

ESTUDIOS SOBRE LA

REFORMA  
ELECTORAL  
2007

HACIA UN  
NUEVO  
MODELO

ALANIS · ALCOCER · ARROYO · ASTUDILLO · ÁVILA · BALLADOS  
BECERRA · CARRASCO · CÓRDOVA VIANELLO · CRUZ PARCERO  
FRANCO · GÓMEZ · GONZÁLEZ OROPEZA · GUERRERO POZAS · LUNA  
RAMOS · LUNA RAMOS · MORALES · MURAYAMA · NAVA · NGUYEN  
NIETO · PENAGOS · SALAZAR · TAPIA · TERRAZAS · VALDÉS  
WOLDENBERG · ZAVALA · ZOVATTO

SECCIÓN



**▪ LA REFORMA  
Y SU CONTEXTO ▪**

**LA JURISPRUDENCIA  
DEL TEPJF:  
FUENTE FORMAL DE LA  
REFORMA ELECTORAL  
2007-2008**

**1**

# Introducción

En todas las comunidades ha existido siempre la necesidad de establecer un sistema jurídico como instrumento rector de las relaciones humanas que sirva como medio de solución de conflictos. En los estados democráticos, los sistemas jurídicos no sólo se conforman por las disposiciones legales positivas, generales y abstractas, emitidas por el Poder Legislativo; también incluyen normas derivadas de las sentencias de los tribunales. Al tiempo que las resoluciones de los órganos jurisdiccionales dirimen casos en lo particular, también fijan criterios de interpretación o integración de la norma que sirven y establecen doctrina jurídica relevante en el ámbito del derecho.

En los sistemas jurídicos más dinámicos, los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales son incorporados eventualmente a la norma general; ello es explicable porque la solución de las controversias concretas permite detectar los problemas no reglamentados en la ley o regulados de manera insuficiente.

El presente trabajo aborda este proceso de incorporación de la jurisprudencia a la norma general. Particularmente, se centra en el tema de cómo las resoluciones emitidas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) se constituyeron en fuente formal para las reformas recientes en materia electoral, tanto a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),<sup>1</sup> como a las leyes secundarias en la materia.<sup>2</sup>

Se argumenta que los criterios emanados del máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país sirvieron de fuente al Legislador para trazar algunas de las modificaciones más relevantes efectuadas al marco constitucional y legal en materia comicial. Adicionalmente, se discute que el dinamismo de la materia electoral ha hecho necesario que, a pocos meses de aprobadas las reformas electorales, el Tribunal Electoral haya tenido que precisar conceptos y establecer criterios respecto a nuevos preceptos contenidos en el marco normativo comicial.

## María del Carmen Alanís Figueroa

---

Licenciada en Derecho por la UNAM, maestra en Gobierno Comparado por la London School of Economics, Universidad de Londres. Tiene una trayectoria de más de veinte años en la materia electoral, destacando su trabajo por once años en el Tribunal Electoral y siete en el Instituto Federal Electoral. Actualmente es Magistrada Presidenta del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Decreto mediante el cual se reforma el primer párrafo del artículo 6°; se reforman y adicionan los artículos 41 y 99; se reforma el párrafo primero del artículo 85; se reforma el párrafo primero del artículo 108; se reforma y adiciona la fracción IV del artículo 116; se reforma el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionan tres párrafos finales al artículo 134; y se deroga el párrafo tercero del artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; publicó, en el *Diario Oficial de la Federación*, el 13 de noviembre de 2007.

<sup>2</sup> Decreto del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, por el cual se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008. Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicado en el mismo medio oficial, el 1 de julio de 2008.

En efecto, la reforma electoral atendió algunos de los problemas registrados durante los procesos electorales anteriores, al tiempo que se hizo cargo de los nuevos desafíos que presentan las elecciones en el mundo. Por citar sólo algunos ejemplos, la modificación al marco normativo comicial tomó en consideración aspectos como la equidad en el acceso a medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos políticos por parte de los órganos jurisdiccionales.

Algunos de esos tópicos tuvieron que ser discutidos previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener que revisar asuntos novedosos, cuyo contenido no fue previsible en la modificación constitucional o legal anterior. Ello permitió al Legislador un importante cúmulo de criterios y conceptos que revisar, al discutir y discernir las modificaciones a efectuar en el proceso de reforma electoral 2007-2008.

El trabajo se expone de lo general a lo particular. De ahí que, inicialmente, se presentan aspectos dogmáticos de la jurisprudencia, para avanzar posteriormente al análisis de la naturaleza jurídica de la jurisprudencia electoral en México. Una vez discutidos ambos conceptos, el artículo se centra en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como fuente de la reforma electoral 2007-2008. Para ello, se presentan las características específicas de la jurisprudencia en el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral del país, se hace un breve recuento de los preceptos más relevantes de la reforma electoral y se describe cómo algunas jurisprudencias, tesis y sentencias del Tribunal impactaron el sentido de las modificaciones al marco normativo comicial. Finalmente, se apuntan algunos de los nuevos retos que enfrenta el TEPJF, al resolver asuntos que requieren la interpretación de preceptos surgidos del proceso de reforma electoral reciente.

## I. Aspectos dogmáticos

En la terminología jurídica, el concepto de fuente tiene tres acepciones: las formales, las reales y las históricas. Por fuentes formales<sup>3</sup> entendemos los procesos de creación de las normas jurídicas; las reales son los factores y elementos que determinan el contenido de tales normas y las históricas corresponden a los documentos que contienen el texto de una o el conjunto de leyes. En la mayoría de los Estados modernos la formulación del derecho es casi exclusivamente obra del legislador. Sólo en los países que han seguido el sistema jurídico anglosajón “common law” predomina la costumbre.

Ahora bien, entre las fuentes formales se encuentra la legislación, la costumbre y la jurisprudencia. Esta última equivale a la determinación de criterios jurídicos obligatorios para determinados sujetos, siempre que se satisfagan los requisitos o condiciones requeridos para tal efecto.

---

<sup>3</sup> Las distintas formas en que llegan a los sujetos las normas que rigen su actuación, así identificadas por juristas clásicos como Bonnetcase Julien, en *Introducción al Estudio del Derecho*, Temis, Colombia, 2000, segunda reimpresión de la segunda edición, p. 3, al explicar el derecho como las fuentes de las reglas concretas y de las instituciones.

Históricamente, la jurisprudencia se ha entendido de diversas maneras. En el derecho romano, se utilizaba para describir a la ciencia del derecho. Esa concepción se ha conservado en el derecho alemán y el anglosajón,<sup>4</sup> equiparándola a una teoría del orden jurídico positivo.

Una distinta acepción —propia de nuestra tradición jurídica— entiende a la jurisprudencia como el conjunto de principios y doctrinas contenidas en las decisiones de los tribunales, que les permiten establecer un criterio jurídico con efectos vinculantes, bien por factores éticos o morales o por disposición de la ley. En este último caso el criterio es obligatorio pero condicionado a que cumpla los requisitos exigidos en la propia norma para su emisión.

En esencia, la jurisprudencia consiste en los criterios jurídicos emitidos por los tribunales legalmente facultados para producirla con carácter obligatorio, cuando deciden los litigios sometidos a su potestad, siempre que dicha doctrina se emita en los términos y requisitos previstos en la ley. En nuestro sistema jurídico, la jurisprudencia adquiere un sentido más estricto: se refiere al criterio constante y uniforme de aplicar e interpretar la norma jurídica.

De ahí que, como se refirió al inicio de este apartado, la jurisprudencia constituye una fuente formal de derecho. Dado su carácter de norma general —aunque no equiparable a la ley— vinculante a otros tribunales u órganos jurisdiccionales, la jurisprudencia se traduce materialmente en una fuente de derecho que rige la forma en que se resuelven las controversias o se aplica las leyes; incluso tiene el efecto material de ser guía para el legislador, quien puede traducir en ley los criterios jurisprudenciales.

Aunque la jurisprudencia se convierte en una norma y a través de ésta se realiza la interpretación de la ley para integrarla o llenar sus vacíos, no constituye formal ni materialmente una ley. Tan sólo es la interpretación de ésta conforme al sentido que le otorga un tribunal. En todo caso, puede catalogarse como una norma jurídica individualizada, pero jamás como ley.<sup>5</sup> El criterio sirve para resolver conflictos surgidos con anterioridad a su adopción sin que por ello pueda tildarse de retroactiva. Puede modificarse, interrumpirse, perder su carácter obligatorio en cualquier momento, sin que pueda alegarse con base en ella un derecho adquirido.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> *Enciclopedia Jurídica Básica*, Editorial Civitas, Tomo III, voz Jurisprudencia (D.º Civil), p. 3888.

<sup>5</sup> Véase la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 145/2000, "JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY", p. 16 del Tomo XII, diciembre de 2000, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, en donde se explica que "al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley ... sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta 'conformación o integración judicial' no constituye una norma jurídica de carácter general..."

<sup>6</sup> Ver la tesis aislada 2a. XIV/2002 emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, p. 428, Tomo XV, marzo de 2002, Novena Época, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, con el título: "JURISPRUDENCIA. LOS NUEVOS CRITERIOS SON APLICABLES A LOS CASOS AÚN NO DECIDIDOS POR EL ÓRGANO JURISDICCIONAL COMPETENTE".

## II. Naturaleza jurídica de la jurisprudencia electoral en México

En nuestro país, no todos los tribunales ni todas las sentencias pueden conformar jurisprudencia obligatoria. En los artículos 94 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se otorga a los órganos del Poder Judicial de la Federación, la facultad de emitir jurisprudencia obligatoria, cuando realicen interpretación de la ley fundamental, leyes y reglamentos federales o locales, y de los tratados internacionales que celebre el Estado mexicano, reservando a la legislación secundaria los términos en que se podrá conformar la jurisprudencia, así como de los requisitos para su interrupción y modificación. De ahí que a partir de la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación, en 1996, éste cuenta con la atribución de conformar jurisprudencia en su ámbito de competencia.<sup>7</sup>

En los artículos constitucionales arriba aludidos se precisa la manera de integrar la jurisprudencia, ya sea a través de la reiteración de un número específico de sentencias iguales o de la resolución de criterios contradictorios, acciones y controversias constitucionales.

En materia electoral los sistemas de formación de jurisprudencia son: por reiteración, por unificación y por revalidación, en tanto que los órganos facultados para establecerla son los siguientes:

- El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las contradicciones de tesis emitidas por las Salas del Tribunal Electoral y las Salas o el propio Pleno de la Suprema Corte, según los artículos 99 constitucional, 10 fracción VIII, 236 y 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- También son fuente de jurisprudencia electoral las sentencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitidas en las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad de una ley electoral, en cuyos casos la decisión podrá fijar por sí misma la jurisprudencia respectiva, que será obligatoria en términos de los artículos 94 y 105, fracción II, de la Constitución, en relación con los numerales 43 y 73 de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>8</sup>
- La Sala Superior del Tribunal Electoral, conforme a los artículos 232, fracciones I y III, de la Ley Orgánica.
- Las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, con base en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica, aunque requiere de un procedimiento compuesto.

Conforme lo previsto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia que emita la Sala Superior del

<sup>7</sup> El marco legal se localiza en los artículos 232 al 237 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que se complementa con el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Acuerdo relativo a las Reglas para la elaboración, envío y publicación de las tesis relevantes y de jurisprudencia que emitan las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, el 24 de septiembre de 1997, modificado por el "Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de fecha 4 de septiembre de 2007, relativo a la creación de la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis Relevantes en Materia Electoral* que emita el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; y a la determinación del inicio de la Cuarta Época de su publicación", publicado en el mismo diario oficial de 11 de octubre de 2007.

<sup>8</sup> En ese sentido, véase la jurisprudencia 2a./J. 116/2006, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del rubro: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI EN ELLA SE DECLARA LA INVALIDEZ DE NORMAS GENERALES, LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES DEBEN APLICAR ESE CRITERIO, AUN CUANDO NO SE HAYA PUBLICADO TESIS DE JURISPRUDENCIA, *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Tomo XXIV, septiembre de 2006, p. 213.

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es de carácter obligatorio para las Salas Regionales del mismo Tribunal y para el Instituto Federal Electoral. A su vez, la jurisprudencia emitida por las Salas Regionales es obligatoria para las autoridades del Instituto Federal Electoral. Las jurisprudencias emitidas por las salas del Tribunal resultan obligatorias para los órganos electorales de las entidades federativas cuando versen sobre asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos o bien cuando se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas. Adicionalmente, la jurisprudencia vincula a los partidos políticos, en tanto entes sujetos de la normatividad electoral, porque pueden tener el carácter de responsables y en razón de que están obligados a garantizar los derechos de sus afiliados.

El artículo 235 de la Ley Orgánica prescribe, a su vez, que la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación será obligatoria para el Tribunal Electoral cuando se refiera a la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los casos en que resulte exactamente aplicable a la materia.

### III. La jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación como fuente de la Reforma Electoral 2007-2008

Las sentencias dictadas por un tribunal son concebidas como la creación de una norma particular a partir de la aplicación de la ley abstracta. Esta función de los fallos jurisdiccionales ha permitido equiparar a la jurisprudencia con una función integradora de la norma, por llenar lagunas normativas, o como un sistema corrector del orden legal, como cuando se determina la inconstitucionalidad de la ley, expulsándola del sistema o dejándola de aplicar.

Ordinariamente, las controversias que se plantean ante los tribunales terminales o con jurisdicción constitucional cuestionan actos de las autoridades de todo orden, respecto de las cuales se reclama un acto o una resolución por estimarse contraria a la ley o violatoria de las disposiciones de la ley fundamental.

En materia electoral, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas Superior y regionales, cuenta con atribuciones para decidir como última instancia todas las controversias que se susciten respecto de los comicios federales o de los estados, a efecto de garantizar que se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad.



Este carácter de órgano jurisdiccional terminal federal, con jurisdicción constitucional, ha permitido al Tribunal Electoral decidir de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación sometidos a su potestad, que obligan a las autoridades legislativas, administrativas o ejecutivas de todos los órdenes de gobierno a ajustar sus actuaciones al orden jurídico. Muchos de esos casos presentan serias y difíciles complicaciones derivadas de la naturaleza propia de la materia electoral, que involucra factores sociales, culturales y políticos, que se agravan cuando se trata de revisar su apego al derecho.

La actividad que lleva a cabo el Tribunal Electoral implica amalgamar todos esos factores de la realidad política y electoral; someterlos al escrutinio del derecho; ponderar su validez y eficacia, y constatar si son acordes a la ley y, por tanto, deben producir sus consecuencias, o si por el contrario se encuentran contrarios a la norma, por lo que deben ser privados de efectos.

Cuando sucede esto último, se adoptan las medidas necesarias que permitan reparar las violaciones producidas y restaurar el orden constitucional, bien mediante la emisión de un nuevo acto o resolución o, incluso, mediante un deber impuesto a las autoridades de abstenerse de realizar algo.

Los asuntos de los cuales conoce el Tribunal han pasado, habitualmente, por todas las instancias impugnativas ordinarias de que dispongan las partes para revocar o modificar la afectación de que se duelen y ello implica que se han emitido opiniones acerca de la legalidad o constitucionalidad del acto; pero aún hay quien estima que las decisiones adoptadas no son correctas jurídicamente. Al plantear su inconformidad ante un tribunal como el electoral que tiene la última palabra para decidir las controversias, evidentemente, sujeta al resto de las autoridades involucradas en el caso a esperar el fallo de esa instancia, mismo que deben acatar invariablemente.

En ese contexto, las sentencias del Tribunal Electoral, en tanto órgano jurisdiccional terminal con jurisdicción constitucional, encargado del control de la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones electorales, tienen gran trascendencia, ya que a través de ellas se puede inaplicar una ley cuando sea contraria a la Constitución o declarar la ilegalidad de los actos de la materia emitidos por los entes públicos en ejercicio de sus funciones. La labor del Tribunal Electoral no se limita, en ese sentido, a decidir un caso concreto, va más allá, pues hace efectivo el propósito de la función jurisdiccional, ya que sus fallos dotan de seguridad jurídica, cohesión, vigencia y aplicabilidad al derecho electoral a nivel nacional.

Por lo mismo, la actividad jurisdiccional en general y la emisión de la jurisprudencia en particular, provoca la funcionalidad del sistema electoral democrático; se constituye en un control jurídico de lo político y del ejercicio de la soberanía popular para la legitimación de la renovación de los poderes, lo cual evidentemente conduce a que sus criterios se traduzcan en referentes obligados de la actuación de las autoridades, incluidas las legislativas, como el motor del progreso y evolución, en primer momento, de la doctrina del derecho electoral y, posteriormente, del sistema jurídico electoral nacional.

Por esos motivos, en la reestructuración y adecuación del orden jurídico electoral federal tuvo incidencia importante la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque buena parte de las modificaciones están estrechamente vinculadas con los criterios jurídicos sostenidos en las resoluciones o jurisprudencias emanadas del órgano jurisdiccional.

De ahí que la actividad jurisdiccional se ha convertido en referente para la actividad del Constituyente permanente, al aportar nuevas visiones y criterios sobre aspectos por definir al reformar el marco normativo en materia electoral.

## IV. Criterios del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que se pueden hallar en la Reforma Electoral 2007-2008

Mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, se dieron a conocer las reformas y adiciones de los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134, así como la derogación de un párrafo al artículo 97, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al año siguiente se realizaron las modificaciones legales correspondientes, a fin de ajustar las disposiciones a las reformas constitucionales e implementar los cambios para hacerlas operativas. El 14 de enero se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* las modificaciones al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) y el 1º de julio se publicó el Decreto Legislativo por el que se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

Ambos niveles de la reforma electoral 2007-2008 —el constitucional y el legal— atendieron algunos de los problemas registrados durante los procesos electorales recientes, se hicieron cargo de los nuevos desafíos que presentan las elecciones en el mundo y atendieron las omisiones, deficiencias o insuficiencias de la Ley, destacadas precisamente en la jurisprudencia del Tribunal Electoral.

De ahí que resulta de vanguardia la regulación que presenta respecto a temas como la equidad en el acceso a medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos por parte de los órganos jurisdiccionales, entre otros.

Como se verá en el cuadro 1, buena parte de esos temas tuvieron que ser discutidos previamente por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tener que revisar asuntos novedosos y cuyo contenido no fue previsible en la modificación constitucional o legal anterior.

De este modo, aspectos como las instancias intrapartidistas de los militantes de los institutos políticos, el destino de los bienes al disolverse partidos políticos, la propaganda denostativa y los procedimientos expeditos para sancionarla, la nulidad de la elección o las candidaturas independientes fueron necesariamente revisados por el Tribunal Electoral al surgir los casos concretos. Ello posibilitó al Legislador un importante cúmulo de criterios y conceptos que revisar, al discutir y discernir las modificaciones a efectuar en el proceso de reforma electoral 2007-2008.

A continuación se resume el impacto que algunos de los criterios y tesis del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tuvieron para la reforma electoral 2007-2008.

**CUADRO 1**  
**TEMAS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA ELECTORAL 2007**  
**QUE ENCONTRARON PRECEDENTE EN LA JURISPRUDENCIA Y CRITERIOS EMANADOS DEL TEPIF**

Reforma Tema	Criterio TEPIF	Sentido del criterio
Artículo 6° Derecho de réplica	Sí	Sentencia del 7 de noviembre de 2007, del juicio ciudadano SUP-JDC-1514/2007
Artículo 41, Base I segundo párrafo Partidos políticos: creación y afiliación	Sí	Jurisprudencias S3ELJ 24/2002 Tesis S3EL 111/2001 Tesis S3EL 081/2002 Tesis S3EL 048/2002
Artículo 41, Base II último párrafo Disolución de partidos	Sí	Jurisprudencia S3ELJ 49/2002 Jurisprudencia S3ELJ 09/2004
Artículo 41, Base II Financiamiento a partidos	Sí	Tesis relevante S3EL 036/98
Artículo 41, Base V antepenúltimo párrafo Fiscalización	Sí	Tesis S3EL 164/2002 Tesis S3EL 167/2002 Tesis S3EL 043/2004 Tesis S3EL 044/2004
Artículo 41, Base III Acceso a medios de comunicación	Sí	Jurisprudencia 12/2007 Jurisprudencia 11/2008 (conformada en 2008, pero los primeros precedentes son anteriores a la reforma constitucional).  Sentencia del 1 de noviembre del 2007, expediente SUP-JRC-375/2007, de la cual derivó la Tesis XXIII/2008.
Artículo 134 Propaganda oficial	Sí	En la sentencia del 29 de diciembre de 2000 dictada en el expediente SUP-JRC-487/2000 y acumulado, se declaró la nulidad de la elección de gobernador del Estado de Tabasco, por irregularidades que afectaron los principios de los comicios, entre otras, la intervención del gobierno estatal con apoyo al candidato ganador. De ahí derivó la jurisprudencia S3ELJ 23/2004.
Artículo 41, Base II, inciso b) Topes de campaña	No	
Artículo 41, Base IV Precampañas y Plazos de campañas	No	
Artículo 41, Base V segundo párrafo Instituto Federal Electoral	No	
Transitorios Escalonamiento de Consejeros	Sí	Tesis relevante S3EL 094/2004 Jurisprudencia S3ELJ 04/2001:
Artículos 41, Base VI, y 99 Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	Sí	Jurisprudencia S3ELJ 23/2004. Jurisprudencia S3ELJ 20/2004 Jurisprudencia S3ELJ 03/2003 Jurisprudencia S3ELJ 19/2004: Jurisprudencia S3ELJ 24/2001:

Reforma Tema	Criterio TEPJF	Sentido del criterio
Artículos 41, base V, 116 y 122 Procesos electorales locales	Sí	Serían aplicables, entre otros: Tesis relevante S3EL 094/2004: Jurisprudencias S3ELJ 24/2002: Tesis S3EL 111/2001 Tesis S3EL 048/2002 Jurisprudencia 12/2007 Jurisprudencia 11/2008: Sentencia del 1 de noviembre del 2007, expediente SUP-JRC-375/2007, de la cual derivó la Tesis XXIII/2008.
Artículo 108 Responsabilidades de los servidores públicos	No	

## Derechos de los militantes contra actos de los partidos políticos

1. Las jurisprudencias: "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. PROCEDE CONTRA ACTOS DEFINITIVOS E IRREPARABLES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS", y "MEDIOS DE DEFENSA INTERNOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE DEBEN AGOTAR PARA CUMPLIR EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD"<sup>9</sup> sostienen que los partidos políticos deben tener la garantía de la tutela judicial efectiva, de modo que el juicio ciudadano procede en contra de los actos o resoluciones de los órganos partidarios que los afecten, para lo cual deben agotarse previamente las instancias o mecanismos previstos en la normativa de los partidos para la defensa de los derechos de los afiliados, a efecto de respetar la capacidad organizativa de dichos institutos y la libertad de asociación.<sup>10</sup>

Es clara la incidencia de dichos criterios en la reforma que se hizo a los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, inciso f) de la Constitución, así como sus correlativos de las leyes Orgánica del Poder Judicial de la Federación [189, fracción I, inciso e) y 195, fracción IV, inciso d)] y General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral [artículos 2 párrafo 2, 10 párrafo 1, inciso d), 80 párrafo 1, inciso g) y párrafo 3], en los cuales se establece esencialmente que las autoridades electorales sólo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que expresamente señalen las leyes, una vez que se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos.

Como complemento de lo anterior, la jurisprudencia 11/2007, del rubro "PER SALTUM. EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO DEBE PROMOVERSE DENTRO DEL PLAZO PARA LA INTERPOSICIÓN DEL MEDIO DE DEFENSA INTRAPARTIDARIO U ORDINARIO LEGAL", prevé como condición de la impugnación directa ante los tribunales la demostración de

<sup>9</sup> Publicadas como tesis S3ELJ 03/2003 y S3ELJ 04/2003, en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*.

<sup>10</sup> Vale mencionar que este criterio da cuenta de una evolución en el criterio del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de tutelar los derechos políticos de los militantes, sin menoscabo alguno al principio de autodeterminación de los partidos políticos. Véanse al respecto las tesis de jurisprudencia del rubro "JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES IMPROCEDENTE CONTRA ACTOS Y DE PARTIDOS POLÍTICOS" editada en la p. 118 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002* (actualmente interrumpida), y la tesis relevante "DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. SU VIOLACIÓN POR PARTE DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO SÓLO FACULTA AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL A IMPONER LA SANCIÓN CORRESPONDIENTE, SINO QUE LO CONSTRIÑE TAMBIÉN A RESTITUIR AL AFECTADO EN EL GOCE DEL DERECHO VIOLADO", en la p. 492 de la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005* (también superada).

la subsistencia del derecho de acción. Es decir, el medio impugnativo jurisdiccional debe intentarse en el plazo previsto para hacer valer el recurso o medio de defensa intrapartidario.

La relación de este criterio con la reforma electoral se advierte respecto de las modificaciones a los artículos 10 párrafo 1, inciso d) y 80 párrafo 1, inciso g) y párrafo 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. En éstos se reitera la determinación de que el Tribunal sólo podrá conocer del juicio ciudadano en contra de actos o resoluciones de los partidos políticos cuando se hayan agotado las instancias internas de solución de conflictos, a menos que no sean viables o idóneas para reparar la violación.

## Disolución de partidos políticos

La jurisprudencia del rubro "REGISTRO DE PARTIDO POLÍTICO. SU PÉRDIDA NO IMPLICA QUE DESAPAREZCAN LAS OBLIGACIONES ADQUIRIDAS DURANTE SU VIGENCIA"<sup>11</sup> explica que al cancelarse el registro de un partido político se pierden todos los derechos y prerrogativas otorgadas en la ley, pero no se cancelan ni suprimen las obligaciones o responsabilidades derivadas de su actuación, como la de rendir informes del manejo y las relacionadas con la aplicación de los recursos.

Además, en los precedentes de los recursos de apelación SUP-RAP-36/2005 y SUP-RAP-37/2005, promovidos por los partidos del Trabajo (PT) y de la Revolución Democrática (PRD) se estableció que la totalidad de los bienes adquiridos por un partido político, con recursos públicos o privados, ingresan a su patrimonio y como un todo deben ser considerados cuando se actualizan los supuestos jurídicos para su liquidación. También se estimó que puede utilizarse el Programa de Resultados Electorales Preliminares (PREP) como indicador de la posible pérdida del registro de los partidos para implementar medidas de carácter precautorio, como intervenir su administración.

Estas determinaciones se recogieron en las reformas de los artículos 41, fracción II, c), tercer párrafo y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución, en los que se estableció que la ley fijará el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos

que pierdan su registro y los supuestos en los cuales sus bienes o remanentes serán adjudicados a la Federación. En el ámbito federal, esa regulación se encuentra en el artículo 103 del COFIPE.

## Denigración y calumnia

El criterio jurídico sustentado en la tesis relevante "CAMPAÑAS ELECTORALES. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL VERACRUZANO TIENE ATRIBUCIONES PARA HACERLAS CESAR O MODIFICAR, SI CON ELLAS SE VIOLAN LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD O IGUALDAD EN LA CONTIENDA"<sup>12</sup> y al resolver distintos recursos de apelación, como los recursos de apelación SUP-RAP-17/2006, SUP-RAP-34/2006 y SUP-RAP-36/2006 explican que en las campañas políticas los partidos deberán abstenerse de hacer expresiones denigrantes en contra de las instituciones, de otros partidos, o que calumnien a los candidatos o a cualquier persona, porque se afectan los principios rectores de la contienda comicial, situaciones que autorizan al instituto encargado de las elecciones a proveer en el ámbito de sus atribuciones las medidas necesarias para reparar y hacer cesar la propaganda irregular.

La jurisprudencia explicó que la propaganda política debe cumplir los objetivos fijados en la ley, por lo que no debe contener expresión alguna que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos. Se determinó, además, que el Instituto Federal Electoral está facultado para adoptar medidas urgentes para retirar esos mensajes, a efecto de garantizar la limpieza de los comicios, salvaguardar los principios de equidad y legalidad del proceso electoral.

La posición del órgano jurisdiccional se reflejó en la reforma del artículo 41, fracción III, apartados

<sup>11</sup> Tesis número S3ELJ 49/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 284-285.

<sup>12</sup> Publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, tesis relevantes, pp. 376-378.

C y D, de la Constitución, según el cual en la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. Se facultó al Instituto Federal Electoral a sancionar el incumplimiento de esa disposición mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, entre otras consecuencias legales.

A su vez, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se determinó cómo debía ser la propaganda electoral de los partidos políticos y candidatos, al tiempo que se prohibieron los contenidos denostativos a los que se ha hecho referencia.<sup>13</sup> No obstante, en el Código comicial se previó como consecuencia jurídica la sanción de los actores políticos que infringieran esas normas, mediante la instauración de procedimientos administrativos.

El criterio adoptado por el Tribunal Electoral explica, conforme a la interpretación que realizó, que la propaganda electoral realizada en contravención a la norma ordinaria, no sólo genera responsabilidad de su autor, sino además atenta en contra de los principios rectores de los procesos comiciales, pues incide negativamente en la equidad y la legalidad de las elecciones, así como en la libertad del voto.

Dicho análisis jurídico fue coincidente con la percepción material de los actores de los procesos electorales que se quejaron ante el Tribunal Electoral de dicha propaganda. De esta manera, ante la necesidad de establecer reglas claras para garantizar un proceso electoral limpio, de dotar de certeza y seguridad jurídica a los contendientes, resulta explicable que ante la gravedad de la irregularidad y la dimensión que a tales actos se dio en los criterios emitidos por el Tribunal, ahora se haya insertado la prohibición de ese tipo de propaganda irregular en la ley fundamental del país.

## Procedimiento sancionador especial

Otro criterio relacionado con el tema anterior se encuentra en la jurisprudencia 12/2007, "PROCEDIMIENTO SUMARIO PREVENTIVO. FACULTAD DE LA AUTORIDAD ELECTORAL PARA INSTAURARLO". En ésta se insiste en que la autoridad administrativa electoral tiene facultades implícitas para vigilar el debido desarrollo de los procesos comiciales. Por ende, puede instaurar procedimientos abreviados para cesar situaciones contrarias a derecho que atenten en contra de los principios rectores de las elecciones.

Hasta antes de la modificación constitucional, no estaba previsto en la ley electoral federal un procedimiento mediante el cual el Instituto Federal Electoral pudiera ejercer ese control. En la jurisprudencia aludida, la opinión del Tribunal fue en el sentido de que tal omisión no podía constituir un obstáculo para cumplir el deber de vigilar y controlar la actividad en

---

<sup>13</sup> Artículos 38, párrafo incisos j) y p); 182, párrafo 4; 185, párrafo 2; 186, párrafo 2, y 269, párrafo 2 inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente hasta el 14 de enero de 2008.

los procesos electorales, pues basta con seguir uno en forma breve, en el cual se observaran las formalidades esenciales para cumplir con la garantía de audiencia de las partes, para decidir lo pertinente.

Tal criterio se adoptó por el Legislador Federal en el COFIPE, ya que en la reforma legal se rediseñó el régimen sancionador electoral y disciplinario, al tiempo que se establecieron nuevos procedimientos, entre ellos el especial, para los actos producidos dentro de los procesos electorales, vinculados con la propaganda. En apego al espíritu de la jurisprudencia del Tribunal, la característica esencial del procedimiento especial es la brevedad y agilidad de su tramitación, con miras a constituir una herramienta eficaz que permita corregir las posibles infracciones y sanear la elección.

## Nulidad de la elección

Una de las jurisprudencias del Tribunal más reconocidas y controvertidas es la Tesis S3ELJ 23/2004, bajo el rubro "NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación de Tabasco y similares)".<sup>14</sup> En ésta se estableció la causal abstracta de nulidad de las elecciones. El órgano jurisdiccional explicó que los procesos electorales están regidos por principios de orden constitucional a través de los cuales se determina cómo deben ser las elecciones y cómo ha de ejercerse el voto. Por tanto, cuando tales directrices no se cumplen o son vulneradas de manera grave y determinante, ha lugar a la anulación de la elección.

Contrario a los casos anteriores, este criterio jurisdiccional no fue compartido por el Poder Legislativo. En la reforma al artículo 99, fracción II, de la Constitución se estableció que las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes. En congruencia con tal disposición, en los numerales 56, párrafo 1 inciso h) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se determinó que en las sentencias de los juicios de inconformidad podrá declararse la nulidad de la elección presidencial cuando se actualicen los supuestos del Título Sexto de las nulidades, del Libro Segundo de dicho ordenamiento. Es decir, no se incluyó la hipótesis de nulidad por la vulneración de los principios constitucionales de los comicios.

## Control constitucional

Previo a la reforma constitucional existía una divergencia de posturas respecto a las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para inaplicar leyes. Mientras para algunos en México existía un control concentrado de la constitucionalidad de las leyes<sup>15</sup> y, por tanto, el Tribunal Electoral no podría pronunciarse respecto de la constitucionalidad de las leyes.<sup>16</sup> Para otros, el Tribunal sí tenía dichas facultades, toda vez que se trata de un órgano con jurisdicción constitucional.

<sup>14</sup> Editada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 200-201.

<sup>15</sup> Al respecto, revisar el Criterio 2/2002 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el que se estableció que el Tribunal carece de competencias para inaplicar leyes.

<sup>16</sup> Véanse las jurisprudencias del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los rubros: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES"; "LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE

INCONSTITUCIONALIDAD" y "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN".



Al respecto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación encontró que tenía atribuciones para inaplicar leyes, cuando de su análisis se advirtiera que su contenido fuera contrario a la Constitución. Si bien la norma seguiría formando parte del sistema jurídico, carecería de validez para aplicarse en el caso. Su criterio quedó consignado en numerosas jurisprudencias y tesis relevantes.<sup>17</sup>

En la reforma electoral en materia constitucional del 2007, el Legislador Federal hizo eco de la ratificación expresa consignada en la Carta Magna, al ratificar al Tribunal Electoral la potestad del control constitucional de las leyes de la materia. De ese modo, en la reforma de la ley fundamental se dispuso expresamente en el artículo 99, que sin perjuicio de lo dispuesto en su artículo 105, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución y que las resoluciones dictadas en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto.

Adicionalmente, el Legislativo validó lo que ya había expuesto la jurisprudencia del Tribunal acerca de la inconstitucionalidad del escrito de protesta exigido en el párrafo 2 del artículo 51 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por lo que derogó dicha disposición. Con ello se evitó la subsistencia de un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad que había sido declarado inválido por violar la garantía de acceso a la jurisdicción del Estado, que tutela el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

---

<sup>17</sup> "ESCRITO DE PROTESTA, SU EXIGIBILIDAD COMO REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, ES VIOLATORIO DEL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS". Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 14-15, Sala Superior, tesis S3ELJ 06/99; "FINANCIAMIENTO PÚBLICO LOCAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE NUEVA CREACIÓN TIENEN DERECHO A RECIBIRLO (LEGISLACIÓN DE COLIMA)". Revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, p. 15, Sala Superior, tesis S3ELJ 11/2000; "LEGISLATURAS LOCALES. ALCANCE DEL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, TERCER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PARA EFECTOS DE SU INTEGRACIÓN". Sala Superior, S3ELJ 08/2002.; "REGIDURÍAS POR REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. SU ASIGNACIÓN NO DEBE ESTAR SUJETA A QUE EL PARTIDO POLÍTICO REGISTRE PLANILLAS CUANDO MENOS EN DIEZ MUNICIPIOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE COAHUILA)". Revista *Justicia Electoral* 2001, suplemento 4, pp. 30-31, Sala Superior, tesis S3ELJ 20/2000; "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES". Revista *Justicia Electoral* 2000, suplemento 3, pp. 21-23, Sala Superior, tesis S3ELJ 05/99; "DIPUTADOS DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LA CONFORMACIÓN DE LA LISTA DE CANDIDATOS CON BASE EN EL PORCENTAJE DE VOTACIÓN EN CADA DISTRITO UNINOMINAL, NO CONTRAVIENE EL ARTÍCULO 116, FRACCIÓN II, PÁRRAFO TERCERO, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA)". Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, pp. 59-60, Sala Superior, tesis S3EL 049/2001, y "REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. OBLIGACIÓN Y FACULTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS". Revista *Justicia Electoral* 2002, Tercera Época, suplemento 5, p. 137, Sala Superior, tesis S3EL 122/2001.



## Fiscalización de los recursos de los partidos políticos

Otro criterio del Tribunal, hoy traducido a ley, se relaciona con el tema de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las tesis siguientes: “SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN”<sup>18</sup> y “SECRETO BANCARIO. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE REQUERIR INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CUANDO LA INVESTIGACIÓN SE RELACIONE CON RECURSOS PRIVADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.<sup>19</sup>

La reforma acogió esta doctrina emanada del órgano jurisdiccional que reconocía atribuciones al Instituto Federal Electoral para requerir información relacionada con los recursos de los partidos políticos. En las modificaciones a los artículos 345, párrafo, inciso a) y 347, párrafo 1, inciso a), 354 párrafo 1, incisos d), y 355 del COFIPE; así como en el numeral 117 de la Ley de Instituciones de Crédito,<sup>20</sup> expresamente se faculta al Instituto Federal Electoral a requerir cualquier información que estime necesaria para la integración de las quejas y en su caso imponer sanciones. En contraparte, se crea la obligación de proporcionar la información a cargo de las personas físicas o morales, de las autoridades o servidores públicos de cualquiera de los poderes de la Unión, de los poderes locales, de los órganos de gobierno municipales, del Distrito Federal, órganos autónomos y de cualquier otro ente público.

## Candidaturas independientes

La posibilidad de los ciudadanos a postularse como candidatos a puestos de elección popular al margen de los partidos políticos ha sido objeto de controversias a nivel federal y local. Las opiniones antagónicas son: a) Sólo los partidos políticos pueden postular candidatos a los cargos públicos porque tienen el monopolio constitucional al respecto, y b) La postulación de candidaturas no es exclusiva de los partidos políticos, ni existe restricción en la Constitución de los candidatos independientes.

Al respecto, el TEPJF ha emitido los criterios siguientes: “CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA NEGATIVA DE REGISTRO CON BASE EN UNA DISPOSICIÓN LEGAL QUE ESTABLECE QUE SÓLO LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN DERECHO A POSTULAR CANDIDATOS, NO VIOLA LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NI LOS TRATADOS INTERNACIONALES (Legislación de Michoacán)”<sup>21</sup> y “CANDIDATOS. LA CONSTITUCIÓN FEDERAL NO ESTABLECE LA EXCLUSIVIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS PARA SU POSTULACIÓN”.<sup>22</sup>

La opinión fundamental establecida en dichas tesis es que no existe el monopolio de los partidos para postular candidatos, porque en la Constitución no se da dicha exclusividad. Sin embargo, como el derecho a ser

<sup>18</sup> Tesis S3ELJ 01/2003, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 296-298.

<sup>19</sup> Tesis relevante S3EL 164/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, p. 922.

<sup>20</sup> Esta última data de 30 de diciembre de 2005.

<sup>21</sup> Tesis S3EL 048/2002, publicada en la *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 394-395.

<sup>22</sup> Tesis S3EI 081/2002, *op. cit.*, pp. 387 y 388.

votado no es absoluto, sino que puede tener restricciones que la propia Carta Magna autoriza, en tanto no sean desproporcionadas, irracionales, injustificadas, que no priven en su esencia el derecho de que se trate, puede la legislación electoral secundaria prever como limitante que sólo los partidos postulen candidatos.

La reforma constitucional del 2007 no incluyó de manera expresa alguna restricción en el ámbito federal para la postulación de los candidatos independientes, pero sí lo hizo para los estados, ya que en el artículo 116, fracción IV, inciso e) se prevé que en las leyes de las entidades se garantizará que los partidos políticos “tengan reconocido el derecho exclusivo para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular”, salvo tratándose de elecciones de comunidades indígenas.

En la elección presidencial del 2006, distintos ciudadanos pretendieron contender en los comicios como candidatos independientes. El caso de uno de ellos llegó a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual, al resolverlo, determinó que el Estado Mexicano no violó los derechos fundamentales del ciudadano para acceder a los cargos de elección popular, por el hecho de no reconocer de manera expresa las candidaturas independientes. La Corte encontró que existía una violación por no regularse en las leyes secundarias el medio de control constitucional para reclamar la afectación de esta clase de derechos.<sup>23</sup>

## V. Dilemas actuales

A los pocos meses de aprobada la reforma constitucional en la materia, el Tribunal Electoral ha debido dirigir parte de su actividad jurisprudencial a interpretar y establecer criterios de los preceptos modificados.

Es inevitable que así sea. El dinamismo de la materia electoral hace necesaria la interpretación de la norma. Conforme se van aplicando las nuevas disposiciones, la realidad social demuestra que jamás la imaginativa del hombre logrará prever todo lo que puede presentarse para consignar la hipótesis en una norma, así que necesariamente seguirá siendo la jurisprudencia fuente formal y material del derecho electoral.

La aplicación de las normas constitucionales y ordinarias de nuevo cuño ha llevado al Tribunal a su estudio e interpretación para determinar cómo deben ser entendidas.

A continuación se presentan algunas de las primeras actuaciones del TEPJF para dirimir dilemas que se encuentran presentes en la legislación electoral modificada.

---

<sup>23</sup> Ver sentencia de 6 de agosto de 2008, Corte Interamericana de Derechos Humanos caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos.

## Religión y procesos electorales

Uno de los criterios nuevos se asentó en el denominado caso Yurécuaro, consistente en la nulidad de una elección municipal del estado de Michoacán, por violentarse de manera directa un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El 23 de diciembre de 2007, se dictó sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-604/2007, promovido por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de una resolución<sup>24</sup> del Tribunal Electoral del Estado de Michoacán, donde anuló la elección municipal de Yurécuaro, por haberse realizado campaña electoral con símbolos, expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso.

Los actores en el juicio de revisión constitucional cuestionaron la decisión por considerar, que la ley local no prevé como causa de nulidad la circunstancia aducida por el tribunal estatal. Desde su perspectiva, ello contraviene la prohibición del artículo 99, párrafo cuarto, fracción II, de la Constitución Federal, de invalidar comicios, sino por causas expresamente señaladas en la ley.

Sin embargo, la Sala Superior del Tribunal Electoral estimó conforme a derecho la nulidad cuestionada, porque el artículo 130 de la Constitución Federal establece el mandamiento de no involucrar las cuestiones religiosas en el ámbito público del Estado, mandato conocido como principio histórico de separación Iglesia-Estado. Se consideró que, particularmente en

el ámbito electoral, debe privar el principio de laicidad, pues la ingerencia de factores religiosos puede incidir negativamente en la libertad del sufragio o en el principio de equidad, ambos elementos necesarios para legitimar la renovación de los poderes públicos.

En esa virtud, como tal disposición constitucional tiene carácter de ley suprema y debe ser observada plenamente, entonces la violación directa del artículo 130 citado contamina el proceso electoral, al grado que no puede surtir efectos jurídicos, de modo que la invalidación de la elección se ajusta al orden jurídico de la ley fundamental.

## Agotamiento de las instancias internas de los partidos políticos

Un asunto novedoso que fue resuelto por el Tribunal Electoral requirió la interpretación de la fracción V del artículo 99 de la Constitución, recién modificado, en la cual se establece que la impugnación de los actos de los partidos políticos sólo procederá cuando se hayan agotado las instancias internas de resolución de conflictos.

En efecto, el 5 de marzo de 2008, se resolvieron los juicios ciudadanos SUP-JDC-113/2008 y SUP-JDC-114/2008 acumulados, promovidos por distintas personas en contra de actos del Partido Socialdemócrata.<sup>25</sup> Si bien la normativa interna del instituto político admite la presentación de recursos de revisión,<sup>26</sup> los afiliados impugnaron los actos de manera directa ante el Tribunal Electoral.

En este caso se justificó la procedencia de los juicios al interpretar el numeral de la Constitución invocado, en relación con el artículo 27, apartado tercero, inciso g) del COFIPE y el principio fundamental del debido proceso, relativo a la imparcialidad de los órganos encargados de dirimir las controversias de los partidos políticos. En este asunto, varios de los integrantes de tal órgano habían participado en la emisión de los actos reclamados, lo cual entraña que de agotar el medio de impugnación interno tendrían la calidad de juez y parte en el conflicto, lo que a su vez afectaría la garantía de la imparcialidad que debe privar en dichos procedimientos. De ahí que el Tribunal estimó innecesario promover el recurso partidista.

<sup>24</sup> Esta sentencia recayó sobre los juicios TEEM-JIN-049/2007 y TEEM-JIN-050/2007 acumulados.

<sup>25</sup> Los actos reclamados en esos asuntos eran relacionados con la convocatoria de 27 de febrero de 2008, a la Primera Asamblea Ordinaria en los estados de Baja California, Colima, Nayarit, Puebla, Guanajuato, San Luis Potosí, Sonora, Zacatecas, Sinaloa, Yucatán, para la designación de los representantes de los Comités de Acción Política del Partido Socialdemócrata.

<sup>26</sup> Artículos 18 y 19 del Reglamento de la Comisión de Ética y Garantías del Partido Socialdemócrata.

## Procedimiento sancionador especial

Otro caso reciente tiene que ver con el alcance de los procedimientos especiales de sanción que se incluyeron en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a los cuales ya se ha hecho referencia.

Recordemos que la reforma constitucional estableció el imperativo de que la propaganda política o electoral difundida en los medios de comunicación social esté exenta de expresiones que denigren a las instituciones y partidos políticos o que calumnien a las personas. Para sancionar la inobservancia del precepto se fijó la necesidad de un procedimiento expedito, mismo que quedó establecido en el COFIPE que —a partir de la reforma electoral— reguló el procedimiento especial sancionador respecto de las infracciones en propaganda electoral que se difunda en radio y televisión durante los procesos comiciales.

Al respecto, el Tribunal Electoral consideró necesario definirse respecto a la difusión de ese tipo de mensajes fuera de los procesos electorales. Consideró que el procedimiento especial sancionador es adecuado, especialmente si se advierte que la propaganda está dirigida a posicionar a alguna persona o partido para futuros procesos electivos. Esto evidentemente incrementa el alcance de la norma, al cubrir una situación de hecho que no fue considerada expresamente en la legislación.

Tal criterio se contiene en la jurisprudencia 10/2008, con el siguiente rubro: "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. ES LA VÍA PREVISTA PARA ANALIZAR VIOLACIONES RELACIONADAS CON PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN".<sup>27</sup>

## Propaganda denostativa

Como se explicó en apartados anteriores, las reformas Constitucional y legales en materia electoral del 2007 y 2008 dispusieron que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos políticos no deberán incluirse expresiones que denigren a las instituciones o a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Como era previsible, al poco tiempo de modificarse la norma, el Instituto Federal Electoral debió resolver asuntos de esa naturaleza, mismos que fueron remitidos a la autoridad jurisdiccional federal para resolver en última instancia.

Así, el 20 de agosto de 2008, el Tribunal Electoral resolvió los asuntos SUP-RAP-108/2008 y SUP-RAP-118/2008 y SUP-RAP-119/2008, promovidos por los partidos políticos Acción Nacional (PAN) y de la Revolución Democrática (PRD), en contra de resoluciones del Instituto Federal Electoral, en las cuales califica el contenido de la propaganda de los partidos políticos para constatar si se encuentra ajustada a la ley.

El criterio de la sala Superior en cuanto a este tema fue que la libertad de expresión en materia política electoral debe ser entendida en una

---

<sup>27</sup> Aprobada el 18 de septiembre de 2008.

mayor amplitud, atendiendo a la naturaleza de los procesos comiciales, en los cuales la campaña de los partidos políticos es por naturaleza crítica y propositiva, para que los ciudadanos puedan conocer ampliamente las circunstancias positivas y negativas que rodean a los candidatos, así como a los partidos políticos, lo mismo que de sus ofertas políticas, a efecto de que estén en condiciones de ejercer su derecho de voto informado.

En esa virtud, se decidió que la crítica fuerte o la manera en la cual cada candidato o partido puede externar su posición respecto de la actividad de las autoridades o de los actos políticos, quedan comprendidos en la libertad de expresión, sin rebasar los límites de la dignidad y la honra. Por ende, el Tribunal consideró que la propaganda que así se realice no puede ser considerada contraria a la ley.

De este ejercicio interpretativo resultó la jurisprudencia 11/2008,<sup>28</sup> "LIBERTAD DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. SU MAXIMIZACIÓN EN EL CONTEXTO DEL DEBATE POLÍTICO."

### Suspensión de derechos político-electorales

En un caso reciente, un ciudadano solicitó a la autoridad administrativa electoral la Credencial para Votar, petición que le fue denegada por estar sujeto a proceso penal seguido ante un juzgado del estado de Puebla, en el cual se había dictado auto de formal prisión en su contra, por un delito culposo que podría ser sancionado con pena de prisión. Este fue el motivo por el cual se denegó la solicitud, con fundamento en

el artículo 38, fracción II de la Constitución, según el cual, los derechos o prerrogativas de los ciudadanos se suspenden por estar sujeto a un proceso criminal por delito que merezca pena corporal, a contar desde la fecha del auto de formal prisión.

La Sala Superior del Tribunal Electoral resolvió (en el expediente SUP-JDC-85/2007)<sup>29</sup> que debería otorgarse la credencial porque no operaba la suspensión de derechos aducida. Conforme con lo previsto en los artículos 14, 16, 19, 21 y 102, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 14, párrafo 2 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 11, párrafo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 26 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; y 7, párrafo 5, y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, se determinó que los derechos civiles y políticos de los ciudadanos sólo pueden ser restringidos por sentencia definitiva; no basta estar sujeto a un proceso criminal.

Toda vez que en el caso concreto no había condena al respecto, el Tribunal estimó procedente aplicar a favor del ciudadano el derecho constitucional a la presunción de inocencia.

La ejecutoria generó la tesis XV/200, con el rubro "SUSPENSIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO PREVISTA EN LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 38 CONSTITUCIONAL. SÓLO PROCEDE CUANDO SE PRIVE DE LA LIBERTAD".

En sentido contrario, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de criterios 29/2007, estableció la jurisprudencia 1a./J. 171/2007: "DERECHOS POLÍTICOS. DEBEN DECLARARSE SUSPENDIDOS DESDE EL DICTADO DEL AUTO DE FORMAL PRISIÓN, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 38, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS",<sup>30</sup> en la cual se afirma que la suspensión de derechos en cuestión opera por la sola circunstancia de estar sujeto a un proceso penal por delito que merezca pena privativa de la libertad.

Ante la divergencia de criterios jurídicos, se ha elevado al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la petición para dilucidar la contradicción.

<sup>28</sup> Aprobada en sesión del 18 de septiembre de 2008.

<sup>29</sup> Resuelto en sesión del 20 de junio de 2007. Si bien el asunto se resolvió de manera previa a la reforma electoral constitucional de noviembre de 2007, éste se incluye como dilema actual en razón de la Controversia Constitucional en curso.

<sup>30</sup> Véase el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XXVII, febrero 2008, p. 215, Novena Época.

## VI. Conclusiones

En los últimos años, un número creciente de asuntos relacionados con los comicios del país son remitidos al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su resolución.

Este fenómeno que ha sido considerado como la “judicialización de las elecciones” da cuenta de cómo los partidos políticos, candidatos y ciudadanos han optado por la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos políticos y electorales. Conforme el país fue registrando avances democráticos, los tribunales electorales fueron adquiriendo un papel cada vez más significativo en los comicios federales y locales, pero ello en modo alguno ha significado que la jurisdicción sustituya el papel de los ciudadanos que con su voto deciden quiénes habrán de gobernar. Lejos de suplantar una función que sólo corresponde a los ciudadanos, las sentencias y resoluciones de las cortes electorales del país garantizan que el sufragio sea respetado en las elecciones que se llevan a cabo en la federación, las entidades federativas y los municipios del país.

Pero este crecimiento en la actividad jurisdiccional en materia electoral ha tenido un efecto adicional, pues ha implicado al Tribunal Electoral pronunciarse, discutir, argumentar, resolver y fijar criterios en torno a temas novedosos. Ello ha generado un importante cúmulo de determinaciones y argumentaciones que pueden ser de utilidad para quienes tienen la misión de actualizar la norma comicial.

