y cualitativa, y en otros solamente la cualitativa, dependiendo de la gravedad del supuesto respectivo.

XI. AUTONOMÍA DE LA FISCALÍA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES Y NUEVOS DELITOS ELECTORALES

En México, el Ministerio Público Federal y los ministerios públicos de los estados y del Distrito Federal han estado ligados al Poder Ejecutivo y, en ocasiones, han sido penetrados y cooptados

¹⁷⁸ Ackerman, John M., *Autenticidad y nulidad. Por un derecho electoral al servicio de la democracia*, México, UNAM, 2012, pp. 41 y ss.

por los intereses del crimen organizado.¹⁷⁹ Se trata de órganos de procuración de justicia dependientes, instrumentalizados hacia objetivos políticos, no profesionales y con severos problemas de corrupción interna y hacia la sociedad. Esta situación se ha intentado remediar por la academia desde hace muchos años.¹⁸⁰ En el sexenio del presidente Fox se presentaron iniciativas de reformas ante el Congreso de la Unión para dar “autonomía” a la institución ministerial. La autonomía que se suele proponer es precaria, porque las propuestas del fiscal general de la República o equivalentes corren a cargo del presidente de la República y con ratificación del Senado. Según algunas de esas iniciativas, el nombrado duraría en el cargo cinco años y podría ser ratificado por otro período similar. Igualmente, la remoción del procurador general tendría que darse por juicio político o declaración de procedencia. Llama la atención en estas propuestas la posición relevante del Ejecutivo, la ausencia de participación de la sociedad civil, y que el Senado también, sin participación de los ciudadanos y sin un procedimiento abierto, público y deliberativo, lo ratifique. Además, que la policía ministerial, que debe tener a su cargo la persecución e investigación de los delitos, siga subordinada al Ejecutivo vía la Secretaría de Seguridad Pública Federal y no al Ministerio Público.

De aprobarse algunos de esos proyectos de reforma, el nuevo Ministerio Público nacería mal. Un Ministerio Público deficientemente independiente, en donde el presidente es el que propone a su titular, seguiría careciendo de autonomía. Jorge Carpizo, por su experiencia en este ámbito, al haber sido procurador general de la República, ha hecho en la academia una serie de propuestas que son en su mayoría atinentes, y que consisten en:¹⁸¹

¹⁷⁹ Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005, pp. 182-185.

¹⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *Función constitucional del Ministerio Público. Tres ensayos y un epílogo*, México, UNAM, 2002, pp. 178-181.

¹⁸¹ Carpizo, Jorge, “El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo”, *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, julio-septiembre de 2004, pp. 39-78.

1. La creación de un órgano constitucional autónomo.
2. Un método nuevo para el nombramiento de los procuradores.
3. La creación de los Consejos del Ministerio Público y los de la policía. Las garantías de autonomía técnica a los agentes de estas organizaciones.
4. La autonomía presupuestal.
5. La autonomía interna de los fiscales.
6. El juez de control especializado en la averiguación previa.

La formulación anterior entraña que el Ministerio Público sea un órgano constitucional autónomo,¹⁸² señalamiento al que muchos nos hemos adherido.¹⁸³ En el derecho comparado, por ejemplo, en Argentina,¹⁸⁴ se realiza con cercana aproximación a ese ideal, pues el artículo 120 de la Constitución de ese país prescribe:

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República. Está integrado por un procurador general de la Nación y un defensor general de la Nación y los demás miembros que la ley establezca. Sus miembros gozan de inmunidades funcionales e intangibilidad de remuneraciones.

Un Ministerio Público independiente y autónomo debe tener, entre otras, las siguientes características: estar previsto en la Constitución; no depender de los poderes tradicionales ni fácti-

¹⁸² Existe una amplia bibliografía sobre la necesaria autonomía e independencia del Ministerio Público. Para un enfoque comparado, véase Díez-Picazo, Luis María, *El poder de acusar. Ministerio fiscal y constitucionalismo*, Barcelona, Ariel, 2000, pp. 171 y ss.

¹⁸³ Cárdenas Gracia, Jaime, *Una Constitución para la democracia. Propuestas para un nuevo orden constitucional*, 2a. ed., México, UNAM, 2012, pp. 269-271.

¹⁸⁴ Es importante hacer notar que la independencia del Ministerio Público en Argentina fue consecuencia de los pactos de transición a la democracia que ocurrieron al finalizar la última dictadura militar.

cos; gozar de autonomía técnica y funcional; determinar las responsabilidades de sus titulares, que deben ser ajenos a consideraciones políticas y partidistas, y contar con garantías judiciales los miembros del Ministerio Público (estabilidad, remuneración suficiente, inamovilidad, carrera ministerial, etcétera). Carpizo dice que configurar a las procuradurías como órganos constitucionales autónomos es un paso adelante para luchar contra la corrupción, la parcialidad, los abusos de poder y las influencias políticas en la procuración de justicia,¹⁸⁵ en lo cual estamos de acuerdo.