En efecto, la legislación no contempla todas las hipótesis que pueden causar un conflicto, toda vez que la vida social está en transformación permanente. De ahí que el Legislador periódicamente modifica las normas para hacerlas acordes con la realidad. En tanto ello ocurre, los tribunales —al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento— deben lidiar con aquellos aspectos que no fueron resueltos en la legislación o que no han sido actualizados, de manera que los órganos jurisdiccionales llevan a cabo también una función integradora de normas, a través de la sustentación de criterios novedosos.

Las reformas constitucional del 2007 y legal del 2008, ambas en materia electoral, ilustran esa función de la jurisprudencia como fuente del derecho electoral. El dinamismo de la materia comicial ofrece una oportunidad inigualable para revisar cómo la realidad social obliga a que los órganos jurisdiccionales revisen asuntos no previstos en la norma vigente antes de que el Legislativo esté en condiciones de regular nuevas hipótesis y nuevos supuestos.

De esta forma, el órgano jurisdiccional debió resolver asuntos en temas como la fiscalización de recursos a partidos políticos, la nulidad abstracta de elecciones, el agotamiento de instancias intrapartidarias o las candidaturas independientes que —al momento de la modificación electoral que antecedió a la de 2007— no ocupaban el lugar de la agenda de discusión que tienen en el presente.

Esto evidencia que la jurisprudencia e incluso las tesis relevantes del Tribunal Electoral son fuente del derecho electoral. Al resolver los conflictos y generar las determinaciones que correspondan a cada caso, el órgano jurisdiccional debe interpretar la Ley y discernir el sentido que debe dársele, con lo cual se aporta a la construcción del sistema jurídico electoral y a la evolución del orden democrático del país.

De hecho, a menos de un año de aprobada la modificación constitucional y a los pocos meses de ser reformado el marco legal en materia comicial, el Tribunal Electoral ya se ha pronunciado en torno a aspectos como la propaganda religiosa en las campañas políticas, los derechos políticos de las personas sujetas a proceso penal o las campañas denostativas.

Completa el circuito, posiblemente el conjunto de jurisprudencias, tesis y sentencias emitidas por el Tribunal Electoral y otros órganos jurisdiccionales en materia comicial respecto a preceptos modificados en la reforma electoral 2007-2008 constituyan un acervo útil para las deliberaciones legislativas que, en un futuro, se pudieran hacer al marco normativo para actualizarlo a la realidad social que se presente en el largo plazo.

Posiblemente, el legado más importante de las últimas dos décadas ha sido la construcción de un sistema electoral sólido. El país cuenta hoy con normas electorales robustas, con instituciones encargadas de la administración comicial y de la jurisdicción electoral con atribuciones y características enteramente disímiles de las que imperaban hace menos de un cuarto de siglo y con actores políticos y ciudadanos mucho más comprometidos con el avance democrático del país.

Las reformas electorales constitucionales de 2007 y legales de 2008 ilustraron la constante necesidad de ir actualizando la norma a realidades políticas y sociales en constante cambio. La velocidad, magnitud y profundidad con que las reglas puedan transformar-

se para responder a estos cambios determinarán la vigencia del sistema electoral y el grado con que éste cumpla con las expectativas que la ciudadanía tiene sobre el avance democrático en materia electoral.

Un sistema electoral en transformación permanente como el mexicano representa una ventana de oportunidad para mantener instituciones electorales de vanguardia, pero genera riesgos de involución en el diseño de las reformas o en su implantación. Esos procesos deben realizarse con gran voluntad política, con profesionalismo, con vocación democrática y con mucha responsabilidad.

De ahí la importancia de que el eje conductor de las reformas electorales —la que está en curso pero también las que en el mediano plazo se produzcan— sea el de fortalecer a las instituciones electorales. Es imposible conseguir comicios electorales ejemplares con instituciones débiles, vulnerables o cuestionadas.

El amplio consenso entre partidos políticos que alcanzó la reforma electoral constitucional del 2007 es un buen augurio de su éxito, pues los principales actores del país estuvieron de acuerdo con la necesidad de fortalecer a las instituciones electorales del país para mantener vigente el sistema electoral. La responsabilidad con que estos cambios se implantaron al interior de las organizaciones genera confianza en que los principios rectores de la reforma serán perceptibles desde el proceso electoral intermedio del 2009.

Pero si se ha de seguir fortaleciendo la democracia en el país, habrá que estar pendiente de que en el mediano plazo las reformas se sigan construyendo con el objetivo de fortalecer las instituciones electorales. Un sistema electoral tan reciente y tan complejo como el que los mexicanos han creado requiere de instituciones sólidas para que los procesos electorales sigan dando la legitimidad que sólo el voto popular puede dar al poder político.

# ESTAMPAS DE LA REFORMA

2

El presente texto es una edición de  
diversos artículos que en su momento  
aparecieron en el diario *Reforma*



# Antecedentes

## 1. La iniciativa de los consejeros (2003)

En octubre de 2003, siete de los ocho consejeros electorales y el consejero presidente del IFE enviamos a las dos Cámaras del Congreso una nota en que señalamos la necesidad de realizar una serie de reformas a los ordenamientos en materia electoral que eran fruto de la experiencia de siete años.<sup>1</sup> Por supuesto, otras voces compartían esa perspectiva. No obstante, no fue sino hasta después del agudo conflicto poselectoral que se suscitó en 2006 que el tema se abrió paso de manera incontestable. Era una auténtica necesidad nacional poner al día las normas constitucionales y legales que regulan la contienda comicial para poder arribar a 2009 (nuevas elecciones federales) con un acuerdo básico entre las principales fuerzas políticas del país.

Vale la pena recordar —de manera sintética— el alcance de aquella nota enviada por los consejeros al Congreso.

**1. Gasto y condiciones de la competencia.** Dado que los partidos requieren recursos para su labor, en 1996 se estableció la preeminencia y se incrementó el financiamiento público para tratar de alcanzar tres objetivos: a) transparentar el flujo del dinero, b) equilibrar las condiciones de la competencia y c) intentar que los partidos no fueran rehenes de los grandes grupos económicos o peor aún de bandas delincuenciales. Y en buena medida los tres objetivos se alcanzaron aunque en diferente grado.

En 2003 los problemas eran distintos y tenían que ver con el encarecimiento de las campañas electorales. Está documentado que la mayor parte de los recursos entregados a los partidos terminan en las arcas de la radio y la televisión. Por ello, si se prohibiera la compra de publicidad en esos medios y se estableciera la exclusividad de la propaganda a través de los llamados “tiempos oficiales” se estaría dando un paso fundamental en el abaratamiento de las campañas. Al mismo tiempo se reforzaría la equidad en las mismas. Dos fórmulas menos ambiciosas podían ser alternativas: permitir la compra pero solamente a través del IFE o un modelo “mixto” que ponga topes a la compra de publicidad en radio y TV y lo conjugue con el acceso a través de tiempos oficiales.

### José Woldenberg

Sociólogo y maestro en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Profesor de la Facultad de Ciencias Políticas de la UNAM. Director de la revista *Nexos*. Fue Consejero Ciudadano del IFE de 1994 a 1996 y Consejero Presidente del mismo Instituto de 1996 a 2003. Presidente fundador del Instituto de Estudios de la Transición Democrática. Autor, entre otros libros, de *La construcción de la democracia* (2002) y *Después de la transición: Gobernabilidad, espacio público y derechos* (2006).

<sup>1</sup> José Barragán, Jesús Cantú, Gastón Luken, Alonso Lujambio, Mauricio Merino, Jacqueline Peschard, Virgilio Rivera y José Woldenberg.

Junto a ello —decía el documento de los consejeros— también sería pertinente: a) revisar la fórmula de financiamiento a los partidos porque nada justifica que reciban el mismo monto de recursos en un año de elecciones generales (Presidente, Senado, diputados) que en un año de elecciones intermedias (sólo diputados); b) reducir el tiempo de campaña, c) reglamentar las precampañas para que los partidos rindan cuentas de los ingresos y gastos en las mismas, d) establecer un tope a la explotación de las franquicias postales, e) reglamentar las aportaciones de los militantes a los partidos con un límite y f) establecer un procedimiento de liquidación de los partidos que pierdan su registro para que los recursos públicos no terminen en manos privadas.

**2. Fortalecimiento de la autoridad electoral.** A todos conviene —y sobre todo a los partidos— que el IFE sea un organizador y un árbitro fuerte, con facultades suficientes. Dado que los partidos son maquinarias voraces es imprescindible una autoridad digna de ese nombre. En ese terreno el IFE debería contar con las siguientes facultades: a) ser reconocido como sujeto capaz de plantear controversias constitucionales ante la Corte cuando exista un diferendo con algún poder, y b) tener capacidad para hacer comparecer en el desahogo de las quejas a personas físicas y a representantes de las empresas que hayan realizado transacciones comerciales con los partidos. Además sería pertinente: c) la inclusión del criterio de coordinación obligatoria entre el IFE y los institutos locales en ma-

teria de fiscalización para evitar que transferencias de recursos no sean auditadas y d) la renovación escalonada de los miembros con voz y voto del Consejo General para que la máxima autoridad del IFE combine experiencia y “sangre nueva”.

**3. Para una mejor organización de los procedimientos electorales sería conveniente:** a) rediseñar las fórmulas de votación de los mexicanos en el extranjero, b) desconcentrar los procedimientos administrativos de sanción a los partidos, c) establecer una vigencia legal para la credencial de elector con el fin de mantener actualizado el padrón, d) concentrar en una sola fecha los comicios que se realizan en el país cada año, e) revisar el criterio que impide colocar más de cinco casillas especiales por distrito con el fin de que todos los electores en tránsito puedan votar, f) permitir acceder a una muestra de la documentación electoral con fines de estudio.

Sería atinado además establecer que los partidos que participen en una coalición aparecerán en la boleta de manera diferenciada de tal suerte que los ciudadanos y la autoridad puedan conocer cuántos votos aportó cada uno (para fines de registro y prerrogativas), y fortalecer la hoy reblandecida idea de que las etapas y los actos del proceso electoral son definitivos. Si eso se lograra por la vía del consenso estaríamos ante una reforma electoral trascendente.

De manera sintética esa era la iniciativa que desde el IFE se propuso en el año 2003 pero la reforma del 2007 se realizó en un contexto más demandante.

## II. La reforma constitucional (2007)

Cuando se dio a conocer el proyecto de dictamen de reforma constitucional en materia electoral escribí lo siguiente: “contiene aciertos notables, algunos desaciertos, genera algunas dudas y existe una omisión que debería ser atendida.

### **Aciertos**

Para disminuir el gasto en las campañas y para reforzar la equidad en las mismas se opta por:

- a) Prohibir la compra de publicidad en radio y televisión. Está documentado que lo fundamental del gasto va precisamente a las campañas de spots, lo cual no sólo encarece las contiendas sino que tiende a adelgazar y vulgarizar sus contenidos.
- b) Incrementar de manera sustantiva el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través del tiempo del estado, como única manera de que la prohibición de compra de publicidad no se convierta en una menor visibilidad de los partidos, sus plataformas y candidatos.
- c) Reducir el tiempo de las campañas y fijar el tiempo en que han de celebrarse las precampañas.
- d) Reducir considerablemente el financiamiento a los partidos en ese rubro (lo que no sucede de manera significativa en el financiamiento para gastos ordinarios).
- e) La suspensión de toda propaganda gubernamental durante las campañas.

### **Además resulta convincente:**

- f) La nueva fórmula para calcular el financiamiento público a los partidos, ligándola a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral, lo cual en efecto deja de hacer depender el monto del número de partidos con registro.
- g) Los nuevos límites a las aportaciones privadas para reducir su monto.
- h) Mantener como fórmula del reparto del financiamiento público que 70% sea proporcional a los votos obtenidos en la última elección y 30% de manera igualitaria. Recordemos que en un proyecto previo se intentó que todo el financiamiento se repartiera de manera proporcional a los votos logrados, lo cual tendía a petrificar las desigualdades.
- i) Establecer un financiamiento fijo para ‘actividades específicas’ (aquellas que tienen que ver con las tareas de educación, capacitación, investigación, tareas editoriales, etc.), porque la normatividad anterior (un fondo revolvente) siempre generaba conflicto entre partidos y autoridad.
- j) Establecer una fórmula para la liquidación de los bienes de los partidos que pierdan su registro y para que se entreguen al era-

rio los bienes y recursos remanentes, todo ello con el objetivo de que los recursos públicos no terminan en manos privadas.

- k) La renovación escalonada de los consejeros del Consejo General del IFE y de los magistrados del Tribunal, con lo cual se conjugará siempre experiencia y novedad.
- l) La elevación a rango constitucional de la prohibición de que terceros puedan comprar publicidad durante las campañas electorales. Ello con el afán de no erosionar la equidad en las condiciones de la competencia.
- m) La supresión de la facultad de la Corte para investigar respecto a posibles violaciones del voto popular, dado que para ello está el Tribunal Electoral.
- n) La disposición que manda que no sólo la Sala Superior del Tribunal sino también las salas regionales funcionarán de manera permanente. De igual manera el establecimiento explícito de las causales que pueden llevar a la nulidad de una elección, y la capacidad de atracción de la Sala Superior.
- o) La capacidad de la Corte para decidir en definitiva sobre las contradicciones de tesis que puedan presentarse entre las Salas del Tribunal.
- p) Los cambios al artículo 116 para que las legislaciones locales se encuentren en consonancia con las disposiciones federales.
- q) El mandato para que todas las elecciones que deben celebrarse en un mismo año se lleven a cabo el primer domingo de julio.
- r) Que la propaganda de las entidades públicas deba ser institucional y que en ningún caso contenga 'nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público'.

#### Desaciertos

- s) El establecimiento de una contraloría interna al IFE nombrada desde la Cámara de Diputados. Ese gesto inamistoso olvida además que el IFE es auditado cada año por la Auditoría Superior de la Federación, es decir, que rinde cuentas puntualmente.
- t) Establecer que el IFE, a partir de eventuales convenios con los institutos electorales locales,

podrá organizar los procesos en los estados. Al parecer se trata de la típica negociación que resulta peor que las posiciones extremas originales. El esquema actual (autoridades federales y locales separadas para organizar sus respectivas elecciones) o la pretensión de un Instituto Nacional de Elecciones que organizaría todas son dos modelos claros y funcionales. Pero de aprobarse la nueva disposición tendremos tensiones generadas desde la Constitución. Habrá quienes desde los institutos locales y desde el propio IFE pretendan que este último se haga cargo de las elecciones locales y habrá también en esas instituciones quienes pretendan lo contrario. Total, un llamado desde la Constitución al conflicto permanente.

- u) Se pretende llevar a la Constitución la prohibición de las campañas negativas. Se intenta con ello elevar el nivel del debate... pero será más que difícil para la autoridad establecer con claridad la línea que distingue la crítica válida de la 'expresión denigrante'.

#### Dudas

- v) El derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular asume la necesidad de fomentar un sistema de partidos políticos nacionales como base para la reproducción de la democracia y supone que los partidos —más allá de su denominación— son inescapables como redes organizativas, plataformas de lanzamiento electoral, referentes políticos ideológicos, etc. Si ello es así, en el COFIPE será necesario revisar las fórmulas para la construcción y registro de partidos de tal suerte que aquellos ciudadanos que no se identifiquen con las ofertas existentes tengan la posibilidad de forjar su propio partido.
- w) Dice el proyecto que 'Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley'. Al parecer, esa redacción recoge el malestar (infundado) de los partidos que consideran excesiva la intervención del IFE y el Tribunal en su vida interna. Pues bien, a la hora de reglamentar esa norma será

necesario recordar que los partidos son entidades de interés público y no organizaciones autárquicas y que las autoridades electorales por supuesto que sí pueden velar por los derechos de los militantes de los partidos. Pero en efecto, como lo dice el dictamen, no deberían poder hacerlo violentando la vida interna de los partidos, por lo que se establece como un requisito previo para la intervención de la autoridad que el demandante haya agotado las instancias internas de su partido. Ahora será imprescindible que estas sean expeditas y funcionales.

- x) Se faculta al IFE para ordenar la suspensión inmediata de las transmisiones de radio y televisión que violen la ley. Y por supuesto parece adecuado porque si no existe la posibilidad de que la autoridad ponga un alto a una determinada infracción, toda la normatividad se reblandece. Pero es necesario corregir la redacción para no dar la impresión de que el IFE puede sacar del aire a toda la programación de determinado canal de radio o TV.
- y) Se crea un órgano técnico para la fiscalización de las finanzas de los partidos. Su titular será designado por el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Consejo General del IFE a propuesta del consejero presidente. Se desea sacar esa importante facultad del circuito de los consejeros, pero dado que al final las eventuales sanciones serán aplicadas por el propio Consejo General, su impacto será atemperado (y qué bueno que así sea). Lo que resulta más que pertinente es que se establezca que dicho órgano 'no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal'.

#### Omisión

- z) Como sabemos, el IFE puede entrar en contradicción con algún poder o institución pública, por ello sería pertinente habilitarlo como uno de los sujetos que puede iniciar una controversia constitucional. Dado que la Corte decidió por 6 votos contra 5 que el IFE no tiene esa facultad, sería más que importante incluirlo en la Constitución".<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> *Reforma*, 12 de septiembre de 2007.

### III. La renovación del Consejo General del IFE

Es difícil encontrar un proceso de renovación de un órgano colegiado más tortuoso que el del Consejo General del IFE. Da la impresión que los responsables —por la vía de la negociación— construyeron una auténtica prueba de obstáculos, cada uno más complicado que el anterior. Veamos la obra en cuatro actos.

#### Primer acto

La discusión en torno a la permanencia de los miembros del Consejo que habían sido electos para el periodo 2003–2010. En el marco de un proceso poselectoral polarizado y complejo, las posiciones de los partidos en el Congreso eran, en el inicio, extremas. El PAN por la permanencia y el PRD, PRI, PT y Convergencia por un cambio total.

La operación política, entonces, consistió en tratar de acercar las posiciones extremas. Soy (por si a alguien le interesa) casi un fanático de los intentos por conjugar exigencias y aspiraciones diversas e incluso encontradas. Sé que esa es una de las cualidades de la vida democrática. Pero en ocasiones, los polos son superiores a los resultados de la negociación. Paso a explicarme. Lo óptimo hubiese sido que los consejeros del IFE terminaran su gestión. Ello hubiese permitido el asentamiento de la institución y reforzado el carácter inamovible de esos nombramientos. Pero, en efecto, si cuatro partidos reclamaban su remoción, resultaba difícil no atender esa exigencia. A fin de cuentas, el valor fundamental que modela los trabajos del Instituto es el de la confianza. Pues bien, en esa perspectiva, la segunda mejor opción era la de remover al conjunto de los consejeros y pasar a integrar un nuevo cuerpo colegiado. Con ello la intención de restaurar o reforzar la confianza de todos los partidos hubiese estado claramente en el primer lugar y se hubiese evitado el maltrato innecesario a los consejeros.

Pero la negociación creó una tercera opción: ni se quedan todos ni se van todos. Y el resultado fue peor que el de cualquiera de los extremos: nadie pudo explicar por qué primero salen tres, luego otros tres, y tres se quedan hasta el final. Mala opción, desgastante para los que se quedan y los que salen e incluso para la propia Cámara, pero de todas formas no catastrófica. Podía superarse en las siguientes pruebas.

#### Segundo acto

El método para el nombramiento de los nuevos consejeros. En el intento por dar satisfacción a grupos legítimamente preocupados por el destino del IFE, la Cámara de Diputados diseñó un procedimiento “abierto” para la selección de los relevos. Cualquiera se podía inscribir, los candidatos tenían que escribir un ensayo, serían entrevistados por comisiones, y finalmente se haría la elección. En el papel todo muy aseado y correcto. El pequeño

detalle es que un método como el descrito también sirve para desatar una intensa grilla entre los partidos, candidatos, “ciudadanos desinteresados” y medios. De tal suerte que las descalificaciones *ad hominem*, las versiones más delirantes, las leyendas construidas para golpear al adversario, tendieron a multiplicarse hasta la náusea. Un método como el descrito no puede dejar satisfechos a todos, pero sí sirve para erosionar la fama pública de muchos participantes. Por esa vía resultó —en el imaginario público— que todos los candidatos lo son de algún partido y no —como deben aparecer— del conjunto de los legisladores.

Se olvidó el abecé del asunto: quienes deben —en primerísima instancia— estar de acuerdo y satisfechos de los nombramientos son los grupos parlamentarios que de común acuerdo deben aprobarlos. Eso dice la Constitución y eso reclama el sentido común. Los coordinadores debieron iniciar negociaciones y una vez puestos de acuerdo, invitar a los candidatos, y una vez acordados los relevos, anunciarlos al público. Con ese método se logra lo fundamental: el acuerdo entre los diputados y se evita el “desplumadero”. Además, si los partidos en la Cámara de Diputados forjan un consenso en la materia lo más probable es que el mismo irradie certeza hacia la sociedad organizada.

### Tercer episodio

Las fechas de los relevos. Como se sabe, el Congreso se dio un plazo para el nombramiento de los tres nuevos consejeros (el presidente y otros dos). En el artículo cuarto transitorio nada menos que de la Constitución se estableció la fecha en que deberían estar realizadas esas designaciones. Y sin embargo, la Cámara de Diputados no cumplió con el plazo por ellos mismos fijado.

¿Para qué ponerse un plazo que eventualmente no se va a cumplir? Ello por supuesto erosionó la credibilidad de los operadores y generó un malestar que bien pudo ser evitado.

### Cuarto y último acto

Las fracciones parlamentarias lograron forjar un acuerdo y elegir por consenso al nuevo presidente del Consejo y a los dos consejeros. Ello le inyectó una nueva dosis de confianza al máximo órgano de gobierno del IFE y de alguna manera reparó las averías cometidas a lo largo del proceso.

## IV. Equidad y libertad de expresión

### Los lineamientos

Cuando se conoció el proyecto de ley electoral, en televisión, radio y algunos diarios se extendió un clamor en defensa de la libertad de expresión. Derecho fundamental sin duda y toque fundador de cualquier régimen que se precie de ser democrático.

¿Qué había pasado? Que dueños y comentaristas descubrieron o fingieron descubrir que en el proyecto de nuevo COFIPE se encontraba una disposición que obligaba a una reunión entre el IFE y la Cámara Nacional de la Industria de la Radio y Televisión en la cual el primero presentaría “unos lineamientos generales” aplicables al seguimiento de las precampañas y campañas electorales por parte de los noticieros. A partir de esa intención se generó una ola de opiniones que vieron en tal disposición un intento por coartar la libertad de expresión y pintaron con los colores más tétricos las supuestas motivaciones de los legisladores.

Dada la desmemoria era necesario recordar los antecedentes:

- a) Una disposición similar —casi idéntica— estaba contemplada en el COFIPE desde 1993.
- b) En 1994, 1997, 2000, 2003 y 2006 se llevaron a cabo reuniones similares entre el IFE y la CIRT en donde el primero entregó “lineamientos” buscando que la cobertura de las campañas electorales se hiciera de manera objetiva, profesional, equilibrada, sin invadir la vida privada de los candidatos, etc. Y ello sucedió siempre en un marco de cooperación y comprensión mutua.
- c) Dicha disposición no tiene un carácter coactivo y si algún noticiero no la cumple no hay sanción alguna. Se trata de sugerencias precisamente porque los legisladores no desearon atentar contra la libertad de expresión.
- d) Se trató de una respuesta a la forma más que desequilibrada en que los noticieros de radio y sobre todo de televisión cubrían las campañas. El antecedente era lo que había ocurrido en 1988 cuando los candidatos de oposición a la Presidencia apenas habían sido registrados por los noticieros de televisión. Pablo Arredondo —investigador de la Universidad de Guadalajara— documentó entonces que los dos principales noticiero de la TV (24 horas y Día a día) habían repartido su tiempo de la siguiente manera: PRI 83.14%, “otras noticias electorales” 9.34, partidos de oposición (que eran 6 contando al FDN como uno de ellos) 7.51.<sup>3</sup>

Precisamente para no vulnerar la libertad de expresión es que se diseñó esa fórmula de “llamado” para que los medios colaboraran en el asentamiento de las relaciones democráticas, haciendo una cobertura de las campañas medianamente equitativa. Es más, con posterioridad se in-

<sup>3</sup> Arredondo, Fregoso, Trejo, *Así se calló el sistema. Comunicación y elecciones en 1988*, UdeG, 1991, p. 157.



trodijeron nuevas disposiciones que garantizando la más amplia libertad de expresión tienden a crear un contexto de exigencia a los medios. Así, se estableció que el IFE realizaría un monitoreo del comportamiento de los noticieros y daría periódicamente sus resultados. Se trata de una medición sistemática del tiempo que los noticieros le dan a cada una de las ofertas políticas y que cada dos o tres semanas durante la contienda se dan a conocer al público. Esa medición tampoco acarrea sanción alguna, pero exhibe, hace público el desempeño de los diferentes noticieros de radio y TV. Además, la ley establece que antes de iniciadas las campañas electorales, los concesionarios de radio y TV deben entregar al IFE un catálogo de sus tiempos disponibles y de sus tarifas, para que los partidos puedan conocerlas. Esa norma —que por supuesto en países de larga tradición democrática parecería como innecesaria y que será desterrada dada la prohibición de compra de espacio publicitario durante las campañas—, fue necesaria porque los partidos entonces de oposición, denunciaban que en diferentes medios ni queriendo comprar espacio para su publicidad se les otorgaba. Es decir, que fue útil para lograr que en diferentes canales de televisión y estaciones de radio no se les cancelara a los partidos opositores la posibilidad de hacer publicidad.

Como es fácil observar, esas normas legales fueron diseñadas precisamente para construir condiciones equitativas en la competencia, sin vulnerar la libertad de expresión. ¿O no recordamos que el propio presidente Zedillo reconoció luego de su victoria electoral que la contienda había sido inequitativa? ¿O ya hemos olvidado que por ello la reforma de 1996 puso un énfasis especial en la tarea de edificar condiciones más o menos parejas en la disputa comicial?

De allá venimos y por eso esa normatividad fue necesaria. Quizá el motor principal de los cambios en el comportamiento de los medios no fueron las disposiciones legales, sino los nuevos fenómenos políticos (aunque ambas dimensiones se encuentran anudadas, una retroalimentó a la otra), pero no cabe duda que las normas coadyuvaron a edificar la nueva realidad.

Quizá esos ordenamientos legales ya no son necesarios, ya que hoy los medios por razones de credibilidad y hasta de mercado no pueden (no deben) tener un comportamiento tan faccioso como el de an-

taño. Quizá ese tipo de norma resultaría excéntrico en Suecia o Dinamarca. Pero recordemos también “que lo que no mata engorda”.

## La compra de publicidad

Pero muy pronto la crítica a los lineamientos dejó su lugar a otro tema: la disposición constitucional que refrenda la prohibición para que nadie pueda comprar espacio en la radio y la televisión durante las campañas electorales, desató una interesante e inesperada discusión. Diferentes organizaciones empresariales y un grupo de destacados intelectuales incluso interpusieron distintos recursos de amparo ante tal mandato, bajo la premisa de que viola la libertad de expresión.

Por supuesto que estaban en su derecho, por supuesto que la libertad de expresión es una garantía fundamental sin la cual la democracia es imposible, por supuesto que resulta interesante que el Poder Judicial tenga ahora que pronunciarse en la materia, por supuesto que no tiene sentido desatar una lluvia de adjetivos contra quienes acuden a un expediente jurídicamente controvertible y políticamente cargado de significado. Lo que interesa subrayar es que, en aquellos razonamientos, se evade la cuestión fundamental que llevó a los legisladores a establecer esa veda de compra de publicidad: la búsqueda de equidad en la contienda electoral.

En México fuimos capaces primero de contar con pulcritud los votos y hasta después conseguimos construir condiciones medianamente equilibradas para el desarrollo de las elecciones. Luego de las competidas, tensas y críticas elecciones de 1988, donde fue claro que las instituciones y las reglas electorales tenían un sesgo faccioso, se creó el Instituto Federal Electoral, y en 1991 y 1994 se sumaron correctamente los sufragios, y las impugnaciones en ese terreno resultaron marginales. No obstante, las condiciones en las que transcurrieron dichos comicios fueron marcadamente desiguales e inequitativas. Ese caldo de cultivo inyectaba altas dosis de molestia e irritación entre las fuerzas opositoras que con razón clamaban por un terreno de juego más parejo.

En 1996 esa fue la preocupación central del Congreso que diseñó una serie de normas tendientes a construir un campo más equilibrado. Subrayo la noción de “construir”, porque si se hubiese dejado la contienda al simple ejercicio de la libertad de todos y cada uno de los adversarios aún tendríamos elecciones injustas, desequilibradas.

Las contiendas políticas requieren y reclaman de un mínimo de condiciones para hacerlas posibles, equilibradas y creíbles. No es posible legitimar una elección donde uno de los competidores tenga ventajas abismales sobre el resto de los contendientes. Y ello sucedía en México hasta 1996.

Se puede afirmar sin temor a exagerar que desde la Revolución hasta nuestros días, solamente en cuatro elecciones federales han existido condiciones equitativas (1997, 2000, 2003 y 2006). Antes, uno de los participantes (el PRI), concentraba los recursos financieros y la cobertura en radio y televisión de sus campañas. Y fue necesario diseñar una batería de medidas (unas para apuntalar y otras para limitar) para edificar lo que es un requisito en una disputa democrática: una cierta equidad en la lucha. Esas condiciones no aparecieron como por arte de magia y tampoco fueron resultado del despliegue de las libertades y capacidades de los involucrados, sino que fueron posibles gracias a que desde la Constitución y la ley se incrementó el financiamiento a los partidos y se repartió de forma más equitativa, se diseñaron normas para que la cobertura de las campañas por parte de los medios masivos de comunicación fuera más pareja y se impidió que terceros pudieran irrumpir en las elecciones que desequilibraron el terreno que tanto trabajo costaba emparejar.

Ese es el sentido de la norma. Y quienes la impugnan no deben (ya que sí pueden) desplegar un discurso donde se defiende y apuntala un valor (el de la libertad de expresión) sin hacerse cargo de su necesaria conjunción con otro valor (el de la equidad en las elecciones). Porque es necesario insistir: no existe

ningún valor, ningún derecho, que sea absoluto y no tenga restricciones. Y lo verdaderamente interesante y productivo en el mundo moderno es saber y poder articular valores positivos que en muchas ocasiones resultan contradictorios.

Imaginemos por un momento unos comicios en México en donde cualquiera pudiera comprar espacio en radio y televisión para hacer su propia campaña. Al final de la contienda ¿se podría hablar de una lucha nivelada y legítima?, ¿quiénes se beneficiarían de esa posibilidad? y ¿qué tipo de elecciones serían?

La democracia mexicana es apenas germinal, es un régimen construido después de muy distintas batallas y de operaciones reformadoras sucesivas. Y supuso en el terreno electoral la paulatina edificación de confianza (hoy un poco erosionada) a partir de conjugar valores tales como los de la independencia del órgano administrativo electoral, la equidad en las condiciones de la contienda, la certeza en el desahogo contencioso y otros.

#### **En ese terreno vale la pena hacer una breve historia**

**1995.** Se presenta el informe de la Comisión de Consejeros Ciudadanos del Consejo General del IFE. Dice: “el PRI erogó en 1994 el 71.4% del dinero gastado en los comicios presidenciales... mientras que el PAN gastó el 17.8, el PRD el 6.05, el PT el 1.15...”. En la contienda para senadores, apunta el mismo informe, el PRI gastó el 77% y en la de diputados el 81.2 del total de los desembolsos.<sup>4</sup> Con ese informe, por primera ocasión en la historia del país, un órgano del Estado documenta lo que todo el mundo sabe: las contiendas electorales no son equitativas.

Además, en una medición realizada por Alianza Cívica sobre la cobertura que los dos principales noticieros de televisión (24 horas y Hechos) dieron a las campañas presidenciales, pudimos saber que el PRI había recibido el 32% del tiempo, mientras el PRD el 19.3 y el PAN el 16.7.<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Becerra Ricardo, *et al.*, *La mecánica del cambio político en México*, Cal y Arena, 2000, p. 350.

<sup>5</sup> Trejo D, Raúl, *Mediocracia sin mediaciones*, Cal y arena, 2001, p. 296.

En seis años, la cobertura había cambiado para bien, era mucho más equilibrada que en 1988 (cuando el PRI contó con el 91.71% del tiempo dedicado a las elecciones en los dos principales noticieros televisivos del país), pero aún se detectaban ciertos desequilibrios.

**1996.** Por ello, la asignatura fundamental de la reforma comicial es la de la construcción de un piso básico de equidad en la contienda. Se acepta que para que una competencia electoral sea justa y libre se requiere que las asimetrías en recursos no sean abismales. Los legisladores, entonces, toman dos palancas muy poderosas para equilibrar “el terreno de juego”: 1) el dinero y 2) el acceso a los grandes medios de difusión.

1) Se multiplica el financiamiento público a los partidos, se reparte de manera más equitativa, se diseñan taxativas a las aportaciones de las personas físicas y morales, se establecen con precisión las fuentes de financiamiento prohibidas, se construyen topes a los gastos de campaña, se refuerza la fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos. 2) Se incrementan los tiempos de estado para las campañas, los partidos (que cuentan con más recursos) pueden comprar mucho más tiempo en radio y televisión y el IFE hace monitoreos sistemáticos para informar de la cobertura de las campañas que realizan los principales noticieros de radio y televisión.

**1997, 2000, 2003 y 2006.** Los resultados de dicha reforma aparecen con nitidez en los comicios intermedios de 1997, los primeros en la historia moderna del país en los que se puede hablar de una mínima equidad en las condiciones de la contienda. Pero en el 2000, los beneficios de la reforma de 1996 resultan irrefutables: la coalición Alianza por el Cambio (PAN y PVEM) recibe el 30.2% del financiamiento público, el PRI el 30.3 y la Alianza por México (PRD, PT, CD, PSN y PAS) el 34.1.<sup>6</sup> Y el tiempo que los noticieros de radio y televisión en todo el país otorgan a la cobertura de las distintas campañas es el siguiente: PRI 39.85%, Alianza por el Cambio 27.43 y Alianza por México 20.18. Pero si nos asomamos sólo al Distrito Federal (desde donde se generan los noticieros de televisión con mayor alcance) las cifras son las siguientes: Radio: PRI 31.1%, AC 30.2, AM 21.1; Televisión: AC 30.3%, PRI 27.4 y AM 22.3.<sup>7</sup> Las condiciones de equidad en la contienda, tantas décadas pospuestas, por fin eran una realidad en México.

**2007.** Luego de un proceso poselectoral polarizado y desgastante, los legisladores deciden atender lo que parece ser un clamor general: abaratar las campañas electorales sin erosionar el equilibrio en las condiciones de la contienda. Deciden acortar los tiempos de campaña, reducir el financiamiento público a los partidos destinado a esos menesteres, prohibir la compra de publicidad en radio y televisión estableciendo que la única vía de acceso será la de los llamados tiempos oficiales, llevar a la Constitución la prohibición para que terceros puedan comprar publicidad durante las campañas, suprimir la publicidad gubernamental durante las jornadas previas a los comicios, y además proscribir que con los dineros públicos los funcionarios puedan hacer campañas de autopromoción. De ahora en adelante, las campañas gubernamentales deberán ser institucio-

<sup>6</sup> Becerra, *Ibid.*, p. 523.

<sup>7</sup> Trejo D., *Ibid.*, pp. 447-8.

nales y no podrán destacar ni el nombre ni el rostro del funcionario en turno.

Casi de inmediato se escuchan voces diciendo que entonces los “precandidatos” en connivencia con los concesionarios de radio y TV intentarán darle la vuelta a la ley. Unos con cinismo y otros auténticamente preocupados alertan sobre la posibilidad de que compren espacios en los noticieros para hacer pasar como noticias lo que no es otra cosa que publicidad.

**2008.** La Cámara de Senadores da a conocer los resultados de un estudio sobre la cobertura de los noticieros de TV Azteca y Televisa en el lapso que va del 1 de septiembre al 15 de diciembre de 2007. Enrique Peña, gobernador del Estado de México, tuvo 700 menciones; Marcelo Ebrard, jefe de gobierno del D.F., 449, mientras el senador más nombrado, Manlio Fabio Beltrones sólo salió en 29 notas. “En promedio Peña Nieto apareció en ocho notas informativas por día en los noticieros de ambas empresas (y) Ebrard en cinco...”<sup>8</sup>

¿Estamos ante una profecía autocumplida? ¿Se está acaso vendiendo el tiempo de los noticieros? ¿Será esta la nueva fórmula para dinamitar el esfuerzo por mantener condiciones de la competencia medianamente equitativas?

## Poderes constitucionales y fácticos

Por otro lado, la reforma al generar una nueva relación entre los partidos, el dinero y los grandes medios de comunicación masiva no sólo tiende a abaratar los costos de las campañas, sino eventualmente a redefinir los nexos entre políticos y concesionarios.

El Congreso volvió a mostrar que puede ser un espacio no sólo para la confrontación y el debate sino para la construcción de acuerdos significativos. Pero además, la importancia de la reforma aprobada también reside en otra dimensión: un poder constitucional, el Congreso (más los congresos locales), puso un hasta aquí a los intereses de un poder fáctico. Se escribe fácil, pero muchos afirmaban que la fortaleza del se-

gundo hacía imposible una reforma como la aprobada. ¿Quién no escuchó que los legisladores no se atreverían a tocar los intereses de los medios?, ¿quién no especuló sobre el laberinto de presiones que supuestamente impedía al Legislativo actuar con autonomía?

Esa revaloración de un Poder Constitucional, esa vocación antes petrificada y que ahora se pone en acto quizá también pueda incidir en una nueva relación entre los poderes constitucionales y fácticos. Trato de explicarme: los poderes de facto están ahí y por supuesto que pueden ser legítimos y legales (los hay delincuenciales), pero precisamente por eso deben ser regulados, modelados, por los poderes que según nuestro texto constitucional tienen facultades para hacerlo. Si esa premisa fundamental de la democracia no se cumple (por acción u omisión) entonces se vive una inversión de los postulados que edifican al estado democrático: los poderes fácticos dominan y subordinan a los constitucionales, cuando el “librito” (como en el béisbol) dice que los que construye la Constitución deben regular a los otros.

No fue casual que en el lenguaje de los impugnadores de la reforma desapareciera la noción de Congreso, para atribuir todo el presunto mal de la misma a los partidos políticos. Se trataba no sólo de una ola retórica que pretendía montarse en el muy desgastado prestigio de los partidos, sino de vulnerar la legitimidad de la operación política reformadora al escamotear que la misma era producto del Legislativo de la Unión. Es decir, de un poder constitucional con facultades derivadas del cuerpo normativo que rige al país. La machacona idea de que la “partidocracia” se había amafiado con la finalidad de hacer avanzar intereses que sólo a ella beneficiaban, pretendía ser una cortina de humo para convertir una reforma legítima y constitucional en una iniciativa ilegítima y facciosa.

Si algo se transformó en México en el último cuarto de siglo fue la “estructura del poder”. En el terreno de los poderes constitucionales pasamos de la preeminencia casi absoluta del Ejecutivo que subordinaba al resto a una relación equilibrada y conflictiva entre ellos. Paulatinamente el Legislativo está aprendiendo que su centralidad llegó —en buena hora— para quedarse y que a estas alturas su responsabilidad es intransferible. Sus decisiones por supuesto deben ser vigiladas y juzgadas ya que no son anodinas. Pero no

<sup>8</sup> *Reforma*, 28 de febrero 2008. p. 2.

debemos olvidar que se trata del poder donde mejor se expresa la pluralidad de la nación y donde conviven los representantes de la misma.

## Libertad y responsabilidad de los medios

En materia de libertad de expresión los cambios están a la vista. Bastaría con asomarse a la Hemeroteca Nacional y solicitar los periódicos de hace treinta años y compararlos con los de ahora para corroborar que hoy se realiza una crítica a personas e instituciones que entonces resultaba impensable. En aquellos años el oficialismo —como lente para observar la vida pública— era el pan de todos los días y no era casual que en los principales diarios las ocho columnas fueran similares. El Presidente, la Iglesia, el Ejército eran prácticamente intocables y la falta de libertad hacía que las “filtraciones” fueran los mecanismos a través de los cuales alguna “verdad” aparecía a la luz pública. Por supuesto, existieron periodistas y medios excepcionales, pero eran eso, excepcionales. Había una voz dominante y esa era la del gobierno en turno. Y sin embargo, paulatinamente la diversidad, la crítica, el debate empezaron a infiltrar a los medios. Primero a la prensa escrita, luego a la radio y finalmente a la televisión.

El proceso democratizador que vivió el país reclamó la existencia de medios de comunicación donde la diversidad de corrientes político ideológicas pudiera recrearse y reconocerse. Y la apertura de los medios impulsó y naturalizó la coexistencia de la pluralidad. Se trató de una mecánica virtuosa. Los medios fueron beneficiarios de los tiempos de apertura y democratización y al mismo tiempo fueron acicate —motor— de esas transformaciones. El nuevo equilibrio de fuerzas políticas sería impensable sin medios abiertos a la diversidad y esa nueva realidad en los medios no existiría si no se hubiese desmontado la pirámide autoritaria bajo la cual se procesaba la vida pública. Hoy la crítica se despliega (casi) sin taxativas (salvo la que en muchos casos imponen los propios dueños de los medios), y las opiniones —estridentes, agudas, sarcásticas e incluso groseras— se reproducen de manera rutinaria. Se trata de una auténtica conquista social que hace realidad las disposiciones constitucionales.

Recordemos: “*La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa...*”, dice el artículo sexto y “es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquier materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura... ni coartar la libertad de imprenta...”, subraya el séptimo.

Los problemas hoy se encuentran en otro lado. En el déficit de objetividad, transparencia en las fuentes y excesos de especulación. ¿Existe algún antídoto contra ello? Quizá la información pura y dura.

Quiero pensar que nada contribuirá de mejor manera a superar esos vicios que el acceso a la información pública. La aprobación reciente de una reforma constitucional que garantiza al mismo tiempo el derecho de petición de los ciudadanos y la obligación de informar de parte de la autoridad, puede convertirse en un eslabón sustantivo del círculo virtuoso que erosione buena parte de las rutinas antiprofesionales de los medios. Porque si la información fluye, su acceso se socializa, los ciudadanos (entre ellos los periodistas) explotan de manera consistente su derecho, entonces las espirales de suposiciones, de trascendidos, de grillas, por lo menos estarán acotadas.

Hace algunos meses Héctor Aguilar Camín escribió: “La falta de rigor en el uso de las fuentes de información es el socio mayor de la pereza y de la insolencia profesional del periodista. Es la debilidad mayor que corroe desde sus mismas entrañas artesanales la prensa escrita de México (y no sólo a ella diría yo). Reporteros y redactores, para no hablar de opinadores y columnistas, honran poco y mal el componente fundamental del oficio periodístico que es sustentar los hechos que se narran o se juzgan en fuentes diversas, confiables y transparentes”.<sup>9</sup> Pues bien, el derecho de acceso a la información, los mecanismos diseñados por la Constitución y las leyes y sus instituciones garantes, pueden ser en buena medida una de las fórmulas para remontar esa ola de noticias dudosas, sesgadas, inasibles, acompañadas de comentarios líricos, nebulosos.

---

<sup>9</sup> *Milenio*, 15 de junio 2007.

Quiero pensar (porque no estoy seguro) que existe una correlación positiva entre opacidad informativa y gusto por los “se dice”, “ya se supo”, “creo que” y similares, y que cuando contamos con certezas informativas las tormentas de especulaciones y presunciones tienden a amainar.

Por supuesto, la libertad de expresión es la piedra fundadora del periodismo y de la vida democrática. Sin ella todo lo demás se reblandece. Y todo lo demás quiere decir el resto de las libertades (de asociación, de manifestación, de voto, etc.), los supuestos del régimen constitucional democrático (la división de poderes, la obligación de rendir cuentas por parte de las autoridades, etc.) y la convivencia social se vuelve vertical y autoritaria. No obstante, si bien el autoritarismo conculca la libertad de expresión y con ello uno de los cimientos de la vida democrática, la libertad de expresión—sin información cierta, comprobable— tiende a convertirse en una pantalla que impide ver lo importante y a regodearse con lo insustantivo.

Por ello, como bien dice Aguilar Camín: “Si pudiera corregir una sola de las debilidades de nuestra prensa escrita (y no sólo de ella vuelvo a decir), yo escogería la falta de rigor de las fuentes. Fuentes claras y confiables en todos los géneros del periodismo... impondrían su fuerza de verdad a los hechos y nos permitirían empezar a nadar con rumbo claro en el mar de las incredulidades que, pese a su ostensible libertad, la prensa ha sembrado por años, y cultiva cada día, en sus lectores”.

Los medios explotan hoy su libertad como no lo hacían hace treinta años. El reto ahora es conjugar la más amplia libertad con la responsabilidad.

## En defensa de los partidos

“Sólo por ilusión o hipocresía se puede sostener que la democracia es posible sin partidos políticos.”

*Hans Kelsen*

La reforma constitucional electoral, que sin duda afectó los intereses de los concesionarios de radio y televisión, desató no solamente una reacción de enojo sino un discurso crispado y cargado de antipartidismo. La reforma prohíbe la compra de espacios en radio y televisión, pero de ninguna manera atenta contra la libertad de expresión como han insistido los voceros de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión. La reforma pretende poner un punto final a la transferencia de recursos—sobre todo públicos— hacia los medios para disminuir sensiblemente el costo de las elecciones, y lo que sí impide es la compra de publicidad por parte de terceros en un intento por preservar condiciones medianamente equitativas en la contienda. (Esto último ya estaba prohibido por el COFIPE pero ahora se lleva a la Constitución.)

Del otro lado del espectro político, diversas voces y organizaciones no gubernamentales también han desatado un discurso contra la “partido-



cracia” a la que se acusa de no abrir espacios para la “auténtica” representación de los “ciudadanos”. Vivimos así, por partida doble y por motivos muy diversos, una andanada de críticas a los partidos. Ya sabemos el poco aprecio que generan entre los ciudadanos. Las últimas encuestas no sólo en México sino en América Latina los colocan en los últimos lugares de las preferencias... pero seguir alimentando un discurso “anti-partidos” tiende a erosionar a uno de los pilares de la concepción democrática.

Como afirmaba Kelsen, no hay democracia sin partidos. Y dado que la democracia supone representación y elecciones detengámonos en cada una de esas caras. Supongamos que los 500 diputados y los 128 senadores hubiesen sido electos sin ninguna participación de los partidos (uno a uno) y que entre ellos no existiera liga alguna. Pues bien, aquellos que quisieran que sus propuestas e intereses prosperaran —que se convirtieran en mayoría— estarían obligados a construir lazos de unión con otros de sus compañeros. Ya sea por interés, por coincidencias en el diagnóstico de lo que sucede en el país y/o por intentar hacer avanzar propuestas similares, por afinidad ideológica, o por la simple y estratégica necesidad de ser más que el resto, se empezarían a formar partidos (grupos organizados de legisladores) que tendrían además como derivación virtuosa hacer gobernable a las Cámaras del Congreso.

Supongamos, desde el otro mirador, que una persona quiere ocupar un cargo de elección popular (presidente municipal o de México, diputado local o federal). Para lograrlo se dotará de una propuesta y de un ideario, tejerá una red de relaciones que lo soporte, construirá una mínima organización que le sirva como plataforma de lanzamiento, se convertirá —a querer o no— en un referente del debate político, en suma, acabará construyendo un partido (puede ser un micro-partido, un partido con fines personalistas, un partido coyuntural, pero no podrá escapar... aunque lo llame asociación, liga, club).

De tal forma que si no existieran los mal reputados partidos habría que crearlos simple y llanamente porque en una democracia representativa —no hay de otra— son imprescindibles como “articuladores y aglutinadores de los intereses de la sociedad”, “desempeñan un papel fundamental en la función de la representación, la agregación y la canalización

de los intereses de la ciudadanía” y a pesar de “la crisis de legitimidad por la que atraviesan”, son los que “hacen funcionar a un régimen democrático”. “Los partidos han llegado para quedarse y son parte integral de la democracia”.<sup>10</sup> De tal suerte que si ello es así, lo más importante es generar una regulación eficiente para su construcción y reconocimiento que establezca sus derechos y obligaciones.

La legislación mexicana fomenta y apuesta a la construcción de grandes partidos políticos nacionales: establece las condiciones para su registro, los dota de un buen número de derechos y prerrogativas y también de obligaciones, les confiere la exclusividad en la postulación de candidatos.

Pero una cosa es afirmar que los partidos son inescapables, necesarios, en democracia, y otra muy distinta que los partidos realmente existentes lo sean. Y en esa dimensión tenemos pulsiones diferentes y contradictorias de ese magma amorfo y veleidoso a la que llamamos opinión pública. Veamos.

- a) A pesar de que en cada nueva elección se registran nuevos partidos, los tres grandes (PRI, PAN y PRD) concentran, sin demasiadas variaciones, más del 90% de los votos. Ello, dirían algunos, es prueba de que la mayoría de los ciudadanos se identifican con ellos.
- b) Por otro lado y en sentido contrario, sólo el 20%, en la encuesta de la CEPAL, confía en los partidos, y de manera rutinaria los medios, los comentaristas, los académicos, emiten calificaciones negativas sobre su desempeño. Ello sería prueba, dirán otros, de su deterioro, falta de representatividad, desgaste.

¿Qué hacer entonces? Construir una puerta de entrada eficiente para que aquellas corrientes político-ideológicas o ciudadanos que no se identifiquen con los partidos actuales puedan conformar sus propias organizaciones y contender electoralmente. Por desgracia, el legislador decidió abrir la puerta para el registro de nuevos partidos cada seis años, y no como se contemplaba hasta antes de 2007, cada 3 años.

---

<sup>10</sup> Zovatto, Daniel, *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, UNAM, IDEA, 2006.

## V. Coaliciones

Las coaliciones electorales son connaturales al mundo de la política. Si dos o más partidos desean participar de manera conjunta y postular a los mismos candidatos deben contar con una vía franca para hacerlo.

Hasta antes de 1990 en la ley existía una fórmula expedita para hacer realidad esa posibilidad, las llamadas candidaturas comunes. Dos o más partidos apoyaban a un mismo candidato y los votos de cada uno de ellos se le sumaban al postulado. Esa vía fue explotada de manera sistemática a lo largo de los años por el PRI, el PPS y el PARM. José López Portillo, Luis Echeverría, Gustavo Díaz Ordaz, Adolfo López Mateos fueron apoyados por esos tres partidos, aunque cada uno presentó por separado a sus candidatos al Senado y a la Cámara de Diputados. La primera candidatura del Ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas en 1988 acudió al mismo expediente. El PARM, PPS, PFCRN, que conformaron el Frente Democrático Nacional, y al que al final se sumaría el PMS, construyó una candidatura común, y en muchos distritos y estados cada uno de los partidos lanzó a sus propios candidatos al senado y a la Cámara de Diputados.

El impacto del FDN —su enorme capacidad de atracción y su votación espectacular— fue lo que llevó al PRI y al PAN en 1989–90 a cancelar la vía de las candidaturas comunes y a la construcción de la figura de las coaliciones. Las condiciones para su registro se multiplicaron y no faltó quien dijera que la ley prácticamente las hacía imposibles. Lo primero fue cierto, aunque lo segundo no. A partir de entonces si dos o más partidos deseaban apoyar a un mismo candidato a la presidencia tenían que presentar también a todos los diputados y senadores de manera conjunta, y además aprobar una serie de documentos comunes en sus respectivas asambleas.

No obstante, a pesar de los muy elevados requisitos, las coaliciones fueron posibles. Se demostró que la voluntad política de los partidos podía superar los obstáculos de la ley. Y la mejor prueba de ello es que tanto en las elecciones del año 2000 (PAN-PVEM y PRD-PT-PAS-PSN-Convergencia) como en las del 2006 (PRI-PVEM y PRD-PT-Convergencia) se presentaron diversas coaliciones.

Pero en esos momentos fue claro que las mentadas coaliciones tenían un grave error de diseño: no permitían saber cuántos votos había aportado cada uno de los partidos coaligados. Dado que la ley establecía que la coalición debía aparecer en la boleta con un nuevo logotipo o con los símbolos conjugados de los partidos que se unían en un mismo espacio, los votos no podían diferenciarse, todos eran para la coalición. Ello por supuesto suponía que para fines de registro y de prerrogativas, los propios partidos estaban obligados a pactar en un convenio la fórmula a través de la cual se les asignarían los votos.

Un rodeo: resulta estratégico mantener una puerta abierta para que nuevas opciones políticas —que no se reconocen en las existentes— puedan ingresar al escenario político electoral. Y también resulta pertinente



tener una puerta de salida para que aquellos que no logren un mínimo de adhesiones ciudadanas pierdan su registro y prerrogativas. Hasta ahora ese mínimo necesario es del 2% de los votos. El problema de las coaliciones era precisamente que nadie —ni autoridades ni ciudadanos ni los propios partidos— podía saber cuántos votos había aportado cada uno de los coaligados y si en singular tenía el arraigo necesario para mantener su registro. Lo que obligaba a que fueran los propios partidos los que en muy tortuosas negociaciones establecieran a priori qué porcentaje le tocaría a cada uno de ellos.

La reforma al COFIPE subsana esa deficiencia. Cada uno de los partidos aparecerá en la boleta con su propio emblema y por supuesto los votos se sumarán para el candidato apoyado por ellos. Así, se pavimenta el terreno para que dos o más partidos puedan aparecer de manera conjunta en las elecciones pero conoceremos todos cuál fue el aporte de cada uno. Con ello, mantener o no el registro y las prerrogativas de ley, será de nuevo obra de los electores y no de un acuerdo entre los partidos.

Es más, el nuevo ordenamiento legal permite junto a las coaliciones totales y parciales —ya existentes—, coaliciones en las que sólo se postule de manera conjunta al candidato a la Presidencia (lo que de alguna manera recupera la experiencia de las hasta 1990 llamadas “candidaturas comunes”).

Hasta ahí la ley corrige de manera sustantiva un eslabón mal diseñado que presuntamente permitió (porque nadie lo sabe a ciencia cierta) a algunos partidos sin suficiente apoyo social refrendar su registro amparados bajo el manto generoso de los partidos más grandes.

El problema, sin embargo, era que en un movimiento injustificable se establece que “de así convenirlo los partidos coaligados, el convenio respectivo puede establecer para el caso que alguno de ellos no alcance el mínimo de votación requerido, pero su votación sea al menos del 1%, de la votación obtenida por otro partido —u otros— se asigne a los primeros el porcentaje necesario a fin de que acrediten ese mínimo... Serán los partidos que integren una coalición quienes decidan aplicar o prescindir de esta posibilidad...” (Exposición de motivos del proyecto de nuevo COFIPE). En otras palabras, si los electores no le dan a un partido el 2% de los votos necesarios para man-

tener su registro, entonces el o los partidos mayores, a través de un convenio, podrán completarle la cuota (siempre y cuando haya logrado por lo menos el 1% de los votos). Eran ganas de distorsionar la armonía y transparencia de la fórmula.

No obstante, cuando el asunto llegó a la Suprema Corte, ésta rectificó, y con razón, esa artificial disposición. Con humor lo dijo el ministro José de Jesús Gudiño Pelayo: “Creo que no es razonable que a un partido que no alcanza los votos suficientes por sí mismo para mantener el registro, se le dé una especie de transfusión de votos para mantenerlo con vida. Creo que eso sería muy piadoso, pero no sería constitucional”. Y, en efecto, el 3 de julio la Corte declaró y con razón la inconstitucionalidad de la fracción 5 del artículo 96 del COFIPE.

El propio ministro Gudiño Pelayo dijo: “Coincido en que se declare la inconstitucionalidad de esa porción normativa, debido a que el mecanismo de transferencia de un determinado porcentaje de votos previsto en la norma cuya validez se reclama, vulnera la voluntad expresa de un elector, es decir, de un ciudadano que ejerce el derecho fundamental a votar... a favor de un determinado partido político coaligado, toda vez que su voto puede ser transferido a otro partido político de la coalición que si bien alcanzó el 1% de la votación nacional emitida, no obtuvo el mínimo requerido para conservar el registro...”.

La legislación tal como quedó entonces resultó mejor. Hay una vía de ingreso al escenario electoral (aunque me parece un error que ahora la puerta se abra solamente cada seis años y no cada tres como antes de la reforma del 2007). Todos los partidos tendrán que esforzarse en lograr por lo menos un 2% de la votación si quieren seguir compitiendo y usufructuando los derechos y prerrogativas que se desprenden del registro. Y no importará si van solos o en coalición a las elecciones. En ambos casos tendrán que cumplir con el requisito. Las coaliciones siguen siendo posibles pero de ahora en adelante no serán las direcciones de los partidos las que negocien de antemano los votos que a cada partido deben asignarse después de los comicios, sino que cada partido coaligado tendrá los votos que realmente haya logrado en las urnas. Con ello se restablece un criterio justo y hasta cierta estética, siempre necesaria en la política.

**LAS RAZONES Y  
EL SENTIDO DE LA  
REFORMA  
ELECTORAL  
DE 2007-2008**

**3**

## I. La reforma de 2007-2008 en el contexto de la democratización en México

La Reforma Electoral constitucional y legal de 2007-2008<sup>1</sup> no debe ser entendida con un carácter fundacional. A pesar de sus revolucionarios alcances y ambiciosa perspectiva no constituye un parteaguas que implique una ruptura con el pasado y la inauguración de un nuevo sistema electoral. Para un adecuado entendimiento de la misma, esa reforma debe concebirse como parte de un largo proceso de cambios constitucionales y legales que a lo largo de tres décadas permitieron la democratización del país y encauzaron la consolidación del sistema democrático.

En ese sentido, esta reforma no puede descontextualizarse del proceso de cambio político así como de la paulatina transformación a la que se han sometido las instituciones públicas en el marco de lo que hemos denominado "Reforma del Estado". Sólo si se la entiende como la última operación de esa evolución legal e institucional, pueden comprenderse a cabalidad las razones que le subyacen, así como los temas que la misma aborda y el sentido con el que son enfrentados los problemas que busca resolver. Para decirlo de otra manera, sólo analizando a la reforma en su perspectiva histórica pueden entenderse a cabalidad las soluciones que en ella se proponen y la gran apuesta política que en ella se contiene.

Analizarla aisladamente, por el contrario, supone desnaturalizarla y, así, diluir su significado más evidente que es el de hacerse cargo de una serie de problemas que habían venido gestándose a lo largo de los últimos años y frente a los cuales los cambios buscan ser, abiertamente, una vacuna que inocule sus efectos disruptivos de cara al futuro. Se trata, pues de una reforma que plantea soluciones concretas a los problemas reales de la última década y que, por ello, es motivada por las circunstancias y nuevos desafíos que trajo consigo el proceso democratizador del sistema político.

Desde ese punto de vista, la reforma de 2007-2008 no se distingue, en cuanto a su carácter, del resto de aquellas que la antecedieron. El proceso de democratización, articulado en una larga serie de reformas elec-

### Lorenzo Córdova Vianello

Doctor en Teoría Política por  
la Universidad de Turín, Italia.

Investigador del Instituto de  
Investigaciones Jurídicas y  
profesor de la Facultad de  
Derecho de la UNAM. Miembro  
del Sistema Nacional de  
Investigadores. Integrante del  
Consejo Editorial del TEPJF.

<sup>1</sup> La Reforma electoral en su conjunto implicó la modificación de nueve artículos de la Constitución y, hasta el momento, de seis leyes secundarias. Los cambios constitucionales se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 13 de noviembre de 2007 y a lo largo de la primera mitad del año siguiente se hicieron las adecuaciones legislativas consecuentes. Esas leyes y sus fechas de publicación en el DOF son: el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (14 de enero de 2008), la Ley Orgánica del Congreso General (21 de abril de 2008), la Ley de Instituciones de Crédito (26 de junio de 2008) y, finalmente, la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y el Código Fiscal de la Federación (publicadas todas el 1° de julio de 2008).

torales, no encuentra en ninguna de ellas un momento fundador del cambio político; sino que cada una integra, conjuntamente con las demás, un proceso gradual y continuado que fue enfrentando paulatinamente los problemas que se fueron presentando y que, al cabo, transformó radicalmente la realidad política del país.<sup>2</sup>

Tampoco puede perderse de vista que, con el paso del tiempo, las necesidades políticas que fue enfrentando el proceso democratizador cambiaron. En ese sentido, el proceso de democratización no fue lineal y previsible, sino que ha estado profundamente marcado por los problemas que fueron presentándose paso a paso. Desde ese punto de vista, la Reforma de 2007-2008 es una típica reforma de su tiempo porque, como veremos más adelante, responde a las disyuntivas y a las necesidades que desde 1996 —fecha de la previa gran reforma electoral— se habían venido presentando.

De igual manera, no debe perderse de vista que buena parte de los temas que abordaron las diversas reformas electorales fueron provocados, a su vez, por las modificaciones introducidas por las que las precedieron, así como por las nuevas condiciones que las mismas han producido. Por ello no es inexacto señalar que la agenda de la que se hace cargo la reforma de 2007-2008 está en buena medida dictada por el contexto político generado a raíz de los últimos cambios integrales a la legislación electoral introducidos en 1996.

Con ello no se pretende sostener que la reforma del último año estuvo condicionada exclusivamente

por los cambios previos, y que en ese sentido sea una mera consecuencia de la de 1996. Cada reforma tiene, por supuesto, una identidad y signos distintivos propios; pero también es cierto que el carácter gradual del proceso de transición ha provocado que las sucesivas reformas tiendan en buena medida a perfeccionar y complementar un modelo delineado previamente, con independencia de las novedades (y en ese sentido las apuestas) que distinguen a cada una de ellas. Pongo un ejemplo de lo anterior: la reforma de 1996 apostó exitosamente —en su momento— por un modelo de competencia política basado en condiciones equitativas entre los partidos políticos, con resultados bien pronto evidentes. La reforma de 2007-2008, por su parte, es consecuente con esa apuesta y busca fortalecerla introduciendo un nuevo modelo para que los partidos tengan acceso a la radio y la televisión —que a su vez es su sello distintivo—, perfeccionando las condiciones impuestas una década atrás y procurando, de esta manera, mejorar la “calidad” de la competencia democrática.

Finalmente cabe señalar que, por sus características, los cambios constitucionales y legales del último año pueden presentarse, con plenas credenciales, como la séptima gran reforma electoral de la época de la transición a la democracia en México. En efecto, tanto por los múltiples temas que aborda, como por el número de normas que fueron modificadas y por la trascendencia de los cambios que introduce, está a la par de las grandes reformas que la antecedieron.

---

<sup>2</sup> Un análisis detallado y puntual del cambio político a través de las reformas electorales se encuentra en Becerra, R., P. Salazar y J. Woldenberg, *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*, Cal y Arena, México, 2005 (3ª ed.).

## II. Las razones de la Reforma

Las razones que subyacen a la Reforma de 2007-2008 son múltiples y variadas. Las causas que propiciaron los cambios no se reducen, en estricto sentido, a las insuficiencias o problemas que presentaba el diseño legal electoral y su consecuente necesidad de adecuación a los nuevos retos y circunstancias que plantea esta materia, sino que alcanzan también la relación que media entre el Estado y los poderes privados, los cuales poco a poco habían confrontado y llegado a condicionar—incluso— a los actores políticos y al mismo poder público. Desde ese punto de vista, es probablemente la reforma más diversa en cuanto a sus razones y, consecuentemente, la más ambiciosa en cuanto a sus alcances e implicaciones de las que hasta ahora se habían presentado.

Dicho de otra manera, la Reforma Electoral de 2007-2008 no sólo buscó atender los problemas estrictamente electorales relacionados con los procesos comiciales, con sus actores principales (los partidos), con las condiciones en las que se desarrolla la competencia política entre ellos, con las instituciones electorales y con sus atribuciones; sino que además encarnó una verdadera apuesta de parte de los poderes del Estado para redefinir su relación con los poderes mediáticos, relación que es siempre complicada y tensa, pero que en los años recientes había degenerado a condiciones realmente insostenibles que llegaron a evidenciar una capacidad de sujeción y condicionamiento de las instituciones públicas por parte de los intereses privados de los titulares de las concesiones.

A mi entender, existen tres razones que inspiraron esta reforma: la primera tiene que ver con la necesidad de adecuar el marco normativo e institucional electoral a una realidad política sumamente diferente de la que había inspirado los cambios una década atrás. La segunda responde a las exigencias derivadas del proceso electoral de 2006 el cual colocó a las normas, a los procedimientos y a las instituciones electorales en una situación límite sumamente compleja, disruptiva e incluso peligrosa. La tercera se refiere al papel que los medios electrónicos de comunicación—entendidos como poderes de facto— llegaron a jugar en su relación—tensa y conflictiva— con la política y con el Estado.

Dado que cada una de estas razones es compleja y presenta múltiples aspectos, conviene analizarlas por separado a pesar de que todas ellas guardan nexos de continuidad e influencia recíproca.

### Las deficiencias legales

La Reforma de 1996 nació bajo una pretensión discursiva no menor: la de resolver de manera concluyente y final los pendientes que para mediados de la década de los noventa presentaba el proceso de democratización del sistema político. El mismo Ernesto Zedillo en su discurso de toma de

posesión como Presidente de la República el primero de diciembre de 1994, reconoció la insuficiencia de los avances democráticos, particularmente en lo tocante con las condiciones de equidad en la competencia, y urgió la necesidad de procesar una “reforma electoral definitiva”.<sup>3</sup>

Más allá del sentido retórico de la expresión, ninguna legislación electoral —como lo demuestra la experiencia— puede pretender finiquitar la discusión y, más aún, la revisión y ajuste de las normas que rigen las reglas del juego democrático. De alguna manera, lo que pasó en los años que siguieron a la reforma de 1996, evidencia de manera contundente ese hecho: la vertiginosa dinámica que supone la vida político-electoral provoca con frecuencia que las normas que la regulan se desfazen rápidamente y resulten insuficientes o precarias para cumplir a cabalidad ese fin. La intensidad con la que la lucha por el poder político se desarrolla en los sistemas democráticos contemporáneos implica el surgimiento de nuevos fenómenos no previstos (y en ocasiones imprevisibles) por el legislador, lo que abre la puerta a dilemas legales no menores que pueden provocar complicadas controversias y conflictos que ponen en entredicho la estabilidad democrática. De esta manera, los procesos electorales democráticos, que tienen la finalidad de encauzar la disputa por el poder mediante cauces pacíficos, ordenados y regulados,<sup>4</sup> pueden llegar a convertirse en la fuente misma del conflicto político si las reglas preestablecidas que buscan regularlos resultan insuficientes y no se revisan y actualizan periódicamente.

A diferencia de lo ocurrido hasta entonces, en la década que siguió a la reforma de 1996, los cambios legislativos en la materia electoral fueron mínimos y circunscritos a temas muy particulares. De hecho, todas las reformas que sucedieron a la de 1977 y hasta 1996 sirvieron, en el mejor de los casos, para

normar únicamente un proceso electoral federal cada una: Durante la vigencia de la reforma de 1986 sólo se realizaron los controvertidos comicios de 1988. La reforma de 1989-1990 reguló sólo al proceso de 1991 antes de sufrir adecuaciones de fondo. Las normas introducidas en 1993 tuvieron que ser sometidas a una cirugía mayor en los primeros meses de 1994 para encarar las elecciones presidenciales de ese año, pero no llegaron más allá. La reforma de 1996 de nueva cuenta modificó profundamente el marco normativo aunque, en esta ocasión, las nuevas reglas regularon sin mayores cambios cuatro elecciones (las de 1997, 2000, 2003 y 2006).

En ese sentido, la única de las reformas de la época de la transición que podría equipararse en cuanto a su duración a la de 1996 fue la reforma originaria y desencadenadora del cambio político: la reforma política de 1977. Sin embargo las posibles causas explicativas de una duración similar de las reglas de cada una de esas dos reformas son sin duda diferentes. La más evidente de esas causas tiene que ver con el distinto contexto político presente en cada caso. En efecto, la reforma de 1977, si bien permitió abrir por primera vez el sistema político y llegó a tener un carácter desencadenante, se presentó en una época en la que el dominio hegemónico de un partido sobre todos los órganos del Estado (incluidos los electorales) era prácticamente total, lo que explica que los tiempos del cambio fueran todavía sumamente lentos, pausados y en gran medida controlados por la fuerza política en el poder. La reforma de 1996, por el contrario, se da en un contexto muy diferente y, además, creó condiciones que permitieron que se presentaran de inmediato fenómenos típicamente democráticos como los llamados “gobiernos divididos” (la ausencia de una mayoría parlamentaria afín al titular del Poder Ejecutivo) y la alternancia en los cargos electivos del Estado, en prácticamente todos los niveles de gobierno, fenómenos que, a su vez, complicaron la realización nuevos cambios.

En efecto, la falta de mayorías predeterminadas puede ser una de las razones que explica la ausencia de modificaciones sustanciales a las normas de la reforma de 1996, en virtud de que la generación de consensos terminó por ser más difícil y compleja.

Por otra parte, la falta de cambios también puede atribuirse ese hecho a que, en términos generales,

<sup>3</sup> Zedillo, E., *Discurso de toma de posesión de la Presidencia de México*, 1 de diciembre de 1994.

<sup>4</sup> Bobbio define a la democracia como el conjunto de reglas de procedimiento que tienen la finalidad de producir decisiones políticas con el máximo de consenso y el mínimo de imposición (cfr. Bobbio, N., *Teoría generale della politica*, Einaudi, Turín, 1999, pp. 380 y ss.

los grandes problemas de funcionamiento de la democracia habían sido resueltos con los cambios operados en 1996 (lo que de alguna manera validaría la idea de que pretendió ser una “reforma definitiva”) y que los nuevos fenómenos resultaban intrascendentes para promover un nuevo cambio integral en las normas.

Sin embargo, desde mi punto de vista, ninguna de esas dos razones justifican plenamente la omisión legislativa que por más de una década provocó que las normas electorales quedaran prácticamente intocadas. Ello es así, porque algunos de los problemas que se fueron presentando en los años posteriores a la reforma eran graves y requerían de un tratamiento legislativo para subsanarse adecuadamente y, además, sobre muchos de ellos existían diagnósticos compartidos y, consecuentemente, los consensos requeridos para promover las reformas necesarias.

De hecho, tan era factible la posibilidad de que se lograran los consensos necesarios para propiciar modificaciones a la ley, que en el periodo comprendido entre 1996 y 2007 el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales fue modificado en varias ocasiones. Esos cambios fueron: a) El establecimiento de una cuota de género mínima en las candidaturas que presentan los partidos políticos a cargos de elección popular; b) la incorporación de la amonestación y de la negativa del registro de candidaturas, como nuevas posibles sanciones a que podían hacerse acreedores los partidos políticos (ambas modificaciones fueron introducidas en el COFIPE mediante decreto publicado en el DOF el 24 de junio de 2002); c) el agravamiento de los requisitos para constituir partidos políticos (cambio publicado en el DOF el 31 de diciembre de 2003) y, d) la introducción del derecho de los ciudadanos mexicanos a votar en el extranjero para las elecciones presidenciales y las modalidades de su ejercicio (reforma publicada en el DOF el 30 de junio de 2005).<sup>5</sup>

No obstante, aun cuando esos cambios sirvieron para incorporar a la ley electoral algunas demandas, se trató de modificaciones puntuales y específicas. Ninguna de ellas supuso la revisión integral y la adecuación de las normas a los nuevos fenómenos que iban presentándose en la vida política del país.

Algo distinto ocurrió en el ámbito de los Estados. Hasta la reforma de 1996 la pauta del cambio había sido marcada por las distintas reformas federales que habían obligado a los congresos de las entidades federativas a introducir las modificaciones a las leyes locales para homologarse con los ejes rectores que se establecían desde la Constitución. A partir de aquel año, y como consecuencia de la mencionada inactividad del legislador federal en la materia electoral, los poderes legislativos locales tomaron la batuta y comenzaron a incorporar en sus respectivos ámbitos de competencia soluciones legales para los nuevos fenómenos que se estaban presentando en el campo electoral. Así, por ejemplo, las precampañas y los llamados actos anticipados de campaña fueron reguladas en varios Estados; se ensayaron diversas fórmulas para calcular el financiamiento público a los partidos políticos (entre otras la que parte

---

<sup>5</sup> Los cambios a la legislación electoral realizados a partir de 1996 pueden consultarse en la edición del *Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales comentado*, Secretaría Ejecutiva del IFE, en la dirección electrónica: [http://normateca.ife.org.mx/normanet/files\\_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf](http://normateca.ife.org.mx/normanet/files_otros/COFIPE/cofipecomentado.pdf)



de multiplicar el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por un porcentaje del salario mínimo, misma que inspiraría, por cierto, a la reforma electoral de 2007-2008); se crearon órganos de fiscalización electoral especializados separados del órgano administrativo electoral (como es el caso de Chiapas, en donde se creó primero, en 2004, la Contraloría de la Legalidad Electoral y más tarde, en 2007, la Comisión de Fiscalización Electoral); en varias entidades (Coahuila, Zacatecas, Sinaloa, entre otras) se estableció un modelo particular de compra de publicidad electoral en medios electrónicos de comunicación por parte de los partidos según el cual era la autoridad electoral la encargada de contratar esos tiempos, etcétera.

En ese sentido, no es equivocado sostener que la reforma federal de 2007-2008 se nutrió y enriqueció de muchas de las experiencias estatales en un fenómeno de influencia que —a diferencia de lo ocurrido en el pasado— va de la periferia al centro.

Esa actividad legislativa en las entidades federativas provocó también, por cierto, que los órganos jurisdiccionales encargados de conocer de la constitucionalidad de las normas y actos electorales, por un lado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las acciones de inconstitucionalidad, y, por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los juicios de revisión constitucional y de los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pudieran pronunciarse sobre los cambios legales en el ámbito local y de esa manera generar criterios y jurisprudencia que, de alguna manera, permitieran subsanar las lagunas legales existentes incluso en el ámbito federal.

Sin duda la actividad jurisprudencial de la SCJN y del Tribunal Electoral, por un lado, y la labor reglamentaria a cargo del Instituto Federal Electoral, por el otro, permitió especificar reglas y procedimientos no contemplados expresamente en las leyes electorales federales,<sup>6</sup> sirviendo así como un paliativo temporal que permitió al marco normativo vigente enfrentar, no sin problemas, tanto el paso del tiempo como el surgimiento de fenómenos novedosos que urgía regular. Pero no podemos dejar de considerar que la mejor vacuna contra la desconfianza y a favor de la certeza en las elecciones es que las leyes que sean claras, exhaustivas y que establezcan *ex ante* las modalidades y las reglas del juego democrático. Ello permite acotar los eventuales márgenes de discrecionalidad de las autoridades electorales con la consecuente ganancia en términos de certidumbre de parte de todos los actores políticos y sociales. Y eso, desafortunadamente no ocurrió en los años que siguieron a la reforma de 1996.

La inactividad legislativa en el ámbito federal provocó una serie de problemas de diversa índole que pueden agruparse en tres tipos distintos.

**a) Los problemas derivados de las lagunas legales.** La existencia de vacíos normativos puede deberse a omisiones del legislador que dejó

---

<sup>6</sup> Resulta destacable, en ese sentido, la cantidad de regulaciones que el Instituto Federal Electoral introdujo en materia de fiscalización y que eventualmente fueron convalidados o modificados por el Tribunal Electoral en ejercicio de sus funciones de control de legalidad y constitucionalidad, que permitió que la rendición de cuentas de los partidos en materia de su manejo financiero pudieran cumplirse cabalmente.



de regular determinados aspectos que merecían un tratamiento en la ley, o bien al surgimiento de fenómenos nuevos, imprevisibles en su momento, respecto de los cuales no hay ninguna prevención legal. La reforma de 1996 adolecía de ambos tipos de lagunas, como lo evidencian los siguientes ejemplos que son emblemáticos de cada uno de esos supuestos.

Por una parte, uno de los casos más evidentes de las lagunas provocadas por la falta de previsión legislativa, era el que tenía que ver con la posibilidad de anular las elecciones presidenciales y las causales para que ello ocurriera. Si bien con la reforma de 1996 se contemplaron varios supuestos de nulidad para las elecciones de diputados y de senadores, no ocurrió lo mismo con la elección de Presidente de la República. Esa omisión —que tan era previsible que se legislaron, como se menciona, las causas de nulidad para el resto de las elecciones—, a la larga, en el contexto de la elección presidencial de 2006,<sup>7</sup> provocó una ríspida discusión en torno a la posibilidad jurídica de que el Tribunal Electoral, órgano competente para calificar las elecciones federales, pudiera anular la elección del titular del Poder Ejecutivo. Finalmente, como lo evidenció el Dictamen con el que la Sala Superior del TEPJF declaró la validez de esa elección el 5 de septiembre de 2006, las elecciones presidenciales eran susceptibles de ser anuladas en virtud de la llamada “causal abstracta” de nulidad que el mismo Tribunal había construido jurisdiccionalmente al resolver, en primera instancia, sobre la elección de gobernador del Estado de Tabasco en el año 2000.

Por otra parte, el ejemplo emblemático de nuevos fenómenos que son imprevisibles y que, por ello, provocan lagunas legales, es el caso de las “precampañas”, es decir, aquellas actividades de proselitismo mediante las cuales un ciudadano busca promoverse en pos de conseguir la candidatura de un partido político a un cargo de elección popular en un periodo previo al que la ley establece como el de la campaña propiamente dicha. Se trata, hay que decirlo, de un problema que se presentó apenas unos meses después de aprobada la reforma de 1996 cuando, a finales del año siguiente, el entonces gobernador del Estado de Guanajuato, Vicente Fox, inició sus actividades de promoción en búsqueda de la que sería la candidatura de su partido a la Presidencia en el año 2000. Hay que decir

que, con independencia de lo que ocurrió en el ámbito de las leyes electorales estatales y de los varios pronunciamientos judiciales del Tribunal Electoral (e incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación), en el plano de la legislación federal, la figura de las precampañas no estuvo reconocida sino hasta que se incorporó con la reforma de 2007-2008. No creo que sea necesario abundar en el profundo carácter disruptivo en términos de la equidad en la competencia que tiene el que algunas personas anticipen (a veces incluso años, como llegó a ocurrir) sus actos tendientes a promover su persona electoralmente, y, sin embargo, tuvieron que pasar diez años para que ese fenómeno fuera regulado por las normas federales.

**b) Problemas derivados de las insuficiencias legales.** Existen varios casos en los que, a pesar de la previsión que el legislador llega a tener incorporando nuevas disposiciones que buscan regular un fenómeno, las normas establecidas resultan insuficientes para cumplir con sus objetivos originales. Probablemente el que más evidencia este problema en relación con las normas introducidas con la reforma de 1996 es el que tiene que ver con el alcance de las atribuciones de fiscalización que se le confirieron al IFE entonces.

A nadie escapa que una de las apuestas de la reforma de 1996 fue, precisamente, la de fortalecer las facultades que el Instituto Federal Electoral tenía en materia de control del ingreso y de los gastos de los partidos políticos. De hecho, se trató de algo consustancial a la decisión de incrementar abundantemente el financiamiento público para los partidos —haciéndolo prevalecer sobre el privado— para generar, entre otras razones, mejores condiciones en términos de equidad en la competencia política y del establecimiento de restricciones y prohibiciones en el financiamiento privado. Las nuevas reglas en materia de financiamiento suponían la creación de un aparato fiscalizador bien dotado para vigilar que los recursos obtenidos y los gastos realizados por los partidos se apegaran a las disposiciones legales, y así ocurrió. Al IFE se le dotó

<sup>7</sup> El dictamen puede consultarse en la página web del TEPJF en la siguiente dirección electrónica: <http://www.trife.org.mx/documentacion/publicaciones/Informes/DICTAMEN.pdf>

de capacidades de auditoría, de la posibilidad de realizar compulsas y de requerir informes especiales, de establecer lineamientos que regularan el manejo de los recursos partidistas, de conocer quejas en esta materia y de iniciar procedimientos oficiosos, así como de sancionar (incluso con la pérdida del registro) a los eventuales partidos infractores. Sin embargo, como lo evidenciaron algunos casos emblemáticos que el IFE investigó, se trató de normas insuficientes.

En particular el caso conocido como "Amigos de Fox" evidenció las limitaciones en la fiscalización del IFE. En esa investigación, que versaba sobre una serie de aportaciones ilegales a la campaña presidencial de Vicente Fox en el año 2000 provenientes de varios sujetos impedidos por ley para ello (empresas mercantiles, poderes públicos, personas que vivían o trabajaban en el extranjero y particulares en montos superiores a los permitidos) y que además no habían sido reportadas el IFE por los partidos que lo habían postulado a la Presidencia, el IFE requería conocer los movimientos de una serie de cuentas bancarias involucradas en la triangulación ilícita de fondos. Para ello solicitó esa información a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, encontró como respuesta la negativa en virtud de la existencia de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que la protegían. El IFE, como es sabido, tuvo que litigar ante diversos tribunales federales (el Tribunal Electoral primero, y luego una serie de jueces de distrito, tribunales colegiados de distrito e incluso la SCJN ante los cuales los sujetos indagados promovieron juicios de amparo) su derecho constitucional, como autoridad fiscalizadora de los partidos, de conocer los datos de las cuentas bancarias de quienes hubieran tenido relación financiera con los partidos políticos. Al final de un largo periplo judicial que en total sumó más de 18 meses el IFE pudo acceder a esas cuentas y, a la larga, imponer una de las sanciones más cuantiosas en la historia de los partidos, pero el caso evidenció como pocos otros los problemas derivados de un marco legal insuficiente en cuanto a sus alcances.<sup>8</sup>

**c) Problemas derivados del propio diseño de las leyes.** Un tercer tipo de problemas es el que resulta de diseños normativos que generan efectos no queridos en primera instancia por el legislador. Se trata de

situaciones muy frecuentes y que imponen la necesidad de realizar ajustes legales para impedir que esos efectos no deseados sigan produciéndose. Es natural que aún cuando el legislador puede prever las consecuencias de las normas que crea, sólo su aplicación práctica puede revelar todas las implicaciones que una nueva norma trae consigo. Desde ese punto de vista, la prueba del ácido de una ley es su aplicación en la realidad concreta y, en materia electoral, son precisamente los procesos electorales los momentos en los que el diseño normativo se somete con gran intensidad a las pruebas de resistencia que evidencian su consistencia y sus debilidades.

El caso más emblemático de los problemas de diseño que con el tiempo evidenció la reforma de 1996 es el que tiene que ver con la fórmula de financiamiento público para los partidos políticos. Esa franca intención de propiciar un generoso conjunto de recursos para que los partidos desplegaran sus actividades permanentes y sufragaran sus gastos electorales, cumplía tres objetivos primordiales: a) generar, como ya hemos mencionado, condiciones equitativas en la competencia; b) transparentar el origen de la mayor parte de los recursos de que disponían los partidos, en virtud de ser el financiamiento público predominante y ser, además, absolutamente cierto y previsible en cuanto a sus montos, y c) generar condiciones de autonomía a los partidos frente a los intereses privados, lícitos, o incluso ilícitos, que eventualmente subyacen al financiamiento proveniente de particulares y que, al no resultar indispensable para la subsistencia de aquellos les concede un blindaje frente a injerencias no deseadas en la política.

Para lograr lo anterior, se ideó una fórmula de financiamiento que se basaba en diversos factores de cálculo, a saber: los costos mínimos de campaña, que eran montos determinados por el IFE y que suponían los montos indispensables para poder sufragar una campaña de diputado, una campaña de senador y una de Presidente; el número total de diputados a

<sup>8</sup> Sobre el caso "Amigos de Fox" véase Córdova, L. y C. Murayama, *Dinero, elecciones, corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.

elegir y el número total de senadores a elegir; y, finalmente, el número de partidos con representación en las cámaras del Congreso de la Unión. Todos esos factores eran la base para obtener una bolsa de dinero que se distribuía entre los partidos políticos en un 30% de manera igualitaria y el 70% restante de manera proporcional a la votación obtenida por cada uno de ellos en la última elección de diputados.

Los efectos positivos de esa fórmula están a la vista de todos: en la elección de 1997, pero sobre todo en la del año 2000, los partidos tuvieron recursos públicos suficientes para poder competir de manera efectiva, y en condiciones equitativas por los espacios representativos en disputa. No es casual que en el primero de esos comicios, por primera vez en la historia moderna de México, ninguno de los partidos obtuvo una mayoría absoluta en la Cámara de Diputados y, además, la oposición obtuvo el triunfo en la primera elección de Jefe de Gobierno en el Distrito Federal. Por otra parte, en las elecciones del 2000, también por primera vez se produjo la alternancia en la Presidencia de la República y la ausencia de mayorías se extendió al Senado. Nadie puede objetar que las nuevas condiciones financieras de los partidos tuvieron mucho que ver con que esos cambios se produjeran.

Sin embargo, para el año 2001 empezaron a verse los primeros efectos perniciosos de la fórmula de financiamiento.<sup>9</sup> Como resultado de la elección del año 2000 tres nuevos partidos obtuvieron escaños en la Cámara de Diputados y, con ello, uno de los multiplicadores de la fórmula pasó de 5 (el número previo de partidos con presencia en el Congreso) a 8. Ello produjo un incremento sustancial de un año a otro en el monto de financiamiento que los partidos recibieron para sufragar sus gastos ordinarios de más de 700 millones de pesos (al pasar de alrededor de 1,500 millones de pesos en 2000 a más de 2,200 millones en 2001).<sup>10</sup> El mismo efecto se produjo para el año 2007, como consecuencia de los resultados de la elección de 2006, cuando dos nuevos partidos alcanzaron escaños en las Cámaras del Congreso, aumentando el número de 6 a 8; y también ocurrió algo semejante tres años atrás, en el 2004, pero en sentido inverso (disminuyó el monto global del financiamiento público), cuando la pérdida del registro de dos partidos hizo que el factor de la fórmula pasara de 8 a 6. En suma, se trató de una fórmula exitosa en cuanto a los objetivos que perseguía originalmente, pero que con el tiempo evidenció que producía variaciones intempestivas en el monto de financiamiento público que a todas luces resultaba indeseable.

Algo semejante pasó con el financiamiento para gastos de campaña. La ley de 1996 estableció que cada tres años, cuando se celebraran procesos electorales federales, los partidos políticos recibirían un monto equivalente adicional al que les correspondía por financiamiento para sus actividades ordinarias. El problema es que esa fórmula no distinguía entre las elecciones en donde se renovaban la totalidad de los cargos electivos federales (Presidente, Senadores y Diputados) y las elecciones intermedias en donde sólo se renovaba la Cámara de Diputados. Con ello podía producirse una

<sup>9</sup> El primer trabajo que evidencia este fenómeno es Murayama, C., "Dinero y partidos. La perversión de la política", *Voz y voto*, No. 98, México, D.F., 15 de abril de 2001, pp. 53-57.

<sup>10</sup> Para un análisis pormenorizado de los montos de financiamiento público y sus implicaciones durante el régimen de las normas de 1996, véase el artículo de Ciro Murayama, "Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano", incluido en este mismo volumen.

incongruencia grave en estos últimos procesos: podía ocurrir –y de hecho ocurrió– que algún partido obtuviera por concepto de gastos de campaña, recursos públicos en un monto mayor al que legítimamente podía gastar vista la existencia de los “topes de gasto” en cada una de las campañas electorales. Para las elecciones de 2003, los tres principales partidos políticos se ubicaron en ese supuesto. En ese año el PRI obtuvo por ese rubro más de 714 millones de pesos, el PAN más de 641 millones y el PRD más de 282 millones; pero al ser la suma de los 300 topes de gasto de campaña menor a 255 millones, los tres partidos mencionados recibieron 459 millones, 386 millones y 28 millones de pesos más de lo que podían gastar, respectivamente. Lo peor era el hecho de que la ley no preveía una restitución de los montos excedentes, quedaron a disposición de los partidos las cantidades sobrantes para su uso en otras actividades.<sup>11</sup>

Esos tres tipos de problemas derivados de las lagunas legales, de las insuficiencias normativas y de los efectos no queridos por las leyes, agravados con el paso del tiempo por la falta de atención legislativa, determinó la primera gran característica de los cambios constitucionales y legales de 2007-2008: se trató de una reforma necesaria.

La necesidad de la última reforma responde así a que las normas estaban siendo rebasadas por diversos fenómenos, algunos menos relevantes, otros graves, que en determinados contextos políticos altamente conflictivos (como ocurriría en la elección de 2006) podían provocar que las normas resultaran insuficientes para propiciar salidas pacíficas. Para utilizar una metáfora que no es nueva, la falta de adecuación de las normas a las nuevas realidades producidas por la intensa y dinámica vida político-electoral, provocó

que la tubería electoral comenzara a oxidarse y, con ello, se corrió el riesgo de que, eventualmente, pudiera reventarse.<sup>12</sup>

Como ya hemos sostenido, es cierto que la tarea integradora de las normas a través de la actividad reglamentaria del IFE y de la interpretación del Tribunal Electoral, sirvió para paliar de alguna manera los faltantes normativos, pero también lo es que esas no constituyen facultades ilimitadas y que, en todo caso, son temporales. Tarde o temprano es indispensable la adecuación legislativa para que las normas estén a la altura de los desafíos que les impone la actividad política que pretenden regular y encauzar.

Otro punto que vale la pena aclarar, es que los temas sobre los que resultaba necesario legislar estaban perfectamente identificados e incluso las posibles soluciones ya estaban desde hace tiempo sobre la mesa. En otras palabras, el diagnóstico sobre los aspectos problemáticos que presentaba el marco normativo anterior y sobre las eventuales alternativas para enfrentarlos ya existía. Como prueba de ello bastan tres ejemplos. En primer lugar, según datos del IFE, entre el 1 de septiembre de 1997 y el 15 de agosto de 2007 (es decir apenas unos días antes de que se presentara formalmente la iniciativa de reformas a la Constitución que propiciaría la última reforma electoral) se presentaron en el Congreso de la Unión un total de 436 iniciativas de reforma sobre diversos aspectos de la materia electoral. Ninguna de ellas prosperó (salvo aquellas que derivaron en las cuatro modificaciones legales que mencionamos antes como los únicos cambios legales en esa década), pero reflejan que había una atención centrada en los cambios necesarios para adecuar el marco normativo de la materia.<sup>13</sup>

En segundo lugar, cabe mencionar el documento titulado “Notas para una reforma electoral: una visión de conjunto” que elaboraron los consejeros electorales que terminaron su mandato el 31 de octubre de 2003 y que remitieron para su consideración al Senado de la República. En ese texto se identificaban una serie de “deficiencias y limitaciones” de las normas electorales entonces vigentes y se planteaban una serie de sugerencias de modificación en relación con veintidós temas agrupados en tres rubros generales: 1) el costo y las condiciones de la competencia; 2) las facultades de la autoridad; y 3) la mejor organización de los procedimientos

<sup>11</sup> Véase al respecto Córdova, L. y C. Murayama, *Dinero, elecciones, corrupción*, cit., pp. 219 y ss.

<sup>12</sup> Cfr. Córdova, L. y P. Salazar, “La reforma electoral que sigue”, en AA.VV., *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Grupo Editorial Norma, México, 2006, p. 192.

<sup>13</sup> Las cifras del número de iniciativas mencionadas, que no toman en cuenta las iniciativas que planteaban la reelección de legisladores o modificaciones al sistema de representación proporcional, pueden consultarse en la Base de datos “Iniciativas de reforma electoral a nivel federal” compilada por el Centro de Desarrollo Democrático del IFE.

electorales. El texto no derivó en ninguna iniciativa de reforma concreta, pero constituye un importante testimonio del juicio y del diagnóstico realizado por quienes fueron por siete años los responsables de aplicar las leyes y de conducir los destinos de la autoridad administrativa electoral.

## Los problemas derivados de la elección de 2006

La segunda razón que subyace a la gran reforma de 2007-2008 responde a una serie de problemas y acontecimientos que se presentaron durante la elección presidencial de 2006. Recapitular sobre ellos es indispensable para poder comprender los motivos de la reforma.

Lo anterior no debe hacernos suponer que los cambios constitucionales y legales del último año tienen un carácter reactivo frente a lo ocurrido en 2006. Como hemos visto, las deficiencias del diseño normativo vienen de mucho antes. Pero lo que sí es cierto es que el proceso electoral de 2006 fue, de alguna manera, el crisol en el que se fundieron peligrosamente muchos de los problemas que se habían acumulado en los años anteriores.

En ese sentido, el contexto inédito de una elección altamente competitiva, resuelta con resultados sumamente cerrados (un poco más de 233 mil votos que representaron el 0.56% de la votación), provocó que todas las inconsistencias del diseño legal, por un lado, y las actuaciones de los actores políticos a lo largo de los meses previos a las elecciones, por el otro, cobraran una relevancia inusitada.

Las muestras de agotamiento de la legislación electoral en algunos temas sensibles, la polarización y encono político que caracterizó al contexto preelectoral y el de las campañas, la presencia de nuevos y disruptivos fenómenos políticos, y los errores y omisiones de las autoridades electorales caracterizaron un ambiente en el que la mesa estaba puesta para que, a diferencia de los procesos electorales previos, el del año 2006 se dieran en un contexto muy complicado.

Además, una serie de fenómenos vinculados con la centralidad que los medios electrónicos de comunicación habían adquirido en las contiendas electorales, se presentaron en proporciones inusitadas hasta ese momento y con un gravísimo efecto disruptivo. La presencia masiva de publicidad gubernamental en radio y televisión durante gran parte de las campañas electorales, la compra de publicidad hecha por los partidos políticos en cantidades no vistas hasta entonces (que disparó el gasto electoral de manera significativa), la profusión de las campañas de descalificación y la compra de publicidad política por parte de actores impedidos para ello por la ley, fueron elementos que agravaron el de por sí tenso panorama político en el que se desarrolló la elección de ese año.

De esta manera, el contexto político de la elección de 2006 resultó tierra fértil para que el discurso de la desconfianza proliferara y lograra erosionar de manera importante la confianza ciudadana que

se había logrado construir a lo largo de la década y media pasada.

Si un afán exhaustivo, sino meramente sistemático, enumero a continuación una serie de características que marcaron la elección de 2006 y que inevitablemente gravitaron en el ánimo y en las intenciones del legislador de cara a la reforma de 2007-2008.<sup>14</sup>

1. Las elecciones de 1996 se desarrollaron en un ambiente político sumamente polarizado. De hecho el enrarecimiento del mismo venía gestándose desde antes del inicio formal del proceso electoral. El episodio del desafuero de López Obrador en el año anterior a la elección, marca el tono de confrontación política con el que se desarrollaría la contienda por la Presidencia. La abierta utilización del aparato de justicia para impedir la postulación de quien para entonces se perfilaba claramente como el principal candidato de la oposición a la primera magistratura (reconocida cínicamente en diversas declaraciones a la prensa por Vicente Fox, tiempo después de haber dejado el poder), abrió las puertas a una lógica en la parecía valerse de todo.
2. Una segunda característica tiene que ver con la irresponsabilidad con la que se condujeron buena parte de los actores políticos y sociales que intervinieron directamente en la contienda. En primer lugar destacan, por supuesto, los partidos políticos y sus propios candidatos, quienes con frecuencia actuaron pasando por alto los límites y las prevenciones que tanto la autoridad electoral como la lógica de una sana contienda democrática imponían. El denuesto recíproco y el desconocimiento de éstos al trabajo de las autoridades marcaron de manera significativa el comportamiento de los partidos durante el proceso electoral.

3. Las estrategias centradas en una abierta campaña de descalificación de sus adversarios son otra característica de la elección de 2006. El fenómeno de las llamadas “campañas negativas” no era nuevo; de hecho en varias ocasiones, desde finales de los años 90 el IFE había conocido y sancionado actos de proselitismo que violaban la prohibición, establecida entonces por el COFIPE (en el artículo 38,1, p), de utilizar en la propaganda política “cualquier expresión que implique diatriba, calumnia, infamia, injuria, difamación o que denigre a los ciudadanos, a las instituciones públicas o a otros partidos políticos y sus candidatos...”. Sin embargo, también es cierto que en el 2006 las campañas de denigración se convirtieron, de manera inédita, en el eje principal de las estrategias políticas de cara a la elección. Ese hecho colocó a las autoridades electorales en el delicado papel de tener que interpretar constantemente si los límites legales se estaban violando o no, al grado que la profusión de esas campañas provocaron que el Tribunal Electoral resolviera que el IFE podía instaurar procedimientos especiales (análogos a los previstos en la ley pero mucho más expeditos) que le permitieran enfrentar con rapidez los asuntos relativos a las “campañas negativas” y ordenar, en su caso, la suspensión de la propaganda que excediera los límites legales. Se trató de una tarea sumamente controvertida y delicada que generó rípidas discusiones en la mesa del Consejo General del IFE. En efecto, establecer los límites lícitos de los contenidos de la propaganda electoral siempre es algo sujeto a múltiples interpretaciones y diversos puntos de vista. Sin embargo, más allá de lo inasible de esas fronteras es innegable que la apuesta por las estrategias de descalificación del contrario, como eje de las campañas, provocó que se enrarecieran aún más el crispado escenario electoral.
4. Por otra parte, a lo largo de las campañas electorales del 2006 la intervención de diversos actores ajenos a la contienda propició un enconado debate que a la larga se tradujo en elementos de impugnación del proceso en su conjunto y respecto de los cuales el Tribunal Electoral se

---

<sup>14</sup> Un análisis de las elecciones de 2006 desde diversas perspectivas puede encontrarse en Peschard, Jacqueline (coord.), *2 de julio. Reflexiones y alternativas*, UNAM, México, 2007



pronunció en su dictamen final. Esos actores son, en breve:

- a) La Presidencia de la República, que desplegó una intensísima campaña publicitaria en la que se exaltaban los logros conseguidos y se alertaba sobre los riesgos (maximizándolos) de “cambiar el rumbo” político del país.
  - b) La intervención de grupos empresariales que contratando una amplia campaña de publicidad en medios electrónicos (situación prohibida por la ley) apoyaron al candidato del partido en el gobierno y atacaron claramente al principal candidato de oposición.
  - c) La campaña de un *outsider*, un pretendido candidato independiente —figura no reconocida en el ámbito federal—, el empresario farmacéutico Víctor González Torres, mejor conocido como el “Dr. Simi”, que abiertamente se pronunció en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos (integrada por los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Convergencia).
5. Otro elemento característico de la elección es el de los continuos errores de comunicación social cometidos por el IFE frente a las acusaciones que hizo la Coalición por el Bien de Todos desde el término de la jornada electoral. Esos errores que el IFE cometió en la noche misma de los comicios y a lo largo de las semanas siguientes terminaron por acentuar la incertidumbre y alimentar la desconfianza en su actuación. Se trató fundamentalmente de errores en el manejo de la información, de falta de oportunidad en aclarar lo que estaba sucediendo ante las acusaciones de manipulación de los resultados preliminares que la coalición a la postre perdedora realizaba, y de una serie de decisiones que resultaron contraproducentes y que acabaron poniendo en entredicho a una elección técnicamente bien hecha.
6. Por otra parte, el papel que asumió el IFE en algunos temas particularmente delicados frente a los partidos fue otro factor que jugó a favor de la desconfianza. En ocasiones el Consejo General del IFE pareció olvidar su papel de autoridad que, como tal, debe actuar con firmeza frente a

los partidos políticos y actuó frente a ellos de manera demasiado condescendiente. Dos ejemplos resultan emblemáticos:

- a) Al discutir el diseño y modalidades que tendría el PREP, se aceptó sin mayor oposición la demanda planteada por algunos partidos políticos de que las causas por las cuales un acta de escrutinio y cómputo de casilla no fuera incluida en la sumatoria de resultados que aparecerían en la página de internet en las horas siguientes al término de la votación se incrementaran considerablemente (incorporando causales que, en ocasiones anteriores, no se habían contemplado). Ello a la larga provocó que un número muy importante de actas (cerca de 11 mil, equivalentes a más del 8% del total) no se contabilizaran en la sumatoria preliminar y se almacenaran en una base de datos de actas con “inconsistencias”. Además, nunca se previó que la página electrónica del PREP advirtiera de algún modo a los usuarios que la información que fluía ante sus ojos no contemplaba los datos de una considerable cantidad de casillas.
- b) En las semanas previas a la elección, el Consejo General aprobó un acuerdo en el que se determinó que si el conteo rápido que el IFE habría de realizar el día de la elección no arrojaba una diferencia de votos mayor al rango de variación estadística que permitiera definir claramente a un ganador, no se darían los resultados de ese ejercicio y el Instituto se limitaría a señalar la imposibilidad de declarar el triunfo de alguno de los candidatos a la presidencia de la República. Esa determinación respondió, entre otras razones, a la demanda de algunos partidos políticos que planteaban esa actuación, con lo que se inhibió la posibilidad de que el IFE hiciera públicos datos con los que efectivamente contaba. En sentido contrario se argumentó que revelar las tendencias podía provocar una situación de mayor incertidumbre y confusión; sin embargo, en los hechos, la imagen que acabó por proyectarse es la

de una autoridad que ocultaba información, abonando a la confusión e incertidumbre. La lección más clara en ese sentido es que, en todo caso, los resultados deben hacerse públicos y, si es preciso, deben ser acompañados de una explicación clara y precisa que permita al público una comprensión de sus alcances y de las lecturas que deben hacerse de los mismos.

Esas actitudes del IFE inevitablemente fueron leídas por sus detractores como el producto del proceso de renovación de su Consejo General en octubre de 2003, a cargo de la Cámara de Diputados. En ese entonces, tres de los entonces seis partidos políticos con presencia en ese órgano legislativo fueron excluidos del proceso de negociación que culminó con la designación de los integrantes del Consejo (el Partido del Trabajo, Convergencia y el Partido de la Revolución Democrática), se encontró entre los partidos excluidos uno de los tres institutos políticos más importantes (el PRD). Vale la pena hacer notar que trató, precisamente de los partidos que conformaron a la postre la Coalición por el Bien de Todos que fue derrotada en los comicios del 2 de julio de 2006. Se trató de un procedimiento legal en el que se cumplió la mayoría calificada de dos terceras partes requerida por el artículo 41 constitucional establece, pero que creó un problema de legitimidad de origen no menor para ese órgano que frecuentemente se enfrentó a la descalificación por parte de los institutos políticos que no fueron involucrados en el nombramiento.

En la renovación del máximo órgano de dirección del IFE realizada en 2003 se olvidó que la legalidad del procedimiento debe estar preponderantemente acompañada de la legitimidad que el consenso proporciona. En ese sentido, en la designación del árbitro electoral no bastaba con cumplir los requisitos legales, sino que el factor político de legitimación que el consenso traía consigo era algo que debía sin falta procurarse.

7. Un último aspecto relevante que caracterizó a la elección de 2006 fue que nunca como antes

el contencioso electoral había jugado un papel tan central en la estabilidad política del país y nunca como entonces se evidenciaron las carencias legales presentes en esa fase tan delicada de los procesos electorales. En efecto, aunque la calificación jurisdiccional de las elecciones de legisladores se había establecido desde 1993 y en el caso de la elección presidencial desde 1996, en el ámbito federal las impugnaciones a los resultados de los comicios habían sido excepcionales. De hecho, en los doce años que median entre 1994 y 2006 sólo habían sido anuladas cuatro elecciones de diputados (dos en el proceso de 1994 y dos en el de 2003). Además, si se piensa en los comicios presidenciales en los que se concretó la alternancia en el ejecutivo federal, los del año 2000, la etapa de resolución de impugnaciones y de calificación de la elección había pasado prácticamente desapercibida. En el año 2006 ocurrió todo lo contrario: las impugnaciones en contra de los resultados fueron masivas y sumamente complejas y al Tribunal Electoral se le demandó, desde el recuento de los votos en un gran número de casillas hasta, incluso, la anulación de la elección presidencial. La mínima diferencia entre los votos obtenidos entre los dos principales candidatos a la Presidencia de la República y crispado clima que precedió y que se acrecentó luego de la jornada electoral del 2 de julio, provocó que todas las irregularidades, los errores y eventuales inconsistencias presentadas a lo largo del proceso, aun las más pequeñas, cobraran enormes dimensiones y se convirtieran en motivo de controversia e impugnación de la elección.