En cuanto al nombramiento del procurador, Carpizo propone que el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el pleno del Consejo del Ministerio Público propongan dos candidatos cada uno. La comisión respectiva del Senado examinaría las propuestas, y presentaría a la consideración del pleno del Senado la designación de uno de los cuatro candidatos. El Senado o la Comisión Permanente del Congreso designaría al procurador general de la República por una mayoría calificada de 2/3 partes de los senadores presentes. La intención de Carpizo es despolitizar en la mayor medida posible el nombramiento. Desde luego que esta propuesta es superior a otras, porque elimina al Ejecutivo en la designación, y además la existencia de una mayoría de 2/3 partes de senadores en la ratificación abunda en la independencia e imparcialidad del procurador. No obstante, desde nuestro punto de vista, queda fuera la sociedad civil en la designación; la sociedad civil debe tener derecho no solo a realizar propuestas, sino a vigilar todo el procedimiento de designación y, de preferencia, a elegir por voto directo de los ciudadanos al procurador. Por otra parte, también es importante precisar el término del mandato del procurador para no hacerlo rehén de las coyunturas políticas, principalmente las sexenales. Por eso, el periodo de designación debe estar totalmente desvincu-

¹⁸⁵ Carpizo, Jorge, "El ministerio fiscal como órgano constitucional autónomo", *Revista de Estudios Políticos*, núm. 125, julio-septiembre de 2004, p. 68.

lado del Ejecutivo y del mandato de cualquiera de las cámaras legislativas, de preferencia debe haber un periodo de larga duración con todas la garantías de permanencia y de protección contra las acechanzas políticas (juicio político, declaración de procedencia, remuneración suficiente, etcétera).

Nosotros proponemos que el procurador general de la República sea electo por los ciudadanos mediante un voto universal, libre, directo y secreto. Los aspirantes a procurador deberán realizar un examen de conocimientos ante la Universidad Nacional Autónoma de México. Los cinco que obtengan las mejores calificaciones presentarán sus propuestas ante los ciudadanos en los medios de comunicación electrónica, utilizando para ello los tiempos del Estado. No podrán los candidatos a procurador recibir ningún tipo de financiamiento y, desde luego, no podrán realizar campaña alguna. En el proceso electoral inmediato, el procurador será electo y durará en su cargo nueve años; asimismo, estará garantizada su permanencia en el cargo y solo podrá ser destituido mediante juicio político o declaración de procedencia.

La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales al ser parte de un Ministerio Público autónomo, cuyo titular fue electo por los ciudadanos, gozaría de una mayor independencia que hoy no tiene. La Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales no debe perseguir e investigar los delitos electorales a partir de influencias indebidas de sus superiores o de actores externos. Por eso, se propone que la fiscal o el fiscal para delitos electorales provenga de la carrera ministerial al interior de un Ministerio Público autónomo.

En materia de delitos electorales debe discutirse con toda profundidad y seriedad si estos permanecen en el título vigésimo cuarto del Código Penal Federal, o si son considerados delitos especiales para ser contemplados en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Si se estima que los delitos electorales son delitos especiales, de acuerdo al artículo 6o. del Código Penal Federal, podrían regularse bajo orientaciones

específicas para fortalecer los fines del derecho electoral, que se contienen principalmente en el artículo 41 de la Constitución, y no por las disposiciones generales que rigen para los delitos genéricos.

Desde luego, los actuales tipos que contienen delitos electorales deben reformularse para satisfacer los fines y los principios del derecho electoral, que se localizan, entre otros, en el artículo 41 de la Constitución. Así, por ejemplo, debe haber una respuesta punible cuando se violenten los principios de elecciones libres, auténticas y periódicas, así como cuando se infrinjan los derechos fundamentales de carácter político, o se trastoquen los principios rectores de la función electoral. La mayor parte de los delitos electorales cuando sean realizados por servidores públicos, dirigentes partidistas, candidatos o precandidatos, concesionarios de los medios de comunicación electrónica, dirigentes empresariales o sindicales, entre otros, deben ser considerados como delitos graves. Igualmente, el catálogo de nuevos delitos electorales debe incluir como conductas punibles algunas de las siguientes:

1. Utilizar recursos provenientes de actividades ilícitas o prohibidos por la legislación electoral.
2. Utilizar recursos públicos ajenos a las prerrogativas de ley o los destinados a los programas sociales de cualquier nivel de gobierno.
3. Emplear o manipular programas sociales con fines o propósitos electorales.
4. Provocar temor en los electores.
5. Entregar bienes, servicios o recursos a los ciudadanos (aunque no sea a cambio del voto).
6. Obtener o solicitar declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o la abstención del ejercicio de este.
7. Solicitar votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante el proceso electoral.

8. Organizar o llevar a cabo el transporte de votantes a las casillas o sus inmediaciones.
9. Abrir o manipular, sin causa justificada, los paquetes electorales o retirar los sellos.
10. Rebasar los topes de gastos de precampaña y/o campaña.
11. Contratar y/o adquirir tiempos en radio y televisión, y en otros medios de difusión, en contravención a la ley electoral o en fraude a ella.
12. Iniciar anticipadamente las precampañas y las campañas.
13. Violar cualquiera de los principios constitucionales y legales que permiten que las elecciones sean libres, auténticas y periódicas.

XII. FISCALIZACIÓN CONCOMITANTE, QUEJAS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, Y TRANSPARENCIA EN LOS PROCEDIMIENTOS DE FISCALIZACIÓN

El proceso federal electoral de 2012 ha demostrado que la fiscalización del IFE a los partidos y demás sujetos involucrados debe ser concomitante, y no a posteriori, para ser efectiva. La fiscalización a posteriori limita las capacidades fiscalizadoras y carece de relevancia para la determinación de la validez de una elección. Tanto en la Constitución como en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (artículo 375 y 377 del COFIPE, entre otros) debe establecerse la posibilidad de la fiscalización concomitante y sus impactos en la validez de cualquier proceso electoral.