El reto que tuvo que enfrentar el Tribunal Electoral fue gigantesco y las herramientas jurídicas, las reglas y los procedimientos totalmente insuficientes frente a las demandas que se plantearon, muchas de ellas imprevistas e impensables.

La falta de reglas claras y de precedentes ciertos para realizar el recuento de votos, la ausencia de causales precisas para provocar la nulidad de la elección (que incluso provocó, como apuntamos antes, que se diera un encendido



debate público sobre la posibilidad jurídica de invalidar la elección presidencial), la falta de una vía jurídica expresa para impugnar la elección presidencial en su conjunto y no distrito por distrito, son sólo algunos de los asuntos en los que la ausencia o la insuficiencia normativa de la que hablamos antes provocó que el Tribunal Electoral tuviera que interpretar y resolver sobre la marcha, en un contexto en el que la tensión política las presiones por parte de los más diversos actores iban en aumento.

Si bien, como hemos sostenido, es un error considerar que la reforma 2007-2008 responde únicamente a lo ocurrido en la elección de 2006, pues buena parte de las razones que la inspiran vienen de mucho antes, también es cierto que los problemas que se evidenciaron en ese proceso electoral provocaron que aquella fuera una reforma urgente e impostergable, lo que constituye la segunda gran característica de la misma. Difícilmente el IFE habría podido organizar exitosamente otra elección vistas las condiciones que habían confluído en el 2006, con lo que los cambios al marco normativo resultaban, además de necesarios, apremiantes.

En efecto, como hemos señalado, los temas que requerían de una intervención legislativa no eran pocos y suponían una instrumentación que no necesariamente sería sencilla, operativamente hablando, por parte de las autoridades electorales, por lo que la urgencia por procesar y aprobar una reforma electoral de amplias magnitudes debía atender también al tiempo necesario para aterrizar y poner a punto los nuevos procedimientos antes de que comenzara un nuevo proceso electoral. Si observamos los muchos rubros que terminó involucrando la reforma de 2007-2008 y la particular complejidad de concretar algunos de ellos —por ejemplo, en primera instancia, el que tiene que ver con el nuevo modelo de comunicación política del que ahora el IFE es responsable— podemos entender la necesidad que se tenía de operar los cambios legislativos lo antes posible.

## El papel de los medios electrónicos y su relación con el Estado

La tercera razón que motivó la reforma tiene que ver con el poder que los medios electrónicos de comunicación han venido consolidando en los últimos años. Ese poder deriva, por un lado, de su creciente capacidad para influir en la agenda política en cuanto canales primordiales de comunicación social y, por ello, formadores de opinión pública, así como, por otro lado, de su condición de centros de poder económico y de intereses particulares que buscan incidir, como tales, en las decisiones colectivas.

El papel que juegan los medios electrónicos en la sociedad no es un problema exclusivo de nuestro país. Todas las democracias constitucionales en el mundo encuentran en el tema de la necesaria regulación de esos medios uno de sus puntos de equilibrio más delicados y del que depende el adecuado funcionamiento de sus reglas del juego democrático.<sup>15</sup> En efecto, el peso que la radio y la televisión pueden llegar a tener en las condiciones de la competencia puede llegar a distorsionar gravemente el piso mínimo de equidad que es indispensable para el adecuado desarrollo de elecciones democráticas.<sup>16</sup>

Además, al constituir, por mucho, las fuentes de información básica en una sociedad —pues tienen un alcance y penetración infinitamente superior a la prensa escrita— se convierten en la vía a través de la cual los ciudadanos reciben la información sobre su entorno político y cuentan con elementos para juzgarlo. En ese sentido, un medio de comunicación que no informa oportuna y verazmente, que distorsiona y manipula las noticias, resulta disfuncional para la democracia, pues impide que el ciudadano tenga a su disposición elementos ciertos y suficientes para poder orientar sus posturas políticas y, de cara a las elecciones, su voto.

Para decirlo en breve, un ciudadano desinformado o mal informado, es un ciudadano que no puede ser plenamente libre pues su juicio sobre la realidad está distorsionado. Por ello la responsabilidad de quienes son los conductos para la comunicación es enorme.

Para que una democracia funcione, es necesario que los ciudadanos tengan frente a sí un sano pluralismo de los medios y en los medios de comunicación. Ello supone, consecuentemente, que cuenten con alternativas reales de donde abreviar la información y, consecuentemente, no existan monopolios (ni duopolios) informativos, por un lado; y que al interior de cada uno de ellos exista el reflejo de las distintas posturas políticas e ideológicas, para que el juicio sobre los problemas sociales no sea inducido.

Eso, para varios de los defensores de los intereses creados, significa atacar la libre empresa y la libertad de expresión. Pero olvidan que esas dos libertades, al menos en el contexto democrático, no son, ni pueden ser absolutas, sino que deben ser matizadas y ponderadas con las libertades y derechos de los demás y que, también, deben ser ejercidas responsablemente.

<sup>15</sup> *Homo videns* de Giovanni Sartori pone en relieve de manera dramática el papel central que juega la televisión en las sociedades democráticas contemporáneas y el peligroso vaciamiento de contenidos que puede llegar a jugar, véase Sartori, G., *Homo videns. La sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 2005, 2ª ed.

<sup>16</sup> Véase Di Giovine, A., "Libertà di informazione. O potere?", en Bovero, M. (coord.), *Quale libertà. Dizionario minimo contro i falsi liberali*, Laterza, Roma-Bari, 2004, pp. 121-164. Sobre las características de una contienda democrática, véase Bovero, M., *Una gramática de la democracia. Contra el gobierno de los peores*, Ed. Trotta, Madrid, 2002.

Países con una larga tradición democrática así lo han reconocido y garantizado en sus reglas constitutivas o bien a través de pronunciamientos judiciales. En España, por citar sólo a un ejemplo, una serie de sentencias históricas de su Tribunal Constitucional, han establecido que, dado que la formación de una opinión pública bien informada es condición de la democracia, y que en la formación de esa opinión los medios electrónicos juegan un papel central e insoslayable, es indispensable garantizar que la información que éstos proporcionen sea veraz, cierta y objetiva.

México no ha sido ajeno a esa tendencia y la normatividad que establece las reglas de funcionamiento de las concesiones de la radio y la televisión ha sido objeto de pronunciamientos jurisprudenciales de los tribunales constitucionales del país. Son emblemáticas, en ese sentido, tanto la sentencia de la SCJN emitida el 7 de junio de 2007 con la que resolvió la inconstitucionalidad de una serie de artículos de las leyes federales de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones que habían sido modificadas unos meses antes, como la discusión que se generó en el Pleno de ese órgano en las sesiones previas a esa resolución.

También el Tribunal Electoral, antes de la reforma de 2007-2008, definió con bastante precisión en varias de sus sentencias el papel que debían jugar los medios electrónicos en las contiendas electorales y cómo su incidencia ilícita en las mismas podía incluso llegar a constituir, en casos extremos, una causal de nulidad de los procesos electorales.<sup>17</sup>

Sin embargo, más allá de los pocos precedentes judiciales, es un dato de hecho que los medios electrónicos de comunicación, en buena medida por el papel central que juegan en los procesos electorales, llegaron a consolidarse en México como un poder capaz de condicionar a la clase política e, incluso, a los poderes del Estado en aras de conseguir que las decisiones públicas favorezcan abiertamente sus intereses.<sup>18</sup>

Ello es así, porque al ser la radio y la televisión conductos privilegiados para que durante las campañas electorales las ofertas políticas de los partidos lleguen a un amplio número de ciudadanos, coloca a los titulares de las concesiones en una condición de privilegio para actuar y, eventualmente, para incidir en la política. Al jugar la radio y la televisión un rol clave en las estrategias de las campañas, bajo la lógica —o

lugar común, si se quiere— de que aquella fuerza política que está fuera de los medios también lo está de la contienda y, por ello, la presencia mediática resulta vital, los concesionarios de adquieren, por ese hecho, un enorme peso.

Ese poder llegó a niveles inusitados durante el sexenio de Vicente Fox durante el cual se llegaron a presentar ejemplos ominosos de esa capacidad de presión y de chantaje frente a los poderes públicos. Los dos casos más emblemáticos de ese poder y que evidencian el sometimiento del Estado a los intereses de los grupos mediáticos son los siguientes:

- a) El llamado “decretazo” mediante el cual el Presidente Vicente Fox modificó en septiembre de 2002 el Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, para reducir en alrededor de un 90% el tiempo aire que por concepto de pago en especie de contribuciones fiscales por el uso de las concesiones tenían que ceder al Estado los titulares de las mismas (así, en la televisión, ese tiempo se redujo del 12.5% del total del tiempo de transmisión al 1.25%).
- b) La manera expedita (*fast track*), sin discusión alguna y con una amplia mayoría, con la que se aprobaron en la Cámara de Diputados las modificaciones a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones (conocidas coloquialmente como “Ley Televisa”), en diciembre de 2005, cambios que también fueron ratificados unos meses después, en abril de 2006 (en el pleno de las campañas presidenciales), por la mayoría de los miembros del Senado, a pesar de un prolongado y encarnizado debate en el que

<sup>17</sup> Para revisar la serie de sentencias del TEPJF en las que se fueron perfilando los criterios que regían el papel de los medios y su incidencia en la validez de las elecciones, véase Mendoza, G., “El papel de los medios de comunicación masiva en las elecciones”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo LVI, Núm. 245, 2006-I, enero-junio de 2006, pp. 119- 131.

<sup>18</sup> Para un análisis detallado del poder creciente de los consorcios mediáticos en México, véanse Trejo Delarbre, R., *Mediocracia sin mediaciones. Prensa, televisión y elecciones*. Cal y Arena, México, 2001; e *íd.*, *Podere salvajes: mediocracia sin contrapesos*. México: Cal y Arena, 2005.

se evidenciaron públicamente los insostenibles e inusitados beneficios que pretendían otorgarse a los titulares de las concesiones radiofónicas y televisivas.

Esos dos ejemplos mostraban un panorama sumamente desalentador. Todos los signos visibles hacían suponer que los órganos del poder público habían claudicado de su potestad soberana de regular a los poderes mediáticos privados y decidían, sin más, conforme a sus intereses particulares. Las perspectivas, de que ello cambiara, por otra parte, eran remotas, pues bajo el modelo electoral previo, la dependencia o, dicho de otra forma, el estado de necesidad de acceder a los medios electrónicos durante las elecciones en el que vivían los partidos políticos, era prácticamente permanente visto el desagregado calendario electoral del país que provocaba que prácticamente en todo momento, en alguna entidad de la República, se estuviera llevando a cabo algún comicio.

Afortunadamente y de manera inesperada, la historia cambió radicalmente poco después. En efecto, un grupo de 47 senadores logró conformar, en las semanas siguientes a la aprobación de las normas ya para entonces conocidas como “Ley Televisa” por parte de la cámara alta, el porcentaje exigido por la fracción II del artículo 105 para presentar (el 4 de mayo de 2006) una acción de inconstitucionalidad ante la Suprema Corte de Justicia que impugnó a varios artículos de las leyes mencionadas.

Un año después, en una serie de intensas sesiones de la SCJN, que abarcaron un par de semanas (la discusión inició con la presentación del proyecto el 22 de mayo de 2007 y culminó con la resolución del 7 de junio de ese año) y que pueden sintetizarse en la expresión “no saben de lo que estamos hechos” que dirigió el ministro Aguirre Anguiano, autor del proyecto de sentencia, a quienes afirmaban que también la Suprema Corte sucumbiría ante las presiones y los intereses

de los concesionarios, fueron revocados varios de los artículos de las mencionadas leyes que consolidaban y perpetuaban el dominio de las concesiones de radio y televisión a favor de sus titulares actuales. Se trató, para decirlo sin ambages, de una decisión histórica en la que los órganos del Estado recuperaron su potestad soberana frente a los poderes privados de la sociedad.<sup>19</sup> Esa sentencia de la SCJN fue así una especie de reivindicación de la política y de la vida pública frente a los intereses de los concesionarios de la radio y la televisión.

De hecho, no es descabellado afirmar que la apuesta que se contiene en reforma de 2007-2008, al establecer un nuevo modelo de comunicación político-electoral que prohíbe toda compra de publicidad electoral en los medios electrónicos y pone a disposición de los partidos políticos los espacios gratuitos a los que tiene derecho el Estado, responde al empuje y sentido que la propia Suprema Corte estableció en la sentencia mencionada. El mensaje contenido la misma es, en ese sentido, trascendental.

Tampoco puede restarse importancia en la trascendental y radical decisión plasmada en la reforma electoral al exceso en el que cayeron los concesionarios radiofónicos y televisivos cuando ejercieron niveles nunca antes vistos de presión y chantaje sobre la clase política durante el proceso electoral de 2006. La ya mencionada dependencia que había llegado a tener la política de los medios electrónicos y el papel clave que éstos tenían precisamente en el momento de origen del “ciclo político” en una democracia representativa, es decir, durante las contiendas electorales, colocaban a los concesionarios, en el modelo de comunicación política entonces vigente, en una situación de gran influencia y peso. Durante el proceso electoral de 2006, sin embargo, los poderes mediáticos abusaron de esa situación de privilegio y plantearon condiciones que rayaban en lo insostenible.

La presión (cabildeo lo llaman comúnmente) y la urgencia a la que sometieron a los partidos políticos y a los órganos de Estado —al poder legislativo en primera instancia— para aprobar la “Ley Televisa” antes del término de las campañas electorales (es decir, justamente en el periodo en el cual su presencia y peso sobre la política es más importante), es la prueba más evidente de ese abuso.

---

<sup>19</sup> Una buena reconstrucción de la aprobación de la “Ley Televisa” y de la resolución de la Suprema Corte es realizada por Trejo Delarbre, R. “El monopolio monocromático”, *Nexos*, México, Núm. 355, julio de 2007; así como por Esteinou, J., “La ‘Ley Televisa’ y el extravío comunicativo de la nación mexicana”, *Razón y Palabra*, núm. 60, enero-febrero de 2008.

En ese sentido, uno de los propósitos evidentes de la reforma fue el de romper desde su origen esa dependencia nociva que padecían los partidos de contratar publicidad en la radio y la televisión, de donde se nutría en primera instancia el poder de los concesionarios sobre la política. El nuevo modelo de comunicación social político-electoral responde precisamente a ese fin y, desde ese punto de vista representa una manera de garantizar en los hechos la autonomía de la política y la supremacía del Estado frente a los poderes mediáticos privados y sus intereses.

Es por ello que la tercera característica definitoria de la reforma electoral de 2007-2008 es su carácter reivindicatorio del Estado, es decir del poder político, frente a los poderes económicos e ideológicos (para utilizar la famosa distinción de Max Weber) encarnados en los grandes —y pocos— grupos empresariales que monopolizan las concesiones de la radio y la televisión en México.

En suma, las razones de la reforma encarnan los tres rasgos distintivos de la última reforma electoral: la de ser necesaria, urgente y por ello impostergable y, finalmente, la de ser una apuesta reivindicatoria de la política como el espacio autónomo en el cual, a partir de la pluralidad política de la sociedad, se discuten los problemas nacionales sin el condicionamiento de los poderes privados.

### III. El sentido de la Reforma

Lo objetivos de la Reforma Electoral de 2007-2008 son múltiples y muy complejos. Sin pretensión alguna de exhaustividad, podemos señalar que hay, al menos dos finalidades concretas.

La primera es la de integrar y actualizar la legislación que regula la materia. En ese sentido, los cambios legales son múltiples y abarcan numerosos aspectos. Entre otros podemos destacar los siguientes:

- a) Se modificó el régimen de partidos políticos mediante la incorporación de nuevas reglas en lo que hace a su constitución y a sus obligaciones; se renovó el régimen de coaliciones que ahora se flexibiliza y que impide que sean utilizadas como una manera de burlar el cómputo de los votos que cada partido coaligado recibe en las elecciones; se estableció un proceso de liquidación de los bienes partidistas —hasta ahora inexistente— en caso de pérdida de registro y también se establecieron límites más precisos en la intervención y control que las autoridades electorales pueden ejercer en los asuntos de “vida interna” de los partidos.
- b) También se modificaron las condiciones de la competencia electoral al racionalizar el mecanismo de financiamiento público a través de nuevas fórmulas de cálculo, y permitió así una disminución de los

montos que el Estado destina a la política; se establecieron nuevos límites para las aportaciones privadas a los partidos; se redujo considerablemente la duración de las campañas federales y se regularon las precampañas tanto en su duración, como en su financiamiento y modalidades y finalmente se compactaron los calendarios electorales de los Estados en una misma fecha (el primer domingo de julio) en los años en los que no se realizan comicios federales.

- c) Se fortalecieron las atribuciones de las autoridades electorales. Por lo que hace al IFE, se modificó la duración en el encargo de los Consejeros Electorales y del Consejero Presidente, diferenciando el mandato de los primeros y de este último; además se estableció una renovación escalonada del Consejo General atendiendo así a una vieja demanda; se modificó el régimen de las Comisiones del Consejo General con la finalidad de permitir la rotación de sus integrantes y de permitir un ejercicio más ágil de las áreas ejecutivas del Instituto; se creó una Unidad de Fiscalización de los recursos de los partidos nombrada por el Consejo pero dotada de autonomía técnica y operativa que, además, está facultada para trascender los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ejercicio de sus atribuciones (y que, en tal virtud sirve de conducto para que los órganos fiscalizadores de los Estados puedan acceder a la información bancaria y hacendaria del país); se convirtió al IFE en la autoridad encargada de administrar los tiempos del Estado en radio y televisión para que los partidos puedan acceder a ellos, así como de vigilar que las nuevas reglas y prohibiciones se respeten y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes; finalmente, se afinaron también los procedimientos administrativos sancionatorios a cargo del IFE así como las sanciones que el mismo puede imponer en caso de que se determinen conductas violatorias a la ley.

Por lo que respecta al Tribunal Electoral, también se estableció un procedimiento de renovación escalonado para su Sala Superior y las cinco Salas Regionales; además estas últimas adquieren un carácter permanente, lo que supuso una compleja distribución de competencias entre éstas y la Sala Superior; se determinó la

existencia de una serie de medidas de apremio para hacer cumplir sus resoluciones, situación que no estaba contemplada con claridad y, además, se facultó expresamente a las Salas del Tribunal para juzgar la constitucionalidad de las leyes electorales, en cuyo caso, puede dejar de aplicarlas al caso concreto, notificando de ese hecho a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con ello se ampliaron los mecanismos de garantía para proteger los derechos políticos de los ciudadanos ante leyes que contraríen los principios constitucionales.

En ese sentido, la reforma de 2007-2008 se ha hecho cargo de gran parte de los problemas que venían acumulándose en una década de casi nula actividad legislativa y de aquellos que se presentaron en la elección de 2006.

La segunda finalidad específica de la reforma y que contiene, como lo hemos señalado, una gran apuesta política, es el establecimiento de un nuevo modelo de comunicación social político-electoral que busca, por un lado, fortalecer la equidad en la competencia como principio rector de todo proceso electoral democrático y, por otro lado, impedir que los intereses privados irruman disruptivamente en las elecciones y en la política.

En ese sentido, el tema del acceso a los medios constituye la parte medular de la reforma y, probablemente, la que más impacto tendrá en el desarrollo futuro del sistema democrático en nuestro país a partir de la prohibición para que los partidos puedan contratar publicidad en medios electrónicos de comunicación. De manera muy breve, las características del nuevo modelo son las siguientes:

1. Los partidos políticos podrán acceder a la radio y a la televisión sólo a través de los tiempos públicos (la suma de los tiempos del Estado y de los llamados tiempos fiscales).
2. El IFE será la única autoridad facultada para administrar esos tiempos; y si considera que los mismos resultan insuficientes podrá tomar las medidas necesarias para su ampliación. De igual manera, el IFE será competente para sancionar las violaciones a lo establecido en relación con el acceso a medios de comunicación con fines electorales pudiendo incluso ordenar la cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión que transgredan la ley.

3. En el periodo que va del inicio de las precampañas a la jornada electoral los tiempos que tendrá a disposición el IFE son 48 minutos diarios en cada canal o frecuencia (los cuales podrán distribuirse de 2 y hasta 3 minutos por hora de transmisión en la faja horaria que va de las 6:00 a las 24:00 horas).
4. De ese tiempo, durante las precampañas los partidos recibirán 1 minuto por cada hora en cada estación (18 en total), mientras que durante las campañas el tiempo a su disposición será de, al menos, el 85% del tiempo total.
5. El criterio para distribuir el tiempo aire sigue la fórmula del financiamiento público (30% igualitario y 70% proporcional a la votación de cada partido).
6. Fuera de las campañas el IFE tendrá a disposición el 12% de total de tiempos del Estado, el cual se distribuirá en un 50% entre los partidos de manera igualitaria y el resto corresponderá directamente al IFE.
7. La competencia del IFE como administrador de los tiempos públicos con fines electorales también se extiende al ámbito local respecto de los espacios en las emisoras de radio y televisión locales.
8. Además se contemplan una serie de prohibiciones, a saber:
  - a) Al igual que los partidos, tampoco los podrán contratar propaganda a favor o en contra de partido o candidato (elevando a rango constitucional la actual prohibición que fija el COFIPE).
  - b) No se podrán transmitir en México mensajes contratados en el extranjero.
  - c) No se podrán realizar expresiones que denigren a instituciones o a partidos o que calumnien a las personas.
  - d) La publicidad gubernamental (de cualquier ente público federal, local o municipal) está prohibida durante las campañas electorales federales y locales.
  - e) Por último, la propaganda pública deberá tener carácter institucional y por ello no podrá ser personalizada (es decir, contener la imagen o la voz de los funcionarios públicos).

En suma, la Reforma 2007-2008 traerá consigo efectos inmediatos en la contienda democrática, mejorando su calidad y las condiciones de equidad en la misma. Pero su impacto más positivo se reflejará en la menor dependencia que los partidos y los políticos tendrán de la radio y la televisión. Nadie quiere medios electrónicos débiles ni pobres, pero su fortaleza y su riqueza no debe depender ni de la sumisión de la política ni de su mercantilización y, en ese sentido, las nuevas reglas significan un gran avance.



## IV. Para terminar: lo que está en juego

La reforma de 2007-2008 enfrenta un panorama sumamente complicado. Por un lado, pocas veces habíamos tenido una autoridad electoral administrativa tan sobrecargada en cuanto a sus atribuciones y que por ello debe enfrentar retos altísimos (aunque también es cierto que, en ese sentido, está bien dotada en cuanto a facultades). Por otro lado, nunca antes una modificación de las reglas electorales había concitado una reacción tan furibunda y franca de sus detractores, que no son pocos y son muy poderosos.

Por lo que respecta a los retos del Instituto Federal Electoral debe partirse de un hecho incuestionable: sin duda alguna, se trata del organismo público más acabado y mejor logrado del proceso de transición a la democracia en México. Su nacimiento en 1990 representó un parteaguas en el diseño institucional al constituirse como el primer órgano constitucional autónomo del país (con todo y que su presidente seguiría siendo hasta 1996 el Secretario de Gobernación en turno) al que se le encomendaría la organización de los procesos electorales.

La idea de un órgano del Estado ajeno al gobierno que se encargara de la realización de los procesos electorales —vieja demanda, en su momento, de la oposición— resultó impostergable para poder generar confianza y certidumbre en torno a las elecciones, como la legítima vía democrática de acceso al poder, luego de la ominosa experiencia de 1988.

El IFE nació así con una finalidad clara: la de transparentar las elecciones de manera que los votos contaran efectivamente.

Para ello fueron cruciales la construcción de normas precisas, la instrumentación de controles eficaces, así como la actuación del gradual proceso de ciudadanización del órgano electoral (el cual debe no entenderse, como algunos erróneamente sugieren, en el sentido de que los responsables de la toma de decisiones en el IFE sean representantes de los ciudadanos, sino simplemente que aquellos no sean personeros de los partidos y de sus intereses). Esa apuesta original fue a todas luces exitosa. Desde 1994 ya prácticamente nadie cuestionó la organización de las elecciones federales.

Sin embargo, el incremento sustancial en el financiamiento público a los partidos políticos y la consecuente necesidad de vigilar sus finanzas que incorporó la reforma de 1996, creó un nuevo contexto de exigencia para el IFE derivado de sus nuevas atribuciones fiscalizadoras. A partir de entonces, además de tener que organizar elecciones confiables, el órgano electoral tuvo que enfrentar el reto de auditar las cuentas de los partidos y de imponerles sanciones en caso de detectar irregularidades. No fue una tarea sencilla, ya sea por su natural complejidad, como por los numerosos obstáculos legales —y también políticos— a los que el IFE tuvo que en-



frentarse. Sin embargo, el IFE cumplió exitosamente su tarea como lo demuestran, de manera emblemática, los sonados casos “Pemexgate” y “Amigos de Fox”.

Sin embargo, la reforma de 2007-2008 volvió a imponerle al IFE otra carga, la de ser la autoridad encargada de administrar los tiempos públicos a que tienen derecho los partidos políticos en radio y televisión, así como de vigilar el cumplimiento de las nuevas normas y, en su caso, sancionar las violaciones cometidas por partidos, candidatos, funcionarios públicos, concesionarios y particulares. Se trata de un nuevo conjunto de atribuciones que resulta particularmente gravosa pero, como hemos analizado en las páginas anteriores, sumamente necesaria.

Llevar a buen puerto la reforma electoral, en este tema tan sensible dependerá, como ocurrió con las otras misiones históricas que en su momento le fueron encomendadas al IFE, de una actuación estrictamente apegada a la ley, sin excesos ni defectos. Hoy más que nunca se requiere de una autoridad electoral que no sea temerosa ni temeraria en la actuación de la ley.

Por otra parte, la reforma electoral, desde el momento mismo en que comenzó la discusión de la iniciativa de reforma constitucional en el Senado de la República en los primeros días de septiembre de 2007, fue objeto de descalificaciones y de una intensa campaña de desprestigio y de información manipulada por parte de los espacios informativos de la radio y la televisión (principalmente, aunque no sólo). No podía esperarse otra cosa. La afectación que trajo consigo la propuesta de reformas era gravísima para los concesionarios y la ominosa reacción de la mayoría de ellos fue proporcional a la lesión a sus intereses. Un ejemplo plástico de ello fue la rijosa y ofensiva postura sostenida por varios de los comunicadores de medios electrónicos y funcionarios de la Cámara Nacional de la Industria de Radio y Televisión (CIRT) durante la inusual reunión que propició el Senado de la República el 11 de septiembre de 2007.

Además de los concesionarios, se sumaron a la condena de la reforma electoral varios grupos empresariales (de manera destacada los órganos del Consejo Coordinador Empresarial, el mismo que durante la elección de 2006 violó la ley electoral al contratar una serie de spots publicitarios en radio y televisión para atacar abiertamente la candidatura de López Obrador,

situación que entonces estaba expresamente prohibida por el COFIPE pero que, al no tener contemplada una sanción específica se convirtió en letra muerta) y un pequeño grupo de intelectuales que concretamente sostenían que la prohibición de contratación de propaganda electoral para los particulares establecida por la reforma en el texto del artículo 41 de la Constitución vulneraba el derecho fundamental de libre expresión de las ideas. La oposición llevó tanto a los órganos empresariales, como a esos intelectuales a interponer desde diciembre de 2007 una serie de Juicios de amparo (a los que más tarde se sumarían otros de las principales televisoras) en contra de la Reforma Electoral.

Además, a lo largo de todo el proceso legislativo de la reforma, se ha podido presenciar el ejemplo más emblemático, y a la vez grotesco, de lo que puede significar la manipulación de la información por parte de los principales concesionarios de la radio y la televisión en la defensa de sus intereses. Está claro que el disenso es clave en las democracias y nadie puede pretender que sobre los asuntos públicos existan visiones únicas u homogéneas, eso sería, simple y sencillamente, abrir las puertas a controles autocráticos y autoritarios de las conciencias. Pero una cosa es eso y otra el manejo arbitrario y burdo de la información para conseguir o defender intereses particulares.

En ese sentido, es recurrente el denuesto de la reforma, planteada como un atentado a la autonomía del IFE (en virtud de que una de las consecuencias de la reforma fue establecer, a través de un artículo transitorio de la Constitución la remoción anticipada del cargo tanto del Presidente del Consejo así como de cinco de los ocho Consejeros Electorales designados en octubre de 2003, para dar pie al escalonamiento que prevé la propia reforma en el máximo órgano de dirección del Instituto), como una reforma que tiene sólo el propósito de establecer una “partidocracia” que protege y blinda los intereses de las cúpulas partidistas frente a las actuaciones de la autoridad electoral, como cambios que atentan en contra del libre juego democrático al prohibir la compra de publicidad electoral, como una reforma que lesiona la libertad de expresión, etc. En suma, la reforma que venden gran parte de los medios electrónicos de comunicación implica una franca regresión democrática y no una consolidación de los logros que se consiguieron como producto del cambio político.

Los efectos más obvios de esa desinformación los presentó una encuesta de opinión pública realizada por el diario *Reforma* cuyos resultados fueron publicados en octubre de 2007, cuando la Reforma constitucional ya había sido aprobada por las cámaras del Congreso y estaba siendo sometida al juicio de los Congresos de los Estados. Por un lado, ese ejercicio preguntaba a los encuestados si consideraban que la Reforma aprobada por el Congreso de la Unión fortalecía o bien debilitaba a la democracia en México; los resultados indicaron que el 47% pensaba que la debilitaba, el 34% que la fortalecía y el 19% no tenía una opinión al respecto. Sin embargo, la misma encuesta preguntaba, por otra parte el juicio de los ciudadanos sobre varios aspectos específicos introducidos por la reforma y paradójicamente un amplio porcentaje coincidía con el sentido de las innovaciones. Así, por ejemplo, la reducción de las campañas electorales, la homologación del calendario electoral, la prohibición para los partidos de comprar publicidad electoral, la prohibición de anuncios que denigren o hablen mal de algún político y la prohibición a particulares de comprar espacios en medios con fines políticos fueron aspectos todos considerados como decisiones correctas por un porcentaje de encuestados que oscilaba entre el 54% y el 73%.<sup>20</sup> En suma, una reforma, según revelaba esa encuesta, con la que se coincidía en esencia, pero que era considerada, a la vez, como regresiva en términos democráticos. Una respuesta paradójica, se insiste, que puede explicarse si se piensa en el juicio público que las principales televisoras y radiodifusoras del país hicieron —y todavía hacen— de la Reforma.

En síntesis, los detractores de la reforma son muchos y poderosos y, consecuentemente, los retos de instrumentación de la misma son muchos y complejos. Ese es el punto en el que estamos y sobre el que debemos cobrar conciencia. Explicar la reforma y sus virtudes, entendiendo sus razones y el sentido y apuesta que la misma implica, es una tarea colectiva de la que depende la consolidación de nuestra democracia; porque, al final del día, una democracia que funcione en serio, que no sea sólo una democracia en apariencia, no se limita sólo a la existencia de ciertas reglas del juego, sino también en ciertas condiciones que comienzan por reconocer que ningún poder social privado está por encima de las instituciones del Estado y eso es algo que procura la reforma y que estamos obligados a defender.

---

<sup>20</sup> La encuesta mencionada puede consultarse en la siguiente dirección electrónica: <http://busqudas.gruporeforma.com/reforma/Documentos/DocumentoImpresa.aspx?ValoresForma=919756-1066,encuesta+reforma+electoral>.

# LA REFORMA CONSTITUCIONAL: UNA APUESTA AMBICIOSA

4

# Introducción

## I. El origen y el contexto

Los días 12 y 13 de septiembre de 2007 las Cámaras de Senadores y de Diputados del Congreso de la Unión dictaminaron la reforma constitucional en materia electoral que sería publicada en el *Diario Oficial de la Federación* —después de la correspondiente aprobación por las legislaturas estatales en los términos del artículo 135 de la Constitución—, el día 13 de ese mismo año. Con esta reforma se modificó el contenido de nueve artículos constitucionales: 6º, 41, 99, 108, 116, 122, 134 y, con una adición, 97.

El recorrido político para llegar a esa fecha había sido accidentado, sobresaltado e intenso. La necesidad de una reforma electoral se había detectado desde algunos años atrás (al menos, en algunos temas importantes, desde la elección del año 2000) pero la causa inmediata de esta operación política con forma jurídica descansaba sobre la conflictiva y contestada elección presidencial del 2006. No me detendré a escudriñar lo que cualquier observador de la vida política mexicana conoce y sobre lo que mucho se ha escrito y se seguirá escribiendo: la campaña electoral de ese año, la jornada electoral del 2 de julio, y la etapa de calificación de la elección, fueron sucesos que, en verdad, sacudieron a las instituciones mexicanas encargadas de organizar y calificar los comicios.<sup>1</sup> Lo que me interesa rescatar es la advertencia de fondo que todo ello traía consigo: el complejo y celebrado entramado institucional electoral mexicano, producto de negociaciones, pactos y reformas anteriores (sobre todo en el año 1996) requería, de manera urgente, un ajuste mayor.

Las reglas y autoridades que sortearon con éxito las elecciones de 1997, 2000 y 2003 ya no habían sido suficientes para sortear los desafíos que las nuevas prácticas, estrategias y pretensiones de los actores políticos y sociales impusieron tres años después. Por lo mismo, una nueva reforma electoral profunda era un imperativo que no podía posponerse. Sin embargo, en ese contexto político, después de la elección y el prolongado conflicto poselectoral, parecía muy difícil alcanzar un amplio consenso entre las fuerzas políticas. A nivel federal, los nuevos representantes populares y los gobernantes del país debían sus cargos a esa polarizada

### Pedro Salazar Ugarte

Doctor en Teoría Política por la Universidad de Turín, Italia.

Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la Facultad de

Derecho de la UNAM. Miembro del Sistema Nacional de

Investigadores. Autor, entre otros libros, de *La democracia constitucional. Una radiografía teórica* (FCE-UNAM, 2006).

Miembro del Comité Académico del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF.

<sup>1</sup> Cfr. Salazar Ugarte, P., “La elección más larga”, en *Foreign Affairs* en español. Vol. 7, núm. 1, 2007. pp. 108-116; Peschard Mariscal, J., (coord.), *Dos de julio: reflexiones y perspectivas*, FCPyS y SITEA, México, 2007; Tello Díaz, C., 2 de Julio, Planeta, México, 2006; Crespo, J. A., 2006: *Hablan las actas: las debilidades de la autoridad electoral mexicana*, Debate, México, 2006; Autores varios, *Elecciones inéditas 2006. La democracia a prueba*, Norma, México, 2006; Pliego Carrasco, F., *El mito del fraude electoral en México*, Pax, México, 2007; Lajous, A., *Confrontación de agravios. La Post-elección de 2006*, Océano, México, 2007.

elección federal, por lo que deambulaban malos presagios para el acuerdo. El eco de las descalificaciones mutuas durante la campaña y del desacuerdo sobre el apretado resultado en la elección presidencial (apenas el 0.57% de los votos de diferencia entre el primer y el segundo lugar) retumbaba con fuerza en todos los recintos, plazas, palacios y asambleas. Por fortuna, contra lo que muchos esperaban, los principales partidos políticos nacionales se sentaron a negociar las nuevas reglas electorales. Y, en un lapso razonable de tiempo, alcanzaron un acuerdo.

De hecho, la iniciativa de reforma constitucional fue presentada el 31 de agosto de 2007 por un grupo de senadores y diputados de los Partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional, de la Revolución Democrática y del Trabajo. Cuatro partidos detrás de una sola iniciativa. Así las cosas, cuando las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación y la Comisión de Radio, Televisión y Cinematografía —ambas de la Cámara de Diputados— entraron al estudio y dictamen de la propuesta, en los hechos, el acuerdo político ya se había alcanzado. Por lo mismo, el proceso legislativo, en su dinámica parlamentaria, fue terso y productivo. Este dato constituye el principal rasgo positivo de la reforma: la misma es el producto de un 'compromiso democrático' al más puro estilo kelseniano.<sup>2</sup>

Pero el acuerdo político en las cámaras no contó con el mismo respaldo por parte de la opinión pública. Al menos, no con el de una parte significativa de quienes la hacen, recrean y moldean. A pesar del *signum prognosticum* de suponía el acuerdo entre las principales fuerzas políticas del país —sobre todo, repito, después de la tensión del año 2006—, importantes personajes del mundo empresarial e intelectual alzaron sus voces en contra de algunos aspectos sustantivos de la propuesta de reforma constitucional. Y el efecto de esta reacción contestataria no dejaría de ser interesante: los titulares de los cargos de poder político que salieron radicalmente enfrentados de la

elección se verían obligados a cerrar filas antes los embates de los detentadores del poder económico y de algunos personajes representativos de lo que hoy representa al poder ideológico —los grandes medios de comunicación masiva—, para usar la terminología weberiana.

Paradojas de la vida nacional: los poderes privados, al oponerse a la reforma constitucional electoral, provocaron (al menos durante un tiempo) una fuerte cohesión de la clase política. Dicha cohesión, irónicamente, era una demanda que los primeros habían exigido de forma insistente durante el conflicto post-electoral pero que ahora lamentaban. Lo que sucedió fue que la unión entre los actores políticos ahora se orientaba en contra de las convicciones y/o intereses de algunos actores sociales y económicos relevantes. De ahí que, durante largas semanas, la opinión pública mexicana asistiera a un enfrentamiento inusual y, en cierto sentido, sin precedentes: la tensión dejó de estar entre los partidos políticos y se materializó entre éstos y un grupo de actores privados poderosos.

Tal vez por ello, al consenso que en otro contexto habría sido celebrado como un logro democrático, ahora —no sin simplificaciones y excesos—, desde los medios electrónicos e impresos de comunicación, se descalificó y se le llamó 'partidocracia'. Un término sumamente impreciso, importado del debate político italiano —principalmente de la década de los ochenta del siglo XX— y que había sido acuñado para un fenómeno político muy distinto al que se vivía en el México del 2008. No es este el espacio para abordar a detalle los desvaríos de esta importación conceptual pero me parece oportuno indicar que ese término —que, como ya advertí está infectado por el virus de la imprecisión— sólo tendría algún sentido en un contexto en el que los partidos políticos pactaran, de espaldas a la ciudadanía, las decisiones fundamentales de la política y, dentro de ellas, la decisión —permítaseme la expresión— fundamentalísima: la transmisión del poder político. En México,

---

<sup>2</sup> Cfr. Kelsen, H. *La democrazia*, Bologna, Il Mulino, 1998, pp. 178 y siguientes.

después de lo que vivimos y padecemos en el 2006 sólo un despistado (o un malintencionado) podría acusar a los partidos políticos de un acuerdo similar. Y no sólo ello: solamente desde la ignorancia podía sostenerse que las propuestas de reforma electoral que finalmente fueron aprobadas eran producto exclusivo de la creatividad partidista y carecían de acompañamiento ciudadano.<sup>3</sup>

De ahí que, desde mi perspectiva, existe una lectura más convencional para explicar el acuerdo político detrás de la reforma de 2006: los partidos políticos nacionales, como venían haciendo desde 1977, renovaron de nueva cuenta su compromiso con la vía institucional para luchar por el poder y lo hicieron a través de una revisión y adecuación de las reglas de la competencia electoral. Por eso me parece que el acuerdo —más allá de los tinos o desatinos de su resultado normativo— merece celebrarse.

## II. Las manzanas de la discordia

Los temas que generaron la reacción en contra de la reforma electoral por parte de algunos actores fueron, principalmente, los siguientes: a) las nuevas reglas constitucionales (que analizaremos más adelante de manera puntual) para regular el acceso durante las campañas electorales a los medios electrónicos de comunicación (en particular la radio y la televisión); b) la remoción anticipada y escalonada de cinco de los consejeros electorales del Instituto Federal Electoral y de su consejero presidente. Si bien algunos críticos también reclamaron que la reforma no incluyera algunos temas como el reconocimiento constitucional de figuras como las llamadas 'candidaturas independientes' o la reelección legislativa, lo cierto es que el corazón de la disputa se centró en el tema del Consejo General del IFE y de la regulación del acceso a los medios (que, conviene advertirlo desde ahora, supondría una afectación económica importante para los concesionarios de los mismos).

Si revisamos las discusiones de aquellos días constataremos un dato previsible: muchos de los impugnadores de la reforma constitucional, en particular las grandes empresas de radio y televisión a través de sus voceros, mezclaban ambos asuntos (la renovación de los consejeros con la regulación de los medios), por lo que no es fácil distinguir las preocupaciones genuinas de las críticas interesadas. También es verdad que otros críticos de la reforma sólo objetaban las propuestas de modificación constitucional en uno de los temas (por ejemplo la sustitución anticipada de los árbitros electorales) pero no en el otro (ya que apoyaban las nuevas normas para regular el papel de los medios en las campañas políticas) o viceversa. Pero lo cierto es que, de cara a la opinión pública, el rechazo a las nuevas reglas constitucionales giraba en torno a estos dos expedientes y, a pesar de ser política y jurídicamente distintos, en la discusión, aparecieron íntimamente imbricados.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM se celebró el Seminario Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene, coordinado por Lorenzo Córdova Vianello y el autor de este ensayo del 12 al 16 de febrero de 2007. De los trabajos realizados en ese seminario se editó el libro: Córdova Vianello, L. y P. Salazar Ugarte, *Constitución, democracia y elecciones. La reforma que viene*. IJ-UNAM, International IDEA, México, 2007. Otras aportaciones de cara a la reforma, pueden consultarse en: Corral Jurado, Javier, "Medios y democracia", Sección de Opinión de *El Universal*, 13 de febrero de 2007; Torres, Alejandro, "La falta de ética frena la democracia", *El Universal*, lunes 25 de abril de 2005; Arvizu, Juan, "Expertos ven campañas como carrera de anuncios", *El Universal*, lunes 13 de febrero de 2006; Herrera, Jorge, "Urgen a regular compra de 'spots' en campañas", *El Universal*, lunes 23 de octubre de 2006; "Necesaria, una reforma para las elecciones intermedias", *El Universal*, lunes 23 de octubre de 2006; Raphael, Ricardo, "Entre radicales te veas", *El Universal*, 8 de diciembre de 2006.

En los siguientes párrafos me limitaré a recoger algunas de las posiciones críticas a la reforma que se hicieron públicas en los días previos a su aprobación sin especular sobre la motivación de las mismas y, sobre todo, separando los temas objetados. Para hacerlo, centraré mi atención en posicionamientos colectivos (desplegados o manifiestos) y sólo haré referencia a los dichos de un par de persona físicas en virtud de que su postura, en el contexto en el que fue expuesta, resulta emblemática de los tonos y términos en los que tuvo lugar la discusión. Mi objetivo en este breve apartado es ofrecer a los lectores un vistazo panorámico —y, en la medida de lo posible, imparcial— de los principales argumentos esgrimidos en contra de la propuesta de reforma constitucional que, al final, sería aprobada.

En un primer momento, recuperaré algunos planteamientos en contra de la regulación constitucional sobre el acceso a los medios de comunicación y, acto seguido, atenderé lo que se dijo ante el cese anticipado de los funcionarios electorales. Los méritos y deméritos de cada objeción, espero, emergerán por sí solos.

## La resistencia y los medios

Las principales críticas a la regulación en materia de medios de comunicación que implicaba la reforma en materia electoral provinieron de los propios concesionarios de la Radio y la Televisión. Esto es comprensible porque sus intereses económicos, como veremos más adelante, serían sensiblemente afectados. No obstante ello, una vez aprobada la reforma, ésta también fue combatida por un grupo de periodistas e intelectuales que incluso promovieron un amparo contra la misma.<sup>4</sup> En el fondo, los argumentos esgrimidos eran básicamente los mismos: una presunta violación de la libertad de expresión (reconocida en el artículo 6º constitucional) por prohibir la contratación de espacios en

la radio y la televisión para hacer pronunciamientos a favor o en contra de partidos políticos y/o candidatos y, en paralelo, una supuesta violación al derecho de información de los ciudadanos.

La Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión (CIRT) fijó su postura a través de un desplegado en el que, básicamente, argumentaba que la reforma era un retroceso porque atentaba contra las libertades mencionadas. A los pocos días, en la víspera de la aprobación de la reforma, un renombrado periodista, a nombre de la misma Cámara, remató el rechazo a la reforma con una solicitud poco usual por parte de los concesionarios y sus voceros:

“... exigimos un referendo, una consulta popular, para que los mexicanos se expresen de manera directa y sin participación alguna de la partidocracia. No podemos permitir que la sociedad sea secuestrada por unos dirigentes de partidos políticos”.<sup>5</sup>

Ese referendo nunca tuvo lugar por lo que la reforma tuvo que ser combatida jurídicamente una vez que se aprobó (también, en este caso, intentando la vía del amparo) pero no deja de ser interesante el trasfondo del planteamiento: desde el punto de vista de los medios de comunicación la representación legislativa había sido suplantada por la ‘partidocracia’ por lo que se debía consultar directamente a la sociedad sin importar el procedimiento legislativo establecido por el artículo 135 constitucional. Para ese entonces la tensión entre los legisladores y los grandes medios de comunicación había alcanzado una intensidad importante y preocupante. La siguiente aseveración de otro periodista, en una reunión pública del 12 de septiembre de 2007 donde un grupo de senadores de la República recibieron a los representantes de la propia CIRT para discutir el tema es elocuente:

<sup>4</sup> El tema de este amparo y de sus interesantes implicaciones jurídicas y políticas, por razones de congruencia temática, no será materia de este artículo.

<sup>5</sup> Se trataba de Sergio Sarmiento, comentarista en Televisión Azteca y editorialista del periódico *Reforma*. La declaración se encuentra recogida en diversos diarios de esa fecha.



“Y, ¿saben qué? (...) sí tenemos una base democrática los dos, ustedes (los legisladores democráticamente electos) y nosotros (los voceros de los medios), nos regimos del pueblo (sic), pero si hacemos un sondeo hoy, para ver quién está más hartado de ustedes o nosotros por parte del pueblo, no tengo la menor duda del resultado”.<sup>6</sup>

Como puede desprenderse de este planteamiento, el debate había trascendido el ámbito estrictamente electoral para ubicarse en el terreno fundamental de las fuentes de legitimidad de los diferentes poderes —públicos y privados— en el México del siglo XXI. Más allá de las confusiones implícitas en los dichos del periodista citado, como su declaración evidencia, la propuesta de reforma motivó una discusión —todavía embrionaria pero indispensable— sobre el papel del Estado y de los poderes democráticamente electos como entidades responsables de velar por el interés público ante las pretensiones legítimamente autointeresadas de los titulares y representantes de los poderes privados. También por ello, aunque el debate de fondo quedó pendiente, la iniciativa de reforma que comentamos merece ser objeto de reflexiones mesuradas en el mediano y largo plazo.

De hecho, aprovechando la perspectiva que nos ofrece la mirada retrospectiva, podemos entender que los legisladores —a pesar de sus diferencias partidarias— cerrarán filas ante el embate de los medios de comunicación. Aunque también es cierto que el rechazo a este aspecto de la reforma trascendía a los concesionarios de los medios electrónicos. Con otros tonos pero con similar firmeza, mediante un despliegado del mismo día, otra organización de empresarios, el Consejo Coordinador Empresarial —que durante la campaña electoral de 2006 había causado mucha polémica por su irrupción en la contienda mediante algunos spots televisivos a favor de un candidato en particular—, se sumó a las voces que criticaban las modificaciones constitucionales. Y, como ya he adelantado, una vez aprobada la reforma, también un grupo de reconocidos intelectuales intentaron impugnar la reforma ante el Poder Judicial.<sup>7</sup> De ahí que no resulte exagerado describir ese desencuentro como el primer enfrentamiento del siglo XXI entre el poder político y el poder económico e ideológico mexicanos. Un duelo en el que, al menos en el asalto de 2007, resistió y se impuso el estado democrático.

De hecho, el mismo día 12 de septiembre de 2007, a pesar de las críticas, desplegadas y descalificaciones, la Cámara de Senadores continuó con el proceso legislativo. La reforma constitucional, entonces, estaba destinada a nacer con la abierta impugnación de una parte importante del empresariado mexicano. Ello, no está de más señalarlo, como veremos más adelante, a pesar de que también se modificaron aspectos del sistema electoral mexicano que eran un viejo reclamo de ese poderoso sector: fundamentalmente, el régimen de financiamiento de los partidos políticos y la duración de las campañas electorales. Pero esos temas quedaron

<sup>6</sup> Reproduzco la cita del dicho de Pedro Ferriz de Con, tal como lo hizo Ciro Murayama en la Revista *Nexos* (“En defensa propia”, 359, noviembre de 2007, p. 4).

<sup>7</sup> Algunos de estos personajes eran Héctor Aguilar Camín, Federico Reyes Heróles, Fernández Menéndez, Isabel Turrent, Ángeles Mastreta, Leo Zuckerman, Luis Rubio, Luis de la Barrera, Sergio Sarmiento y Gerardo Estrada.

opacados por la reforma en materia de medios y por el otro aspecto que ya hemos adelantado: el reemplazo anticipado de los integrantes del Consejo General de la autoridad electoral.

## La sustitución de los consejeros electorales

El Consejo Coordinador Empresarial, en el desplegado antes mencionado, también abordaba críticamente la decisión de remover de manera anticipada a los consejeros del Instituto Federal Electoral que habían organizado la elección federal de 2006. Asimismo, esta medida fue objetada por los concesionarios de los grandes medios de comunicación en muchos espacios radiotelevisivos. Pero la posición más nítida en sus argumentos y razones en contra de esta decisión política provino de un grupo de intelectuales que, el 5 de septiembre, publicaron un desplegado intitulado "Por la autonomía del IFE".<sup>8</sup> Reproduzco, de manera resumida, la parte medular de sus argumentos:

"1. Como organismo público autónomo que garantiza la independencia del árbitro electoral, el IFE es uno de los pilares de nuestra democracia. Su independencia y autonomía fue uno de los mayores logros de la reforma política de 1996 (...)

3. La independencia y la autonomía del IFE no pueden entenderse al margen del principio de inamovilidad de sus integrantes. Si se vulnera este principio, se lesiona la autonomía (...)

4. La sustitución anticipada de los consejeros, sin razones fundadas y sin recurrir a los canales establecidos para ello, sienta un precedente negativo no sólo para el IFE sino para el conjunto de los órganos autónomos.

6. (...) La permanencia de los Consejeros no puede estar sujeta a que todas las fuerzas políticas queden conformes con la actuación del árbitro electoral, cuyo trabajo no es dar gusto a los contendientes, sino cumplir la ley y garantizar la voluntad ciudadana.(...)"

<sup>8</sup> Los firmantes fueron las siguientes personas: Alejandro Rossi, Álvaro Matute, Ángeles Mastretta, Benito Nacif, Blanca Heredia, Carlos Elizondo Mayer-Serra, Carlos Marín, Carlos Tello Díaz, Ciro Gómez Leyva, Denise Maerker, Enrique Alduncin, Enrique Florescano, Enrique Krauze, Federico Reyes Heróles, Fernando Escalante, Francisco Abundis, Germán Dehesa, Héctor Aguilar Camín, Ignacio Almada, Jacqueline Peschard, Javier Aparicio, Jean Meyer, Jorge Buendía, Jorge Castañeda, Jorge Fernández Menéndez, Jorge Javier Romero, Josefina Zoraida Vázquez, Leo Zuckermann, Leonardo Curzio, Luis de la Barreda Solórzano, Luis González de Alba, Luis Miguel Aguilar, Luis Rubio, Marco Levario, María Amparo Casar, Miguel González Compeán, Olga Elizabeth Hansberg, Peter Bauer, Raúl Trejo Delarbre, Ricardo Raphael, Roberto Diego Ortega, Roy Campos, Sergio López Ayllón, Soledad Loaeza, Ulises Beltrán.

En efecto, como se advierte en este posicionamiento público, en 1996 se había establecido en el artículo 41 constitucional, entre otras disposiciones: a) la fórmula de nombramiento del consejero presidente y los consejeros electorales del IFE; b) la duración de su encargo (7 años); c) su remuneración (equiparable a la de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación); d) una prohibición para impedir que realizaran cualquier otra actividad económicamente remunerada, y e) la ruta jurídica para su eventual remoción (a través de las reglas del Título IV constitucional). Todo ello, como es fácil imaginar, con la finalidad de 'blindar' a esa autoridad contra los vaivenes de la dinámica política y los humores de su protagonistas. De hecho, por primera vez en la historia del México

contemporáneo, durante una década (1996-2006) se había logrado brindar estabilidad a los mandos de la autoridad encargada de organizar los comicios federales, lo cual, con toda evidencia, representaba una muestra de institucionalización venturosa de las rutinas electorales.

De ahí que la decisión de remover, primero al Consejero Presidente y a dos consejeros electorales y, algunos meses después, a otros tres miembros del Consejo General del Instituto Federal Electoral, resultara jurídicamente posible (por tratarse de una reforma constitucional) pero políticamente cuestionable. Es un hecho que, al menos para una parte significativa de los actores políticos y de sus seguidores, la labor del Consejo General de la autoridad electoral había dejado mucho que desear durante la organización de los comicios de 2006, también era cierto que no se pusieron sobre la mesa —ni siquiera en el terreno del debate mediático— argumentos jurídicos para iniciar un juicio de responsabilidades en su contra. Por ello, los objetores de esta decisión advirtieron que se trataba de una operación política que carecía de fundamentación legal y que atentaba contra la apuesta estratégica de brindar estabilidad y certidumbre a las autoridades electorales.<sup>9</sup>

No obstante ello, la decisión fue aprobada con la reforma constitucional y una parte de los encargados de organizar la elección federal de 2006, incluido el Consejero Presidente, fueron sustituidos en sus cargos. Con esta decisión los legisladores nacionales optaron por interrumpir dos lustros de estabilidad institucional en la historia del Instituto Federal Electoral. La principal justificación proporcionada para sustentar esta controvertida medida fue que, con la misma, se arrojó al árbitro electoral con un renovado consenso de todas las fuerzas políticas nacionales de cara a los comicios venideros. Un ingrediente fundamental con el que no había contado la integración del Consejo General anterior.<sup>10</sup> Ese imperativo político, sin duda importante, terminó por imponerse a la necesidad de consolidar la estabilidad institucional y jurídica del árbitro electoral.

---

<sup>9</sup> Me parece importante advertir que, si bien celebré la reforma en materia de medios electrónicos, con argumentos similares a los que he recuperado en el texto, estuve en contra de la remoción anticipada de los Consejeros Electorales. Expresé mi posición en un artículo publicado en el diario *El Universal* el mismo 5 de septiembre de 2007. Asimismo, *cfr.* Valdés Ugalde, Francisco, “¿Partidos para la democracia?”, *El Universal*, 16 de diciembre de 2007.

<sup>10</sup> Vale la pena recordar que, después de una pésima negociación política, el Consejo General del IFE, en 2003, quedó integrado con el voto principal de los diputados del PAN y del PRI pero sin el apoyo del PRD.

### III. El contenido de la Reforma: una descripción comentada

En el dictamen de la Cámara de Diputados de la Reforma Constitucional puede leerse lo siguiente:

“La (reforma) plantea la conveniencia de reformar nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los siguientes tres ejes: a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales; b) fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales; y c) diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y los partidos.”

En las páginas siguientes seguiré esa agrupación temática para ofrecer al lector una descripción panorámica de las normas constitucionales en materia electoral aprobadas en 2007 mediante las cuales, según los propios legisladores, ha sido posible “dar paso a un nuevo modelo electoral” en el país. Al final de esta descripción abriré un cuarto inciso, dedicado a identificar otras cuestiones relevantes que fueron modificadas y que no encuentran cabida en los tres conjuntos que los legisladores destacaron.

#### Las reformas en materia de financiamiento partidista

La Base II del artículo 41 constitucional, a partir de la reforma que ahora analizamos, contiene las nuevas reglas constitucionales relativas al financiamiento —público y privado— al que tienen derecho los partidos políticos nacionales. Dado que en este texto sólo nos interesan los cambios introducidos en 2007 y no una descripción dogmática de la regulación constitucional vigente en la materia, en seguida centraré mi atención únicamente en las modificaciones más relevantes:

- a) Cambió la fórmula para calcular el dinero público que reciben los partidos políticos nacionales para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. Frente a la legislación anterior (aprobada en 1996) que contemplaba una fórmula compleja en la que intervenían muchos factores (costo mínimo de campaña, duración de las mismas, número de partidos registrados, etc.) para calcular la bolsa de dinero que se repartiría a los partidos, en 2007, se optó por una fórmula más simple que sólo involucra dos multiplicadores: a) 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal; b) número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. La principal bondad de esta decisión es que, a partir de la reforma, la bolsa de dinero a repartir anualmente entre los partidos dejará de crecer exponencialmente, como sucedía hasta 2006. Como acabamos de

- recordar, con la regulación anterior, el número de partidos registrados era uno de los factores multiplicadores para el cálculo de dicha bolsa y, por lo mismo, tenía una tendencia creciente. Ahora, con los nuevos factores para su cálculo, el incremento anual será marginal.
- b) Se precisó que el dinero que podrán recibir los partidos políticos por el rubro de “actividades específicas” (relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales) equivaldrá al 3% del monto total del financiamiento anual por actividades ordinarias.
- c) Aunque la fórmula para repartir esos recursos entre los partidos registrados no fue modificada —30% de manera igualitaria y 70% proporcionalmente en función de la votación obtenida—, se redujo de manera importante el monto del dinero que recibirán durante las campañas electorales.<sup>11</sup> Antes, en años electorales —sin importar si se trataba de una elección intermedia o de una presidencial—, la bolsa de dinero para actividades ordinarias se duplicaba (100% extra). Ahora, en virtud de la reforma de 2007, cuando se trata de una elección intermedia (en la que solamente se renuevan los diputados) el monto extra para repartir entre los partidos solamente será el 30% del financiamiento ordinario de ese año. Y, cuando se trate de elecciones generales (en las que se renuevan las dos cámaras y la presidencia de la República), el monto extra para las campañas será del orden de 50% del financiamiento ordinario. El mérito de la decisión es innegable: las campañas electorales costarán menos que en el pasado inmediato. Un justo y añejo reclamo al que los partidos políticos se habían resistido y que ahora, finalmente, adquirió forma en una disposición constitucional. Esta reducción en el gasto campaña —como veremos más adelante—, en parte es posible porque los partidos ya no contratarán directamente —con sus recursos— espacios en la radio y la televisión para promover sus candidaturas, puesto que utilizarán los tiempos que tiene reservado el Estado en esos medios. Desde esta perspectiva podemos decir que el gasto público se redujo: a partir de la reforma se utilizarán tiempos estatales para la difusión de las campañas en los medios, hasta ahora, prácticamente desaprovechados.
- d) También se redujo la cantidad de dinero privado (proveniente de sus simpatizantes) que pueden recibir los partidos políticos. Si antes podían recibir el 10% de la bolsa total de financiamiento público ordinario, ahora la suma total del dinero de origen privado no podrá exceder anualmente, para cada partido, el 10%, pero del monto fijado por la autoridad electoral como tope de gasto en la última campaña presidencial. La reducción, también en este caso, es potencialmente significativa aunque su monto preciso dependerá del cálculo que haga la autoridad electoral del tope de gasto autorizado para cada campaña. Pero lo importante es que, en su conjunto, las nuevas normas sobre el financiamiento partidista apuntan a una disminución racional de los recursos partidistas. Los partidos tendrán menos dinero pero seguirán contando con sumas suficientes para realizar su importante tarea de mediadores en la integración de la representación nacional.
- e) Gracias a la reforma los partidos políticos que pierdan su registro (por no obtener el mínimo de la votación requerida para conservarlo) deberán reintegrar los recursos y bienes remanentes a la Federación. En la ley secundaria, por mandato de la Constitución, se contemplaría —y, de hecho, ya se contempla— el procedimiento para llevar a cabo dicha liquidación.
- Con esta decisión se otorgó fuerza constitucional a una medida administrativa que había aprobado años atrás la autoridad electoral, que se busca evitar que se repitan casos funestos como el del Partido de la “Sociedad Nacionalista” de la familia Riojas de cu-

<sup>11</sup> Según los cálculos de los propios legisladores la reducción entre 2009 y 2012 será de más de 3 mil millones de pesos. *Cfr.* Dictamen de la Cámara de Diputados.

vos miembros —así como de los recursos remanentes del partido que fundaron—, al día de hoy, nadie sabe nada. A partir de 2007, la autoridad cuenta con los instrumentos constitucionales para atajar esas operaciones de fraude a la ley que tanto daño hacen a nuestra democracia.

## Cambios en la integración y funcionamiento de las autoridades electorales

**3.1. En la Base V del mismo artículo 41 quedaron recogidas las normas constitucionales que rigen la estructura y facultades del Instituto Federal Electoral. Respecto de esta materia los cambios más importantes fueron los siguientes:**

a) Como ya se adelantaba en el apartado introductorio de este ensayo, se modificaron las reglas para nombrar al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Instituto Federal Electoral. En primera instancia, se determinó que el nombramiento de estos servidores públicos tendrá lugar de manera escalonada. La decisión del escalonamiento es positiva —de hecho, a partir de lo establecido en el artículo 99 constitucional también reformado en 2007 y mediante una reforma posterior a la Ley Orgánica del Poder Judicial, también se aplicará a los magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>12</sup>— puesto que es una apuesta para preservar la experiencia y la memoria institucionales. Las curvas de aprendizaje en estas tareas que requieren un alto grado de especialización pueden resultar costosas —como evidenció el Consejo General nombrado en 2003— por lo que resulta atinado combinar la necesaria renovación de los mandos de las autoridades con una cuota de experiencia.

b) Con la reforma también cambió la duración del nombramiento del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales. Antes todos duraban siete años en su cargo. Ahora, el Presidente durará seis años pero podrá ser reelecto por un periodo adicional, mientras que los consejeros durarán nueve años sin posibilidad de reelegirse. Además se agregó en la Constitución que, para el nombramiento de estos servidores públicos, realizado por la Cámara de Diputados a propuesta de los grupos parlamentarios, se tendrá que llevar a cabo “una amplia consulta a la sociedad”.

Esta decisión que, en lo personal considero meramente formal —y, en su última parte, incluso, retórica— fue objeto de algunas críticas que señalaron que la posibilidad de reelección en el cargo de Consejero Presidente podría generar incentivos negativos durante la gestión de ese funcionario. Sólo el tiempo y el desempeño de las personas que ocupen ese cargo nos dirán si esa suspicacia tiene o no fundamento.

c) Desapareció la figura de los consejeros electorales suplentes y se puntualizó en la Constitución que, en caso de suscitarse la falta absoluta del consejero presidente o de alguno de los consejeros electorales, el sustituto nombrado para reemplazarlo únicamente será elegido para concluir el periodo de la vacante.

d) Se constitucionalizó la prohibición (ya existente en la legislación secundaria) para que quienes hayan fungido como consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, para ocupar, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, cargos en los poderes públicos en cuya elección hayan participado.

Esta disposición, ahora recogida en la Constitución, en su versión legislativa era conocida como la “Ley Molinar”, al ser introducida después de que un ex consejero electoral, de ese apellido,

<sup>12</sup> Este hecho demuestra que era perfectamente posible establecer la fórmula de nombramiento escalonada para los miembros del Consejo General del IFE sin que fuera necesario decidir su remoción anticipada.

renunciara a su cargo en la autoridad electoral para ocupar un cargo en la administración pública federal.<sup>13</sup>

- e) Se constitucionalizó la figura de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral como órgano encargado —con autonomía técnica y de gestión— de la fiscalización y vigilancia de los recursos de la propia autoridad. El titular de ese órgano electoral deberá ser nombrado por la Cámara de Diputados (dos terceras partes de los votos) a propuesta de las “instituciones públicas de educación superior”, durará seis años en su cargo y podrá ser reelecto en una ocasión. La contraloría estará, para efectos administrativos, adscrita a la presidencia del Consejo General y, por mandato constitucional, mantendrá una coordinación técnica con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Dejando de lado el lugar común de que todos los recursos públicos deben ser objeto de estrictos controles, la decisión por la que se elevó a la Constitución la existencia de esta figura y se otorgó a la Cámara de Diputados la facultad de nombrar a su titular fue objeto de diversas objeciones por parte de algunos observadores y expertos en la materia. La principal fue que, con esta medida, se pone en riesgo la autonomía del Instituto Federal Electoral. En lo personal, más allá de las debilidades de la decisión, creo que —para evitar este tipo de medidas de cuestionable legitimidad política— todos los órganos constitucionales autónomos (el Banco de México, la Comisión de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los

Tribunales Agrarios y el propio Instituto Federal Electoral) deberían rendir cuentas únicamente a la Auditoría Superior de la Federación.

- f) Cambió la naturaleza jurídica de la Comisión del Consejo General encargada de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. A partir de la reforma de 2007, este órgano de control tiene una naturaleza técnica, cuenta con autonomía de gestión y su titular que será nombrado por el Consejo General del IFE (dos terceras partes de los votos) a propuesta de su presidente. Un dato de la mayor importancia es que se precisó en la Constitución que dicha instancia no estará limitada en su actuación por los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Además, esta comisión, tendrá dentro de sus atribuciones la de coadyuvar en las tareas de los órganos equivalentes de las entidades federativas.

Esta decisión sólo puede celebrarse. En particular la proscripción constitucional de los secretos bancario, fiscal o fiduciario en materia electoral. Es indiscutible la relevancia que tiene para la salud de la democracia mexicana que el dinero de los partidos políticos tenga un origen lícito y transparente. Sobre todo en un contexto en el que poderes salvajes y delincuenciales, como el narcotráfico, intentan capturar a los órganos del estado. Para evitarlo es indispensable contar con una autoridad electoral fuerte y constitucionalmente facultada para actuar sin más reserva que los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro de los cuales no tiene cabida —al menos no en esta materia— la secrecía financiera. El bien público que se busca proteger —la licitud de los recursos que fluyen por las venas de la competencia democrática—, en este caso, desplaza legítimamente las consideraciones basadas en la presunta privacidad de las cuentas bancarias de actores públicos o privados.<sup>14</sup>

- g) Se estableció la posibilidad de que el Instituto Federal Electoral, cuando así lo soliciten las autoridades competentes de las entidades federativas, pueda asumir la organización de procesos electorales locales.

Esta posibilidad quedó en la Constitución como un rastro de una propuesta que gravitó duran-

<sup>13</sup> Juan Francisco Molinar Horcasitas dejó el Consejo General del Instituto Federal Electoral para convertirse en Subsecretario de Desarrollo Político de la Secretaría de Gobernación en el Gobierno de Vicente Fox Quesada (cuya elección en el año 2000 contribuyó a organizar).

<sup>14</sup> Para entender la relevancia de esta decisión puede ser interesante recordar las particularidades de los casos de Pemexgate y Amigos de Fox en el año 2000. Al respecto, *cfr.* Córdova, L., C., Murayama, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006. Sobre los límites a la privacidad, se sugiere el ensayo de Ernesto Garzón Valdés, “Lo público, lo íntimo, lo privado” (IFAI, México, 2007).



te la confección de la reforma y que no llegó a materializarse: la creación de un órgano nacional de elecciones, encargado tanto de las elecciones federales como de todos los (comicios) locales. Más allá de las complejidades políticas, jurídicas y técnicas de dicha idea lo cierto es que la fórmula que quedó en la Constitución no es del todo afortunada. Ello, sobre todo, porque puede colocar a la autoridad electoral en medio de las disputas políticas de los actores de las diferentes entidades federativas.<sup>15</sup> También, en este caso, sólo el tiempo nos dirá cuáles son los efectos prácticos de la disposición constitucional.

### 3.2. Con la reforma también se modificó el artículo 99 constitucional para dotar de nuevas facultades y revisar el funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este ámbito, los cambios más relevantes fueron los siguientes:

- a) El primer cambio tiene que ver con la decisión constitucional por la que las Salas Regionales funcionarán permanentemente y no sólo en los procesos electorales como venían haciéndolo hasta el 2007. Asimismo, como ya lo anunciaba, se previó en la Constitución el nombramiento escalonado de los futuros magistrados electorales (tanto de la Sala Superior como de las Salas Regionales), para lo cual se ajustó el mandato de su gestión a nueve años y se precisó que, en caso de verificarse la ausencia de un Magistrado, se nombrará a un nuevo miembro

del Tribunal, sólo “por el tiempo restante al del nombramiento original”.

De esta manera, como lo advierten los propios diputados en el dictamen de la reforma, se busca aligerar la carga de trabajo a la Sala Superior y, al mismo tiempo, aprovechar la existencia de magistrados regionales que percibían una remuneración permanente pero sólo eran llamados a trabajar cada tres años. Por su parte, con el nombramiento escalonado se busca, atinadamente, aprovechar la experiencia de los magistrados en el futuro.

- b) Para facilitar el funcionamiento del Tribunal ahora que las Salas Regionales tendrán una actividad permanente se estableció, en un nuevo párrafo décimo del mismo artículo 99, que la Sala Superior podrá (de oficio o mediante solicitud de las partes o de una sala regional) atraer los juicios que conozcan las Salas Regionales. Asimismo, respetando las reglas y los procedimientos establecidos en la legislación secundaria correspondiente, la Sala Superior podrá enviar asuntos de su competencia a dichas salas con la finalidad de que los conozcan y resuelvan.
- c) Por otra parte, se acotó la potestad del Tribunal Electoral para determinar por sí mismo las causales de nulidad de una elección. A partir de la reforma de 2007, en aras de la certeza jurídica, las elecciones sólo podrán anularse cuando se verifiquen las causales expresamente establecidas en la ley secundaria.
- d) Para evitar (al menos en parte) situaciones inciertas como la del 2006, se precisó en la Constitución que la elección presidencial sí podrá ser objeto de nulidad pero solamente en aquellos casos expresamente establecidos por la legislación. Es decir, la Sala Superior del Tribunal Electoral puede declarar o no la validez de la elección presidencial, pero esta segunda posibilidad se encuentra legalmente reglamentada y, por lo mismo, acotada a determinados supuestos específicos.

Considero que estas dos últimas decisiones —al menos en su dimensión constitucional, que es la que nos interesa en este ensayo— fueron acertadas. Delimitar legalmente las facultades de las

---

<sup>15</sup> Comparto la opinión de José Woldenberg sobre esta medida, vertida en su colaboración en el periódico *Reforma* el 12 de septiembre en la víspera de la aprobación de la misma: “Al parecer se trata de la típica negociación que resulta peor que las posiciones extremas originales. El esquema actual (autoridades federales y locales separadas para organizar sus respectivas elecciones) o la pretensión de un Instituto Nacional de elecciones que organizara todas son dos modelos claros y funcionales. Pero de aprobarse la nueva disposición tendremos tensiones generadas desde la Constitución. Habrá quienes desde los institutos locales y desde el propio IFE pretendan que este último se haga cargo de las elecciones locales y habrá también en esas instituciones quienes pretendan lo contrario. Total un llamado desde la Constitución al conflicto permanente”.

- autoridades jurisdiccionales en temas tan delicados como la nulidad de una elección es una manera de contribuir a la certidumbre que tanto requiere la vida democrática. A partir de esta reforma sabemos con certeza que el Tribunal Electoral (la Sala Superior y las Salas Regionales) sí pueden declarar la nulidad de las diferentes elecciones federales y locales; y también sabemos en qué casos y bajo cuáles supuestos puede hacerlo.
- e) Adicionalmente, con la reforma constitucional se zanjó una disputa jurisdiccional por demás problemática. Resulta que, a pesar de que el artículo 99 constitucional establecía, desde 1996, que el Tribunal Electoral era la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, la Suprema Corte de Justicia había determinado que dicho tribunal especializado no tenía facultades para decidir la inaplicación de leyes contrarias a la Constitución.<sup>16</sup> De esta forma, a través de una polémica interpretación, la Suprema Corte había concentrado con pretensiones de exclusividad la potestad de valorar la inconstitucionalidad de todas las leyes, incluidas las electorales. Pues bien, a partir de 2007, por decisión del órgano reformador de la Constitución la cuestión ha quedado zanjada: las Salas del Tribunal Electoral “podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias” a la Constitución. En esos casos, la declaratoria (tal y como sucede con el recurso de amparo) sólo tendrá efectos en el caso concreto, además, la Sala Superior deberá informar a la Suprema Corte de Justicia. La decisión es
- afortunada porque brinda certeza sobre las facultades del Tribunal Electoral (ahora sabemos que, salvo en el caso de las acciones de inconstitucionalidad es, en efecto, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia) y garantiza que siempre habrá una vía abierta para impugnar, eventualmente, la inconstitucionalidad de leyes en materia electoral.
- f) De manera complementaria se puntualizó que, para que un ciudadano pueda acudir al Tribunal Electoral por presuntas violaciones a sus derechos por parte del partido en el que está afiliado, primero deberá agotar las instancias partidistas internas. Esto será posible en los términos y plazos que establecerá la ley secundaria. Esta decisión es difícil de valorar. Por una parte parece sensato que, en aras de la independencia que requiere todo partido político para desplegar sus actividades, las autoridades jurisdiccionales no puedan determinar discrecionalmente cuándo y bajo qué procedimientos intervendrán en la vida partidista. Sin embargo, si observamos a los partidos como “entidades de interés público” que constituyen el único canal constitucional para integrar la representación nacional y, en esa medida, ejercen actos de autoridad, esta nueva disposición constitucional puede convertirse en una pantalla para los atropellos de las dirigencias a los derechos de los militantes. De nueva cuenta, los términos de la legislación secundaria y las eventuales interpretaciones que de la misma haga el Tribunal Electoral serán fundamentales para determinar los efectos de la nueva norma constitucional.

<sup>16</sup> Al respecto, *cf.* Astudillo, César, “La guerra de las cortes”, en *Nexos* No. 366. Junio de 2008, p. 58-60. En este artículo, el autor configura, una conceptualización de lo que él llama la “guerra de las cortes”. En el caso particular de la SCJN y el TEPJF, el conflicto se remonta a 1998-1999, cuando ambos órganos jurisdiccionales “establecieron criterios interpretativos distintos en relación al principio de representación proporcional empleado en la conformación de los órganos deliberativos de las entidades federativas”. Lo que estaba en juego era la capacidad del TEPJF para valorar la constitucionalidad de normas generales en materia electoral, misma que le fue conculcada por la SCJN en las contradicciones de tesis No. 2 y 4 de 2000.

- g) Dentro de las facultades de nivel constitucional del Tribunal Electoral se incluyó expresamente la de resolver de manera definitiva e inatacable sobre la determinación e imposición de sanciones por parte del Instituto Federal Electoral a “partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras”.
- Lo interesante e innovador en el caso de esta facultad es que, ahora, se encuentra explícitamente señalada a nivel constitucional la posibilidad de sancionar, además de los partidos y agrupaciones políticas, a personas físicas o morales, nacionales o extranjeras por eventuales violaciones a las normas constitucionales. De esta manera, contrario a lo que sucedía en el pasado, las disposiciones legales por las que se establezcan las sanciones correspondientes tendrán un fundamento constitucional indiscutible.
- h) Finalmente, se precisó en la Constitución que las salas del Tribunal Electoral podrán hacer “uso de los medios de apremio necesarios para hacer cumplir de manera expedita sus sentencias y resoluciones, en los términos que fije la ley”.

## El nuevo modelo de comunicación

Suelo recordar que, en 1994, cuando tuvo lugar la primera elección presidencial capitaneada por el Instituto Federal Electoral autónomo e integrado por consejeros (en ese entonces llamados “ciudadanos”) independientes a los partidos políticos y al gobierno,<sup>17</sup> el gran reto fue llevar las campañas políticas —en plural— a los medios de comunicación electrónicos. La razón era simple: en ese entonces, todavía, la única campaña que tenía una amplia cobertura mediática era la del candidato del Partido Revolucionario Institucional. Dos lustros y medio después, en 2007, el gran reto para el sistema electoral era el contrario: cómo ‘desmediatizar’ las campañas políticas.

En efecto, gracias al nuevo modelo de financiamiento aprobado en 1996 en las campañas electorales de 1997, 2000, 2003 y 2006, los partidos contaron con ingentes recursos para contratar espacios de tiempo en la radio y la televisión y, campaña tras campaña, invirtieron su dinero en estrategias propagandísticas mediatizadas. Eso tuvo, por lo menos, dos efectos perniciosos: a) una gran cantidad de recursos públicos terminaban trianualmente en las manos de los grandes concesionarios de los medios; b) el nivel del debate y de la discusión política era deplorable. Con la reforma constitucional de 2007 se dio un primer paso para corregir el rumbo al aprobarse, básicamente, las siguientes medidas:

- a) En la Base III del artículo 41 constitucional se confirmó lo siguiente: “Los partidos políticos tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”. Solamente que ahora corresponderá al Instituto Federal Electoral ser “autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales”. Como puede observarse, con la reforma se optó por dar un giro de 360° en el modelo de regulación de esta delicada materia. Antes —aunque el Estado aportaba gran parte de los recursos que los partidos gastaban en los medios— eran los propios partidos los que directamente negociaban su acceso a la radio y la televisión. De esta forma las campañas se desplegaban, por decirlo así, en ‘tiempos privados’, vendidos por los concesionarios a los partidos y sus candidatos. Ahora, a través del Instituto Federal Electoral, el Estado mexicano utilizará una parte de sus propios tiempos para que tengan lugar las campañas. Con esta decisión, entre otras cosas, se amplió la misión institucional de la autoridad electoral: ya no sólo organizará las elecciones sino que será la entidad administradora de los tiempos estatales en la radio y la televisión. Un reto por demás complejo y relevante para el futuro de la democracia mexicana.
- b) Lo anterior se llevará a cabo a partir de un conjunto de reglas que, en su dimensión constitu-

<sup>17</sup> Aunque el Consejo General seguía siendo presidido por el Secretario de Gobernación.

cional, me limito a transcribir sin mayor comentario. Lo único que advierto es la sobrerreglamentación constitucional en la materia ya que muchas de estas reglas deberían, en aras de una adecuada técnica jurídica, encontrarse en la ley secundaria:

“i) A partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral quedarán a disposición del Instituto Federal Electoral cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario referido en el inciso d) de este apartado;

- ii) Durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley;
- iii) Durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible a que se refiere el inciso a) de este apartado;
- iv) Las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas;
- v) El tiempo establecido como derecho de los partidos políticos se distribuirá entre los mismos conforme a lo siguiente: el treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo a los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior;
- vi) A cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario establecido en el inciso anterior, y
- vii) Con independencia de lo dispuesto en los apartados A y B de esta base y fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al Instituto Federal Electoral le será asignado hasta el doce por ciento del tiempo total de que el Estado disponga en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad; del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales en forma igualitaria un cincuenta por ciento; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como de las entidades federativas. Cada partido político nacional utilizará el tiempo que por este concepto le corresponda en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos cada uno. En todo caso, las transmisiones a que se refiere este inciso se harán en el horario que

determine el Instituto conforme a lo señalado en el inciso d) del presente Apartado. En situaciones especiales el Instituto podrá disponer de los tiempos correspondientes a mensajes partidistas a favor de un partido político, cuando así se justifique.”

- c) Más adelante, para completar el sentido de la reforma, el nuevo artículo 41 constitucional señala lo siguiente: “Los partidos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión”. La restricción es clara en todos sus elementos: vale en todo momento, para los partidos y sus representantes, y en todas las variantes posibles de espacios imaginables en la radio y la T. V. Esta medida sería reforzada con prohibiciones y sanciones en la legislación secundaria (COFIPE) dirigidas a los propios partidos y, también, a los concesionarios de los medios.<sup>18</sup>

No es difícil imaginar que ésta es una de las disposiciones constitucionales que, por sus efectos, más irritó a los concesionarios de los medios de comunicación. Sin embargo, el foco de las críticas y el objeto de sus litigios legales se ubicó en la disposición que se comenta a continuación (y que, al igual que la medida anterior, vale también en los estados y el Distrito Federal).

- d) Con la experiencia de la elección de 2006 en mente, mediante la reforma, se elevó la siguiente prohibición —que ya se encontraba en la legislación secundaria —<sup>19</sup> al artículo 41 constitucional: “Ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

Es claro que la limitación vale para cualquiera —de hecho la Constitución también prohíbe la transmisión en territorio mexicano de este tipo de mensajes, cuando se contraten en el extranjero— pero no queda claro:

- a) si la prohibición vale en todo momento o sólo durante los procesos electorales y; b) si la limitación abarca cualquier tipo de posicionamiento político o sólo aquellos que directamente están orientados a incidir en los resultados de las elecciones. Esta indefinición, por la importancia que el tema reviste, merece algunas reflexiones en este ensayo. Existen, al menos, dos interpretaciones posibles sobre los alcances de la norma:

Queda claro que, durante las campañas electorales, la prohibición que nos ocupa tiene vigencia plena. Pero puede argumentarse que no vale fuera de esos tiempos electorales. Esta interpretación se refuerza si consideramos que el código electoral —desde antes de la reforma— ya establecía lo siguiente: “Se entiende por propaganda electoral el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que durante la campaña electoral producen y difunden los partidos

<sup>18</sup> Por excepción en este texto dedicado a la reforma constitucional, conviene citar algunas disposiciones de la legislación secundaria. En el COFIPE, en sintonía con la Constitución, se estableció que los partidos no pueden “(...) en forma directa o por terceras personas, (contratar) tiempo en cualquier modalidad en radio o televisión (art. 342, 1, j del COFIPE)”. Y los concesionarios tiene prohibida: “La venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular (art. 350, 1, a del COFIPE)”.

<sup>19</sup> En efecto, durante la elección de 2006 estaba vigente una norma legal en esta materia que tenía una redacción mucho menos clara y categórica —“Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales (...)”— que, como ya recordamos, fue burlada, entre otros, por el Consejo Coordinador Empresarial y que, por lo mismo, ahora fue reemplazada por la disposición constitucional comentada y apuntalada por otras normas en el código electoral.

políticos, los candidatos registrados y sus simpatizantes, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas. (art. 228, 3 del COFIPE)". A la luz de esta definición legal puede concluirse que la limitación que impone la Constitución, al usar el término "propaganda", se refiere a este conjunto de medios y acciones de difusión que se realizan "durante la campaña electoral". Sostener lo contrario —que la limitación constitucional vale en todo momento y para cualquier posicionamiento político—, supondría aceptar que nuestra Constitución impone una limitación muy gravosa a la libertad de expresión en una materia particularmente delicada como lo es la política (entendida en sentido amplio).<sup>20</sup>

Pero existe una segunda interpretación posible. Después del nefasto espectáculo mediático durante la elección del 2006 y de la abusiva intervención de algunos grupos económicamente poderosos durante la campaña de ese año, el poder reformador de la Constitución optó por una decisión que colocó otros bienes fundamentales para la consolidación de nuestra democracia —como la equidad de las diferentes

voces para participar en el debate público— por encima de una concepción irrestricta de la libertad de expresión. Desde esta perspectiva cabría interpretar que la nueva restricción es más amplia y ambiciosa: vale en todo momento y para cualquier propaganda política.<sup>21</sup> Quienes defienden esta interpretación recuerdan que la propia Constitución (y los tratados internacionales) permite imponer límites legales a la libertad de expresión cuando, entre otras cosas, estén en riesgo los derechos fundamentales, el orden público o las instituciones democráticas. En efecto, nuestra Constitución, en su artículo 6º, nos dice que la manifestación de las ideas puede ser objeto de inquisición judicial o administrativa cuando se ataque a la moral, los derechos de tercero, cuando se provoque algún delito o se perturbe el orden público. Así las cosas, no sería del todo descabellado sostener que la restricción para contratar propaganda vale en todo momento y para cualquier asunto de naturaleza política.

En lo personal, siguiendo la lógica que ha inspirado a la Suprema Corte de los Estados Unidos de Norteamérica, en el sentido de que sólo es lícito

<sup>20</sup> Alguno podría objetar que mi conclusión es apresurada porque la limitación que impone la Constitución no restringe la libertad de expresión sino la posibilidad de ejercerla a través de la radio y la televisión. El problema es que, como lo advierten diversos documentos e instancias internacionales, la frontera entre lo primero y lo segundo no es tan clara. El artículo 19 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, por ejemplo, subraya la vinculación profunda, casi íntima, que existe entre esta libertad y su ejercicio a través de cualquier medio: "Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión." La Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo 13 reitera la idea y remata, en su párrafo 3, con una disposición contundente: "3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones." De hecho, en sintonía con estas normas y con otras que nos dicen cuándo y en qué forma es legítimo imponer límites a la libertad de expresión, la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos, en el año 2000, aprobó una Declaración de Principios sobre Libertad de Expresión, de la que conviene rescatar dos párrafos: "5. La censura previa, interferencia o presión directa o indirecta sobre cualquier expresión, opinión o información difundida a través de cualquier medio de comunicación oral, escrito, artístico, visual o electrónico, debe estar prohibida por la ley. Las restricciones

en la circulación libre de ideas y opiniones, como así también la imposición arbitraria de información y la creación de obstáculos al libre flujo informativo, violan el derecho a la libertad de expresión. "; "6. Toda persona tiene derecho a comunicar sus opiniones por cualquier medio y forma (...)". Como puede observarse, a la luz de estas normas internacionales —que, vale la pena advertirlo, no están por encima de la Constitución mexicana pero sirven para orientar su interpretación— la lectura de la restricción impuesta por el artículo 41 constitucional que parece compatible con la libertad de expresión es aquella que limita su vigencia al tiempo de las campañas electorales y al ámbito específico de la política electoral y no de la política en general.

<sup>21</sup> De nuevo parece lícita una referencia al Código Electoral reformado porque su texto permite interpretar que, en efecto, los legisladores estaban pensando en una restricción a la contratación de propaganda en todo momento y para cualquier asunto de índole político. Nos dice el nuevo artículo 345 del COFIPE (inciso b, párrafo primero) que es una infracción a la legislación electoral por parte de "los ciudadanos, (...), o en su caso de cualquier persona física o moral": "Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular". La distinción que hacen los legisladores entre "fines políticos o electorales" es la que llama mi atención. Si bien se refiere a la propaganda orientada a la promoción personal, la redacción de la norma nos permite interpretar que la prohibición también vale fuera de los tiempos de campaña y no sólo para los asuntos electorales.



imponer ciertos límites a libertad de expresión cuando existe un “peligro cierto y actual” (*clear and present danger*) de que ciertas expresiones pongan en riesgo un “interés fundamental” (*compelling interest*) del Estado (por ejemplo, a las instituciones democráticas o a otros derechos fundamentales), me inclino por la primera interpretación. Pero, como debe ser en una democracia constitucional digna de ese nombre, la última palabra corresponderá a los órganos jurisdiccionales competentes.<sup>22</sup>

Lo cierto es que esta fue la disposición que suscitó mayor polémica durante el proceso de aprobación de la reforma y, de hecho, fue la causa primordial de los recursos de amparo que intentaron interponer algunos intelectuales y empresarios en contra de las modificaciones constitucionales. Seguramente por ello, en sus dictámenes, los Senadores y Diputados, se cuidaron de advertir o siguiente: “...no se trata, de ninguna manera, de imponer restricciones o limitaciones a la libertad de expresión. El propósito expreso de esta reforma es impedir que el poder del dinero influya en los procesos electorales a través de la compra de propaganda en radio y televisión.”<sup>23</sup>

e) Otro cambio significativo desde la perspectiva de los alcances de las competencias (y responsabilidades) del Instituto Federal Electoral reside en que, a partir de 2007, también tendrá a su cargo la administración de los tiempos estatales en radio y televisión en las entidades federativas. Desde esta perspectiva parece atinado sostener que, al menos en este tema, la autoridad electoral administrativa federal funge en realidad como una autoridad nacional. Las reglas que observará para cumplir con esta encomienda se encuentran en el Apartado B del propio artículo 41, a saber:

“i) Para los casos de los procesos electorales locales con jornadas comiciales coincidentes

con la federal, el tiempo asignado en cada entidad federativa estará comprendido dentro del total disponible conforme a los incisos a), b) y c) del apartado A de esta base;

ii) Para los demás procesos electorales, la asignación se hará en los términos de la ley, conforme a los criterios de esta base constitucional,

iii) La distribución de los tiempos entre los partidos políticos, incluyendo a los de registro local, se realizará de acuerdo a los criterios señalados en el apartado A de esta base y lo que determine la legislación aplicable.

Cuando a juicio del Instituto Federal Electoral el tiempo total en radio y televisión a que se refieren este apartado y el anterior fuese insuficiente para sus propios fines o los de otras autoridades electorales, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante, conforme a las facultades que la ley le confiera”.

f) Otro aspecto polémico de la reforma —y que, sin duda, está destinado a generar debates políticos y jurídicos— fue la decisión de elevar a rango constitucional la siguiente norma (Apartado C del artículo 41): “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas”.

En la definición de los linderos y alcances de esta delicada disposición, la labor de los jueces electorales y su apertura para abreviar de las experiencias de otros países y del derecho internacional será de la máxima relevancia. En lo personal, aunque la prohibición está dirigida exclusivamente a los partidos políticos, tratándose de una restricción a un derecho fundamental como la libertad de expresión, considero que esta frase (por demás ambigua y equívoca) no debió encontrar cabida en una norma constitucional.

g) En cambio una limitación que me parece del todo atinada (que se encuentra en el mismo Apartado C del artículo 41, inmediatamente después de la anterior) es la siguiente:

<sup>22</sup> Sobre este mismo tema, *cfr.* Salazar, P., “La libertad limitada” en *Nexos*, No. 366, junio 2008, pp. 8-10.

<sup>23</sup> La cita se encuentra en el dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Diputados encargadas de dictaminar la reforma constitucional.



“Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.”

Finalmente, la práctica nefasta de los gobernantes en turno, consistente en utilizar la propaganda gubernamental para favorecer a sus partidos y que, durante una década se intentó combatir mediante ‘exhortos’ y ‘llamados’ por parte de la autoridad electoral mexicana, ha quedado prohibida en la Constitución. A partir de ahora, el reto para las autoridades reside en combatir los actos ilegales y en sancionar las simulaciones.

- h) Sobre el tema de las sanciones, precisamente, versa el último párrafo de esta nueva ‘Base’ constitucional en la que se establece que las infracciones a la misma “serán sancionadas por el Instituto Federal Electoral mediante procedimientos expeditos, que podrán incluir la orden de cancelación inmediata de las transmisiones en radio y televisión, de concesionarios y permisionarios, que resulten violatorias de la ley.” Las herramientas jurídicas existen, ahora el reto reside en construir la infraestructura técnica para implementar las nuevas disposiciones y, sobre todo, en consolidar y afianzar la *auctoritas* y la *potestas* de los órganos del Estado responsables de ponerlas en marcha y, en su caso, de sancionar sin titubeos a los infractores de las mismas.

## Los otros temas de la reforma

Además de las modificaciones constitucionales que pueden agruparse en los rubros antes descritos, con la reforma constitucional de 2007 también cambiaron otros aspectos del sistema electoral mexicano que merecen una mención en este trabajo. Me limito a listarlos con los comentarios estrictamente necesarios para ofrecerles sentido:

- a) En el artículo 6º de la Constitución se incorporó una frase, cargada de significado y de potenciales implicaciones, pero que debe ser complementada por una legislación secundaria hasta ahora inexistente: “...el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley”.<sup>24</sup>
- b) En congruencia con una reforma al artículo 122 constitucional por el que se permite la existencia de partidos políticos locales en el Distri-

<sup>24</sup> Sobre este derecho el Tribunal Constitucional español ha señalado lo siguiente: “(el mismo) tiene un carácter meramente instrumental en cuanto que su finalidad se agota en la rectificación de informaciones publicadas por los medios de comunicación y que aquél que solicita la rectificación considere lesivas de derechos propios. Por su naturaleza y finalidad, el derecho de rectificación, que normalmente sólo puede ejercerse con referencia a datos de hecho (incluso juicios de valor atribuidos a terceras personas), pero no frente a opiniones cuya responsabilidad asume quien las difunde, debe ser regulado y ejercitado en términos que ni frustren su finalidad ni lesionen tampoco el derecho que también la Constitución garantiza a comunicar y recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión” (sentencia 35/1983). Citada por M. Carbonell, en la voz “Derecho de rectificación”, en *Diccionario de Derecho Constitucional*, Porrúa, UNAM, México, 2005, pp. 667-670.

to Federal, se precisó en el artículo 41 de la propia Constitución que los partidos políticos nacionales “tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal”. Si bien este ajuste es menor y meramente formal, su importancia reside en que con el mismo se abrogó una prohibición (vigente desde 1986) que impedía la existencia de partidos políticos locales en el Distrito Federal.

- c) Con la finalidad de reforzar una prohibición que ya existía en la Constitución, pero cuya observancia es permanentemente puesta a prueba se ratificó en la Constitución que, dado que los partidos son organizaciones a las que solamente los ciudadanos pueden afiliarse libre e individualmente, “quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa”.<sup>25</sup>
- d) Asimismo, también en el artículo 41 constitucional, se agregó la siguiente disposición: “Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley”. Como puede suponerse, se trató de una decisión polémica y no exenta de críticas por parte de algunos expertos en la materia. Sobre todo, porque los propios legisladores en el dictamen de la Cámara de Diputados reconocieron que la finalidad de la misma era “delimitar los ámbitos de competencia de las autoridades electorales (...) a la luz de la experiencia que se ha vivido en la década transcurrida desde la reforma de 1996, marcada por la creciente y muchas veces injustificada judicialización de la política partidista”. La intención de los partidos, con toda evidencia, es la de limitar la capacidad de los jueces electorales para corregir decisiones intrapartidarias de dudosa legitimidad. Por lo mismo considero que esta inclusión constitucional es, potencialmente, regresiva.
- e) Una decisión venturosa, en cambio, fue la de reducir los tiempos de las campañas electorales. En el artículo 41 constitucional, Base IV, se puntualizó que “la duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días”. Finalmente, se reconoció en la Constitución la existencia de las llamadas “precampañas” y se determinó que la ley secundaria debería señalar los plazos y reglas para las mismas que, “en ningún caso excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales”.
- f) Por otra parte, se suprimió del artículo 97 constitucional una vieja facultad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que le permitía investigar hechos que pudiesen constituir graves violaciones al voto público en la elección de alguno de los Poderes de la Unión. Esa posibilidad —que con toda evidencia había quedado superada años atrás con la creación de la justicia electoral especializada— tam-

---

<sup>25</sup> Detrás de esta reiteración constitucional, en cierta medida, también está la experiencia de la elección del 2006. En esa ocasión se denunció —al menos en el terreno de la opinión pública— la intervención del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, a través del Partido Nueva Alianza, en la justa electoral.

bién fue causa de especulaciones y conjeturas durante el conflicto poselectoral de 2006. Es por ello que la medida resultó, por demás, oportuna.

- g) En el artículo 108 constitucional, relativo al régimen de responsabilidad de los servidores públicos, se precisó que también se consideran como tales “los servidores públicos de los organismos a que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones”.
- h) En aras de la consistencia normativa del ordenamiento jurídico nacional, con la reforma, también se modificó el artículo 116 en el que se establecen las reglas constitucionales que deben orientar los ordenamientos jurídicos electorales en las entidades federativas. Ello para adecuar todas las normas en la materia a la reforma constitucional. Una de esas normas que merece un comentario propio es la que señala que, a partir de ahora, las elecciones estatales deberán celebrarse el primer domingo de julio de cada año que corresponda (con excepción de los estados que celebren elecciones el mismo año que la elección federal y tengan establecida una fecha distinta para su jornada electoral). Los propios diputados justificaron la decisión argumentando que, al evitar la proliferación de elecciones a lo largo del año, no se restará “tiempo a la realización de otras actividades políticas inherentes a los partidos y (someta) la relación entre ellos, y con las autoridades, a una tensión que perjudica el diálogo, la negociación y la deseable construcción de acuerdos”.<sup>26</sup>
- i) Con la finalidad de reforzar las normas que impiden a los servidores públicos utilizar los recursos del Estado para realizar campañas políticas, en el artículo 134 constitucional, se estableció lo siguiente:
  - I) los servidores públicos deben aplicar “con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos”; II) toda la propaganda gubernamental (o pública en sentido amplio) “deberá tener un carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social (y, en ningún caso) incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público”; III) las leyes garantizarán el cumplimiento de estas normas, “incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar”.

---

<sup>26</sup> Cfr. Dictamen de la Cámara de Diputados.

## VI. Conclusiones

La reforma constitucional en materia electoral de 2007, como puede constatarse en estas páginas, fue una apuesta ambiciosa. A pesar del debate que su aprobación suscitó, desde mi perspectiva, son más las luces que las sombras. Sobre todo porque, como sostuvieron los propios legisladores en el dictamen que ofreció sustento a esta operación jurídica, en México es urgente “terminar con el sistema de competencia electoral basado en el poder del dinero y en su utilización para pagar costosas e inútiles —para la democracia— campañas de propaganda fundadas en la ofensa, la diatriba, el ataque al adversario”.<sup>27</sup>

Las nuevas normas sientan las bases para que esto sea posible. Ahora falta lo más difícil: que los propios actores políticos ajusten su adecuación a las nuevas normas; que las autoridades electorales las apliquen e interpreten con vocación de Estado y sentido garantista y que nosotros, los ciudadanos, las acompañemos con espíritu vigilante y ánimo participativo. Ojalá.

---

<sup>27</sup> *Ibid.*

# **LA REFORMA**

## **ANTE LA SUPREMA**

### **CORTE DE JUSTICIA**

#### **DE LA NACIÓN**

**5**

## Introducción

Debo señalar que me propuse, desde el primer momento en que fui honrado con el cargo de Ministro, que durante algún tiempo me dedicaría exclusivamente a las delicadas tareas que dicho cargo conlleva; éste es el primer trabajo de esta naturaleza que he aceptado realizar. Ello se explica por dos razones: la primera, la intensa relación profesional de cerca de diez años que tuve con la materia electoral y, en particular, con la actividad jurisdiccional electoral, de la que guardo el mejor recuerdo y con la cual, en mi nuevo desempeño me vuelvo a involucrar al formar parte del Tribunal Constitucional de nuestro país; la segunda, obedece a la muy gentil y reiterada insistencia para que colaborara en este libro.

No obstante, mi aceptación estuvo condicionada desde el principio en el sentido de que mi aportación con este trabajo sería sobre la base de describir en él únicamente referencias objetivas y esquemáticas de lo que ha sucedido con las impugnaciones que se han presentado por vías de acción de inconstitucionalidad y amparo en contra de la reforma constitucional electoral publicada en noviembre de 2007; y por la primera de las vías señaladas, en contra del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) expedido a la luz del nuevo marco normativo fundamental. Por tanto, el lector no deberá esperar encontrar otro tipo de análisis o comentarios jurídicos en estas páginas.<sup>1</sup>

*José Fernando  
Franco González  
Salas\**

---

Abogado por la Escuela Libre de Derecho con estudios en Administración Pública y Ciencias Políticas en la Universidad de Warwick, Reino Unido. Fue Magistrado Presidente del Tribunal Federal Electoral y Director del Centro de Estudios de Derecho Público del ITAM. Actualmente es Ministro de la SCJN. Es autor del libro *Los impedimentos e incompatibilidades en el marco del estatuto personal de los senadores*, México, Senado de la República LIX Legislatura; ITAM; Porrúa, 2006.

## I. Acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra de las reformas a nuestra ley fundamental

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reformó el primer párrafo del artículo 6o; se reformaron y adicionaron los artículos 41 y 99; se reformó el párrafo primero del artículo 85; se reformó el párrafo primero del artículo 108; se

---

\* Agradezco al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los coordinadores de esta obra colectiva, en especial a la Magistrada Presidenta, maestra María del Carmen Alanís Figueroa y a los doctores Lorenzo Córdova Vianello y Pedro Salazar Ugarte, la invitación para participar con el tema "La reforma electoral ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación".

<sup>1</sup> Por esta razón, en cada caso se detallan los datos de identificación de los distintos medios de impugnación interpuestos, así como las fechas de los distintos actos procesales, de tal manera que el interesado pueda localizar la información completa en la página web de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)

reformó y adicionó la fracción IV del artículo 116; se reformó el inciso f) de la fracción V de la Base Primera del artículo 122; se adicionaron tres párrafos finales al artículo 134; y se derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos de nuestra Constitución.

En contra de dicha reforma constitucional, por escritos presentados el 13 de diciembre de 2007, Luis Maldonado Venegas, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Político Nacional “Convergencia”, y Jorge Antonio Kahwagi Macari, en su carácter de Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional del partido político nacional “Nueva Alianza”, promovieron sendas acciones de inconstitucionalidad.

Mediante acuerdo de 18 de diciembre de 2007, la Comisión de Receso correspondiente al segundo periodo vacacional de este Alto Tribunal,<sup>2</sup> ordenaron su registro bajo el expediente 168/2007 y acumulado 169/2007; y en el mismo auto, al considerar que se actualizaba una causa notoria y manifiesta de improcedencia, ordenaron el desechamiento de ambas acciones.<sup>3</sup>

Inconformes con dicha determinación, los partidos políticos accionantes interpusieron sendos recursos de reclamación, los cuales fueron registrados bajo los expedientes 33/2007-CA y 34/2007-CA, y turnados al Ministro en turno para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.<sup>4</sup>

El Partido Político Nacional Convergencia formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

---

<sup>2</sup> La Comisión se integró con los Ministros Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo.

<sup>3</sup> El acuerdo de desechamiento se basó, esencialmente, en las siguientes consideraciones:

“...En ese orden de ideas, aunque los promoventes incluyen en su impugnación la invalidez del proceso reformativo, jurídicamente los vicios que le atribuyen no pueden desvincularse de su objeto, que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y toda vez que esas reformas constitucionales emanan de una autoridad no incluida expresamente en alguna parte del artículo 105 constitucional, se concluye que las presentes acciones de inconstitucionalidad acumuladas, apoyadas en la fracción II, inciso f), de dicho precepto, resultan improcedentes, toda vez que, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Constitución no le confiere facultad expresa para revisar o examinar dichos actos.

Aunado a lo anterior, al permitir el referido precepto la impugnación de leyes electorales federales o locales, se refiere exclusivamente a las leyes ordinarias federales o locales e inclusive tratados internacionales, que estén en conflicto o contraríen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mas no a las reformas y adiciones constitucionales o al propio proceso que les dé origen, tal como deriva de la siguiente tesis de jurisprudencia: P./J 22/99 ‘ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD SÓLO PROCEDE CONTRA NORMAS GENERALES QUE TENGAN EL CARÁCTER DE LEYES O DE TRATADOS INTERNACIONALES’ [se transcribe]...

Asimismo, por mayoría de razón también resulta aplicable, la tesis del Tribunal Pleno P./J 40/2002, que a continuación se transcribe: ‘CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL-ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL’ [se transcribe]”.

<sup>4</sup> Por turno correspondió a mi ponencia la elaboración del proyecto de resolución sobre los recursos de reclamación interpuestos.