Las quejas sobre financiamiento y fiscalización a los partidos y demás sujetos responsables se pueden presentar en cualquier tiempo; por lo tanto, estas quejas son autónomas de los dictámenes consolidados relativos a los informes de gastos de campaña u ordinario de los partidos; sin embargo, cuando las quejas se presenten dentro del proceso electoral, estas deben resolverse antes de que se dicten por los órganos competentes las resolu-

ciones sobre la calificación o validez de los procesos electorales. La importancia de ello es evidente para que las decisiones que sobre ellas se adopten tengan incidencia en la determinación final sobre la validez o no de los resultados electorales.

En un Estado de derecho, las elecciones no pueden darse o realizarse de cualquier forma, y no pueden consistir en una simulación, sino que deben ser democráticas y acordes con los parámetros constitucionales y legales. Uno de los elementos fundamentales de un sistema democrático consiste en que las elecciones sean libres y auténticas. El artículo 41 de nuestra Constitución señala que “las elecciones deben de ser libres, auténticas y periódicas”.

La transparencia en esta materia es impostergable. Estoy convencido de que la autoridad, en todos los eslabones de la cadena, debe actuar con publicidad, incluso en las etapas de investigación y procedimiento. La publicidad, tratándose de asuntos públicos, sobre recursos públicos o entidades de interés público, es el mejor camino para lograr eficacia y resultados.

Lo lamentable de la historia sobre la transparencia en el Instituto Federal Electoral es que existe una norma legal (artículo 86.1 del COFIPE) que reserva la información sobre procedimientos de fiscalización a los partidos hasta la conclusión o el resultado final. Los legisladores de todos los partidos son responsables por restringir información pública. La opacidad en los procedimientos de fiscalización solo sirve como un mecanismo de componenda y de presión. La mejor garantía de independencia y de imparcialidad que pueden tener los funcionarios electorales es la transparencia plena de sus actuaciones y de la información que conocen.

En el caso de “Amigos de Fox”, la obsesión por restringir información fue una de las notas más distintivas, lo que en muchas de las ocasiones era absurdo jurídicamente. Se estaba en presencia de un asunto público relacionado con partidos, que son entidades de interés público, en donde se cuestionaba la elección del presidente de la República, posiblemente violando normas

de orden público, y los particulares que intervinieron en el caso lo hicieron a sabiendas de que se estaban introduciendo en la arena pública y que salían de la esfera privada. No obstante, a pesar de las consideraciones públicas del asunto, este fue tratado en la más completa de las secrecías.

El derecho a la información es una garantía básica de los gobernados oponible, por definición, a las autoridades. El respecto a esa garantía incluye el acceso de los ciudadanos a los asuntos públicos que son objeto de la función estatal. El autogobierno puede existir solo si los ciudadanos están informados, y de esta forma pueden tomar decisiones con responsabilidad. El significado esencial de la libertad de información reside en la habilidad para criticar al gobierno y a los gobernantes.

Los ciudadanos deben ser muy cuidadosos para evitar la opacidad de los partidos y su clase política. La clase política, los gobernantes y los dirigentes de partidos harán hasta lo imposible por limitar información pública o de interés público. Debemos siempre recordar que uno de los mecanismos más adecuados para fiscalizar a los partidos es la transparencia. Podría decir, dada mi experiencia, que lo único que les importa es la no difusión de la información, pues las sanciones a los partidos, al fin y al cabo, se pagan de los recursos del financiamiento público, y no de la bolsa de los dirigentes y candidatos que violan las normas en materia de financiamiento.

XIII. DEMOCRACIA INTERNA DE PARTIDOS

Estamos obligados a abrir los partidos y las agrupaciones políticas a la sociedad para que estos no se constituyan en oligarquías cerradas, sin debate interno y con decisiones cupulares. Los partidos en una sociedad democrática son los vehículos de la participación, coadyuvan en la integración de los órganos del Estado, pero qué pasa cuando esos instrumentos privilegiados se oligarquizan y rigidizan. Se transforman, sin lugar a dudas,

en los peores enemigos de la democracia, en la bestia negra de la política, como sucedió en Italia en la segunda mitad del siglo XX.¹⁸⁶

La crisis partidista es una crisis de los sistemas políticos, principalmente de los democráticos. Si los partidos se comportan como grupos altamente burocratizados y oligárquicos, que controlan, muchas veces de forma claramente monopolística, algunos de los fundamentales procesos del mecanismo democrático —la proposición de candidaturas en los diversos tipos de elecciones, las campañas electorales, los canales de reproducción de las elites políticas—, resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático.

La clase política debe entender lo anterior, y evitar que en México pasemos de un partido hegemónico a una partidocracia dogmática y esclerótica, que termine pervirtiendo el sistema político que se construye. Varios pasos se pueden dar en ese sentido, principalmente en la aprobación de una ley de partidos que garantice la democracia interna partidista en rubros como: los derechos humanos de militantes y simpatizantes; la organización y los procedimientos democráticos; las corrientes internas, y los mecanismos de control internos y externos para salvaguardar un funcionamiento y organización democrática.¹⁸⁷ Existe por el momento un debate, que no es suficiente, en torno a esta cuestión.

En contra de las cúpulas partidistas y de las respectivas direcciones de las agrupaciones políticas, he propuesto derogar el párrafo tercero, base I, del artículo 41 constitucional, y en su lugar presentar un nuevo párrafo tercero para establecer los prin-

¹⁸⁶ Un estudio reciente se encuentra en Córdova Vianello, Lorenzo, “Hacia una ley de partidos políticos. Ejes temáticos para la discusión”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. LXII, núm. 257, enero-junio de 2012, pp. 27-46.