- a) Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el amparo en revisión promovido por Manuel Camacho Solís, admitió la posibilidad de sujetar a control el procedimiento de reformas a la Constitución, motivo por el cual, sí resulta procedente impugnar dicho procedimiento a través de la acción de inconstitucionalidad.
- b) Que la reforma constitucional impugnada debe considerarse como un acto arbitrario y anárquico, toda vez que el Constituyente Permanente no observó las formalidades que la propia Constitución establece para ser reformada, amén de que no se cumplió con el procedimiento establecido en la Ley para la Reforma del Estado.
- c) Que durante el procedimiento de reforma se violó la garantía de audiencia, pues si bien las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; Gobernación; Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores manifestaron haber turnado iniciativa con proyecto de Decreto suscrita por legisladores de diversos grupos parlamentarios, es falso que los partidos políticos y grupos parlamentarios representados en la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión hayan arribado a un amplio consenso.
- d) Que de igual manera, en el procedimiento de reforma se violó lo dispuesto por los artículos 1 y 8 de la Ley para la Reforma del Estado, toda vez que para que la Comisión Ejecutiva y las Subcomisiones puedan sesionar y tomar acuerdos debían reunirse las dos terceras partes de sus miembros, amén de que las decisiones y acuerdos debían tomarse con el máximo consenso posible de los presentes, lo que afirma no ocurrió en el caso concreto.
- e) Que para dar cumplimiento a la garantía de audiencia, resultaba necesario haber sometido el proyecto de reformas a la consideración de los integrantes de la Comisión Ejecutiva, así como observar las disposiciones del Reglamento Interno de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

Por su parte, el Partido Político Nacional Nueva Alianza formuló los agravios que se sintetizan a continuación:

- a) Que el proveído impugnado no se encuentra debidamente fundado y motivado, pues en el caso concreto no existe una causa de improcedencia manifiesta e indudable en términos del criterio de rubro 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE'.  
Lo anterior, en virtud de que si bien el Ministro Instructor o la Comisión de Receso se encuentran facultados para desechar una demanda, dicha facultad se encuentra acotada cuando se actualice específicamente alguno de los supuestos previstos en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin que resulte procedente desechar la demanda cuando se funde en la aplicación de criterios y razonamientos que atienden al fondo de la litis planteada.
- b) Que la reforma de los preceptos constitucionales impugnados, al no referirse a principios supremos o bases como son las garantías individuales, debió hacerse a través de una ley electoral ordinaria.
- c) Que existe una contradicción en la reforma impugnada, pues por un lado se reafirma la garantía de libertad de expresión en el artículo 6º constitucional, y por otro, a juicio de la recurrente, se restringe dicha garantía en el apartado A del artículo 41 constitucional.
- d) Que en el caso concreto no resulta aplicable el contenido de la jurisprudencia P./J. 39/2002, de rubro: 'PROCEDIMIENTOS DE REFORMA Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL CONSTITUCIONAL'; lo anterior, pues a juicio de la recurrente la reforma constitucional no se aprueba por medio de un acto o una norma administrativa del Congreso de la Unión, sino por medio de una "ley de reforma" expedida por el Congreso de la Unión con la aprobación adicional de la mayoría de las legislaturas estatales.
- e) Que el artículo 105 constitucional no excluye de control a través de la acción de inconstitucionalidad la ley por la que se aprueba una reforma, llamadas por el recurrente como "leyes de refor-

- ma”, para lo cual sostiene que debe defenderse con claridad y firmeza la existencia de un control procedimental de las reformas constitucionales, ya que señala no ser posible que un “poder constituido”, como lo es siempre el de reforma, pueda modificar a su libre albedrío la Constitución.
- f) Que no puede sostenerse el argumento relativo a que una vez aprobadas las reformas a la Constitución forman parte de la misma, pues ello no sucede en caso de que se encuentre viciado el procedimiento de reforma respectivo.
  - g) Que de nada serviría reconocer la supremacía de todas y cada una de las normas constitucionales materiales, si después se permite que la Constitución sea modificada (afirma el recurrente que en realidad es vulnerada), por mecanismos que no son los previstos constitucionalmente para tal efecto.
  - h) Que el control constitucional sobre el procedimiento de reformas constitucionales es en realidad una facultad implícita de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como tribunal constitucional.
  - i) Que el acuerdo impugnado se funda en consideraciones dogmáticas al señalar que “...aunque los promoventes incluyen en su impugnación la invalidez del proceso reformativo, jurídicamente los vicios que le atribuyen no pueden desvincularse de su objeto, que es la aprobación y declaratoria de reformas de algunos preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...”.

En sesión pública de 28 de abril de 2008, se sometieron a la consideración del Tribunal Pleno los proyectos de resolución de los citados recursos de reclamación, los cuales, en primer término, partían de analizar los antecedentes históricos del procedimiento de reforma constitucional, a efecto de determinar que en México el Constituyente optó por que la función de reforma constitucional sea realizada por un órgano integrado por el Congreso General (dos Cámaras y, en su caso, la Comisión Permanente) y las Legislaturas de los Estados Federados. Así lo establece el artículo 135 al disponer que una reforma o adición solamente llega a formar parte de la Constitución, cuando: a) ha sido

aprobada por mayoría calificada en ambas Cámaras; b) con el voto aprobatorio a la reforma o adición aprobada por el Congreso de por lo menos más de la mitad de las Legislaturas Estatales, y; c) ha sido formulada la declaración de aprobación por el Congreso (en sede de Cámaras actuando sucesivamente) o, en su caso, por la Comisión Permanente, una vez que se ha realizado el cómputo de los votos de las Legislaturas Estatales.

Así, en el proyecto se consideraba que resultaba indispensable determinar, ante los conceptos de invalidez formulados por los partidos políticos recurrentes, si: a) se estaba en presencia de un verdadero Poder y, de ser así, cuál era su naturaleza jurídica; b) en su caso, si ese Poder tenía límites a sus facultades adicionadora y reformatora; y c) si era sujeta de control jurisdiccional la adición o reforma realizada por ese Poder.

En cuanto al primer aspecto, el proyecto consultaba que debía considerarse lo siguiente:

Nuestra Constitución vigente no califica expresamente como Poder al concurso de órganos previsto en el artículo 135 para adicionar o reformar la ley fundamental (como tampoco lo hicieron las que la precedieron). No obstante, una parte muy importante de la doctrina constitucional, el Legislativo y el propio Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación le han otorgado ese carácter.

En este sentido, el Constituyente estableció que la extraordinariamente importante potestad (función) de reforma constitucional no estaría a cargo de ninguno de los tres Poderes tradicionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial); dispuso en cambio, en el artículo 135, que ella estaría a cargo del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados, formando así una complementariedad orgánica indisoluble entre ellos para el ejercicio de esa función.

Conforme con lo anteriormente sostenido, resulta válido entender por: a) Poder, a la estructura constitucional que tiene a su cargo, por su naturaleza, el ejercicio básico y predominante de una potestad o función sustancial para el Estado; y b) por órganos, a las distintas personas jurídicas con capacidad

(competencia) de producción normativa para el adecuado ejercicio de la potestad o función, y que a través de uno o varios titulares, personas humanas (que mediante elección o designación legal, con el apoyo recursos humanos, materiales y financieros necesarios), materializan dicho ejercicio de competencias, según lo dispuesto por el orden jurídico positivo (teoría de la imputación).

De esta forma, se puede concluir que el uso por analogía del concepto Poder para referir al conjunto de órganos que tiene a su cargo de manera exclusiva y excluyente la función sustancial de reforma constitucional no es inadecuada o impertinente; asimismo, que si se siguen las reglas y principios que hemos aplicado a los tres clásicos poderes tampoco resulta incorrecto hablar de que dicho poder se encuentra depositado en un órgano complejo que se integra con el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales, puesto que el ejercicio de esa función solamente se puede llevar a cabo con el concurso de esos órganos, actuando necesaria e ineludiblemente como una unidad orgánica competencial, para que su ejercicio sea constitucionalmente válido.

Como corolario de lo anterior, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que la concurrencia del Congreso de la Unión y las Legislaturas, como lo señaló la Comisión de Receso en el acuerdo que se recurre, es un órgano complejo previsto en el artículo 135, que puede asimilarse al concepto de Poder, dado que siendo también un órgano constituido, al realizar el ejercicio de la función de reforma constitucional que tiene otorgada, se encuentra por encima de los otros tres poderes y de cualquier órgano público sea federal o local, en virtud de que es el único que, mediante el desempeño de su capacidad normativa, puede suprimir, reformar, adicionar o matizar las atribuciones y las funciones estatales y por ende, también las estructuras y la distribución de competencias determinada por el Poder Constituyente Ori-

ginario para los otros Poderes y órganos del Estado, incluyendo los de los órdenes locales y municipales.

En relación con el segundo aspecto planteado, sobre si dicho Poder tiene límites a su facultad de adicionar o reformar la Constitución, en el proyecto se formularon las consideraciones siguientes:

La doctrina es coincidente al sostener que la reforma constitucional puede estar sujeta, por un lado, a límites materiales o sustanciales y, por el otro, a límites formales o de procedimiento.

En este sentido, del análisis del artículo 135 constitucional vigente se desprende que, conforme a la literalidad de su texto, no establece expresamente límites materiales. Sin embargo, sí existen límites formales para reformar la Constitución como correctamente lo señaló la Comisión de Receso en su resolución, los cuales se encuentran previstos en el referido numeral 135, y que consisten, en su literalidad, en lo siguiente:

- I. Que las reformas o adiciones se acuerden por las dos terceras partes de los miembros presentes del Congreso de la Unión.
- II. Que las reformas o adiciones se aprueben por la mayoría de las legislaturas de los Estados.
- III. Que el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, realice el cómputo de los votos de las Legislaturas y emitan la declaratoria de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

Así, puede colegirse que la función de adición o modificación de la Constitución está supeditada por nuestro propio orden jurídico constitucional, de manera expresa, solamente a ciertas formalidades procedimentales, pues en un aspecto esencial o material no se limita, de manera explícita, en cuanto al contenido y alcance de una adición o reforma; en cambio, no hay duda, sí deben respetarse las reglas para introducir cualquier adición o reforma, lo que tiende a lograr la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales plasmados en el texto constitucional mientras así sean considerados, por

lo que resulta necesario analizar qué sucede en caso de que no se observen dichos límites y, en concreto, si es posible ejercer un control constitucional jurisdiccional por vía del procedimiento establecido en la fracción II del artículo 105 de nuestra Ley Fundamental, sobre el procedimiento de reforma.

Al respecto, el Tribunal Pleno había sostenido la siguiente jurisprudencia: “PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL”.

Para sostener la inimpugnabilidad del procedimiento de reforma al texto fundamental a través de una controversia constitucional, el Pleno de este Alto Tribunal había partido de la idea de que la norma producto de dicho procedimiento fue emitida por un poder reformador cuyos actos no se encuentran sujetos a ninguno de los mecanismos de control jurisdiccional previstos en el artículo 105 constitucional; sin embargo, los recurrentes en el presente caso cuestionaron dicho argumento y consideraron que no se analiza debidamente qué sucede en caso de que la norma declarada constitucional no hubiere sido aprobada cumpliendo con los requisitos esenciales señalados por la propia Constitución, como son: a) la mayoría calificada exigida respecto de los miembros del Congreso de la Unión y, b) la mayoría de las legislaturas estatales, supuesto en el cual, no podría sostenerse que fue aprobada por el Constituyente Permanente, y no podrían, conforme al texto expreso del varias veces citado artículo 135, llegar a formar parte de ella.

En relación con lo anterior, en principio puede decirse que cuando se somete a votación ante el Congreso de la Unión la adición o modificación de un precepto constitucional, el resultado que emerge de dicha votación por la mayoría calificada de los miembros presentes en ambas Cámaras efectivamente constituye una norma legislativa, pero esta norma es imperfecta, ya que

siendo una disposición general, abstracta e impersonal, aún no lleva aparejada su positividad, puesto que para que ésta adquiera el carácter de norma constitucional perfecta requiere adicionalmente del voto aprobatorio de la mayoría de las Legislaturas de los estados y, que con base en ello, el Congreso de la Unión o la Comisión Permanente realicen el cómputo de los votos y emitan la declaratoria respectiva (lo que llama el recurrente “ley de reforma”).

Así, puede acontecer que las adiciones o reformas hubieren sido aprobadas sin la mayoría calificada de los miembros presentes del Congreso de la Unión, o bien sin la mayoría simple de las Legislaturas de los estados como lo alega el partido político recurrente, supuesto en el cual, si bien no puede negarse que se está ante la presencia de una norma general, en principio no debería formar parte de la Constitución, por lo que sería deseable reconocer la posibilidad de control externo de esas anomalías; sin embargo, ello solamente puede realizarse mediante los mecanismos expresamente previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el caso concreto, la impugnación del procedimiento de reforma que dio origen al Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece de noviembre de dos mil siete se intenta a través de una acción de inconstitucionalidad, cuya procedencia se encuentra prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al establecerse dicho mecanismo de control, ni en las sucesivas reformas que ha introducido el Constituyente Permanente al artículo 105, en momento o documento alguno, se hizo alusión a la posibilidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación pudiera ejercer un control jurisdiccional constitucional sobre el procedimiento de reforma previsto en el artículo 135 de la Carta Magna, mucho menos a que pudiese hacerlo sobre la constitucionalidad del contenido de esas reformas;

se limitó expresa y exclusivamente a concederle la facultad de revisar la constitucionalidad de las leyes federales o locales, así como de los tratados internacionales, provenientes de un órgano legislativo ordinario, no del poder u órgano reformador de la Ley Fundamental.

En tal virtud, respecto al tercer punto de cuestionamiento el proyecto sostenía que debían declararse infundados los argumentos esgrimidos por los recurrentes, en el sentido de que el referido procedimiento de reforma constitucional sí puede ser sujeto a control jurisdiccional a través de la acción de inconstitucionalidad.

En la discusión pública del asunto, sostenida el ya mencionado 28 de abril de 2008, por mayoría de seis votos contra cinco,<sup>5</sup> el Tribunal Pleno determinó que en el caso concreto no existía una notoria y manifiesta causa de improcedencia que ameritara que la Comisión de Receso hubiere desechado los referidos medios de impugnación constitucional, motivo por el cual se ordenó revocar el acuerdo impugnado, y ordenar la admisión de los asuntos para que el Ministro Sergio A. Valls Hernández, quien fuera designado instructor, continuara con el procedimiento relativo.

En sesión de 26 de junio de 2008 se sometió por el Ministro Sergio Valls Hernández a consideración del Tribunal Pleno el proyecto de fondo de las acciones de inconstitucionalidad 168/2007 y su acumulada 169/2007, en el cual se proponía declarar el sobreseimiento por considerarlas improcedentes;<sup>6</sup> sin embargo, fueron finalmente resueltos, por mayoría de siete votos,<sup>7</sup> en el sentido de decretar el sobreseimiento, bajo las siguientes consideraciones esenciales:

“...En suma, a través de la acción de inconstitucionalidad, sólo puede plantearse la no conformidad de “normas generales”, en sentido estricto, esto es, de leyes, federales o locales, mas no de cualquier otro tipo de normas generales, como podrían ser los reglamentos o cualquier otra normatividad que pudiera revestir las características de generalidad y abstracción, es decir, fue el propio órgano reformador de la Constitución, el que limitó la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad a las leyes, o bien, a los tratados internacionales y, de ahí, la competencia de este Alto Tribunal para su conocimiento, por lo que, como parte también de un poder constituido, Poder Judicial de la Federación, únicamente puede actuar dentro de los límites y en los supuestos que el texto constitucional le establezca, sin que pueda llegar al extremo de ampliar su ámbito competencial o el objeto de un medio de control constitucional, so pretexto de salvaguardar la supremacía de la Constitución Federal. No es posible que esta Suprema Corte se avoque al conocimiento de una acción que, conforme al texto constitucional, no se estatuyó para impugnar reformas constitucionales y, a partir de ahí, legitime, además, a entes que no cuentan con tal legitimación para ejercer dicha vía en su contra, lo que conllevaría,

<sup>5</sup> Minoría conformada por la Ministra Luna Ramos, el Ministro Ortiz Mayagoitia, el Ministro Valls Hernández y el Ministro Gudiño Pelayo, quienes, junto con el suscrito, formulamos un voto de minoría sosteniendo, en esencia, el proyecto original que había presentado para la consideración del Tribunal Pleno.

<sup>6</sup> Los argumentos que sostenía el proyecto del Ministro Valls para sobreseer eran, en lo general, similares a los esgrimidos en el auto de la Comisión de Receso y en el proyecto original de resolución de los recursos de reclamación.

<sup>7</sup> De los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo, Mariano Azuela Güitrón, Sergio A. Valls Hernández (Ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia; aunque debe tenerse presente que la mayoría se construyó únicamente para apoyar el sentido de sobreseimiento de la resolución; dado que las consideraciones de los Ministros Azuela y Sánchez Cordero fueron distintas a las sostenidas por quienes votamos por el desechamiento de plano o el sobreseimiento por improcedencia de la acción. Los Ministros Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza votaron en contra, por estimar que son procedentes las acciones de inconstitucionalidad, y reservaron su derecho para formular votos particulares, los cuales aún no se agregan a la ejecutoria.

asimismo, una problemática mayor en cuanto a su substanciación, puesto que si, como hemos señalado, el artículo 105, en su fracción II, enuncia los entes legitimados para promover la acción, a partir del ámbito de aplicación de la norma general impugnada y, en otros supuestos, atendiendo también a su ámbito material, ¿cómo podrían delimitarse tales ámbitos cuando la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es la Norma Fundamental del Estado? Y, de ahí, ¿quiénes de los sujetos legitimados podrían o no ejercerla? Asimismo, ¿qué papel tendrían las Legislaturas Estatales, que también intervienen en el procedimiento de reformas y adiciones? Es decir, ¿podrían tener legitimación para promover la acción, al participar en el procedimiento de reformas?

Consecuentemente, el procedimiento previsto por el Constituyente Originario, en el artículo 135 constitucional, hasta ahora no modificado, en su contenido sustancial, por el Constituyente Permanente, no puede ser objeto de impugnación a través de alguno de los medios de control de los que puede conocer el Poder Judicial de la Federación, en virtud de que, para que una reforma o adición a la Constitución lleve a formar parte de la misma, se han establecido límites formales, los cuales únicamente pueden ser revisados por el órgano legislativo federal, en su carácter de parte y de última instancia en el procedimiento de reformas a la Constitución, al momento de emitir la declaratoria de aprobación correspondiente.

Se afirma lo anterior, dado que el Constituyente Originario encomendó la función integral a un solo órgano complejo, depositario de la representación democrática del pueblo y, por ello, depositario único de la facultad para reformar la Constitución y de revisar que se hayan cumplido todos los requisitos previstos en el artículo 135, tantas veces citado, esto es, el Congreso de la Unión o, en su caso, la Comisión Permanente, son los únicos responsables, no sólo del desarrollo del proceso, sino de la revisión de que, efectivamente, se

hayan cumplido los extremos constitucionales para que una reforma o adición forme parte de la Ley Fundamental.

Dicha revisión no podría considerarse técnicamente como un medio de control constitucional, toda vez que lo lleva a cabo un órgano que realiza una tarea similar a la del Constituyente, por sí y ante sí. Para que cualquier otro de los órganos constituidos pudiera ejercer —válida y democráticamente— un medio de control constitucional sobre el proceso de reformas a la Ley Fundamental, sería menester que expresamente se le hubiera otorgado tal facultad de revisión, lo cual no sucede, ni ha acontecido hasta hoy, en el sistema jurídico mexicano.

Luego, al no haber sido previsto por el Constituyente Originario o Permanente, la posibilidad de ejercer dicho control, resulta claro que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede prorrogar la competencia constitucional que le ha sido conferida, tal como lo sostuvo el Tribunal Pleno, en sesión de seis de septiembre de dos mil dos, al resolver la controversia constitucional 82/2001, que dio origen a la jurisprudencia "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL".

Por lo anterior, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, en relación con el propio artículo 105, fracción II, constitucional, así como con los diversos 59 y 65 de la misma Ley Reglamentaria, toda vez que, atento a la interpretación integral y teleológica del artículo 105, fracción II, constitucional, vigente, la acción de inconstitucionalidad no es la vía o medio de control constitucional para impugnar una reforma constitucional, ni esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tiene, por tanto, competencia para conocer de la misma".

Más allá de que con la resolución de sobreseimiento adoptada sobre las acciones de inconstitucio-



nalidad interpuestas la reforma político electoral de 2007 quedó firme, como se puede apreciar, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al final de este largo y complicado recorrido procedimental, no se pronunció de manera definitiva sobre si la acción de inconstitucionalidad resulta jurídicamente procedente para impugnar una reforma constitucional (aunque se puede intuir, por las intervenciones de los Ministros y Ministras en las sesiones públicas respectivas, que existe una mayoría que sostiene ese criterio).

El resultado al sobreseer en el proceso de las acciones intentadas, no permite saber si existe una mayoría clara en algún sentido. Lo explico. Cinco ministros nos pronunciamos en el sentido de que, en esos casos, existe una causa notoria y manifiesta de improcedencia puesto que consideramos que en contra del proceso de reforma constitucional y la reforma misma no existe en nuestro sistema constitucional vía para impugnarlos. Por su parte, seis ministros se pronunciaron porque no había causa de notoria y manifiesta de improcedencia en las acciones de inconstitucionalidad intentadas; sin embargo, ya no fue posible conocer las posiciones específicas de cada uno de ellos sobre si la acción de inconstitucionalidad procede solamente para impugnar violaciones cometidas durante el proceso de reforma, o también en contra de los contenidos normativos de la reforma misma.<sup>8</sup>

Finalmente, dos Ministros se sumaron a los cinco que consideramos que debía desecharse de plano o sobreseerse por ser improcedente la acción de inconstitucionalidad en estos casos, pero lo hicieron por una razón distinta: ellos estimaron que los partidos políticos accionantes carecían de legitimación, en

---

<sup>8</sup> Como se advierte de la versión estenográfica de la sesión pública del Pleno celebrada el 26 de junio de 2008, parecería que algunos Ministros se pronunciaban en el sentido de que tal acción solo procede en contra de violaciones al proceso de reformas y no en contra de la reforma misma.



términos de lo dispuesto por la fracción II, inciso f), del artículo 105 de la Constitución y su Ley Reglamentaria.<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Los Ministros Mariano Azuela Güitrón y Olga Sánchez Cordero votaron en este sentido, como se puede constatar en la versión estenográfica de la sesión pública del Pleno del día antes citado. El primero de ellos manifestó: "Pero el proyecto del señor ministro Valls, con el que coincido substancialmente, señala que hay un inciso f) de la fracción II, en donde se da algo muy restringido, y lo mismo se hizo en el inciso g), también algo muy restringido. Si la Comisión Nacional de Derechos Humanos viene a impugnar leyes en materia tributaria, pues claro no dudo que dijera: es que esto tiene que ver con los derechos fundamentales que, en un momento dado, pues todo tiene que ver con los derechos fundamentales directa o indirectamente, y de esa manera pues siempre habría la posibilidad de que la Comisión Nacional de Derechos Humanos dijera: pero esto va en relación con los derechos fundamentales y sí tengo posibilidad de cuestionarlo 'La Comisión de Derechos Humanos podrá plantearlo contra leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, etcétera, aun contra tratados que vulneren derechos humanos consagrados en esta Constitución' Derechos humanos consagrados en esta Constitución El inciso f) dice: 'Los partidos políticos con registro ante el Instituto Federal Electoral, por conducto de sus dirigencias nacionales, en contra de leyes electorales federales o locales.' También la están restringiendo, no es de toda norma de carácter general sino son leyes electorales federales o locales; 'y los partidos políticos con registro estatal, a través de sus dirigencias, exclusivamente en contra de leyes electorales expedidas por el órgano legislativo del Estado que les otorgó el registro.' Todavía restringe más en cuanto a partidos políticos regionales".

Por su parte, la segunda dijo: "En consecuencia; contrario a lo que se sostiene en el proyecto, estimo que la acción de inconstitucionalidad, sí resulta el medio idóneo para cuestionar este procedimiento de reformas. Sin embargo, estimo como lo ha hecho el ministro Azuela, que no todos los sujetos legitimados a que se refiere la fracción II, del artículo 105 de la Constitución Federal, se encuentran en posibilidad de hacer valer este medio de control; puesto que, en algunos casos dicha legitimación se encuentra acotada, algunas veces a ciertas materias; y en otras ocasiones, también a algunas otras cuestiones.

[...]

En concreto, este Tribunal Pleno habrá de determinar si por Leyes Electorales, federales o locales, en este contexto de la fracción II, inciso f) de la Constitución, del artículo 105, se puede entender también la posibilidad de que un partido político pueda impugnar a través de la acción de inconstitucionalidad el procedimiento de reformas a la Constitución en materia electoral, o si por el contrario, el Poder Reformador de la Constitución limitó a que los partidos políticos a través de sus dirigencias pudieran impugnar únicamente y acotadamente Leyes Electorales, federales o locales, en esta materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución, sin que ello incluyera el procedimiento de reformas referido.

No quiero leerles, porque no quiero extenderme mucho más, la exposición de motivos de esta Reforma constitucional de 1996, pero que en mi opinión claramente estos sujetos señalados en este precepto que se adicionó están legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales, y que la única vía para plantear la no conformidad de estas leyes electorales sea la consignada en dicho artículo, así lo establece la propia exposición de motivos.

De esta exposición de motivos se advierte que el Constituyente Permanente claramente señaló que los partidos políticos tendrían la legitimación procesal activa para impugnar, vía acción de inconstitucionalidad, normas generales en materia electoral, a efecto de que esta Suprema Corte de Justicia analice su conformidad o no con la Constitución; esto implica que en la materia de estudio de este medio de control constitucional, cuando es ejercido por un partido político, se limita a leyes federales o locales en materia electoral, de inferior jerarquía a la Constitución.

[...]

Así también, se debe interpretar lo relativo a los partidos políticos, esto es, de una manera limitada a su ámbito de actuación, lo que me orilla a concluir que el objeto de estudio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando un partido político ejerce una acción de inconstitucionalidad, se limita a leyes de inferior jerarquía a la Constitución sin comprender el procedimiento de reforma a la Constitución.

En este contexto, contrario a lo afirmado por el proyecto, estimo: Primero Que la acción de inconstitucionalidad sí es el medio idóneo para combatir el procedimiento de reformas a la Constitución Federal desde su aspecto formal, pero que no corresponde a los partidos políticos la legitimación para hacerlo, so pretexto de que la reforma constitucional verse en materia electoral, puesto que estos entes la tienen acotada a la impugnación de leyes de inferior jerarquía".

Esta situación hace prever que el tema tendrá que ser motivo de nuevos análisis y reflexiones, por parte de todos los Ministros y Ministras, en el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

## II. Acciones de inconstitucionalidad intentadas en contra del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

Con motivo de las reformas constitucionales en materia electoral precisadas en el apartado anterior, el Congreso de la Unión emitió un nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. En consecuencia, el 14 de enero de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se expidió el mencionado Código y se abrogó el anterior.

Sin embargo, diversos partidos políticos consideraron que algunos artículos de este ordenamiento eran inconstitucionales. Así, los partidos políticos nacionales Convergencia (por conducto del Presidente de su Comité Ejecutivo Nacional), del Trabajo (a través de Alberto Anaya Gutiérrez, Alejandro González Yáñez, Rubén Aguilar Jiménez y Ricardo Cantú Garza, en su calidad de integrantes de la Comisión Coordinadora Nacional), Nueva Alianza (representado por Jorge Antonio Kahwagi Macari, con carácter de Presidente de la Junta Ejecutiva Nacional), Alternativa Socialdemócrata y Campesina<sup>10</sup> (por conducto de Alberto Begné Guerra y Jorge Leonel Wheatley Fernández, en su calidad de Presidente y Vicepresidente del Comité Ejecutivo Federado del partido, respectivamente) y Verde Ecologista de México (a través de Jorge Emilio González Martínez, en su carácter de Presidente del Comité Ejecutivo) promovieron acción de inconstitucionalidad donde solicitaron que se declarara la invalidez de distintos preceptos del Decreto, mediante escritos presentados el 12 y 13 de febrero de 2008.

Los días 13 y 14 de febrero del mismo año el Ministro Presidente ordenó la acumulación de las acciones de inconstitucionalidad, así como la remisión de los autos al Ministro instructor.<sup>11</sup>

Los partidos políticos Convergencia, del Trabajo y Verde Ecologista de México impugnaron, de manera genérica, el Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (aunque en los conceptos de impugnación puntualizaron qué artículos en concreto se estimaban violatorios de la Constitución). El Partido Nueva Alianza se refirió de manera específica a la inconstitucionalidad de los artículos 48, párrafos 2, 3, 4, 5 y 7; 50; 52 a 54; 56; 59, párrafo 3; 62; 64 a 69; 73; 74;

<sup>10</sup> Hoy denominado "Alternativa Socialdemócrata, Partido Político Nacional".

<sup>11</sup> Por turno correspondió a mi ponencia la instrucción de los procedimientos y la elaboración del proyecto de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008.

85; 96, párrafo 5; 98, párrafo 7; 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso B; y 354, párrafo 1, inciso D, fracción II. Por su parte, el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina precisó que su pretensión era combatir los artículos 28 y 95, párrafos 9 y 10, del mismo ordenamiento.

Sin embargo, para efectos de claridad en el desarrollo de la resolución, se optó por agrupar de manera temática los argumentos planteados por los partidos accionantes. Así pues, los temas a resolución eran los siguientes:

1. Violaciones al procedimiento legislativo
2. Exclusión de las denominadas candidaturas ciudadanas
3. Nuevo régimen legal de coaliciones
4. Régimen de acceso a la radio y televisión
  - a) Criterios para distribuir el tiempo en radio y televisión
  - b) Prohibición a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión
  - c) Prohibición para que cualquier persona física o moral pudiera contratar propaganda en radio y televisión
5. Otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas
6. Exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario
7. Requisitos para constituir nuevos partidos
8. Requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos
9. Requisitos relativos a los observadores electorales
10. Establecimiento de multas fijas

Una vez integrado el expediente, los asuntos acumulados se resolvieron en sesión celebrada el 8 de julio de 2008.

En primer lugar, se determinó sobreseer en el juicio respecto de las impugnaciones al artículo décimo primero transitorio, que establecía un plazo de 30 días —contados a partir de la entrada en vigor del Decreto combatido— para que los partidos políticos y los entes públicos retiraran o suprimieran la propaganda colocada en luga-

res públicos que contraviniera las disposiciones del código electoral. Se arribó a esta conclusión al estimarse que ya habían cesado los efectos del precepto combatido, pues el plazo de 30 días ya había transcurrido.

En relación con el primer punto, donde se adujeron violaciones al procedimiento legislativo, se resolvió lo que a continuación se sintetiza. Primeramente, se declararon inoperantes los conceptos de invalidez dirigidos a impugnar el proceso de reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues esa reforma no era materia de la acción de inconstitucionalidad, por no haberse señalado como acto reclamado. Por otro lado, se determinó que no hubo violaciones formales al procedimiento legislativo que dio origen a la reforma a la legislación secundaria en materia electoral. En este sentido, se consideró que los conceptos de invalidez mediante los cuales se argumentó que no se observó lo dispuesto en la Ley para la Reforma del Estado eran inoperantes, puesto que sí se había cumplido con las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que prevén el procedimiento de creación de las leyes.<sup>12</sup>

Por lo que ve al tema de la exclusión de las “candidaturas ciudadanas”, la Suprema Corte resolvió que

---

<sup>12</sup> En la sesión celebrada por el Pleno el 1° de julio de 2008 se discutió esta cuestión. Los Ministros emitieron voto en el sentido de considerar que no se habían cometido violaciones formales al procedimiento legislativo. Sin embargo, algunos de ellos precisaron que se debía arribar a esta conclusión por motivos diferentes y otros hicieron algunas precisiones. Por un lado, los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio Valls Hernández consideraron que en el proyecto de sentencia no se había estudiado adecuadamente un planteamiento, consistente en que se había violado el artículo 72, inciso A) constitucional. A juicio de los señores Ministros, el proyecto no resuelve el tema de si el Presidente de la República publicó “inmediatamente” en el *Diario Oficial de la Federación* el decreto que contenía el COFIPE, como lo ordena la Constitución. Por otro lado, los ministros Genaro Góngora Pimentel, José Ramón Cossío Díaz, Juan Silva Meza y Olga Sánchez-Cordero no concordaron con el análisis plasmado en el proyecto sobre las reglas contenidas en la Ley para la Reforma del Estado (concretamente, se estudió si eran vinculantes para el proceso legislativo). Por lo tanto, se acordó suprimir el estudio correspondiente a ese ordenamiento y en su lugar en la ejecutoria sólo se declararon inoperantes los conceptos de invalidez donde se aducía que el procedimiento legislativo estaba viciado por haberse inobservado las normas de la mencionada Ley para la Reforma del Estado; al estimarse que el procedimiento legislativo sí siguió las normas establecidas en la Constitución y en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

las normas combatidas no vulneraban las garantías de los ciudadanos para votar y ser votado. En la sentencia se argumentó que el Poder Constituyente Permanente no estableció ningún lineamiento normativo dirigido al legislador ordinario para regular esas candidaturas. Al respecto, se dijo:

“[...] la regla legal que establece el derecho exclusivo de los partidos políticos para solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular, que implica que los ciudadanos no están en aptitud de postularse por sí mismos, tiene como una de sus finalidades primordiales proteger el proceso electoral, la propia representación y el sistema constitucional de partidos políticos.

[...]

En este sentido si, como se ha precisado, no existe constitucionalmente base alguna de la que se pueda inferir la intención objetiva, a partir de la formulación normativa respectiva, del Poder Constituyente Permanente en el sentido de establecer la posibilidad de que el legislador secundario reglamente las candidaturas independientes, ciudadanas o no partidarias, entonces es inconcuso que, aun en el supuesto de que dicha hipótesis se encuentre contenida en forma precisa en un instrumento internacional, lo cierto es que tal situación queda sujeta a que en el ámbito interno exista el marco jurídico adecuado para ello.

Al no existir una base constitucional expresa que permita desarrollarlas, en concordancia con otros bienes y valores tutelados constitucionalmente, destacadamente el sistema de partidos, el legislador ordinario no las ha establecido en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pero de ello no se sigue que se actualice la inconstitucionalidad aducida.

En particular, el establecimiento por el legislador ordinario federal en el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales del derecho exclusivo de los partidos políticos nacionales para solicitar el registro de candidatos a car-

gos de elección popular tiene sustento constitucional.

Por lo tanto, al no existir inconsistencia alguna entre la norma general impugnada y la Constitución Federal, se reconoce la validez constitucional de la misma.”

De esta manera, se determinó que el artículo 218, párrafo 1, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales es constitucional.

En relación con el tercer punto de análisis, correspondiente al nuevo régimen de coaliciones, los partidos políticos sostuvieron esencialmente que esa regulación era inconstitucional, pues atentaba contra la libre asociación en materia política y los principios de voto universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, así como el principio electoral de certeza, por estimar que el nuevo régimen de las coaliciones desnaturaliza esa figura y permite la manipulación del voto ciudadano.

Para resolver esta cuestión, primero se precisó qué es una coalición<sup>13</sup> y su distinción de la figura candidaturas comunes.<sup>14</sup> Acto seguido, se abordó el estudio del artículo 95, párrafo 9, del ordenamiento impugnado, que dispone que cada partido coaligado deba aparecer en la boleta con su propio emblema. Los partidos políticos consideraron que esa disposición era inconstitucional porque a su juicio 1) propiciaba confusión en el electorado, lo que equivalía a una violación al principio de certeza, 2) coartaba la libertad de los partidos que se pretendían coaligar, pues les imposibilitaba tener un emblema de la coalición y 3) la disposición era una restricción absurda, irracional, desproporcionada e innecesaria.

<sup>13</sup> De acuerdo con la ejecutoria, la coalición de partidos es la “unión de dos o más partidos políticos constituida para postular de manera conjunta a diversos candidatos de elección popular”. Además, se dijo que la coalición 1) necesariamente tiene un carácter transitorio, pues una vez logrados los fines propuestos, ésta desaparece y 2) no constituye necesariamente una persona jurídica distinta de los partidos políticos que la conforman, sino que “la unión temporal que se constituye actúa como un solo partido político”.

<sup>14</sup> Se definió que existe candidatura común “cuando dos o más partidos políticos, sin mediar coalición, postulan al mismo candidato, lista o fórmula, cumpliendo los requisitos que en cada legislación se establezca”. De igual forma, se precisó que el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no prevé la existencia de estas candidaturas.

Sin embargo, en la resolución del Tribunal Constitucional se determinó que ese precepto no violaba el principio de certeza, pues contrariamente a lo sostenido por los promoventes, el elector puede “identificar con facilidad, de entre los partidos coaligados, la opción política de su preferencia, ya que si bien los partidos políticos coaligados están obligados a presentar, para el registro de su coalición, una plataforma electoral y, en su caso, un programa de gobierno de la coalición, un elector puede sentirse más identificado con uno de los partidos políticos coaligados más que con otro, aun de la misma coalición y, en consecuencia, marcar en la boleta el cuadro que contenga el emblema del partido político de su preferencia, de los que aparecen coaligados”, sin que ello cause confusión en el elector o se viole el principio de certeza. Aunado a lo anterior, se concluyó que el artículo impugnado tampoco transgredía el principio de certeza<sup>15</sup> de la función de organización de las elecciones, porque la obligación de que el emblema de cada partido coaligado aparezca en la boleta electoral tiene como objeto “transparentar la fuerza electoral de cada uno de los partidos políticos que se coaliguen, tal y como se expresó en las urnas”. Finalmente, se desestimó que la norma fuera irracional, innecesaria o desproporcionada, porque:

Es cierto que la utilidad o necesidad de las medidas establecidas en las normas generales impugnadas (reproducción de emblemas por partido político en las boletas y límite para el porcentaje que los partidos políticos nacionales podrán reconocer en el convenio para efectos de la conservación del registro) está evidenciada por el hecho de que los electores podrán determinar a qué partido político de los coaligados benefician con su voto para dichos efectos, sin que, por entero, impere la voluntad incondicionada de los partidos políticos.

Igualmente, es cierto que el espacio de negociación reconocido a los partidos políticos está sujeto a límites (1% cuando menos y no más del 2%). Un partido que no alcanza el 1% de la votación nacional emitida no podrá aspirar a hacer valer la previsión del convenio que le permite alcanzar el otro 1% que, a su vez, le llevaría a conservar su registro y acceder a la asignación de diputados por el principio de representación proporcional. La medida permite garantizar que los partidos políticos nacionales que concurren a las elecciones federales en una coalición, por sí mismos, demuestren su representatividad, arraigo y legitimidad, porque exista una base mínima de electores que los respalde, lo cual propiciaría una mayor pluralidad en la conformación del Congreso de la Unión, sin que tenga relevancia negativa para ello el que una parte de ese sustrato de electores tenga su origen en el clausulado de un convenio de coalición.

En el fallo también se precisó que no es nulo el voto de un elector que marque en la boleta dos o más cuadros correspondientes a partidos

---

<sup>15</sup> Entendiendo esa certeza como la “clara, segura y firme convicción o ausencia de duda sobre la voluntad del elector expresada en las urnas”, ya que en otra acepción, certeza significa “dotar de facultades expresas a las autoridades electorales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas”.

políticos coaligados, pues el voto contará para el candidato de la coalición y se registrará en un espacio separado del acta de escrutinio y cómputo de casilla. De igual manera, se declaró constitucional el artículo 95, párrafos 9 y 10,<sup>16</sup> del código electoral, dado que no viola el principio de irretroactividad de las leyes. Esto es así, debido a que las reglas en ese artículo establecidas regirían hacia el futuro (para la formación de coaliciones electorales en próximos procesos electorales federales), y no elecciones pasadas; y, por otro lado, dado que los partidos políticos no tienen derechos adquiridos en relación con la colocación de emblemas en las boletas electorales.

En cambio, se declaró fundado el concepto de invalidez por el que se reclamó la inconstitucionalidad del párrafo 5 del artículo 95 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecía que en el convenio de coalición los partidos podían pactar que en caso de que uno o varios de los partidos alcanzaran el 1% de la votación nacional, pero no obtuvieran el porcentaje necesario para conservar el registro (2%) y participar en la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, el número de votos necesario para que esos partidos coaligados pudiesen alcanzar la votación requerida podría tomarse del partido o partidos que sí hubiesen cumplido con ese requisito. Además, el convenio debía especificar las circunscripciones en que se aplicaría el procedimiento de transferencia de votos. En ningún caso se podrían transferir a un partido político en esa situación, una cantidad de votos que lo llevara a tener una cantidad superior al 2% de la votación nacional emitida.

La Suprema Corte consideró que este precepto era inconstitucional, porque transgredía los artículos 1º, 41, segundo párrafo, y 134, sexto párrafo de la norma suprema. En este sentido, se argumentó que el mecanismo de transferencia de votos de un partido a otro violaba la voluntad expresa del elector, porque su voto podía ser transferido a otro partido político de la coalición por el cual no sufragó. Asimismo, se dijo que esa norma infringía el principio de igualdad, porque podía propiciar que se dieran ventajas indebidas a los partidos políticos coaligados que no alcanzaran la votación mínima para obtener su registro, en detrimento de otros partidos que, al no coaligarse en un proceso electoral, tendrían que alcanzar necesariamente el 2%

de la votación emitida. Por estos motivos, se declaró la invalidez del artículo 95, fracción 5, del Código electoral federal.

En otro orden de ideas, también se abordó el tema relativo al acceso de los partidos en tiempos de radio y televisión.

De manera muy sucinta, se puede decir que la primera cuestión que se estudió fue la relativa a los criterios para distribuir entre los partidos políticos con derecho a ello el tiempo en radio y televisión. Como primer punto, los partidos políticos accionantes formularon conceptos de invalidez en el sentido de que las reglas del Código resultaban inequitativas en cuanto al acceso a los medios de radio y televisión. Sobre el particular, se resolvió que el artículo 56, fracción I, del Código electoral, era conforme con lo dispuesto en la Constitución sobre la distribución de tiempos, puesto que prácticamente repetía lo señalado en el texto fundamental. Por lo tanto, no podía aducirse que hubiera una violación a ese último.

Asimismo, se estudió la prohibición a los partidos políticos para contratar o adquirir, por sí o por terceros, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión. Sobre este tópico, los partidos políticos promoventes consideraron que el código electoral, y principalmente el artículo 49, eran contrarios a las garantías de libertad de expresión consignadas en la Constitución. Empero, la Corte consideró infundado el concepto de invalidez, para lo cual primero se estableció que el Constituyente Permanente, en la reforma constitucional en materia electoral de 2007, consignó las "bases constitucionales de un nuevo modelo de comunicación social en la materia, que tiene como postulado central una nueva relación entre los partidos políticos, la sociedad y los medios de comunicación, especialmente la radio y la televisión". En este sentido, el ejercicio del derecho a la libertad de expresión debe entenderse de manera relacionada con lo dispuesto en el artículo 41

---

<sup>16</sup> La fracción 9 prevé que cada partido coaligado debe aparecer en la boleta con su propio emblema, mientras que la fracción 10 dispone que cada uno de los partidos coaligados debe registrar sus propias listas de candidatos a senadores y diputados por el principio de representación proporcional.



constitucional y no puede considerarse como un derecho absoluto o ilimitado, sino que tiene los límites y restricciones que la misma Constitución establece. Por lo tanto, el artículo 49 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no transgrede lo dispuesto en la Constitución Política, pues se apega a las restricciones al derecho de libertad de expresión que establece el mismo texto constitucional, en su artículo 41 en relación con la materia electoral.<sup>17</sup> *Mutatis mutandis*, lo mismo se dijo respecto de la prohibición para que cualquier persona física o moral pudiera contratar propaganda en radio y televisión para influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, consignada en el mencionado artículo 49 del código impugnado.

Otra cuestión que fue materia de impugnación en la acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas, es la relativa al otorgamiento de financiamiento público por concepto de actividades específicas, pues se consideró inconstitucional el que se

hubiera fijado un límite para este tipo de financiamiento en el nuevo código electoral, cuando se trata de la educación y capacitación política, la investigación socioeconómica y política y de las tareas editoriales de los partidos políticos nacionales (contenido en el artículo 78, párrafo 1, inciso c), fracción I, del código combatido).<sup>18</sup> No obstante, el concepto de invalidez se declaró infundado, ya que la porción normativa impugnada meramente reproduce una disposición prevista en el artículo 41 constitucional, que a su vez establece ese mecanismo de financiamiento público en relación con actividades específicas de los partidos políticos nacionales.

Por otra parte, también se reclamó la exclusión a las agrupaciones políticas nacionales del financiamiento público ordinario, pues los demandantes consideraron que la aportación de fondos de esa naturaleza proviene de una base constitucional. De esta manera, el código electoral, al no preverla, viola los artículos 14, 16 y 41, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Empero, el Pleno de la Suprema Corte consideró que este planteamiento era infundado, pues si bien la Constitución establece que las agrupaciones políticas nacionales tendrán acceso a financiamiento público, lo cierto es que se determinó que fuera el Instituto Federal Electoral quien precisara los deberes y prerrogativas a que quedan sujetas esas agrupaciones. Por lo tanto, el hecho de no haberse incluido su financiamiento en el artículo 78 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales no es contrario a la Constitución, pues ello no es equivalente a que dejarían de recibir financiamiento público.

El séptimo tópico que se abordó en el proyecto es el atinente a los requisitos para constituir nuevos partidos políticos.

Los partidos políticos demandantes sostuvieron esencialmente la inconstitucionalidad del artículo 28, párrafo 1, del código electoral,<sup>19</sup> por estimar que impide la creación de nuevos partidos políticos. Sin embargo, se desestimó este concepto de impugnación al sostener que la creación de nuevos partidos se condiciona al cumplimiento de ciertos requisitos acordes con el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sin violar las garantías previstas en los artículos 1º y 9º (en relación con las

<sup>17</sup> Vale la pena señalar que en la ejecutoria se dijo que: "la dimensión estructural de la libre expresión en el contexto de la democracia representativa explica el papel institucional que despliegan los partidos políticos, como entidades de interés público, en la formación de la opinión pública. Los partidos políticos no son personas jurídicas ordinarias, sino que existen y están estructurados para ser precisamente el nexo entre los ciudadanos y los representantes que ejercen el poder en su nombre. Como tales, no son solamente el mecanismo constitucionalmente establecido para integrar a los titulares de una amplia gama de instancias de decisión, sino que son agentes centrales, profesionales y permanentes de formación de la opinión pública. Aunque los derechos a expresarse libremente y a participar políticamente gozan de facetas que pueden ser y son individualmente ejercidas, existen otras que se ejercen precisamente por medio de los partidos políticos, quienes a su vez, por su condición de personas jurídicas, son titulares de los derechos fundamentales en la medida en que ello sea compatible con su naturaleza.

En el caso de los partidos políticos, la expresión y difusión de ideas con el ánimo no ya de informar, sino de convencer, a los ciudadanos, con el objeto no sólo de cambiar sus ideas sino incluso sus acciones, es parte de sus prerrogativas como personas jurídicas y se relaciona con las razones que justifican su existencia misma".

<sup>18</sup> En esa porción normativa se establece que las actividades específicas ya descritas serán apoyadas mediante financiamiento público por un monto total anual equivalente al 3% del que corresponda en el mismo año para las actividades ordinarias (definidas en el inciso a) del mismo artículo y párrafo).

<sup>19</sup> Que establece los requisitos para la constitución de un partido político nacional (se prevén una notificación al Instituto Federal Electoral y diversos plazos, trámites y requisitos).



libertades de asociación y reunión) del mismo texto constitucional, pues estas garantías no son absolutas e irrestrictas, y deben interpretarse a la luz de los matices contenidos en otros preceptos constitucionales. En el caso concreto, se debe atender a lo dispuesto en el artículo 41, relativo a la asociación en materia política, que si bien no establece textualmente los requisitos para la constitución de partidos políticos, sí encomienda esa tarea al legislador secundario.

Asimismo, los partidos accionantes plantearon conceptos de invalidez en torno a los requisitos de elegibilidad en los estatutos de los partidos políticos, solicitando que se declarara la invalidez del artículo 22, fracción 6, del código electoral.<sup>20</sup> Sobre el particular, adujeron que el derecho a ser votado sólo puede ser restringido conforme a lo dispuesto en la Constitución y en la ley secundaria, mas no es constitucional que sea restringido por los partidos políticos a través de sus estatutos. El Pleno del Alto Tribunal consideró que este concepto de invalidez era fundado, porque la porción normativa reclamada es inconstitucional al violar los principios de certeza (ya que el término “elegibilidad” es equívoco y puede inducir a confusión porque no hay claridad sobre quién es el destinatario de la norma), el derecho a ser votado para cargos de elección popular, previsto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución (puesto que, en el ámbito de su vida interna, los partidos políticos pueden establecer otros requisitos de elegibilidad, siempre y cuando sean razonables y no vulneren el contenido esencial del derecho a ser votado) y la libertad de autoorganización e ideológica de los partidos políticos, reconocida en el artículo 41 constitucional (habida cuenta que corresponde a los partidos políticos determinar los requisitos de elegibilidad con el fin de salvaguardar los programas, principios e ideas que postulan).

El noveno tema planteado tiene que ver con los requisitos relativos a los observadores electorales. En este sentido, los promoventes de la acción de inconstitucionalidad consideraron que el nuevo código electoral, en su artículo 5º, párrafo 4, inciso d), fracción III, establecía requisitos excesivos a estos observadores. Sin embargo, se falló que la restricción contenida en esa porción normativa (donde se impide ser observador electoral a quien hubiera sido candidato a un puesto de elección popular en los últimos 3 años anteriores a la elección) era razonable y no podía considerarse excesiva, al ser congruente con los principios de imparcialidad y certeza que deben regir durante el proceso electoral.

Finalmente, los partidos políticos accionantes consideraron que los artículos 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso b); y 354, párrafo 1, inciso d); eran contrarios al artículo 22 de la Constitución por establecer multas fijas. Al respecto, se resolvió que el concepto de invalidez era infundado, porque los primeros dos artículos no establecen multas fijas, sino sólo se refieren a los sujetos que incurrir en responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. Por su parte, el artículo 354, párrafo 1, inciso d), se refiere a la posible imposición de una multa “de hasta cien mil días de salario míni-

---

<sup>20</sup> Esta porción normativa señala que: “En los requisitos de elegibilidad que regulen los estatutos de los partidos sólo podrán establecer exigencias de edad, nacionalidad, residencia, capacidad civil y sentencia ejecutoriada en materia penal”.

mo general vigente para el Distrito Federal". A partir de esta redacción, se desprende que no se estableció una multa fija, sino un rango que va desde un día de salario mínimo hasta cien mil. En cambio, se declaró la invalidez de la porción normativa que preveía la imposición de multas en el caso de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, que se sancionarían con "el doble del precio comercial de dicho tiempo", porque se consideró que era una multa fija, carente de parámetros, es decir de un mínimo y un máximo, para que la autoridad pudiera individualizar la sanción atendiendo a las circunstancias del caso concreto.

En suma, en los puntos resolutivos se ordenó el sobreseimiento respecto del artículo décimo primero transitorio del Decreto impugnado; se reconoció la validez de ese Decreto y se declaró la validez de los artículos 1º, párrafo 2, inciso b); 2º; 3º, párrafo 1; 4º; 5º, párrafo 4, inciso d), fracción III; 6º; 24; 28, párrafo 1; 29; 31, párrafo 1; 33; 34; 35; 36; 48, párrafo 1, incisos a), b), c) y d); 49, párrafos 2, 3, 4, 5 y 7; 50; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 59, párrafo 3; 60; 61; 62; 63; 64; 65; 66; 67; 68; 69; 71, párrafos 1, incisos a) y b) y 4; 73; 74; 77; 78, párrafo 1, inciso c), fracción I; 83; 85; 95, párrafos 9 y 10; 98, párrafo 7; 105, párrafo 1, inciso b); 129; 218, párrafo 1; 236, párrafos 1, incisos a), c) y d) y 2; 341, párrafo 1, inciso d); 352, párrafo 1, inciso b); y 354, párrafo 1, inciso d), fracciones II y III (con una salvedad) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Por último, se declaró la invalidez total de los párrafos 6 del artículo 22 y 5 del artículo 96 y la invalidez de las fracciones II y III, inciso d), párrafo 1, del artículo 354, sólo en la parte que dice "con el doble del precio comercial de dicho tiempo", todos estos preceptos relativos al mismo ordenamiento.

Asimismo, en la sentencia se precisó cuándo surtiría efectos lo ahí resuelto, de la siguiente forma:

"La declaración de invalidez de las normas legales que se han estimado inconstitucionales surtirá efectos a partir de la notificación de la ejecutoria a las autoridades emisora y promulgadora del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional.

El Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones, estará en libertad de legislar en los aspectos relativos a las normas generales que se declaren inválidas."

Hasta la fecha de escribir estas líneas no se ha producido reforma o adecuación alguna respecto de las normas del COFIPE invalidadas.

### III. Juicios de amparo

En paralelo a la presentación de las acciones de inconstitucionalidad antes analizadas, distintas organizaciones y personas físicas interpusieron sendos juicios de amparo en contra de la reforma constitucional, por estimar que violan garantías individuales que los protegen.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Los actores en los juicios de amparo son los siguientes: “1) Federico Compeán III, promoviendo en nombre y en representación de Centro Empresarial de San Luis Potosí, S.L.P., COPARMEX, Sindicato Patronal con Registro 415 ante la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Estado; 2) Juan Carlos Sánchez Garza y Octavio de la Huerta Alvarado, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Tampico, Sindicato Patronal, el primero con la calidad de Presidente del Consejo Directivo y, el segundo como Director y Apoderado Legal; 3) Manuel Juan de Jesús Rodríguez Lomelí, promoviendo en nombre y en representación con el carácter de Presidente de La Asociación denominada “Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos”, Sindicato Patronal, ADIEM-COPARMEX; 4) Sergio Rosado Trujeque, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Mérida, con el carácter de Presidente del Consejo Directivo de dicha asociación; 5) Miguel Marón Manzur, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación, como Presidente del Consejo Directivo de la misma; 6) Ferdinard Isaac Recio López, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación Patronal de la República Mexicana; 7) Jesús del Muro Leiva, promoviendo en nombre y en representación del Sindicato Patronal denominado Centro Empresarial del Valle del Fuerte; 8) Javier Magaña Lizárraga con el carácter de representante legal de la persona moral denominada Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, S.P.; 9) Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; 10) Miguel Ángel García Paredes, promoviendo en nombre y representación del Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Civil; 11) Miguel Ángel Pérez Bautista, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Hidalgo, Sindicato Patronal; 12) Rodrigo Plancarte de la Garza, promoviendo en nombre y en representación del Centro Patronal de Nuevo León; 13) Maximiliano Lomelí Cisneros, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco; 14) Jesús Marcos Giacomán, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; 15) Eduardo Humberto de Jesús Espinosa y Ávila, también conocido como Eduardo Humberto de Jesús Espinosa Ávila y Humberto Espinosa Ávila, como apoderado general de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida; 16) Enrique Clemente Camacho Páez, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Culiacán; 17) Adolfo Ernesto Arrijo Vizcaíno, promoviendo en nombre y en representación del Consejo Coordinador Empresarial, Asociación Civil; 18) Jorge Eduardo Verástegui Saucedo y Salomé Jesús Perales Flores, en su carácter de Presidente y Secretario respectivamente del Centro Empresarial Coahuila Sureste, S.P (Sindicato Patronal); 19) Eduardo Ruelas Gutiérrez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; 20) Vicente Yáñez Solloa, promoviendo en nombre y en representación de la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, Asociación Civil; 21) Jesús Cardiel Vértiz, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Celaya, Sindicato Patronal, afiliado a la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX); 22) Fernando José Royo Díaz Rivera, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Laguna S.P.; 23) Fernando José Royo Díaz Rivera, por su propio derecho; 24) Ernesto Anaya Silva, promoviendo en nombre y en representación de Coparmex Ciudad Juárez, S.P.; 25) Miguel Ángel García Paredes, promoviendo en nombre y representación del Consejo Nacional Agropecuario, Asociación Civil; 26) Miguel Marón Manzur, promoviendo en su carácter de Presidente Nacional y en representación de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación; 27) Eduardo Dávila Aguirre, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Saltillo, Coahuila; 28) Héctor Jurado Sánchez, promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Hidalgo del Parral, Asociación Patronal; 29) Juan Carlos Contreras García, Presidente, Gabriel Ávila Díaz, Vicepresidente, Miguel Ángel Gallardo López, Vicepresidente, Raymundo Rodríguez Macías Secretario Armando Manzano Alba, Subsecretario, Luis Adolfo González Velázquez Tesorero, Eduardo Ochoa Mancilla Subtesorero, así como Ramiro Corona Arévalo, Diego Vilchis Medrano, Carlos Acha Díaz, Sergio Villareal Guajardo, Rafael Fernández Navarro, José Dolores Cacho Vega, Ingeniero Carlos Recordón Magaña, María del Socorro Reyeros de la Barrera, Roberto Ortiz Magaña y Ricardo Ortiz Arroyo, como vocales, todos integrantes y promoviendo en nombre y representación del Centro Empresarial de Michoacán, Sindicato Patronal; 30) Ferdinard Isaac Recio López, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación Patronal de la República Mexicana; 31) Ernesto Alejandro de la Rocha Montiel promoviendo en nombre y en representación del Centro Empresarial de Chihuahua, Sindicato Patronal; 32) Eduardo García Villaseñor, promoviendo en nombre y en representación de la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos (Concanaco Servytur); 33) Carlos Salvador Mérito Orellana, promoviendo en nombre y en representación como Director General de la Cámara Nacional de las Industrias Pesquera y Acuícola; 34) José Antonio Ortega Sánchez, Alberto Núñez Esteva, José Guillermo Velasco Arzac, Gabriel Funes Díaz, José Guillermo Bustamante Manilla, María del Pilar Barrera Mauri, Federico Guillermo Muggenburg y Rodríguez-Vigil y Pedro Fletes Rentería, por su propio derecho; 35) Alberto Higinio Núñez y Esteva, representante legal de la persona moral “S en M”, Asociación Civil; 36) Héctor Manuel de Jesús Aguilar Camín, Francisco José Calderón Lelo de Larrea, Jorge Castañeda Gutman, Luis de la Barreda Solórzano, Gerardo Estrada Rodríguez, Jorge D. Fernández Menéndez, Luis Óscar González de Alba, Teodoro González de León, Miguel Limón Rojas, Federico Jesús Reyes Heróles González Garza, Ángeles Mastreta Guzmán, José Roldán Xopa, Luis Rubio Freidberg, Jaime Sánchez Susarrey, Sergio Sarmiento Fernández de Lara, María Isabel Turrent Díaz, Ramón Xirau Subias, por su propio derecho; 37) María Elena Morera Mitre, en representación de México Unido contra la Delincuencia, A.C; 38) Juan Luis Arzoz Aribide, promoviendo en nombre y en representación de la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana; 39) Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco, por su propio derecho; 40) Antonio Moisés Andrés San Millán Casillas, por su propio derecho; 41) Jonathan Díaz Castro en representación de Centro Empresarial de Mexicali.”

Las demandas de amparo se desecharon por notoriamente improcedentes, pero por distintos motivos que más adelante se precisarán. Ante esa situación, en sesión privada de Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el 31 de enero de 2008, como Ministro Instructor en ese momento de los recursos interpuestos en contra del desechamiento de las acciones de inconstitucionalidad sobre la reforma constitucional y por considerar que se trataba de asuntos de evidente importancia y trascendencia, el que esto escribe solicitó que se ejerciera la facultad de atracción prevista en el artículo 107, fracción VIII, inciso B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los recursos de revisión derivados de los juicios de amparo donde se reclamaban las reformas constitucionales en materia electoral, conforme lo establecido en el artículo 83, fracciones I, II y IV de la Ley de Amparo y por los actos de las autoridades, que de manera destacada señalaron en sus demandas de garantías los quejosos.

El asunto fue turnado para su estudio al Ministro Sergio Armando Valls Hernández, bajo el expediente 4/2008-PL, y en sesión de 9 de julio de 2008, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ejercer la facultad de atracción para conocer de los recursos de revisión derivados de los juicios de amparo de mérito, basándose, para tal efecto, en las siguientes consideraciones esenciales:

“...esta Primera Sala considera que a través de lo que se decida en los recursos de revisión, cuya atracción se solicita, se esclarecería si es procedente o no, el juicio de amparo en contra de los mencionados preceptos y su respectivo proceso legislativo. En esas condiciones, de resultar procedente el ejercicio de la facultad de atracción, en los recursos de revisión planteados, deberá de analizarse el origen y los alcances del artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para esclarecer si es posible impugnar en amparo el proceso de creación de una norma constitucional, específicamente los artículos 6, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134 de la Constitución Federal; problemática que se advierte es de particular interés y trascendencia para la vida jurídica de nuestro país, por cuanto toca una cuestión medular en relación con el orden constitucional del país, de evidentes repercusiones en el ámbito jurídico nacional. Lo anterior es así, ya que el problema planteado trasciende a la determinación de si dentro del sistema jurisdiccional de control constitucional establecido en el artículo 103 antes señalado, es posible el cuestionamiento de algún precepto de la Constitución Federal a través del proceso de su formación, o si por el contrario, queda eximido de ser impugnado en virtud de que tal sistema fue creado exclusivamente para vigilar la constitucionalidad de los ordenamientos legales secundarios y no los contenidos en la propia Ley Fundamental; lo cual exige la intervención de esta Suprema Corte

de Justicia de la Nación, como el máximo intérprete de la misma; más aun, si se tiene en consideración que los planteamientos jurídicos que debe resolverse involucran el propio sustento constitucional del amparo contra leyes, a que se refiere el artículo 103 de la multicitada Constitución Federal.

Ante la problemática planteada tanto en la demanda como en los agravios, hace necesaria la intervención de este cuerpo colegiado para decidir si el juicio de garantías resulta procedente en términos de lo dispuesto por los artículos 103, fracción I de la Constitución Federal y 1° de la Ley de Amparo contra el Proceso Legislativo que culmina con una reforma del texto constitucional cuando, como en la especie, se sostiene la violación de lo dispuesto por los artículos 1°, 6, 7, 8, 9, 14 y 16, en relación con el 135 de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo anterior, puesto que, el juicio de amparo es el instrumento procesal instaurado en los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución Federal, para que los gobernados puedan proteger sus garantías individuales de las violaciones que al respecto cometen las autoridades y, en ese sentido, a través de dicho juicio los tribunales de la Federación someten al examen de la constitucionalidad los actos de aquellas autoridades que se estimen que violan las garantías de los gobernados; luego, al determinar sobre la procedencia del juicio cuando se reclamen como actos que deriven de preceptos de la propia Constitución, así como de su proceso de reforma, evidentemente resulta un tema de suma trascendencia e importancia dado que toca cuestiones medulares para el orden constitucional del país, de evidentes repercusiones sociales; aunado al hecho de que de ser procedente la vía en cuestión se entraría al estudio de violaciones a la libertad de expresión derivado de una reforma constitucional.

Así las cosas, se considera que los amparos en revisión antes identificados, cumplen con los requisitos de importancia y trascendencia

jurídica lo que conduce a la intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como el máximo intérprete de la Constitución para su resolución...”.

Derivado de lo anterior, se formó una comisión de secretarios de estudio y cuenta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, encabezada por el licenciado Alfredo Villeda Ayala, la cual tuvo a su cargo elaborar los proyectos relativos. Independientemente del trabajo de la Comisión, el Ministro Cossío Díaz tiene turnados dos recursos de revisión, que fueron discutidos en el Pleno en las sesiones que tuvieron lugar el 29 y 30 de septiembre y el 2 de octubre de 2008.

En la primera de esas sesiones se sometió a consideración del Pleno el proyecto de resolución del amparo en revisión 186/2008, promovido por el Centro Empresarial de Jalisco, Sindicato Patronal, en contra del Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, mediante el cual se reformaron los artículos 6°, 41, 85, 99, 108, 116 y 122, se adicionó el artículo 134 y se derogó el párrafo tercero del artículo 97, todos ellos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Como ya se dijo, el recurso de revisión se interpuso en contra del auto dictado por el Juez de Distrito, quien desechó la demanda por considerarla notoriamente improcedente. Es decir, el juzgador consideró que se actualizaba una causa indudable y manifiesta de improcedencia, ya que el amparo se había promovido en contra de una reforma constitucional.

En el proyecto, se proponía determinar que la causa de improcedencia no podía estimarse notoria ni manifiesta, por lo que la consecuencia sería ordenar al Juez de Distrito que revocara el auto recurrido y dictara otro “mediante el cual, de no existir diverso motivo manifiesto e indudable de improcedencia, y cumpliéndose los requisitos contenidos en el artículo 116 de la Ley de Amparo, admita la demanda de garantías”. El asunto se falló, por seis votos a favor y cuatro en contra,<sup>22</sup> en los

<sup>22</sup> Mayoría conformada por los ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz (ponente), Góngora Pimentel, Sánchez-Cordero, Silva Meza y Ortiz Mayagoitia (el ministro Azuela Güitrón estuvo ausente).

términos propuestos en el proyecto. Posteriormente, en sesión pública del 2 de octubre de 2008, se fallaron en el mismo sentido 26 amparos en revisión.<sup>23</sup>

La opinión de la mayoría de los Ministros estribó en considerar, como ya se señaló, que cuando se promueve un juicio de amparo en contra de una reforma constitucional no se actualiza una causa notoria y manifiesta de improcedencia por ese motivo. Además, en la sesión se vertieron opiniones en el sentido de estimar que los actos del Poder Reformador de la Constitución son actos de gobierno equiparables a actos de autoridad para efectos del juicio de amparo; que a partir de la decisión emitida por la Corte Interamericana Derechos Humanos en el caso de Jorge Castañeda Gutman<sup>24</sup> se vinculó al Estado mexicano a generar medios de defensa accesibles para defender los derechos humanos, independientemente de quién cometiera esa violación —incluso al Constituyente Permanente—; y que podía influir en el ánimo de los ministros el que hubiera una iniciativa de reforma constitucional en el Senado de la República mediante la cual se propone crear un medio de defensa para combatir reformas constitucionales;<sup>25</sup> entre otras consideraciones.

Por su parte, la minoría de ministros<sup>26</sup> que votamos en contra del proyecto, adujimos, entre otros argumentos, los siguientes: que el artículo 103 de la Constitución no da competencia a la Suprema Corte para conocer del procedimiento de reformas a la norma suprema, al no preverse así expresamente y que el juicio de amparo no fue diseñado para ello; que compete exclusivamente al Congreso de la Unión, por disposición constitucional, la verificación del procedimiento de reforma a la Constitución establecido en el artículo 135; que no hay una vía expresa en el texto constitucional que faculte al Alto Tribunal para revisar una reforma constitucional; que un órgano constituido —como lo es la Suprema Corte de Justicia— no tiene atribuciones para cuestionar las decisiones del órgano constituyente.

Posteriormente, en la sesión celebrada el 30 de septiembre de 2008, se resolvió el amparo en revisión 521/2008, promovido por Coparmex Hidalgo, Sindicato Patronal, interpuesto en contra de un autodictado por el Juez de Distrito competente, donde se desechó por notoriamente improcedente el juicio de amparo promovido en contra del decreto por el que se expidió el COFIPE, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

<sup>23</sup> Se trata de los recursos de revisión 516/2008 al 555/2008, interpuestos, respectivamente, por el Centro Empresarial de Chihuahua, Sindicato Patronal; Coparmex Ciudad Juárez, Sindicato Patronal; el Consejo Nacional Agropecuario, A.C.; el Centro Empresarial de Hidalgo del Parral, Asociación Patronal; el Centro Empresarial Coahuila Sureste, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación; la Asociación de Industriales y Empresarios de Morelos, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Saltillo, Coahuila; Coparmex Laguna, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Mérida; la Confederación Patronal de la República Mexicana; la Cámara Nacional de la Industria Pesquera y Acuícola; el Centro Empresarial de Tampico, Sindicato Patronal; Fernando José Royo Díaz Rivera; la Cámara Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Puerto Vallarta, Jalisco; el Centro Empresarial de Michoacán, Sindicato Patronal; la Cámara Nacional de la Industria Editorial Mexicana; el Centro Empresarial de Mexicali; el Centro Patronal de Nuevo León; Antonio Moisés Andrés San Millán Casillas; el Centro Empresarial de Celaya, Sindicato Patronal; el Consejo Coordinador Empresarial, A.C.; Federico Jesús Reyes Heróles González Garza y otros; el Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal; la Cámara

Nacional de Comercio, Servicios y Turismo de Monterrey; y el Centro Empresarial de Mérida. Es importante precisar que en las demandas de amparo de donde derivan estos recursos de revisión se impugnó tanto el contenido de la reforma constitucional como el proceso de reforma (es decir, cuestiones de forma y de fondo).

<sup>24</sup> Caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008.

<sup>25</sup> Presentada por el senador Francisco Arroyo Vieyra (PRI), en nombre del diputado Raúl Cervantes Andrade (PRI), en la sesión de la Comisión Permanente del lunes 4 de agosto de 2008. Esa iniciativa propone adicionar dos párrafos a la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos: "Artículo 105 [...]"

La Suprema Corte de Justicia de la Nación no tiene competencia para calificar la constitucionalidad de las adiciones o reformas a que se refiere el artículo 135 de esta constitución. La ley establecerá las violaciones graves al procedimiento legislativo de reformas o adiciones a la Constitución que puedan ser materia de las controversias a que se refiere este artículo".

<sup>26</sup> Minoría conformada por los ministros Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Valls Hernández y el que suscribe.



El proyecto, cuya elaboración se encomendó a la ministra Luna Ramos, proponía declarar infundado el recurso y confirmar el auto de desechamiento. Para arribar a esta conclusión, se estimó que en ese juicio de garantías únicamente se impugnaba el código electoral federal, no así la reforma constitucional en esa materia. Por otro lado, el Pleno de la Suprema Corte, al resolver la acción de inconstitucionalidad 61/2008 (ya mencionada en este estudio), había determinado que la impugnación de ese código es una cuestión electoral. Por lo tanto, el juicio de amparo que en su contra se promueva es improcedente, con fundamento en lo dispuesto en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 105, fracción II, constitucional, que entre otras cuestiones, prevé que “la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución” es la acción de inconstitucionalidad.

Este asunto se resolvió en los términos propuestos, por una mayoría de 7 votos.<sup>27</sup> Sin embargo, hubo 3 ministros que se pronunciaron en el sentido de considerar que la causa de improcedencia no era notoria y manifiesta.<sup>28</sup>

Además, en esa misma sesión se resolvió el amparo en revisión 515/2008,<sup>29</sup> donde el Pleno, por unanimidad de votos, decidió confirmar el auto recurrido, por estimar que los agravios eran insuficientes. Es decir, en el recurso no se combatieron todos los argumentos formulados por el juez de distrito para desechar la demanda.

En el mismo sentido también se fallaron los amparos en revisión 520/2008 y 540/2008.<sup>30</sup>

De igual manera, se falló el amparo en revisión 527/2008, promovido por el Centro Empresarial de San Luis Potosí (Coparmex). Ahí, se determinó por unanimidad de votos de los 10 ministros presentes, que se debían declarar fundados los agravios, pues el juicio de amparo se desechó indebidamente por una cuestión relativa a la falta de personalidad de un apoderado que actuó en nombre de la quejosa.

El último grupo de amparos en revisión estudiado, que se discutió en la sesión de 2 de octubre de 2008, son recursos de revisión interpuestos en contra de autos dictados por jueces de distrito donde se desecharon las demandas de amparo por estimar que eran notoriamente improcedentes. Sin embargo, es relevante des-

<sup>27</sup> Correspondientes a los ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Silva Meza y el que suscribe (en esta discusión también estuvo ausente el ministro Azuela Güitrón) En el mismo sentido también se fallaron los amparos en revisión 532/2008 (interpuesto por el sindicato patronal denominado Centro Empresarial del Valle del Fuerte), 534/2008 (interpuesto por el Centro Empresarial de Mazatlán y del Sur de Sinaloa, Sindicato Patronal), 537/2008 (interpuesto por el Centro Empresarial de Nayarit, Sindicato Patronal), 539/2008 (interpuesto por el Consejo Nacional Agropecuario, A.C.), 550/2008 (interpuesto por la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación) y 551/2008 (interpuesto por la Confederación Patronal de la República).

<sup>28</sup> El ministro Ortiz Mayagoitia se pronunció en este sentido. Por su parte, los ministros Sánchez-Cordero y Cossío Díaz se ma-

nifestaron en cuanto a que el juicio de amparo contra leyes electorales sí es procedente, cuando éstas violen garantías individuales.

<sup>29</sup> Promovido por la Asociación Nacional de Tiendas de Autoservicio y Departamentales, A.C., en contra de un auto que desechó por notoriamente improcedente el juicio de amparo promovido en contra de las reformas a la Constitución en materia electoral.

<sup>30</sup> Recursos de revisión interpuestos por la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo de los Estados Unidos Mexicanos y por la Cámara de Comercio, Servicios y Turismo de Culiacán, respectivamente.



tacar que en estos casos, en las demandas sólo se impugnó el fondo de la reforma constitucional en materia electoral, a diferencia de los casos analizados en la sesión de 29 de septiembre del mismo año, donde se reclamó tanto el fondo como el procedimiento de la reforma a la Constitución.<sup>31</sup> En estos asuntos, el proyecto proponía declarar infundado el recurso de revisión y confirmar el auto combatido; puesto que la demanda sólo se dirigió a combatir el fondo de la reforma electoral.

Sin embargo, en dichos asuntos se resolvió confirmar el auto recurrido, porque el juicio de amparo que se promueva en contra del fondo de una reforma constitucional es notoriamente improcedente.<sup>32</sup> En esta resolución, subyacen diversas consideraciones, siendo la principal de ellas que no se puede declarar la inconstitucionalidad de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, en atención a lo resuelto en la sesión de 29 de septiembre de 2008, sí se puede controlar por la vía judicial el procedimiento de reformas a la ley suprema.

Como se puede apreciar, todavía habrá debate y revisión de estos aspectos al seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En los temas fundamentales sobre el control jurisdiccional, sea de procedimiento o de fondo, de la reforma constitucional, en los amparos en revisión que resolvió el Pleno no hubo mayorías suficientes para formar jurisprudencia.

Consecuentemente, las demandas de amparo que se regresaron a los Jueces Distrito para ser admitidas, deberán ser revisadas de nueva cuenta por el *A Quo* para determinar si existen otras causas de improcedencia; de no darse ese supuesto, los Jueces deberán estudiar los agravios esgrimidos y decidir sobre de ellos. Al no existir jurisprudencia que los obligue, podrán entrar a revisar forma y fondo. Es previsible que tomen en cuenta la decisión mayoritaria de seis votos respecto de la improcedencia en cuanto al contenido de las reformas (votación que podría

---

<sup>31</sup> En este caso, se trata de los amparos en revisión 519/2008, 541/2008, 54472008 y 548/2008, promovidos respectivamente por S en M., Asociación Civil; José Antonio Ortega Sánchez y otros; México Unido Contra la Delincuencia, Asociación Civil; y Carlos Sánchez-Mejorada y Velasco.

<sup>32</sup> Esta resolución se adoptó por mayoría de 6 ministros, a saber: Aguirre Anguiano, Luna Ramos, Gudiño Pelayo, Valls Hernández, Ortiz Mayagoitia y el suscrito. Los ministros Cossío Díaz, Góngora Pimentel, Sánchez Cordero y Silva Meza consideraron que la causa de improcedencia no era notoria. El primero de ellos consideró que no era el momento procesalmente oportuno para determinar si se puede juzgar la constitucionalidad de una reforma a la Constitución. Sin embargo, los últimos tres, en la sesión celebrada el 29 de septiembre de 2008, adelantaron que a su juicio sí se puede estudiar la constitucionalidad de una reforma a la norma suprema.

variar dado que los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga María Sánchez Cordero de García Villegas no se pronunciaron al respecto en la sesión pública en la que se discutió concretamente este tema, y el Ministro Mariano Azuela estuvo ausente), pero reitero no se encuentran obligados a ello. En este tenor, quedará a juicio de los Jueces otorgar suspensiones y también determinar los efectos de sus decisiones; ambos temas de la mayor trascendencia para el desarrollo de los procesos electorales que ya se encuentran en curso.

Resueltos en primera instancia, cabe la posibilidad de que los juicios de amparo vuelvan a ser impugnados en revisión y que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación conozca, de nueva cuenta, de las impugnaciones a las resoluciones que dicten los Jueces de Distrito.

Como se aprecia, la reforma constitucional de noviembre de 2007 que establece nuevas reglas para la vida democrática electoral, para los partidos políticos y los procesos electorales, a pesar de que ya iniciaron estos últimos a nivel federal y en varias entidades para renovar la totalidad de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, diversas Gubernaturas, Congresos locales y Asamblea Legislativa, Ayuntamientos y Delegaciones durante el año 2009, sigue cuestionada y *sub iúdice*; más grave aún es que todo hace suponer que lo estará durante muchos meses más.

Esta situación, en mi opinión, merece la mayor atención, máxime que las normas reglamentarias (COFIPE) pueden seguir la suerte de las constitucionales, si éstas han sido declaradas, paradójicamente, inconstitucionales (sea por razones de forma o de fondo), puesto que ante esos casos el Tribunal Electoral podría, ante una impugnación de normas secundarias durante el proceso electoral, inaplicarlas por resultar contrarias al Texto Fundamental.

SECCIÓN



▪ EL NUEVO MODELO DE  
COMUNICACIÓN POLÍTICA ▪

# EL NUEVO SISTEMA DE COMUNICACIÓN POLÍTICA EN LA REFORMA ELECTORAL DE 2007

6

## Consideraciones preliminares

Tal y como ha sido bautizada la reforma constitucional en la iniciativa que le dio origen, estamos en presencia de la “tercera generación” de reformas electorales.<sup>1</sup>

Si las anteriores generaciones incidieron en el reconocimiento del pluralismo político y en la plena autonomía e independencia de los órganos electorales, el último ajuste, sobre las premisas avanzadas por la reforma de 1996, ha venido a sentar con energía las reglas para garantizar condiciones efectivas de igualdad en la contienda política.

La reforma electoral se orientó claramente a regular los dos grandes problemas que particularmente en las últimas dos elecciones presidenciales afectaron de manera negativa a nuestra democracia: el dinero, y el uso y abuso de los medios de comunicación.<sup>2</sup> Muchos fueron los diagnósticos presentados y es posible afirmar que existieron amplias coincidencias en relación con los ámbitos en los que debería centrarse la labor del órgano reformador de la Constitución.<sup>3</sup> Con reiterada insistencia se señaló, por ejemplo, la necesidad de cambiar el sistema de financiamiento público de los partidos, acortar la duración de las campañas electorales, regular el acceso de partidos y terceros a los medios masivos de comunicación, fortalecer las atribuciones de los órganos electorales, entre muchas cosas más. Al final, fueron precisamente estos los ejes fundamentales de acción bajo los que discurrió el proceso de renovación electoral.<sup>4</sup>

No hay duda que la Reforma constitucional instaura un nuevo paradigma en la competencia política mediante la puntual redefinición del vínculo existente entre los partidos políticos, los medios de comunicación, las instituciones estatales y la ciudadanía. Acaso por ello, el desenvolvimiento del proceso de reforma enfrentó importantes resistencias en algu-

### César Astudillo

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Autor del libro *Ensayos de justicia constitucional en cuatro ordenamientos de México: Veracruz, Coahuila, Tlaxcala y Chiapas* (UNAM, 2004). Co-coordinador del libro *Las comisiones de derechos humanos y la acción de inconstitucionalidad* (UNAM, 2007).

<sup>1</sup> Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007.

<sup>2</sup> *Iniciativa de reforma constitucional*, presentada por el senador Manlio Fabio Beltrones en el Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 31 de agosto de 2007, *op. cit.*, p. 4.

<sup>3</sup> Al respecto, acúdase a las relatorías de la obra coordinada por Lorenzo Córdova y Pedro Salazar *Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *op. cit.*, p.133 y ss. La compilación de Astudillo, César, “*Antes, durante y después de la reforma electoral: voces en los medios*”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 39 y ss. Cárdenas, Jaime, “*El proceso electoral de 2006 y las reformas electorales necesarias*”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm.16, enero-junio de 2007, *op. cit.*, p. 43 y ss. Los documentos presentados por los partidos políticos en la mesa para la Reforma del estado recogieron buena parte de las propuestas que se habían venido discutiendo en el ámbito académico.

<sup>4</sup> *Iniciativa de reforma constitucional*, *op. cit.*, pp. 2-4. Una primera aproximación a la reforma se encuentra en Córdova Vianello, Lorenzo, “*La reforma electoral y el cambio político en México*”, en Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, J. Jesús (coord.), *Reforma Política y Electoral en América Latina 1978-2007*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, IDEA Internacional, 2008, *op. cit.* pp. 676-677.

nos partidos políticos, medios de comunicación (principalmente la radio y la televisión), grupos empresariales e, incluso, en el ámbito intelectual, quienes llevando al extremo las premisas liberales del libre mercado cuestionaron la validez del nuevo sistema de comunicación política basado en importantes restricciones a la contratación de propaganda política.

Por ello, apenas concluir el proceso de Reforma constitucional y legal, la Suprema Corte de Justicia tuvo que pronunciarse sobre la constitucionalidad o no de algunos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales — COFIPE—. <sup>5</sup> Declaró la inconstitucionalidad de tres de ellos, dejaron para un momento posterior su opinión en torno a la prohibición para que los sujetos primarios (partidos) y secundarios (personas físicas y morales) de los procesos electorales puedan contratar propaganda política en radio y televisión; <sup>6</sup> artículos que están igualmente impugnados en distintos juicios de amparo por las propias televisoras y los grupos de empresarios e intelectuales.

El debate sobre la reforma tomó por momentos niveles muy altos de confrontación, evidencia algo natural a todas las democracias pluralistas de nuestros días: que en la sociedad mexicana conviven una multiplicidad de grupos que se identifican por compartir gustos, aficiones, perspectivas, preferencias, ideologías e intereses comunes y que cada uno de ellos lucha por imponer su visión de las cosas y por proteger sus intereses delante de quienes tienen capacidad de decisión política. <sup>7</sup>

El contexto someramente descrito sirve para advertir que la relación entre los medios de comunicación y la democracia, uno de cuyos perfiles nos corresponde abordar, es precisamente el que más polémica, debate y discusión ha generado en diferentes ámbitos de la sociedad y que, por estar *sub índice* al día de hoy, carece de una configuración normativa definitiva.

Por lo anterior, el objetivo que se persigue no puede ser otro que el de ordenar la información arrojada por la reforma en este contexto particular, a fin de presentarla de manera más o menos coherente y ordenada. Para este efecto utilizamos la noción de "sistema", ya que a nuestro juicio las distintas piezas que definen la relación apuntada, articuladas debidamente en función de las premisas en que se asientan y los fines a los que se dirigen, nos sitúan frente a un nuevo "sistema de comunicación político-electoral".

---

<sup>5</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de enero de 2008.

<sup>6</sup> Acción de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008. Sentencia de fecha 8 de julio de 2008, emitida por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>7</sup> Recuérdese aquí el ríspido encuentro entre senadores de la República, comunicadores de radio y televisión y representantes de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión el 11 de septiembre de 2007. Igualmente el desacuerdo de los partidos minoritarios respecto a algunas estipulaciones específicas de la reforma e, incluso los antagonismos existentes entre un grupo de intelectuales que acudió a ampararse frente a la reforma y los miembros de la AMEDI (Asociación Mexicana de Derecho a la Información).

Una lectura contraria puede llevar, como de hecho ha sucedido, a reflexiones parciales o desarticuladas que al no establecer las conexiones debidas entre las partes implicadas y sus motivaciones, terminan por abrazar conclusiones inexactas, arbitrarias e interesadas.

La tarea de sistematización, no obstante, no puede dejar de estar condicionada por la “precomprensión” que tenemos de la reforma y de sus repercusiones; por el grado de identificación o rechazo de las premisas en que se asienta y, por supuesto, por la forma en que las nuevas reglas de la competencia política han sido exteriorizadas. Por ello, desde ahora debe señalarse con puntualidad que compartimos el sentido de la reforma, principalmente porque ataja situaciones anómalas que estaban afectando seriamente la calidad de nuestra democracia; porque hunde sus raíces en presupuestos del todo coherentes, teniendo en cuenta los diseños institucionales existentes en función de los objetivos a alcanzar, y porque logra exteriorizarse bajo un lenguaje que si bien no es afortunado en todas sus partes, enfatiza los elementos que confieren identidad al nuevo sistema de competencia política.

La presente exposición se compone de dos partes perfectamente bien identificadas. La primera constituye por sí misma un acto de defensa de las premisas en que descansa el sistema introducido por la reforma. En ella hemos establecido los elementos que identifican a los dos grandes modelos existentes en torno al acceso de los agentes primarios, secundarios e, incluso institucionales, a los medios de comunicación masiva, particularmente la radio y la televisión. Con ello pretendemos encontrar las huellas que nos permitan advertir las influencias de otros sistemas jurídicos en la reforma, identificar al principal paradigma de referencia y, sobre todo, derrumbar el “mito” de que el establecimiento de limitaciones vulneran libertades fundamentales y que chocan frontalmente con las premisas de los Estados que se dicen democráticos.

La segunda parte contiene una explicación general de los componentes que contribuyen a edificar el nuevo sistema de comunicación política-electoral. Importante es recalcar que se sigue principalmente el contenido de la Reforma constitucional, la regulación incorporada al nuevo COFIPE, y los reglamentos que hasta ahora ha expedido el Consejo General del Instituto Federal Electoral.



## I. La renovación del sistema de comunicación político-electoral

### Sus causas

Por su propia naturaleza, la lógica de la actividad política se aparta de modo radical de la lógica que prima en el derecho, particularmente en el derecho electoral. Por definición, la actividad política tiende a avasallar a las normas electorales, por lo que puede decirse, sin temor a incurrir en un error, que desde el momento en que se promulgan nuevas reglas del juego democrático, éstas se encuentran rebasadas por la incesante mutabilidad de la acción política.

La Reforma Electoral de 1996 tuvo su primera prueba de fuego en los comicios intermedios de 1997. Pero fue hasta la elección presidencial del año 2000 donde desveló buena parte de sus aciertos, equívocos y omisiones. Ni qué decir tiene que en estos comicios se hizo patente el creciente papel que los medios de comunicación, en particular la radio y la televisión, habrían de tener en un contexto de pluralidad e, igualmente, el exacerbado activismo político de particulares, personas físicas o morales, caracterizadas por su privilegiado estatus económico.<sup>8</sup>

La ausencia de una nueva Reforma Electoral hizo que las elecciones de 2006 se organizaran con las reglas expedidas una década antes; este hecho propició que algunos de los fenómenos advertidos con mayor o menor intensidad en las tres elecciones anteriores se agudizaran antes, durante y después de la jornada electoral, poniendo al sistema político en crisis y al país entero al borde de una crisis política y constitucional de proporciones mayúsculas que al día de hoy continúa sin encontrar un adecuado instrumento de pacificación.<sup>9</sup>

Los acontecimientos que caracterizaron el último proceso electoral son bastante conocidos; fueron producto de la combinación de un conjunto de factores propiciados, en un extremo, por el diseño institucional mismo, y en el otro, por el comportamiento de los distintos actores implicados.

Entre los primeros pueden señalarse:

- El excesivo monto del financiamiento público otorgado a los partidos.
  - La prolongada duración de las campañas electorales.
- La carencia de regulación de las precampañas.
- El elevado costo de los procesos electorales.
- El acceso indiscriminado a la contratación de propaganda política en radio y televisión.
- La inexistencia de normas para regular la propaganda institucional.
- La carencia de mecanismos de fiscalización eficaces.

Entre los segundos destacan:

- La indebida intervención del Presidente de la República.

<sup>8</sup> Al respecto, acúdase a Cárdenas, "El proceso...", *op. cit.* p. 44 y ss.

<sup>9</sup> Astudillo, César, "El Futuro de la Constitución", en Valadés, Diego y Carbonell, Miguel (coords.), *El Proceso Constituyente Mexicano. A 150 años de la Constitución de 1857 y a 90 de la Constitución de 1917*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, *op. cit.* pp. 7-8.

- La excesiva difusión de propaganda gubernamental de todos los niveles de gobierno.
- La ilícita contratación de propaganda política por parte de agrupaciones sociales y organismos empresariales.
- El intenso despliegue de propaganda negativa a través de spots televisivos.

La agudización de estos fenómenos fueron responsabilidad de los poderes públicos, los partidos políticos, las autoridades electorales e, incluso, de los ciudadanos. Los primeros por acción y los últimos por omisión. Sin embargo, si algo dejó en claro la organización del proceso electoral del 2006 y ahí está el dictamen de validez de la elección para constatarlo, es que no podía enfrentarse una nueva contienda con las mismas reglas del juego.<sup>10</sup> La Reforma Electoral era inexorable.

## Los elementos definidores del nuevo sistema mexicano

Por paradójico que pueda parecer, la iniciativa de Reforma constitucional presentada ante el Senado de la República como Cámara de origen no definió el nuevo sistema de comunicación política que se deseaba instaurar. Entre las pocas prescripciones que contenía sobre el particular, destacaba que los partidos tendrían derecho al uso de la radio y la televisión conforme a lo señalado por la ley, prohibía la propaganda que denigrara a las instituciones, los partidos o las personas, y ordenaba la suspensión de la propaganda gubernamental en el contexto de las campañas electorales federales y locales.<sup>11</sup>

Fue el dictamen emitido en el proceso de Reforma constitucional por la Cámara de Senadores el que vendría a sentar los contornos del mismo. Los legisladores federales advirtieron en dicho documento la oportunidad de “otorgar sólidos fundamentos constitucionales” a las modificaciones que con posterioridad se introducirían al COFIPE y que terminarían de racionalizar las piezas del nuevo sistema.

Como puede apreciarse, la justificación se caracteriza por su parquedad, lo que advierte que no se quiso profundizar en el tema. Sin embargo, no se necesita

ser muy perspicaz para advertir que lo que en realidad motivó la incorporación de estas reglas a la norma de mayor relevancia para el Estado fue que la constitución representaba el mejor pedestal para enviar un mensaje claro y contundente de reivindicación de los espacios políticos perdidos por la representación popular, siendo el único espacio propicio para afirmar la supremacía de la representación política sobre el poder de las grandes compañías de radio y televisión; un espacio que incluso era capaz de brindar protección a la reforma y a quienes la impulsaron de la potencial reacción de los medios frente a tan relevante decisión.<sup>12</sup>

Este razonamiento justificó la apertura de una pesada base III en el artículo 41 constitucional, integrado con cuatro apartados en los que quedan nítidamente establecidas las premisas del nuevo sistema de comunicación político-electoral que a partir de ahora ejercerá plenos efectos frente a las instituciones del Estado, los partidos políticos, los medios de comunicación y los ciudadanos.<sup>13</sup>

El contenido de los apartados en cuestión puede ser explicado mediante la conjunción de los elementos que conforman cada una de las piezas que identifican al sistema. Estos elementos son:

---

<sup>10</sup> El comportamiento irregular de la Presidencia de la República, las autoridades de los distintos niveles de gobierno, las personas físicas y morales, los partidos políticos y candidatos quedó evidenciado en el *Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la elección y de Presidente Electo*, aprobado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el 5 de septiembre de 2006. Al respecto, véanse las distintas posiciones sostenidas por los autores que participan en la obra de Eraña Sánchez, Miguel (coord.), *La calificación presidencial de 2006. El dictamen del TEPJF a debate*, México, Porrúa-Universidad Iberoamericana, 2007. Igualmente, la opinión de Ugalde, Luis Carlos, *La Reforma Electoral: en torno a la 'denigración' y 'calumnia'*, *Folios*, México, Año II, Núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 4 y ss.

<sup>11</sup> Véase la *Iniciativa de reforma constitucional*, *op. cit.*, p. 6.

<sup>12</sup> Recordemos que, como ha sostenido Carpizo, los medios de comunicación representan un verdadero poder. Por ello, había que atajarlo con otro gran poder, en este caso, el poder de la constitución. Al respecto, Carpizo, Jorge, “El poder: su naturaleza, su tipología y los medios de comunicación masiva” en Carpizo Jorge, *Nuevos Estudios Constitucionales*, México, Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México, 2000, *op. cit.*, p. 344.

<sup>13</sup> *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos* de la Cámara de Senadores del 11 de septiembre, *op. cit.*, pp. 16-21.

### 1. Acceso a los medios de comunicación:

- Los partidos políticos tienen derecho al uso permanente de los medios de comunicación social.
- La prerrogativa de acceso a la radio y la televisión se realizará exclusivamente a través de los tiempos oficiales que corresponden al Estado.
- El Estado se obliga a destinar los tiempos de que dispone en radio y televisión para garantizar el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación social.
- Los partidos políticos gozan de exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral en radio y televisión.

### 2. La autoridad en la materia:

- El Instituto Federal Electoral (IFE) se erige como la única autoridad para la asignación a los partidos de los tiempos que correspondan al Estado en radio y televisión.
- Asignará los tiempos de los partidos tanto en las elecciones federales como en las estatales.
- Será autoridad exclusiva para distribuir los tiempos que conciernen a los partidos políticos en época no electoral.
- Es competente para asignar los tiempos que en radio y televisión pertenezcan a los partidos durante las precampañas y campañas electorales.
- Tiene la atribución de distribuir los tiempos que correspondan a las autoridades electorales federales y estatales para el cumplimiento de sus fines, en periodos ordinarios y de campaña.

### 3. Restricciones a la propaganda:

- Frente a los partidos políticos: Se prohíbe terminantemente que puedan adquirir tiempos, bajo cualquier modalidad, en la radio y la televisión.
- Frente a terceros: Se restringe la contratación de comunicaciones de contenido político a las personas físicas o morales.
- Frente a los poderes públicos. Se establecen restricciones temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. La misma deberá ser de carácter institucional y suspenderse mientras duren las campañas electorales federales, estatales, municipales y del Distrito Federal.
- Al contenido de la propaganda. Se determinan

reglas al contenido de la propaganda política para evitar que se utilicen expresiones que denigren a las instituciones, a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

### 4. Régimen de sanciones:

- Se reconoce al IFE como órgano sancionador.
- Se fortalecen las facultades del IFE para que pueda garantizar eficazmente las nuevas reglas del sistema de comunicación político-electoral.
- Se incorpora un régimen de sanciones frente a partidos, agrupaciones políticas, aspirantes, precandidatos y candidatos, ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos, observadores electorales, concesionarios y permisionarios de radio y televisión, organizaciones de ciudadanos, sindicales, laborales o patronales.
- Se estipula un procedimiento especial sancionador, de carácter expedito, para quienes desactiven los mandatos constitucionales.

## II. Los modelos de referencia en el derecho comparado

El tema del acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas goza de tal relevancia dentro de las democracias actuales que la mayoría de ellas se han preocupado por establecer reglas claras al respecto, a pesar del debate existente, y en cierto modo inacabable, sobre la oportunidad o la necesidad de regular o no este fenómeno.<sup>14</sup>

Un estudio patrocinado por IDEA internacional se encargó de analizar la regulación existente sobre medios y partidos políticos en 111 países del orbe. Sus conclusiones fueron emblemáticas. Confirmó, por ejemplo, que en 71 países (correspondientes al 64% de los estudiados) se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cambio, se observó que 40 naciones (es decir, el 36% del total) no contienen ninguna previsión al respecto, o directamente niegan dicha posibilidad. En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, destaca que 49 de ellos garantizan una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que 8 prevén la asignación en función al porcentaje de votos obtenido en la última elección, 15 establecen el reparto en relación con la representación parlamentaria de cada partido, y en 13 la asignación se encuentra condicionada por el número de candidaturas presentadas en la elección.<sup>15</sup>

Los datos emanados de la regulación son un primer referente para observar la importancia que cada democracia confiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación de masas. Sus resultados, en relación con las variables que indaguen el carácter gratuito u oneroso de dicho acceso, los sujetos políticos a los que se dirige la prerrogativa, la forma de repartir los tiempos, los límites impuestos por la legislación para garantizar paridad de condiciones, las restricciones al contenido de los mensajes, etc., permiten ubicar a cada país dentro de los márgenes de los dos modelos que históricamente se han afirmado en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, particularmente la radio y la televisión: el modelo "liberal", típico de Estados Unidos, y el modelo que puede denominarse "racionalizado", de origen británico, extendido prolíficamente a varios países de la Unión Europea.

Los contenidos de la Reforma Electoral de 2007 traen consigo importantes elementos para ubicar al nuevo sistema dentro de uno de los modelos de referencia. Sin embargo, previó a la misma el diseño mexicano que se caracterizaba por ser un "híbrido" que contenía elementos de ambos modelos. Por ello, con el objeto de advertir los rasgos que derivan de cada uno, y a efecto de ubicar al actual sistema dentro del apartado que le corresponde, creemos conveniente detenernos, así sea someramente, a explicar las características esenciales que distinguen e incluso contraponen a los modelos en cuestión.

---

<sup>14</sup> Los extremos de este debate pueden verse en la extraordinaria compilación de Barendt, Eric, "Inaugural lecture-press and broadcasting freedom: Does anyone have any rights to free speech?" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law*, New York, New York University Press, 1993, particularmente en los capítulos II y III, *op. cit.*, p. 81 y ss; y p. 181 y ss., respectivamente.

<sup>15</sup> Al respecto acúdase a Reginald, Austin y Maja Tjernstrom (eds.), "Indirect public funding I: Media Access", *Funding of Political Parties and Election Campaigns*, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, 2003, disponible en [http://www.idea.int/publications/funding\\_parties/upload/matrix.pdf](http://www.idea.int/publications/funding_parties/upload/matrix.pdf)

## El modelo estadounidense

El de Estados Unidos es un modelo basado en las premisas del constitucionalismo "liberal" que reposa en el rechazo absoluto a cualquier modalidad de regulación jurídica que intente limitar la libertad de expresión asegurada en la primera enmienda de la constitución estadounidense.<sup>16</sup> Por ello, ha asentado como eje del modelo las máximas *money talks*<sup>17</sup> o *money is speech*, en donde el empleo del dinero para acercarse a los potenciales electores se considera un componente esencial de la libertad de expresión y una vía privilegiada para la manifestación del pensamiento.

El modelo posibilita e incluso promueve el mercado de las ideas puesto que permite el acceso a los medios masivos de comunicación de forma proporcional a la capacidad económica de los agentes interesados. Libera la contratación de propaganda electoral como en cualquier modalidad de publicidad comercial

y se opone a limitar los gastos para actividades propagandísticas, tomando como único dato diferenciador el tipo de elección de que se trate.<sup>18</sup> El argumento central sobre el que se sustenta señala que no es posible restringir la voz de unos con el objeto de aumentar la voz de otros.<sup>19</sup> Estos ingredientes han elevado, en los hechos, el nivel de condicionamiento político a los candidatos de parte de todos aquellos que contribuyen a financiarlos pues es notorio que hoy en día las campañas electorales son eminentemente mediáticas, lo que conduce a que paulatinamente se requieran mayores ingresos y más inversionistas.

Como es natural, el desarrollo del modelo ha estado fuertemente condicionado por las particularidades del constitucionalismo estadounidense, anclado en una tradición liberal que lleva las libertades a su máxima expresión y que rechaza la imposición de límites, situación que en el tema que nos ocupa no debe causar asombro si se advierte que en el arranque de su constitucionalismo, en las postrimerías del siglo XVIII, no se tenía la más mínima conciencia de las implicaciones que tendrían los medios de comunicación en la democracia.

La evolución de este paradigma se ha definido judicialmente sobre la base de los pronunciamientos de una Corte Suprema que en reiteradas ocasiones ha defendido la teoría constitucional más liberal de la *freedom of speech*, y que, consecuentemente, ha imposibilitado una teoría alternativa que pueda modular el tratamiento desigual que promueve el acceso indiscriminado a la publicidad política en el ámbito electoral.<sup>20</sup> En el extremo contrario, algunos de sus contornos han sido definidos en la normatividad emitida por la agencia encargada de regular al sector radiotelevisivo (*Federal Communications Commission*). En cuanto a la primera línea de desarrollo, de particular importancia resulta la sentencia del caso *Buckley vs. Valeo* de 1976 en donde la Corte declaró inconstitucionales ciertos preceptos de la *Federal Election Campaign Act* de 1974, que contribuyó a definir algunas de las particularidades del acceso al sector radiotelevisivo. En su resolución la Corte justificó el establecimiento de límites a las subvenciones de particulares a las campañas políticas, pero declaró inconstitucionales las limitaciones impuestas a los gastos efectuados en materia de propaganda electoral.<sup>21</sup>

<sup>16</sup> Una visión general en, Fiss, Owen M., "State activism and state censorship", *The Yale Law Journal*, V. 100, núm. 7, May, 1991, *op. cit.*, p. 2087 y ss.

<sup>17</sup> Al respecto, acúdase a la sentencia del caso *Buckley vs. Valeo*, 424, U.S. 1, 1976, en especial al voto de los jueces White y Marshall.

<sup>18</sup> En el del caso *Buckley vs. Valeo* el Tribunal Supremo declaró inconstitucionales los límites de gastos en la elección de diputados y senadores. Por ello, permanece un tope de gastos para las elecciones presidenciales que se financian con dinero público. Al respecto véase a De Andrea, Sánchez, Francisco José, *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, *op. cit.*, p. 266.

<sup>19</sup> Fiss, Owen M., *La ironía de la libertad de expresión*, trad. Víctor Ferreres Comella y Jorge F. Malem Seña, Barcelona, Gedisa, 1999, *op. cit.*, pp. 32-33.

<sup>20</sup> Barron la ha llamado una "concepción romántica de la libertad de expresión", Barrón, Jerome A., "Access to the Press.- A New First Amendment Right" en Barendt, Eric (ed.), *Media Law*, United States, New York University Press, 1993, *op. cit.* p. 182. Igualmente, Carter, Stephen L., "Technology, Democracy and the Manipulation of Consent" en Barendt, *Media Law...*, *ibidem*, *op. cit.*, p. 151 y ss.

<sup>21</sup> Un interesante análisis de la jurisprudencia del Tribunal Supremo en esta ámbito se encuentra en Gobbo, Maurilio, "Il rilievo costituzionale degli interessi coinvolti dalla propaganda politica nella giurisprudenza della Corte Suprema statunitense", *Quaderni costituzionali*, Il Mulino, año XVI, núm. 3, *Bolonia*, diciembre, 1996, *op. cit.*, p. 436 y ss.

En su argumentación la Corte sostuvo que sólo mediante este tipo de gastos era posible que los candidatos pudieran expresar su opinión y divulgaran sus posicionamientos políticos. Al sostener esta interpretación la Corte reconocía el uso del dinero como un medio válido para que los candidatos pudieran vincularse con sus potenciales electores, pues ello constituía, desde su perspectiva, una de las principales manifestaciones de la libertad de expresión. En este contexto, cualquier limitación podría influir negativamente en la formación de la voluntad del elector, privándolo de la adquisición de información necesaria para la decisión del sentido de su sufragio. En este planteamiento, como es obvio, el argumento de la igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos fue relegado a segundo plano. La línea interpretativa asentada en esa importante resolución ha sido reiterada en múltiples ocasiones demostrando el ánimo desfavorable a la introducción de reglas sobre paridad de oportunidades. En 1990, con la resolución de *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, la Corte reconoció tibiamente la legitimidad constitucional de los límites impuestos a las subvenciones económicas de los particulares en virtud de que, en opinión de la mayoría, podían constituir ingerencias indebidas en la campaña electoral.<sup>22</sup> En 1995, en el caso *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, la Corte determinó la inconstitucionalidad de la prohibición puesta por el legislador estatal de difundir propaganda anónima al reiterar la relevancia de la manifestación de las ideas en el ámbito político; en esta decisión, la Corte repitió nuevamente su oposición a disciplinar de manera rígida lo concerniente a la propaganda electoral.<sup>23</sup>

En relación con la segunda vertiente, la *Federal Communications Act* de 1934 instauró algunas restricciones destinadas a garantizar la equidad en la competencia política.<sup>24</sup> Las reglas de la *par condicio* se encuentran en lo que la doctrina denomina las *equal opportunities rules* y la *fairness doctrine*, que se desprenden del contenido del artículo 315 de dicha norma (*Facilities for candidates for public office*).

El precepto establece que si el titular de una licencia permite utilizar una estación radiotelevisiva a un sujeto que haya presentado su candidatura formal a un cargo público, deberá conceder a los demás candidatos al mismo cargo igual oportunidad de acceder a dicha estación. De la norma se desprenden dos modalidades: la primera consiste en que el derecho de contratación de espacios radiotelevisivos esté abierto a todos los competidores y, al mismo tiempo, que la libre contratación de publicidad venga modulada por la exigencia de una igualdad de condiciones en la oferta de las televisoras. Esto significa igualdad en el tratamiento, en los espacios ofertados, en las modalidades de difusión y en los precios (derivaciones del *right to equal time*). La segunda implica que todo espacio concedido a título gratuito a un candidato en la televisión (en los noticieros, por ejemplo) impone la obligación de conferir el mismo espacio de tiempo a los demás candidatos de forma igualmente gratuita.<sup>25</sup>

<sup>22</sup> *Austin vs. Michigan Chamber of Commerce*, 110 S. Ct. 1391, 494, U.S. 1990, *op. cit.* p. 652. Citado por Gobbo, *op. cit.*, p. 440 y ss.

<sup>23</sup> *McIntyre vs. Ohio Elections Commission*, 115 S. Ct., 1995, *op. cit.*, p. 1511 y ss. Al respecto, Gobbo., *op. cit.*, p. 444 y ss.