¹⁸⁷ Véase Pinelli, Cesare, *Disciplina e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padua, Cedam, 1984; Cárdenas Gracia, Jaime, *Crisis de legitimidad y democracia interna de los partidos políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.

cipios fundamentales de la democracia interna partidista, que a mi juicio son:¹⁸⁸

1. Los partidos y las agrupaciones políticas se regirán por los principios de democracia interna; su organización y procedimientos serán democráticos.
2. Los documentos básicos de los partidos y las agrupaciones se conformarán bajo esos principios.
3. Ningún dirigente a nivel federal, estatal o municipal podrá permanecer en los encargos partidistas en total por más de seis años. Exclusivamente se permitirá una reelección en los cargos.
4. Los militantes y los miembros de los partidos y de las agrupaciones políticas gozarán de los derechos fundamentales que establece la Constitución y que se encuentran recogidos en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano.
5. En particular se garantiza la libertad de expresión, el derecho a la información sobre el ejercicio de los recursos y la toma de decisiones, así como la crítica al interior de esas entidades de interés público.
6. Todos los cargos directivos serán electivos.
7. La organización de las elecciones internas se organizará, de acuerdo a los estatutos de cada organización, por las autoridades electorales federales, estatales y del Distrito Federal.
8. Estas elecciones comprenden los cargos intrapartidistas e intraagrupaciones, así como aquellas para que militantes y miembros sean postulados a cargos de elección popular.
9. Las elecciones internas serán libres, periódicas y auténticas.
10. Todos los militantes tienen garantizado el derecho al voto activo y pasivo en las elecciones internas.

¹⁸⁸ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 3162-A-I, 15 de diciembre de 2010 (1643).

11. Se podrán constituir corrientes de opinión al interior de los partidos, pero estas no tendrán derecho a recibir financiamiento público ni a autofinanciarse.
12. La máxima autoridad interna de los partidos es la asamblea de sus miembros, la que deberá reunirse por lo menos dos veces al año; este órgano tomará las decisiones fundamentales de manera libre y mediante voto secreto y directo de sus integrantes.
13. Los órganos directivos de los partidos y de las agrupaciones funcionarán colegiadamente y sus decisiones serán públicas una vez adoptadas.
14. Los partidos y las agrupaciones políticas son sujetos obligados directos de las leyes de transparencia y acceso a la información pública.
15. La construcción de las decisiones al interior de partidos y las agrupaciones políticas se regirá por el principio de abajo hacia arriba. Los partidos y agrupaciones se integran bajo el principio de descentralización política, por lo que las subdivisiones en las entidades federativas y en los municipios gozarán de autonomía en relación con sus bases respectivas y con las decisiones que territorialmente y funcionalmente les corresponden.
16. Los partidos y las agrupaciones políticas respetarán el pluralismo interno y la equidad de género. Ningún género puede tener más del 50% de cargos directivos.
17. No podrá negarse el ingreso de los ciudadanos a los partidos por causas que impliquen discriminación.
18. Todas las decisiones de los órganos de los partidos deberán fundarse y motivarse.
19. En los documentos básicos deberá recogerse el estatuto de los afiliados, el que garantizará sus derechos fundamentales.
20. Cuando se violen los derechos de los militantes y de los miembros de los partidos y de las agrupaciones, el afectado podrá optar por acudir a las vías internas de garantía a sus derechos fundamentales, o bien acudir directamente al

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para que sus derechos sean restablecidos.

21. Igualmente, al interior de los partidos y de las agrupaciones políticas deberán promoverse mecanismos de democracia directa, principalmente la revocación de mandato a los dirigentes que se aparten de los principios democráticos.
22. Los cargos en los partidos y en las agrupaciones políticas son incompatibles con cualquier cargo público.
23. Las leyes sobre democracia interna de partidos y de agrupaciones políticas, además de maximizar los anteriores principios, establecerán las conductas y los procedimientos que son sancionables al interior de los partidos y de las agrupaciones políticas.

XIV. RESOLUCIÓN PREVIA DE LAS QUEJAS QUE INCIDEN EN LA VALIDEZ DE LAS ELECCIONES

Resulta profundamente absurdo que los asuntos que inciden durante el proceso electoral no se desahoguen cuando existen quejas o denuncias, y en todos los casos como procedimientos especiales sancionadores. Como se sabe, esta vía permite un conocimiento y un análisis expedito de las denuncias, con la finalidad de evitar que las conductas irregulares tengan impactos indebidos en los principios rectores del proceso electoral. De acuerdo al artículo 367 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, solo tres hipótesis dan lugar a un procedimiento especial sancionador: 1) cuando se viole lo establecido en la base III del artículo 41, o en el séptimo párrafo del artículo 134 de la Constitución; 2) cuando se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos en este Código, y 3) cuando se imputen actos anticipados de precampaña o campaña.

Las tres hipótesis anteriores restringen la posibilidad de que otras violaciones graves que tienen que ver con el proceso elec-

toral se tramiten por la vía del procedimiento especial sancionador, lo que propicia consecuencias indeseables. Por ejemplo, que asuntos graves, como los de compra y coacción, se atiendan y se resuelvan con posterioridad al proceso electoral, sin que exista ya para él misma incidencia alguna, pues las determinaciones o resoluciones de esas quejas quedan desconectadas de la validez o no del proceso electoral en su conjunto.

En el proceso electoral de 2012, ese fenómeno se ha presentado. Las quejas sobre presión o coacción del voto que conoce el IFE se desahogan como procedimientos ordinarios sancionadores, lo que implicará que muchas resoluciones en la materia sean resueltas cuando el proceso electoral de 2012 haya concluido.

A la luz de la gravedad de las denuncias sobre compra y coacción del voto que se presentaron durante el proceso electoral federal 2012, proponemos una modificación a los artículos 367 y 369 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que se adicione lo siguiente: 1) que las quejas sobre presión, coacción o compra del voto se desahoguen vía procedimiento especial sancionador; 2) que además todas las quejas que tengan incidencia en el proceso electoral en curso se tramiten mediante esa vía; 3) que los procedimientos especiales sancionadores se resuelvan antes de la calificación o la validación de las elecciones, y 4) que en esos procedimientos se puedan ofrecer el mismo tipo de pruebas que en los procedimientos ordinarios sancionadores, señalándose además que las autoridades electorales competentes —el secretario ejecutivo— tienen amplias facultades para investigar los hechos.

XV. NUEVA REGULACIÓN DE LAS ENCUESTAS

Las encuestas electorales tienen su antecedente en la vida política de México a partir de 1994. Su regulación se ha ido complejizado, pero como lo demuestra el proceso electoral de 2012, las normas jurídicas vigentes han sido insuficientes para evitar

que se empleen con fines estrictamente propagandísticos y no solo informativos. Existen posturas y planteamientos para prohibirlas durante las campañas, y otras más moderadas que insisten en regularlas de mejor manera y así no impedir o limitar el derecho a la información.

Recientemente, el senador panista, Roberto Gil Zuarth, propuso la reforma de los artículos 237 y 345 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, y del artículo 403 del Código Penal, para que quien solicite, ordene, convenga o contrate la difusión, por cualquier medio, de encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, que se realicen desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, entregue con anticipación a la difusión de los resultados una copia del estudio completo y la base de datos al Comité Técnico de Encuestas y Sondeos de Opinión, a través del secretario ejecutivo del Instituto. Con la difusión de los resultados de la encuesta o sondeo de opinión, se deberá informar, en los términos y condiciones que establezca el Comité Técnico a través de reglas de carácter general, lo siguiente:¹⁸⁹

- a) El nombre de quien la haya pagado o donado, total o parcialmente.
- b) El nombre de quien la haya realizado.
- c) El nombre de quien haya ordenado, contratado o convenido su difusión.
- d) La fecha, horarios y las zonas geográficas del levantamiento de la información.
- e) El tamaño de la muestra y características sociodemográficas de la población de estudio.
- f) El fraseo exacto que se utilizó para la obtención de los resultados publicados, la frecuencia de no respuesta y la tasa de rechazo a la entrevista.

¹⁸⁹ Iniciativa presentada el 11 de septiembre del 2012 en el Senado de la República.

- g) El margen de error de los resultados obtenidos.
- h) Si contiene estimaciones de resultados, modelo de probables votantes o cualquier parámetro que no consista en el mero cálculo de frecuencias relativas de las respuestas de la encuesta.

En el supuesto de que algún partido, precandidato, candidato, servidor público o dirigente partidario hubiera solicitado, ordenado, pagado o donado la elaboración de encuesta o sondeo de opinión, los medios que difundan sus resultados, de forma parcial o total, deberán señalar tal circunstancia, en el formato que determine el Comité Técnico y que garantice la máxima transparencia.

Durante el día previo a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional queda prohibido publicar o difundir, por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, quedando sujetos quienes lo hicieren a las penas aplicables a alguno de los tipos previstos y sancionados en el artículo 403 del Código Penal Federal.

Las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas o sondeos de opinión, para difundir las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones durante el proceso electoral federal, no podrán ser parte de algún Comité Técnico del Instituto para ese periodo y deberán:

- a) Informar al secretario ejecutivo del Instituto si militan o forman parte de órganos de dirección de algún partido político, o si prestan servicios profesionales de cualquier índole, por sí mismos o por interpósita persona, a algún partido político, precandidato, candidato, servidor público, dirigente partidario o agrupación política nacional.

- b) Adoptar los lineamientos y los criterios de carácter científico que emita el Comité Técnico, previa consulta formal con los integrantes de las organizaciones en que se agrupen los profesionales del ramo, y que serán aprobados por el Consejo General. En los lineamientos se determinará el contenido del estudio completo a que se refiere el párrafo quinto, así como los mecanismos de auditoría que adoptará el Comité Técnico.
- c) Cumplir con la certificación de estándares internacionales de calidad en investigación de mercados y de opinión que acuerde el Consejo General en los lineamientos y los criterios de carácter científico.

El Comité Técnico de Encuestas y Sondeos de Opinión estará integrado por cinco especialistas en la materia, académicos o profesionales con amplia experiencia en la materia, quienes no deben haber ejercido actividad profesional realizando encuestas o sondeos de opinión en asuntos electorales en los tres años precedentes.

El Comité Técnico de Encuestas y Sondeos de Opinión presentará informes al Consejo General en sesión ordinaria, en los que den cuenta del cumplimiento a las disposiciones de este artículo.

El Comité Técnico de Encuestas y Sondeos de Opinión solicitará, a través del secretario ejecutivo, a las personas físicas o morales que realicen o difundan encuestas o sondeos de opinión sobre asuntos electorales, que difundan las observaciones dictaminadas en sus informes al Consejo General.

El Comité Técnico de Encuestas y Sondeos de Opinión publicará, a través del secretario ejecutivo, en la página de internet del Instituto los nombres de las personas físicas o morales que realizarán encuestas o sondeos de opinión; su récord histórico comparado con los resultados electorales federales; los estudios completos y las bases de datos entregadas previamente a la difusión de los resultados; la información solicitada en los lineamientos y

criterios de carácter científico, así como sus informes al Consejo General.

La propuesta del senador Gil es pertinente, aunque solo habría que reforzarla a través del establecimiento de las siguientes obligaciones: 1) establecer que quien desee o se proponga realizar encuestas o sondeos de opinión con fines de difusión pública durante un proceso electoral federal debe registrarse con noventa días de anticipación ante la autoridad electoral, y además debe cumplir con los siguientes requisitos: a) acreditar la identidad y el domicilio de las personas físicas o morales responsables de la realización de las encuestas; b) que esas personas demuestren el conocimiento científico en demoscopia; c) no pertenecer como dirigentes o militantes a partido político o agrupación política alguna, y d) los demás requisitos que ordene el Consejo General del IFE; 2) la información sobre los que patrocinan, compran, adquieren, donan o difunden encuestas o sondeos de opinión debe acompañarse con los contratos, facturas, copias de cheques y costos documentados de los actos jurídicos relativos a esos propósitos; 3) en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se debe considerar como conducta sancionable de carácter grave el uso propagandístico de las encuestas, la manipulación de las encuestas, o los interrogatorios a los ciudadanos sesgados u orientados a favor o en contra de candidatos o partidos; 4) debe determinarse en la legislación electoral que de los tiempos que corresponden a la autoridad electoral un porcentaje de ellos se destinarán a informar que las encuestas son mediciones temporales que no entrañan pronósticos electorales ciertos; 5) deben incluirse las competencias de la autoridad electoral para dictar medidas cautelares, cuando las personas físicas, empresas encuestadoras o los sujetos responsables sean imputados de infringir las reglas y los principios electorales en la materia, y 6) debe establecerse una temporalidad o periodicidad para que exclusivamente cada quince días cada empresa encuestadora pueda difundir sus sondeos de opinión.

XVI. LEGITIMACIÓN CIUDADANA EN MATERIA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

Como diputado a la LXI Legislatura propuse una iniciativa en la materia para incorporar al terreno procesal electoral el modelo participativo y deliberativo.¹⁹⁰ Pretendo que los ciudadanos, individual o colectivamente, tengan legitimación procesal activa y pasiva en materia de medios de impugnación electoral. Consideramos que no es suficiente que exclusivamente los partidos, y en menor medida los candidatos como coadyuvantes, puedan impugnar la validez de los resultados electorales, sino que es necesario que los ciudadanos intervengan en ellos, sin que tengan que acreditar interés jurídico alguno, para que se logre garantizar que las elecciones sean realmente libres, auténticas y periódicas. El sistema electoral debe contar con los mecanismos adecuados para salvaguardar la autenticidad del sufragio y su consecuencia, que en este caso son los resultados electorales. Las elecciones deben ser válidas no solo formal, sino materialmente. Las elecciones deben ser creíbles, y para ello es imprescindible que los ciudadanos fiscalicen procesalmente su calidad. Como puede advertirse, se trata de una cuestión insoslayable de orden público. Sin elecciones libres y auténticas la democracia no es posible ni tampoco el Estado constitucional y democrático de derecho.

La legislación electoral vigente prevé las figuras de observador electoral y visitante extranjero, las cuales constituyen un mecanismo de supervisión de la calidad electoral; sin embargo, los informes, las observaciones y las recomendaciones de los observadores y de los visitantes no son vinculantes para la autoridad

¹⁹⁰ La denominé “Iniciativa con proyecto de decreto que reforma, modifica y adiciona los artículos 13, 54, 65, 74 bis y, 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para que los ciudadanos tengan legitimación procesal a fin de impugnar la validez de las elecciones y los resultados electorales” y fue inscrita para ser presentada al pleno de la Cámara de Diputados el 4 de febrero de 2011.

electoral o para otras autoridades, y lo más grave, esos documentos suelen quedar sin atención por parte de las instituciones y actores electorales.

Es preciso, por tanto, que los ciudadanos en general,¹⁹¹ aunque no sean observadores electorales, tengan legitimación procesal para impugnar los resultados electorales, y que, de esta suerte, los gobernados sean los últimos garantes de la calidad democrática de las elecciones, pues muchas veces los partidos políticos, que están más preocupados por la defensa de sus éxitos electorales, descuidan la regularidad jurídica y democrática de los procesos electorales.

La iniciativa que propuse al pleno de la Cámara tiene un fundamento constitucional indudable: el principio de soberanía popular previsto en el artículo 39 de nuestra carta magna, pues todas las instituciones, incluidos los procesos electorales, tienen como origen y fin a los ciudadanos. Si esto es así, cómo es posible que los ciudadanos no puedan impugnar los resultados y la validez de una elección, y cómo es posible que los partidos políticos tengan un indebido monopolio legal en esta materia, si la Constitución no los dota de ningún monopolio procesal.

A la iniciativa descrita debe añadirse la regulación de la figura del *amicus curiae* en materia electoral para que sectores sociales intervengan en los procesos electorales, y puedan formular argumentos en torno a las cuestiones debatidas.¹⁹² Se trata de despartidocratizar el sistema de medios de impugnación en materia electoral.

También en la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es muy importante que se obligue a las autoridades electorales, sobre todo a la jurisdicción electoral, a dar cuenta de los resultados de los procesos de impugnación.

¹⁹¹ En este sentido, véase Mata Pizaña, Felipe de la, *Manual del sistema de protección de los derechos político-electorales en México*, México, Porrúa-Universidad Panamericana, 2012.

¹⁹² Bazán, Víctor, “El *amicus curiae* en clave de derecho comparado y su reciente impulso en el derecho argentino”, *Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional*, México, núm. 12, enero-junio de 2005, pp. 29-71.

dicional, a buscar la verdad material de los hechos litigiosos. No puede el Tribunal Electoral seguir conformándose con la simulación y aceptar en los medios de impugnación una verdad exclusivamente formal, alejada de los derechos y los principios constitucionales. El acceso a la justicia en materia electoral debe estar plenamente garantizado para partidos, candidatos y ciudadanos.

XVII. CANDIDATURAS CIUDADANAS

Un gran defecto de la última reforma constitucional en materia política —publicada en el *Diario Oficial* el 9 de agosto de 2012— consistió en que se dejó a la legislación secundaria, aún no aprobada, la regulación de asuntos torales, tales como el financiamiento de las elecciones (público o privado, en donde nosotros sostenemos que solo debe ser público), el número de firmas requeridas para promover una candidatura ciudadana, y la determinación sobre el acceso a tiempos del Estado en radio y televisión.¹⁹³

Respecto a las candidaturas independientes o ciudadanas, la reforma constitucional delegó a la ley secundaria su regulación, y existen al menos tres temas —hay otros como la fiscalización y las responsabilidades y sanciones— que sobre ellas deben ser considerados: 1) su financiamiento; 2) el número de ciudadanos que deben respaldar una candidatura ciudadana, y 3) el acceso de los candidatos independientes a los tiempos del Estado en radio y televisión.

En cuanto al financiamiento, nosotros pensamos que debe ser público e implicar, por lo menos, una cantidad muy cercana al tope de gasto de campaña de la candidatura respectiva, a fin de

¹⁹³ Antes de la reforma constitucional publicada el 9 de agosto de 2012, la discusión sobre candidaturas independientes era jurisprudencial y doctrinaria. Véase Carbonell, Miguel, “Participación política y candidaturas independientes”, *Revista Mexicana de Derecho Electoral*, México, núm. 1, enero-junio de 2012, pp. 215-224.

que el candidato o candidata pueda ser competitivo. Estamos en contra del financiamiento privado en este tipo de candidaturas, porque el candidato sería una correa de transmisión de intereses económicos o mediáticos. Desde luego, el financiamiento público que se otorgue a los candidatos independientes debe ser fiscalizado de manera concomitante y a posteriori.

Respecto a los ciudadanos que deben exigirse para apoyar una candidatura ciudadana, nosotros proponemos que sea el 2% del listado nominal para candidaturas a diputados y de 1.5% para candidaturas a senadores. En cuanto a la campaña presidencial, el porcentaje de apoyo ciudadano debe ser del 0.26% del listado nominal, que es el mismo porcentaje exigido para constituir un partido político. La verificación de este requisito debe corresponder a la autoridad electoral federal.

Los candidatos independientes deberán tener derecho a acceder a los tiempos del Estado en radio y televisión en una proporción intermedia a la de los candidatos partidistas; es decir, el tiempo que les corresponda debe salvaguardar la equidad en la contienda electoral.

XVIII. CARÁCTER PÚBLICO DE LA DOCUMENTACIÓN ELECTORAL

El cuestionamiento de los resultados electorales en 2006 y 2012, y la demanda de muchos sectores ciudadanos para conocer la información electoral, principalmente el contenido de los paquetes electorales, obliga a las autoridades electorales a considerar esa información como de carácter público y a mantenerla en resguardo por algunos años. La oscuridad sobre esa información afecta el carácter democrático de las elecciones y menoscaba el derecho a la información.

Como dice el diputado Martí Batres, en la elección de 2006 nunca se tuvo certeza del cómputo electoral realizado por el Instituto Federal Electoral, ya que no tuvo una secuencia lógica y no se permitió el conteo voto por voto, casilla por casilla, que

exigía la gente y que hubiera podido transparentar la elección y aclarar cualquier duda subsistente sobre el proceso electoral. En la elección de 2012 tampoco se tuvo la certeza del conteo de casillas, y solo fue aprobado el recuento de menos de la mitad de las casillas solicitadas por la coalición “Movimiento Progresista”, principal impugnadora del proceso electoral.¹⁹⁴

El diputado Batres ha propuesto con razón la modificación del artículo 302 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para que la información electoral relativa al día de la jornada electoral se estime como información pública, y a su vez se resguarde por la autoridad electoral durante doce años, sobre todo cuando esa información haya sido parte de impugnaciones electorales. La documentación estará a disposición de cualquier ciudadano para ser consultada y, desde luego, podrá ser motivo de análisis jurídicos y académicos.

XIX. REDUCCIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO

El costo electoral en México es excesivo, tanto en presupuestos a los órganos y tribunales electorales del país como respecto al costo del financiamiento público. En cuanto al alto costo de los órganos electorales del país, se precisa que en todos ellos se realice una auditoría administrativa para determinar cuál debe ser, a partir de sus competencias y su tamaño, el gasto adecuado. Respecto al financiamiento público a los partidos, debe ser reformado el inciso a, base II, del artículo 41 de la Constitución para que el financiamiento anual se determine multiplicando la mitad del número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el 65% del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, o bien para que el total de los inscritos en el padrón electoral se multipliquen por el 33% del salario mínimo vigente para el Distrito Federal. En cuanto al financiamiento público para campañas presidencia-

¹⁹⁴ Iniciativa del diputado Martí Batres Guadarrama presentada el 30 de octubre de 2012 en la Cámara de Diputados.

les, el financiamiento equivaldrá al 50% del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese año. Cuando solo se elijan diputados federales, el financiamiento público equivaldrá al 30% del financiamiento por actividades ordinarias.

Es necesario que el gasto en el funcionamiento del sistema electoral se reduzca para emplear esos recursos públicos en la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. Desde un punto de vista republicano, ni la política ni la función pública debieran ser actividades costosas. Hay un imperativo de ética pública que obliga a gastos moderados en la vida pública.

XX. HACIA UN INSTITUTO NACIONAL DE ELECCIONES

Son dos las razones principales que favorecen el argumento que postula la existencia de un solo órgano nacional de elecciones: 1) eliminar el control de los gobernadores y/o de las elites locales sobre estos órganos, y 2) el costo de mantener 32 estructuras electorales en el país. También existen otras razones que tienen que ver con las atribuciones que actualmente tiene la autoridad electoral federal en materia de elecciones locales. Así, el artículo 116 de la Constitución en su fracción IV, inciso “d” y “k”, establece: “d) Las autoridades electorales competentes de carácter administrativo pueden convenir con el Instituto Federal Electoral se haga cargo de la organización de los procesos electorales” y “k) Se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el Instituto Federal Electoral y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 de esta Constitución”. Lo anterior significa que el Instituto Federal Electoral ya puede hacerse cargo, mediante convenio con los institutos electorales de los estados, de las elecciones locales y municipales, y que la fiscalización a los partidos es una competencia que debe coordinarse entre la autoridad electoral fe-

deral y las estatales. Además, el registro federal de electores que se emplea en las elecciones estatales y municipales es el federal —no existen padrones electorales locales—, y las competencias para la distribución de tiempos en radio y televisión a los partidos y a las autoridades electorales estatales son del Instituto Federal Electoral, conforme a las normas establecidas por el apartado B, base III, del artículo 41 de la Constitución, lo que entraña que buena parte de las competencias electorales ya están centralizadas en la autoridad electoral federal.

Sobre la primer razón, y como lo demuestran numerosos estudios comparativos, existe una gran heterogeneidad de instancias electorales.¹⁹⁵ Algunas con más y otras con menos autonomía.¹⁹⁶ Casi ningún órgano electoral de las entidades federativas es independiente del gobernador, y son contados los casos de una independencia efectiva de estos órganos. Ese hecho afecta el carácter democrático de las elecciones estatales y municipales. En México se precisan reducir los enclaves autoritarios del sistema político, uno de ellos, y muy importante por cierto, es el de los gobernadores, quienes impiden al interior de las entidades federativas el juego democrático. Desde mi punto de vista, dos instituciones debieran ser nacionales para democratizar al sistema político y combatir la corrupción (la creación de una Auditoría Superior de la Nación y de un Instituto Nacional de Elecciones).

Además, la heterogeneidad no solo se da en los diversos niveles de autonomía de los órganos electorales, sino también en la legislación electoral de los estados, ya que es profundamente desigual, y los ciudadanos y los partidos políticos nacionales se ven obligados a participar con distintas reglas en cada entidad federativa. Esto no solamente implica diversidad legislativa, sino

¹⁹⁵ Calvo Barrera, Raúl y Cienfuegos Salgado, David (coords.), *Derecho electoral de las entidades federativas mexicanas*, México, Fundación Académica Guerrero-Tribunal Electoral del Estado de Guerrero, 2006.

¹⁹⁶ Astudillo, César y Córdova Vianello, Lorenzo, *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*, México, UNAM-Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, 2010.

que en muchas ocasiones afecta a la garantía misma de los derechos fundamentales de carácter político —el voto ciudadano por razones institucionales puede tener mayor o menor profundidad democrática—. Por ejemplo, hay estados, como el de Chiapas, en donde las precampañas duran escasos tres días, situación que no garantiza en esa entidad la posibilidad de realizar elecciones primarias auténticas. Con esa corta duración, las precampañas en ese estado propician una simulación contraria a los principios de elecciones libres y auténticas previstas en el artículo 41 de la Constitución. Este ejemplo, así como otros que se advierten en las legislaciones electorales locales, restringe las condiciones democráticas necesarias en los procesos electorales (otro ejemplo es el de las autoridades distritales electorales locales de carácter permanente, salvo en la legislación electoral del Distrito Federal existen, en el resto de los estados no se contemplan, y lo mismo puede decirse respecto al voto de los mexicanos en el extranjero, pues no todas las leyes electorales estatales garantizan este derecho).

La razón del costo es también muy importante. Según esos estudios dejaría de gastarse un 40% menos en el funcionamiento de los órganos electorales si se tuviera un Instituto Nacional de Elecciones.¹⁹⁷

El argumento en contra de lo aquí expuesto apunta a la defensa de un federalismo, ya que, desde mi punto de vista, no es democrático y favorece al mantenimiento de un *statu quo* predemocrático en el país, porque entrega a los gobernadores el alcance democrático de los órganos electorales estatales.

Recientemente, en el Pacto por México¹⁹⁸ el titular del Ejecutivo federal y los tres partidos políticos con mayor representación electoral acordaron crear una autoridad electoral de carácter nacional y una legislación única que se encargue tanto de las elecciones federales como de las estatales y municipales. Este acuerdo político augura la reforma en el sentido de lo que aquí se sostiene.

¹⁹⁷ *Ibidem*, p. 15.

¹⁹⁸ Pacto por México, 2 de diciembre de 2012. Compromiso núm. 90.