<sup>24</sup> Estas normas se encuentran en el portal de internet de la Comisión Federal de Comunicaciones: <http://www.fcc.gov/mb/policy/political/candrule.htm>

<sup>25</sup> Borrello, Roberto, "Soggetti politici e trasmissioni radiotelevisive: prime riflessioni comparatistiche sulla legge n. 28 del 2000", *Giurisprudenza Costituzionale*, Milán, Giuffrè, Anno XLV-2000, enero-febrero, 2000, *op. cit.*, p. 672 y ss.



La *fairness doctrine* más que en el ámbito de la propaganda se desarrolla en el contexto de la información televisiva y sus contenidos.<sup>26</sup> Esta doctrina fue desarrollada por la *Federal Communications Commission* en el contexto del mandato legislativo incorporado en la reforma al artículo 315 apenas citado, en donde se establecieron un conjunto de programas en los que no es aplicable la cláusula de la *equal opportunities*. Por ejemplo, los reportajes periodísticos, las entrevistas, las conferencias de prensa y las mesas redondas quedan al manejo discrecional de las televisoras. No obstante, están sujetas a la obligación de informar de manera completa, objetiva e imparcial.

La doctrina se ha proyectado en dos ámbitos específicos: en la disponibilidad de espacios para difundir programas de discusión de problemas de interés público, y en la actitud de imparcialidad del medio correspondiente a fin de que se puedan expresar todas las visiones contrastantes sobre los problemas afrontados. De hecho, de este ámbito se ha derivado el “derecho de réplica”, defendido a través de importantes pronunciamientos de la Corte Suprema como el paradigmático *Red Lion Broadcasting vs. Federal Communications Commission* de 1969.<sup>27</sup>

## El modelo europeo

El modelo europeo, de derivación inglesa, se funda a partir de la expedición de la *Representation of The People Act* de 1918. Está basado en la premisa de garantizar que la dialéctica entre los contendientes políticos no se encuentre condicionada por el dinero; de ahí que a diferencia del estadounidense se haya afirmado sobre la base del principio *money shall not talk*, que establece la oportunidad, y sobre todo la necesidad de incorporar restricciones a la adquisición de propaganda electoral en radio y televisión.<sup>28</sup>

El modelo europeo se ancla en la existencia de determinados valores y principios fundamentales para cualquier democracia como la libertad de expresión y su proyección al ámbito político, el principio de igualdad y su vinculación con los procesos electorales, el derecho al voto universal en condiciones de libertad, entre otros. Pero a diferencia del modelo estadounidense, su premisa más importante destaca que ninguno de ellos puede sobreponerse a los demás porque gozan de un estatus constitucional semejante, al motivar, en consecuencia, que el legislador se dé a la tarea de armonizar, mediante una adecuada ponderación, los bienes jurídicos tutelados por cada uno a través de normas que garanticen la paridad de oportunidades de los sujetos políticos.<sup>29</sup>

Por ello, en este entorno no causa asombro que el fenómeno del acceso a los medios de comunicación se encuentre regulado jurídicamente, que se opongan limitaciones e, incluso, se prohíba de forma tajante la contratación de publicidad política a los partidos políticos, o a terceros a cuenta de los propios partidos o en su favor.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> Fiss, *La ironía...*, *op. cit.*, pp. 78-79.

<sup>27</sup> Barendt, Eric, *Broadcasting Law. A comparative study*, Oxford, 1995, *op. cit.*, pp. 29-30. Igualmente Fiss, *La ironía...*, *op. cit.*, p. 79 y ss.

<sup>28</sup> En general, acúdase a Barendt, *Broadcasting Law...*, *op. cit.*, p. 168 y ss.

<sup>29</sup> Valastro, Alessandra, “Principi comuni a livello europeo in materia di propaganda elettorale televisiva”, *Quaderni costituzionali*, año XVII, Núm. 1, Bolonia, Il Mulino, abril, 1997, *op. cit.*, p. 110.

<sup>30</sup> Borrello, Roberto, *Par condicio e radiotelevisione. Introduzione alla tematica. Analisi dei principali ordinamenti europei*, Turín, G. Giappichelli Editore, 2007, *op. cit.*, p. 28.



Su diseño se preocupa por conferir a todos los partidos un mismo trato para que en el desarrollo de la campaña se mantengan en el mismo plano de oportunidades. Trata de evitar la influencia de las desigualdades económicas y sociales en el ámbito de las campañas electorales con el objeto de garantizar de mejor manera las cualidades que debe tener el sufragio en una democracia. Por ello, uno de sus cometidos consiste en la eliminación del factor oneroso implícito en el acceso a la radio y la televisión con fines electorales.

A diferencia del estadounidense, que poco a poco ha ido quedándose solo, el europeo ha circulado con fuerza en el entorno europeo. Aparte de Inglaterra, donde echó raíces, España, Francia, Alemania, en cierta medida Italia, entre otros, han seguido de cerca sus postulados, ajustándolos a las particularidades propias.<sup>31</sup>

## Inglaterra

La regulación existente en Inglaterra se caracteriza por dos peculiaridades típicas de su entorno: la familia jurídica a la que pertenece y el sistema de partidos existente. En relación con lo primero, baste señalar que las normas reguladoras del acceso de los sujetos políticos a los medios de comunicación se han ido gestando y consolidando con el paso del tiempo a partir de la práctica reiterada de conductas de los operadores radiotelevisivos y los propios partidos. La vinculación se ha visto fuertemente condicionada por la existencia de un histórico bipartidismo que exige paridad de condiciones en la competencia para garantizar la fluidez del binomio mayoría-minoría.<sup>32</sup>

La normativa es bastante rígida, ya que frente a la libertad de expresión el sistema inglés ha opuesto el principio de igualdad de oportunidades, el principio de pluralismo político y el valor de la igualdad sustancial entre los competidores.

El sistema se basa en dos modalidades: permite, por un lado, el acceso de los partidos a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos; por el otro, establece una prohibición del todo relevante que impide la contratación de propaganda electoral.

Los espacios gratuitos (*party election broadcasts*) se conceden a los partidos dentro de periodos electorales para que puedan ser utilizados en ocasión de votaciones generales, locales o europeas, e incluso para los referéndums. Adicional a ellos se confieren espacios para que los partidos tengan presencia pública en periodos no electorales (*party political broadcasts*).

La asignación de espacios en periodo electoral comenzó a consolidarse a partir de un acuerdo entre los partidos políticos con las compañías públicas de radiodifusión. Para acceder a ellos era necesaria la presentación de un número determinado de candidaturas que podía comprender todo el territorio de la Gran Bretaña o sólo algunos de los países que la conforman. La *Political Parties Elections and Referendums Act* de 2000 estableció que sólo los partidos que tuvieran registro podían acceder a los espacios radiotelevisivos. Aparte de ello, la norma constituyó un órgano (*Electoral Commission*) con competencia consultiva en relación con los entes que tienen la capacidad de emitir normas sobre el acceso a la radio y la televisión (la BBC y la *Independent Television Commission*, sobre todo).

A partir de la promulgación de la *Communications Act* de 2003 se ha procedido a la unificación de los órganos con competencia en el ámbito radiotelevisivo, dejando que sea una *Office of Communications* la encargada de figurar como órgano rector de la materia.

De la asignación pactada de espacios se ha pasado a la asignación regulada, posible gracias a la potestad reglamentaria de la *Office of Communications*. En julio de 2005 la oficina puso en vigor el *Broadcasting Code for Television and Radio* que establece importantes normas al respecto aunque señala que

<sup>31</sup> Para la perspectiva comparada, acúdase a Borrello, *ibidem*, *op. cit.*, p. 48 y ss., Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, 4a. ed., París, Dalloz, 1995, *op. cit.*, p. 425 y ss. Valastro, Alessandra, "Parità di accesso al mezzo televisivo in campagna elettorale: L'Italia a confronto con altri Paesi europei (Francia, Germania, Spagna, Regno Unito)", *Il diritto dell'informazione e dell'informatica*, año XII, Núm. 4-5, julio-octubre, Milán, Giuffrè, 1996. *op. cit.*, p. 697 y ss. *Id.*, "Principi...", p. 109 y ss.

<sup>32</sup> Borrello, *Par condicion*, *op. cit.*, p. 79.

sus reglas no son aplicables a la BBC, organismo que regula el acceso de los partidos de conformidad con normas propias.<sup>33</sup> Los criterios de distribución de espacios varían en función del tipo de elección de que se trate, manteniendo que el acceso a los mismos depende del número de candidaturas inscritas.

En materia de publicidad política, desde la expedición de la *Broadcasting Act* de 1990 se prohibió que las transmisiones televisivas incluyeran publicidad de carácter político pagada por cualquier estructura asociativa o corporativa, que excluyó así de la contratación a los partidos políticos y a los grupos de presión. El artículo 8 establece las previsiones generales a la publicidad y determina que está prohibida la difusión de cualquier publicidad contratada por o en nombre de cualquier ente, dirigida hacia objetivos total o parcialmente políticos, y aquella publicidad que se dirija directamente a la obtención de un fin político.<sup>34</sup> La *Communications Act* de 2003, ha reproducido las restricciones en los mismos términos (artículo 321.2), pero su regulación es mucho más completa porque detalla los contenidos que tienen objetivos

políticos.<sup>35</sup> La restricción ha sido fuertemente criticada en virtud de que favorece a los partidos (quienes tienen acceso a los espacios gratuitos) y penaliza a los grupos de presión que ven coartadas sus posibilidades de difundir posturas políticas distintas a las dominantes.<sup>36</sup>

La publicidad política se prohíbe dentro y fuera del proceso electoral.<sup>37</sup> Alcanza a las televisoras comerciales, con excepción de la BBC que se regula bajo normas propias.

En adición a ello, el sistema inglés establece una exhaustiva regulación de la información que sobre los partidos difundan la radio y la televisión, con normas particularizadas dirigidas al periodo electoral y otras que deben respetarse fuera del mismo.<sup>38</sup>

Reportes especializados han sostenido que el modelo inglés es superior al correspondiente de Estados Unidos, pues en lugar de fundarse en una liberalización extrema y salvaje, establece puntuales límites a la capacidad financiera de los sujetos de la contienda, lo que asegura una distribución equitativa de los espacios en forma gratuita, mecanismo que opera como correctivo de cualquier posible distorsión.<sup>39</sup>

## España

En España la regulación del sistema tiene puntos de contacto significativos con el modelo inglés, ya que se ancla en el acceso gratuito a los medios de comunicación de titularidad pública y en la prohibición de contratar propaganda electoral.<sup>40</sup>

El sistema encuentra su fundamento en el artículo 20.3 de la constitución española que dispone la garantía de acceso a los medios de comunicación para los grupos sociales y políticos significativos con el respeto al pluralismo de la sociedad y la diversidad de lenguas en España. La Ley Orgánica del Régimen Electoral General (No. 5/1985 de 19 de junio), es la encargada de regular la utilización de los medios de comunicación de titularidad pública en las campañas electorales. En su artículo 60.1 señala tajantemente que "no pueden contratarse espacios de publicidad electoral en los medios de comunicación de titularidad pública". En el inciso siguiente añade que "durante la campaña electoral los partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que concurren a las elecciones tienen derecho a espacios

<sup>33</sup> Las normas citadas se encuentran en el portal de internet de la Oficina de las comunicaciones: <http://www.ofcom.org.uk/tv/ifi/codes/bcode/elections/>

<sup>34</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga\\_19900042\\_en\\_2#pt1-ch1-pb4-l1g8](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts1990/ukpga_19900042_en_2#pt1-ch1-pb4-l1g8)

<sup>35</sup> [http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga\\_20030021\\_en\\_30#pt3-ch4-pb16-l1g321](http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/ukpga_20030021_en_30#pt3-ch4-pb16-l1g321)

<sup>36</sup> Al respecto, Barendt, *Broadcasting Law...* op. cit. 153 y ss., quien se pregunta si no pudieran haberse explorado otras soluciones como los límites a los gastos de los partidos o al número de promocionales contratados.

<sup>37</sup> Valastro, "Principi...", op. cit., p. 117.

<sup>38</sup> Vid., Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 102 y ss. *Íd.*, "Soggetti politici...", op. cit., p. 661 y ss.

<sup>39</sup> Al respecto, acúdase al reporte de la Comisión Neill publicado en *The founding of political parties in the United Kingdom*, London, 1998, citado por Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 100.

<sup>40</sup> En torno al sistema español véase a Arnaldo Alcubilla, Enrique, Delgado-Iribarren García-Campero, Manuel, Código Electoral, 5° ed., Madrid, *La Ley-El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 2007; Santolaya Machetti, Pablo, *Manual de procedimiento electoral*, 4ª ed., Madrid, Ministerio del Interior, 1999, Capítulo II.. *Íd.* "Significado y alcances de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General", *Revista de Estudios Políticos*, Nueva Época, Núm. 53, septiembre-octubre, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1986. Fernández Segado, Francisco, *Aproximación a la nueva normativa electoral*, Madrid, Dykinson, 1986, op. cit., p. 44 y ss.

gratuitos de propaganda en las emisoras de televisión y de radio de titularidad pública”.<sup>41</sup>

La prohibición de contratar propaganda política no es privativa de los medios públicos de comunicación. La Ley Orgánica reguladora de la publicidad electoral en emisoras de televisión privada (No. 2/1988, de 3 de mayo) señala en el inciso 1 de su artículo único: “No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión privada objeto de concesión”. En términos similares, la Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres (No. 14/1995, de 22 de diciembre) estipula en el inciso 1 de su artículo único: “No podrán contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de televisión local por ondas terrestres”. La disposición adicional única añade que la restricción será igualmente aplicable a los operadores del servicio de telecomunicaciones por cable.<sup>42</sup>

La restricción no alcanza solamente a la televisión; se ensancha hasta alcanzar a los medios radiofónicos. La Ley Orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora (No. 10/1991, de 8 abril) dispone a este respecto: “No pueden contratarse espacios de publicidad electoral en las emisoras de radiodifusión sonora de titularidad municipal” (artículo único).

La justificación de dichas restricciones se encuentra en el “respeto al pluralismo y a los valores de igualdad” (inciso 2), algo que sólo es posible en entornos en donde la actividad radiotelevisiva se considera un servicio público cuya titularidad corresponde al Estado tal y como se afirma en la Ley de la Radio y la Televisión de titularidad estatal (No. 17/2006, de 5 de junio).<sup>43</sup>

La contratación de propaganda está permitida en la prensa periódica, en las emisoras de radio y en cualquier otro medio de difusión privado sin que pueda producirse discriminación alguna entre ellas en cuanto a inclusión, tarifas y ubicación de los espacios de publicidad electoral. En todo caso, se garantiza que las tarifas para la publicidad electoral no sean superiores a las vigentes para la publicidad comercial y que la propaganda haga constar expresamente dicha condición (artículo 58 de la LOREG).

Los espacios gratuitos se distribuyen de conformidad con el número total de votos obtenidos por cada partido, federación o coalición en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 61). El derecho a los tiempos de emisión gratuita corresponde únicamente a quienes presenten candidaturas en más del 75% de las circunscripciones comprendidas en el ámbito de difusión del medio correspondiente. Quienes no cumplan este requisito pero hayan obtenido el 20% de los votos emitidos en el ámbito de una comunidad autónoma, tendrán derecho a diez minutos de emisión en la programación general de los medios nacionales. Las agrupaciones de electores que se federen para realizar propaganda en los medios de titularidad pública tendrán derecho a diez minutos de emisión, siempre que cumplan con el requisito del 75% en el registro de las candidaturas (artículo 64).

La distribución de los tiempos corresponde a la Junta Electoral Central, bajo la propuesta que le presente la Comisión de Radio y Televisión (artículo 65). En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral se tendrán en cuenta las preferencias de los partidos, federaciones o coaliciones en función del número de votos que obtuvieron en las anteriores elecciones equivalentes (artículo 67).

## Francia

El sistema francés se distingue por delinear una reglamentación orgánica y exhaustiva encaminada a garantizar la equidad y la transparencia de la competencia política y la no discriminación en materia audiovisual.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> Las normas que regulan este régimen se encuentran en el portal de la Junta Electoral Central: <http://www.juntaelectoralcentral.es/portal/page/portal/JuntaElectoralCentral/JuntaElectoralCentral/NormElec>

<sup>42</sup> Arnaldo Alcubilla, *Código Electoral...*, op. cit., p. 333 y ss.

<sup>43</sup> *Ídem*, op. cit., p. 340.

<sup>44</sup> Sobre el sistema francés, AAVV, *Droit des medias*, Debbasch, Charles, (dir.), París, Dalloz, 2002. Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, 4. ed., París, Dalloz, 1995, op. cit. 412 y ss.. Kraehe, Rainer, *Le financement des partis politiques; contribution a l'etude du status constitutionnel des partis politiques*, París, Presses Universitaires de France, 1972. Borrello, Par Condicio..., op. cit., p. 48 y ss. *Íd.* “Soggetti politici...”, op. cit. p. 647 y ss.

En calidad de financiamiento público indirecto a los partidos políticos, el sistema permite el acceso a la radio y la televisión a través de espacios gratuitos disponibles en los medios de comunicación de naturaleza pública (tres compañías televisoras y una de radio). En el lado contrario, se caracteriza por prohibir la contratación de propaganda electoral en radio y televisión. Los espacios gratuitos se conceden en el ámbito de las campañas electorales y también fuera de ellas.<sup>45</sup>

La distribución de espacios en periodo electoral se realiza mediante una fórmula dual basada, por un lado, en un criterio de repartición plenamente igual, y por otro, en el criterio de la relevancia de las fuerzas políticas. Estos criterios se emplean según el tipo de elección de que se trate. En la elección presidencial, por ejemplo, los espacios se otorgan en paridad de condiciones después de haber consultado a los candidatos. En las elecciones legislativas el criterio de distribución es el de la fuerza política de los partidos, dado que la distribución se realiza entre los partidos de la mayoría y la oposición siempre y cuando tengan un grupo parlamentario en la Asamblea Nacional. En las elecciones europeas los tiempos se reparten de modo igualitario entre quienes tienen grupo parlamentario en el Senado o en la Asamblea. Quienes no lo tienen acceden en modo igualitario pero sólo a la mitad de los tiempos de estos últimos.<sup>46</sup>

La gestión de las *émissions de la campagne officielle radiotélévisée* corresponde al *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* en su carácter de autoridad administrativa independiente encargada de la regulación del sector radiotelevisivo (artículo 3 de la *Loi relative à la liberté de communication*, No. 1067/1986, de 30 de septiembre, reformada en múltiples ocasiones). Es, además, el principal garante del respeto del pluralismo y de la libertad de pensamiento y opinión en los progra-

mas de radio y televisión, particularmente en el ámbito de la difusión de información política general (artículo 13). Está habilitado para establecer reglamentaciones en torno a la forma y los contenidos de las transmisiones, las modalidades de difusión, los medios técnicos empleados y el contenido de los mensajes.<sup>47</sup>

De particular relevancia resulta el artículo 6º. de la Decisión No. 196/2004, de 18 de mayo sobre *las conditions de production, de programmation et de diffusion des émissions relatives à la campagne officielle en vue de l'élection des représentants au Parlement européen* pues ha señalado que sin perjuicio de la libertad de expresión que corresponde a los contendientes, queda prohibida toda expresión que ponga en peligro el orden público, la seguridad de las personas y sus bienes, lastimen la dignidad de la persona humana, el honor o la reputación de terceros y la información protegida por la ley. En este sentido, el propio *Code électoral* prohíbe que en la propaganda puedan utilizarse imágenes de fondo de las sedes de las instituciones nacionales, o palabras e imágenes de personalidades de la vida pública sin su previo consentimiento (artículo L. 50-1). El control del objeto, el contenido y las modalidades de programación de las emisiones publicitarias quedan en manos del *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* (artículo 14 de la *Loi relative à la liberté de communication*).

En la determinación del momento y el orden de emisión de los espacios de propaganda electoral, el sistema francés se distancia de su similar español al establecer la modalidad del sorteo.

Fuera del periodo electoral la legislación francesa ha previsto espacios gratuitos para los partidos representados en el órgano legislativo, y para aquellas organizaciones sindicales y profesionales con representación a nivel nacional. Las modalidades de acceso a ellos se fijan anualmente por el *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel*.

En relación con la contratación de spots electorales en radio y televisión, es necesario destacar que Francia tomó una contundente decisión encaminada a prohibir la publicidad política pagada desde los años sesenta.<sup>48</sup> Esa evolución ha llegado al *Code électoral* vigente que entre otras cosas prohíbe "la utilización de cualquier procedimiento de publicidad comercial por vía de prensa o por cualquier medio de comuni-

<sup>45</sup> Las normas que regulan el sistema francés se encuentran en el portal del consejo Superior Audiovisual: [http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf)

<sup>46</sup> *Droit des medias...*, *op. cit.*, p. 313 y ss.

<sup>47</sup> En general, acúdase a Debbasch, Charles, *Droit de l'audiovisuel*, *op. cit.*, p. 415.

<sup>48</sup> Borello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, p. 59. Igualmente Valastro, "Principi...", *op. cit.*, p. 117.

cación audiovisual con fines de propaganda electoral” durante los tres meses previos a la elección (artículo L.52-1 del *Code électoral*). Estas mismas disposiciones se aplican en lo referente al *marketing* telemático o telefónico (artículo L.50-1).

En este mismo sentido, el artículo 14 de la *Loi relative à la liberté de communication* es enfático al señalar que “las emisiones publicitarias de carácter político están prohibidas”. Originalmente la Ley establecía una modulación al permitir la contratación de spots propagandísticos en época no electoral. Sin embargo, una reforma posterior (mediante la Ley No. 95 de 1990, del 15 de enero) ha vuelto a la restricción amplia, al disponer además que las violaciones a la misma serán sancionadas de conformidad con las penas señaladas en el artículo L. 90-1 del *Code électoral*. El artículo en cuestión señala que la sanción económica será de 75,000 euros.<sup>49</sup>

## Alemania

En su calidad de Estado federal, el sistema alemán presenta ciertas particularidades dignas de destacar. La competencia para legislar en materia de acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación corresponde tanto al órgano legislativo nacional como a los respectivos de los *Länder* dentro de su particular ámbito de validez.<sup>50</sup>

A nivel nacional, el acceso a los medios de comunicación se realiza mediante espacios gratuitos y espacios pagados en radio y televisión dentro del periodo de campaña electoral. Al igual que en las experiencias precedentes, se prohíbe la contratación de spots publicitarios de carácter político; pero a diferen-

cia de ellas, en este entorno se permite la publicidad política en las emisoras privadas con la sola obligación de reembolsar los gastos de producción.<sup>51</sup>

En el ámbito de las campañas, tienen derecho a espacios los partidos que presenten candidatos al menos en una lista para las elecciones regionales o europeas. Aquellos que se difundan en medios públicos son gratuitos mientras que los emitidos en cadenas privadas son obligatorios pero implican la erogación de los gastos de producción.

El artículo 5° de la Ley de partidos políticos de 1967 garantiza a todos los partidos el derecho de acceder en condiciones de igualdad a los medios;<sup>52</sup> en la distribución de los espacios se utiliza el criterio de proporcionalidad con base en los resultados obtenidos en las últimas elecciones. En todo caso, el porcentaje de espacios para los partidos mayoritarios no debe superar el margen del 75 u 80%, a fin de canalizar el 20 o 25% a los minoritarios.

Los partidos son responsables por el contenido de su propaganda política, sin embargo, las emisoras pueden rechazar la difusión de los spots cuyo contenido sea penalmente punible como la apología del delito o la incitación a la guerra. El Tribunal constitucional ha integrado la norma correspondiente al establecer que no se puede consentir la transmisión de propaganda electoral que lastime la dignidad de la persona humana.<sup>53</sup>

Fuera de las campañas los partidos políticos no gozan del derecho de acceso a los medios radiotelevisivos. En cambio, sí está prevista la participación de otro tipo de sujetos, sobre todo de las minorías, siempre y cuando no exista de por medio ningún fin económico. El Tribunal constitucional ha repetido en varias ocasiones que la libertad de expresión del pensamiento a través de la radio y la televisión no es automática, y que necesita en todos los casos una mediación legislativa vinculada al principio de la igualdad de oportunidades de los sujetos a los que se brinda el acceso.

La compra de publicidad política fue rápidamente atajada por el sistema alemán. Surgió en 1990 mediante la contratación de spots por dos partidos en las cadenas privadas de televisión más importantes; ahí se advirtieron los efectos de disparidad que generaría su permisibilidad futura. Por ello, desde 1991 se introdujo la prohibición de adquirir espacios publicitarios

<sup>49</sup> Las diversas reformas al Código Electoral se pueden observar en: [http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007\\_loi86-1067.pdf](http://www.csa.fr/upload/dossier/mai2007_loi86-1067.pdf)

<sup>50</sup> En relación con el sistema alemán, Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, p. 70 y ss. *Id.*, “Soggetti politici...”, *op. cit.*, p. 656 y ss.

<sup>51</sup> Así, Valastro, “Principi...”, *op. cit.* 117.

<sup>52</sup> <http://www.goethe.de/in/d/presse/gesetzestexte/s/parseiten-erster-s-f.html>

<sup>53</sup> En torno a ello, Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, pp. 75-76.



por parte de los partidos, en un contexto en el que está igualmente prohibida la publicidad ideológica y religiosa. Al respecto, el Tribunal constitucional ha sostenido que el pluralismo de la información radiotelevisiva no puede someterse al control de un grupo dominante ni dejarse al libre juego de fuerzas porque con ello se alteraría toda la arquitectura del sistema.<sup>54</sup>

## Italia

El sistema italiano se encuentra fuertemente condicionado por un contexto caracterizado por la excesiva concentración de los medios de comunicación de masas (televisión, periódicos y casa editoriales) en una persona que además de empresario es uno de los principales actores políticos.<sup>55</sup>

La paridad de condiciones en el acceso a los medios de comunicación responde a una regulación reciente después de iniciativas infructuosas en 1995 y 1996. Las *Disposizioni per la parità di accesso ai mezzi di informazione durante le campagne elettorali e referendarie e per la comunicazione politica* (Ley No. 28/2000 de 22 de febrero) vinieron a regular finalmente dicho fenómeno, que aprovechan lo positivo y lo negativo de las regulaciones existentes en países de la Unión como los que hemos analizado brevemente.<sup>56</sup>

El sistema italiano garantiza el acceso de las fuerzas políticas a los medios de comunicación a través de lo que denomina *informazione e comunicazione*

*politica*, y permite, además, la contratación de *messaggi politici*.

La Ley regula en primer término la paridad de condiciones en el acceso a la *informazione e comunicazione politica*, al establecer normas sobre el tratamiento informativo otorgado a las distintas fuerzas políticas. Asegura, por tanto, la “paridad de condiciones en la exposición de opiniones y posiciones políticas en las tribunas políticas, en los debates, en las mesas redondas, en la confrontación de los programas políticos, en las controversias, en las entrevistas y en cualquier otra transmisión (radiotelevisiva) en la que sea relevante la exposición de opiniones y valoraciones políticas.” La oferta de programas de comunicación política debe ser gratuita y obliga a todos los concesionarios radiofónicos y televisivos del país (artículo 2).

La Ley permite la difusión de *messaggi politici* gratuitos y también contratados en la televisión. Dispone que el objeto de los mismos debe encaminarse a la exposición motivada de un programa o de una opinión política. En las emisoras públicas su transmisión deberá ser gratuita y obligatoria; en las privadas será onerosa. Los espacios de difusión se asignarán mediante sorteo. En la propaganda deberá señalarse si es un mensaje gratuito o pagado. En el caso de estos últimos, las televisoras deberán ofertarlos en condiciones de paridad de tratamiento a los partidos (artículo 3).

Este tipo de mensajes se encuentran prohibidos en la radio (artículo 6), sin embargo se admiten en la prensa escrita (artículo 7).

La *Commissione parlamentare per l'indirizzo generale e la vigilanza dei servizi radiotelevisivi* y la *Autorità per le garanzie nelle comunicazioni* son las autoridades encargadas de vigilar y garantizar las modalidades de acceso de las fuerzas políticas a los medios radiotelevisivos (artículo 2.5). A ellas corresponde el reparto de tiempos y la determinación del ámbito territorial de difusión.

La Ley regula igualmente la comunicación institucional pues desde la convocatoria a los comicios hasta la culminación de la jornada electoral se prohíbe a todas las administraciones públicas desarrollar actividades de comunicación, con excepción de las que se realicen de modo impersonal y que sean indispensables para la consecución de sus funciones (artículo 9).

<sup>54</sup> *Idem*.

<sup>55</sup> Sobre el sistema italiano, Borrello, “Soggetti politici...”, *op. cit.*, p. 677 y ss. Lanchester, Fulco, “La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento”, *Quaderni costituzionali*, año XVI, Núm. 3, Diciembre, Boloña, Il Mulino, 1996, *op. cit.*, p. 383 y ss. Valastro, “Parità di accesso...”, *op. cit.*, p. 697 y ss.

<sup>56</sup> Las normas que regulan al sistema italiano se encuentran en el portal de la Autoridad garante de las comunicaciones: [http://www.agcom.it/norme\\_.htm#naz](http://www.agcom.it/norme_.htm#naz)

El artículo 10 contiene las sanciones en caso de incumplimiento de la normativa. La imposición de las mismas corresponde solamente a l'Autorità, quien está facultada para ordenar transmisiones, interrumpir la difusión de programas, exigir aclaraciones e imponer sanciones económicas a los medios infractores.

## El modelo de la Unión Europea

Como ha quedado en evidencia, a nivel de países europeos es posible afirmar la existencia de ciertos principios comunes en materia de acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión. Sin embargo, es conveniente destacar que las regulaciones nacionales de los países a que nos hemos referido se encuentran condicionadas por su pertenencia a la Unión Europea.

En este contexto, relevante es advertir las regulaciones existentes sobre el particular, en la medida en que surten sus efectos en el ámbito de la Unión. De manera particular, la *Recommendation on measures concerning media coverage of election campaigns* (Recomendación (99) 15, de 9 de septiembre de 1999) emitida por el *Comité de ministros*, afirmó la necesidad de que los ordenamientos nacionales de la Unión incorporaran los principios de *fairness, balance and impartiality* en cualquier procedimiento electivo, haciendo hincapié en que cualquier legislación en materia de transmisiones de contenido político debe encaminarse a facilitar la expresión plural de las opiniones y adoptar medidas para asegurar equilibrio, imparcialidad y objetividad en los programas informativos. Igualmente, señaló que ahí donde se reconozca la contratación de propaganda política, debe adoptarse

una regulación que garantice la disponibilidad de espacios para todos, en paridad de condiciones económicas, pudiendo incluso fijarse un techo de gastos de campaña; igualmente, advirtió la necesidad de prever la suspensión de la propaganda con anterioridad al día de la elección.

En 2001, la Corte Europea de Derechos Humanos tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre la prohibición de contratar propaganda política en televisión, contemplada en el ordenamiento jurídico suizo, al igual que en la mayoría de los casos aquí analizados. Su análisis se centró en la valoración de la prohibición para constatar si vulneraba o no el derecho a la libertad de expresión contemplado en el artículo 10 de la Convención Europea de Derechos Humanos. La Corte, advirtiendo en primer lugar que dicha libertad constituye uno de los fundamentos de toda sociedad democrática, sostuvo la compatibilidad de ambas normas, al razonar la posibilidad de que la libertad de expresión encuentre determinados límites en vista de la consecución de la igualdad de condiciones de los sujetos políticos. Desde su perspectiva, las posiciones subjetivas de los entes que expresan el pluralismo político y social deben ser puestas a resguardo de la capacidad de influencia de los potentes grupos económicos, con el objeto de asegurar la igualdad de oportunidades en la contienda política. Con lo anterior, es notorio que la línea argumentativa de la Corte ha asentado firmemente que la libertad de expresión no constituye un derecho absoluto y que cuando se proyecta al contexto político-electoral necesita ponderarse con otros tipos de derechos, principios o valores constitucionales a efecto de garantizar adecuadamente el pluralismo político y social en una sociedad democrática.<sup>57</sup>

## La redefinición del sistema mexicano

La Reforma Electoral de 1996, sobre la ruta abierta por la precedente de 1993, sentó las bases del precedente sistema de comunicación política. Sus previsiones originales tuvieron como eje central al principio de "equidad" proyectado fundamentalmente a dos ámbitos: el financiamiento y el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social.<sup>58</sup>

<sup>57</sup> El asunto es examinado a profundidad por Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 33 y ss.

<sup>58</sup> La reconstrucción del proceso de reforma electoral de 1996 permite advertir que el tema de las "condiciones de la competencia política" fue uno de los temas más relevantes en todas las discusiones. Sobre esta reconstrucción se reenvía a Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José, *La mecánica del cambio político*, México, Cal y Arena, 2000, op. cit., p. 363 y ss.



El gran objetivo era incidir decididamente en las condiciones de la competencia política bajo la premisa de garantizar un entorno más equitativo para el desenvolvimiento de los procesos electorales.<sup>59</sup>

La reforma constitucional y legal adoptó un sistema “ambivalente” que por un lado favorecía el uso del dinero en el acceso a los medios y que por el otro imponía restricciones para garantizar condiciones mínimas de equidad. Un sistema que no podía ubicarse plenamente ni en los parámetros del modelo europeo ni en los del modelo estadounidense. Recordemos rápidamente que el sistema se caracterizaba, en un extremo, por asentar un sistema de financiamiento predominantemente público que aseguraba cantidades importantes de dinero a los partidos, con un criterio de distribución mixto; estipulaba topes a los gastos de campaña, límites al financiamiento privado, procedimientos de fiscalización y sistemas de sanciones más estrictos y acabados. En el extremo contrario, garantizaba el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social con un criterio mixto que además incorporaba un elemento de asignación basado en el tipo de elección; posibilitaba el acceso de los partidos a la propaganda onerosa a través de contratación directa e indirecta (por medio del IFE) e imponía reglas para la paridad de tratamiento

en dicha contratación; dictaba restricciones a la contratación de propaganda por parte de terceros, y límites al contenido de la propaganda, e inauguraba un sistema de monitoreo para constatar el tratamiento informativo conferido a los distintos partidos políticos.<sup>60</sup>

Las ingentes cantidades de dinero conferidas a los partidos, la falta de transparencia en la contratación de propaganda política, las carencias del sistema de fiscalización y la complicidad por acción y por omisión de los partidos, los medios de comunicación y las autoridades electorales hicieron que en los hechos el sistema de comunicación política se deslizara hacia uno de sus polos.<sup>61</sup> La cuatro elecciones reguladas, pero sobre todo las presidenciales de 2000 y de 2006 descubrieron un repliegue fáctico hacia las premisas y los excesos mostrados por el sistema estadounidense. A pesar de que existían topes a los gastos de campaña y a la adquisición misma de propaganda en radio y televisión, el dinero tuvo una injerencia desmedida, que afectó seriamente la paridad de condiciones en la contienda. Contrario a lo señalado, la reforma de 2007 muestra abiertamente y con contundencia una puntual definición del sistema de competencia que se desea implantar. Las nuevas reglas se apartan de la ambigüedad con la que aparecía previamente el sistema y realizan un viraje hasta aproximarse a las premisas del “modelo europeo”.

Los trabajos legislativos que acompañaron a la reforma permiten deducir que se trata de decisión conscientemente tomada en las discusiones de la iniciativa de reforma realizadas en el Senado de la República. Lo que no se clarifica es cuál fue el sistema de comunicación política de referencia, es decir, qué ordenamiento nacional se tomó como paradigma para la regulación. No tenemos elementos para destacar si hubo un solo referente o si existieron varios. A pesar de lo anterior, que no se señale la fuente de inspiración no es obstáculo para encontrarla.

Con la reforma, nuestro país se alinea al grupo de países que en América Latina siguen las premisas del modelo europeo. En Brasil y Chile, pioneros en nuestro continente, se permite el acceso de los partidos políticos a la radio y la televisión mediante espacios gratuitos, al tiempo que se prohíbe terminantemente la contratación de publicidad pagada en los medios electrónicos de comunicación (el sistema chileno sólo prohíbe la contratación de espacios en la televisión).<sup>62</sup>

<sup>59</sup> Córdova Vianello, “La reforma electoral...”, *op. cit.*, p. 670 y ss.

<sup>60</sup> Becerra, *et al.*, *La mecánica...*, *op. cit.*, p. 437 y ss. Córdova Vianello, “La reforma electoral...”, *op. cit.*, p. 671.

<sup>61</sup> Una aproximación en perspectiva comparada del modelo de financiación y del acceso a los medios de comunicación puede verse en Zovatto, Daniel, “América Latina”, en Carrillo, Manuel, Lujambio, Alonso, Navarro, Carlos y Zovatto, Daniel (coords.), *Dinero y contienda político electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, *op. cit.*, p. 51 y ss.; 71 y ss.

<sup>62</sup> Sobre el particular Zovatto, “América Latina...”, *op. cit.*, p. 71 y ss.; Navarro Fierro, Carlos, “El acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación”, en Nohlen, Dieter et al. (comp.) *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª ed., México, Fondo de Cultura Económica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, International Institute for Democracy, and Electoral Assistance, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, 2007, *op. cit.*, p. 814 y ss. Igualmente, Lauga, Martín y García Rodríguez, Juan I., “La campaña electoral: publicidad/propaganda, periodo, prohibiciones” *Ibidem op. cit.*, p. 717 y ss. Rial, Juan, “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación” en Griner, Steven. y Zovatto, Daniel (eds.), *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, Costa Rica, Organización de los estados Americanos-Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, 2004, p. 67 y ss.

Son ya tres los países que miran hacia el viejo continente en este ámbito. Pero sin lugar a dudas, el liderazgo que México y Brasil ejercen en la región podrá ser un detonante para que las premisas de este modelo circulen rápidamente hacia otras democracias latinoamericanas.

### III. La comunicación político-electoral

En una democracia, todos los actores que participan en el proceso electoral, instituciones, partidos, grupos sociales y ciudadanos deben estar en condiciones de expresarse y participar en los asuntos públicos. El flujo de ideas, opiniones y críticas es un elemento imprescindible de cualquier Estado que se ancle en el pluralismo político y social; en un entorno en que estas manifestaciones no se garanticen puede válidamente dudarse de la existencia de una democracia.

El nuevo sistema de comunicación político-electoral mexicano es producto de una intervención legislativa destinada a redefinir la estrecha relación existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación. Intenta generar nuevas modalidades de comunicación de los mensajes de relevancia pública que las instituciones y los partidos envían al electorado y que sirven, entre otros, para su análisis, difusión y crítica, y para la formación de la opinión pública.

Es un sistema que en abstracto se presenta positivo porque se proyecta y ejerce sus efectos sobre dos grandes polos: por un lado, se encamina a garantizar la igualdad de oportunidades entre los competidores y, por el otro, tiende a proteger la más genuina expresión del sufragio popular. Ambos elementos se consideran fundamentales para el enriquecimiento efectivo de una democracia que en las últimas tres décadas se preocupó principalmente por garantizar la pluralidad de competidores políticos y por contar adecuadamente los votos emitidos, pero que carecía de normas para tutelar la igualdad en la competición y sobre todo la expresión libre, racional e informada del voto universal.

La reforma de 2007 reguló con detenimiento dos de las tres modalidades de comunicación que son relevantes para nuestra democracia electoral. Con ánimos de identificarlas y sin mayores pretensiones, basta con señalar lo siguiente:

La primera, por su relevancia, es la “comunicación personal de las ideas”. Este tipo de comunicación se asienta en el ejercicio del derecho fundamental a la libertad de expresión y conforma una potestad personal para expresar los pensamientos y las opiniones desde “abajo”, es decir, desde cada uno de los individuos que conforman el cuerpo social.

En el ángulo opuesto se encuentra aquello que puede denominarse “comunicación institucional”, emanada desde lo “alto”, es decir, desde las instituciones del estado, y anclada sobre el derecho fundamental a la in-

formación de los ciudadanos y la correlativa obligación de informar recaída sobre los poderes públicos.

Entre ambas comunicaciones puede distinguirse un tercer tipo, la “comunicación político-electoral”, que no surge ni de abajo ni de arriba, sino de un punto “intermedio”, en tanto es producida por partidos políticos en su calidad de intermediarios entre los ciudadanos y el Estado. Este tipo de comunicación, a diferencia de las demás, no encuentra su fundamento directo en el ejercicio de un derecho fundamental; constituye más bien un canal de comunicación que se confiere en calidad de “prerrogativa pública” a los partidos para que generen la participación del pueblo en la vida democrática, contribuyan a la integración de la representación política y posibiliten el acceso ciudadano a cargos públicos, tal y como se señala en artículo 41 fracción I, segundo párrafo de la Constitución.

Es notorio que la distinción avanzada descansa en el criterio de los sujetos, puesto que cada tipo de comunicación se refiere a personas, instituciones y partidos políticos. Es igualmente evidente que impli-

can premisas jurídicas distintas. La comunicación personal e institucional se sustenta en las principales manifestaciones de la libertad de expresión y en el correlativo derecho a la información, vinculadas al contexto electoral.<sup>63</sup> En cambio, la político-electoral se basa en un privilegio concedido a los partidos en función de la naturaleza de “entidades de interés público” que les confiere el texto constitucional.<sup>64</sup> Distinguir estas cuestiones resulta trascendental para estar en aptitud de advertir las posibilidades de concretización y las restricciones oponibles a la misma.

Los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos que en uso del derecho fundamental de asociación deciden organizarse para cumplir determinados fines públicos. Según la caracterización constitucional adquirida desde 1977, no pueden considerarse instituciones públicas, ni tampoco asociaciones privadas.<sup>65</sup> Esta peculiaridad hace que sean titulares de prerrogativas y, por ende, de derechos, pero no de derechos fundamentales, potestades a las que únicamente pueden acceder sus militantes.<sup>66</sup> La función de dichos pri-

<sup>63</sup> Sobre los alcances del derecho a la libertad de expresión en el entorno electoral acúdase a Carbonell, Miguel, *Los derechos fundamentales en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Porrúa, Comisión Nacional de los Derechos Humanos, 2005, *op. cit.* p. 371 y ss; *Id. La libertad de expresión en materia electoral*, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008 (en prensa); *Id. Libertad de expresión, partidos políticos y democracia*. Comentario a la sentencia JDC-393/2005 del TEPJF México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2008 (en prensa); se cita el trabajo original. Sobre las implicaciones del derecho a la información, véanse los trabajos contenidos en la obra coordinada por Carpizo y Carbonell, *Derecho a la Información...*, ; Villanueva, Ernesto (coord.), *Derecho a la Información. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007; y recientemente por Salazar, Pedro (coord.), *El Derecho de Acceso a la Información en la Constitución Mexicana: Razones, significados y Consecuencias*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, 2008.

<sup>64</sup> En general, acúdase a la explicación de Salazar Ugarte, Pedro, “Artículo 41”, en Carbonell, Miguel (coord.), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y concordada*, 19ª ed. México, Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, t. II, *op. cit.*, p. 208; también a Orozco Henríquez, José de Jesús y Vargas Baca, Carlos, “Regulación jurídica de los partidos políticos en México”, en Zovatto, Regulación Jurídica..., *op. cit.*, p. 586 y ss.

<sup>65</sup> Importantes reflexiones sobre la necesidad de replantear la naturaleza de los partidos políticos en Paoli Bolio, Francisco José, *El futuro del derecho electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008, (inédito), *op. cit.*, p. 3 del escrito original.

<sup>66</sup> La Suprema Corte ha distinguido recientemente las diferencias entre derechos y prerrogativas, al señalar puntualmente: “los derechos y las prerrogativas no son conceptos equivalentes dentro del orden constitucional. Por derechos puede entenderse, en términos muy generales, que se trata de facultades que un universo indeterminado de sujetos tiene para exigir normativa e impositivamente la conducta de otros, es decir, para demandar de éstos cierto comportamiento, sean particulares o autoridades. La prerrogativa, en cambio, está instituida para un grupo cerrado de individuos, ya que si bien participa de las mismas características anteriores, sólo está asignada por la Constitución federal en razón de los peculiares atributos personales de quien debe gozar de ella, por razones de carácter pragmático o funcional. En este sentido, una prerrogativa brinda a su titular un derecho igualmente oponible a las demás personas, pero caracterizado por la circunstancia de que el mismo no es posible que lo adquieran quienes no posean las cualidades particulares que la norma constitucional exija”. Sentencia del 27 de mayo de 2008, Acciones de Inconstitucionalidad Acumuladas 58/2008, 59/2008 y 60/2008. Suprema Corte de Justicia de la Nación, *Diario Oficial de la Federación*, 21 de julio de 2008, *op. cit.*, p. 54.

vilegios consiste en enlazar los dos ámbitos en que los partidos se desenvuelven, lo público y lo privado, dejando entrever con toda nitidez que en su calidad de dispensas instrumentales concedidas para la realización de sus funciones, las prerrogativas pueden y deben someterse a un conjunto de limitaciones.<sup>67</sup>

Evidentemente, el escenario es distinto en aquellos sistemas donde los partidos gozan de una connotación jurídica diferente. En los contextos en donde los partidos tienen la naturaleza de personas jurídicas de derecho privado o de asociaciones con personalidad jurídica la perspectiva cambia, puesto que ahí los derechos corresponden directamente a los candidatos, sus dirigentes o afiliados sin que el partido sea sujeto de los mismos.<sup>68</sup> El caso de México es distinto aquí los partidos no son sujetos de derechos fundamentales sino instancias que, por el contrario, se encuentran vinculadas al reconocimiento, respeto y protección de los derechos fundamentales de sus afiliados en el seno de la propia organización partidista.<sup>69</sup>

En virtud de que estos tres tipos de comunicación se intercalan en el proceso público de decisión de los gobernantes, gozan de una dimensión eminentemente política que hace que puedan reconducirse a una noción más amplia y general de “comunicación política”. El intercambio y la confrontación de mensajes de interés público tiene como escenarios privilegiados al entorno en que se desenvuelve el propio sistema político, al ámbito de influencia del sistema de medios de comunicación, y sobre todo al medio social en el que convive el electorado.<sup>70</sup> Los mensajes generados tienen una doble dimensión, social e individual; por un lado, resultan fundamentales para consolidar corrientes de información referentes al Estado de la *república* y, por el otro, sirven para que cada elector se forme una idea clara e informada de la opción política de su preferencia, condición necesaria para que pueda emitir un sufragio genuino por la libertad de la información que precedieron a su decisión.<sup>71</sup>

---

<sup>67</sup> Para profundizar en el argumento acúdase a Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 24. En general, acúdase a la explicación de Salazar, “Artículo 41”, *op. cit.*, p. 208; también a Orozco y Vargas “Regulación jurídica...”, *op. cit.*, p. 586 y ss.

<sup>68</sup> Sobre la naturaleza jurídica de los partidos en América Latina, Zovatto, Daniel, “Lectura regional comparada”, en Zovatto, *Regulación jurídica...*, *op. cit.*, p. 24 y ss.

<sup>69</sup> La rica jurisprudencia del Tribunal Electoral demuestra que los partidos políticos se encuentran obligados a garantizar en su seno derechos tan relevantes como la libertad de expresión, la tutela judicial efectiva, o principios no menos importantes como el de igualdad y el de certeza.

<sup>70</sup> Sigo el concepto de Mazzoleni, Gianpietro, *La comunicazione politica*, Bolonia, Il Mulino, 2004, *op. cit.*, pp. 29-30.

<sup>71</sup> Al respecto, Sartori, Giovanni, *Teoría de la democracia. I. El debate contemporáneo*, Madrid, Alianza Universidad, 1988, *op. cit.*, p. 118.

## IV. La propaganda político-electoral

### Noción

La reforma constitucional-electoral ha puesto en el centro de la regulación a la vertiente que hemos denominado “comunicación político-electoral”, fundamentalmente a través de la noción de propaganda político-electoral. A partir de la determinación de esta categoría se ha establecido a quién corresponde su titularidad, se han especificado sus vías de difusión, los contenidos legítimos e ilegítimos y los sujetos a los que les está vedada su contratación.

Por paradójico que pueda parecer, la Constitución incorpora directamente el vocablo “propaganda”. Su inclusión no queda como una cuestión meramente semántica, pues al momento de prohibir a terceros ajenos al proceso electoral acceder a la contratación de propaganda político-electoral se nos proporciona una definición de lo que debe entenderse por ella. Del apartado A, penúltimo párrafo del artículo 41 se infiere que es propaganda aquella comunicación “dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos”, y cuyo contenido se pronuncia “a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.<sup>72</sup>

La definición es compatible con la noción corriente que sobre la categoría existe. Recordemos que es común señalar que por propaganda electoral o político-electoral debe entenderse aquella actividad orientada a influenciar el comportamiento y las decisiones de los electores.<sup>73</sup> Por ello puede destacarse que es la norma más relevante de nuestro ordenamiento la que otorga renovada fuerza al método de comunicación existente entre los partidos políticos, sus candidatos y el conjunto de ciudadanos.

La ubicación del concepto en el contexto constitucional era jurídicamente innecesaria pero políticamente conveniente. Innecesaria porque a la Constitución no le corresponde definir los términos que emplea. Conveniente porque como lo hemos señalado líneas arriba, buena parte del sistema de comunicación política gira en torno a esta categoría, de suerte que sólo estableciendo lo que por ella había de entenderse era posible anexar los demás componentes de su abigarrada arquitectura.

La Constitución utiliza instrumentalmente esta noción con el objetivo de delimitar quiénes son titulares de esta prerrogativa de comunicación política, quiénes no, y sobre todo, qué vías de comunicación están abiertas para su difusión y cuáles están restringidas.<sup>74</sup> De ahí que sus preceptos conduzcan a advertir que los partidos políticos son los únicos titulares de la misma, que deben acceder a ella en los tiempos oficiales del Estado en radio y televisión y que se encuentra prohibida su contratación en la televisión comercial con destinatarios muy claros: los partidos y las personas físicas y jurídicas.

---

<sup>72</sup> La centralidad de la noción de propaganda se debe al reforzamiento adquirido en la minuta aprobada en las cámaras del Congreso de la Unión pues en la iniciativa original la categoría se encontraba nominalmente expresada pero sin la definición, que le sería dada posteriormente.

<sup>73</sup> Muñoz, Hugo Alfonso, voz “Propaganda Electoral”, *Diccionario Electoral*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral, Instituto Interamericano de Derechos Humanos-Centro de Asesoría y Promoción Electoral (Capel), 2003, *op. cit.*, p. 1030.

<sup>74</sup> Acaso por ello el Consejo General del IFE se empeñó en definir, a nuestro juicio erróneamente, lo que en el artículo 2 del Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 de abril de 2008, llama “propaganda político-electoral contraria a la ley”, para referirse a los contenidos vedados de lo que en realidad es propaganda institucional.

Esto no impide, como habremos de destacar, que la propaganda política pueda utilizar otros medios de difusión (prensa, internet, etc.) y que de cabida a sujetos que no sean partidos o que no formen parte de ellos (precandidatos externos, por ejemplo).<sup>75</sup>

## Acceso y difusión

El apartado A del artículo 41 constitucional refleja uno de los aspectos torales de la reforma electoral de 2007. Su contenido avanza una de las piezas principales dentro del nuevo sistema de comunicación política instaurado, al prescribir una relación diametralmente diferente entre el Estado, los partidos políticos y los medios de comunicación.

El diseño recién instaurado cierra el acceso oneroso de los partidos a la radio y la televisión, y abre, por otro lado, el conducto de los tiempos oficiales que corresponden al Estado, poniéndolos a disposición de los partidos a través de una forma de asignación explícita en los apartados A y B del propio artículo 41 y administrada en exclusiva por el IFE.

La reforma constitucional (al igual que lo hace el COFIPE reformado en el artículo 49 fracciones 1 y 2), reconoce que los partidos políticos tienen "derecho al uso permanente de los medios de comunicación social", pero asienta claramente que la vía de difusión de la propaganda política en radio y televisión será la de los tiempos oficiales que en ambos medios de comunicación corresponden al Estado. La forma de distribución mantiene el criterio mixto en las mismas proporciones que se contemplaban antes de la reforma. Adicionalmente a ello, la parte que viene a definir los contornos del diseño se encuentra en la tajante

prohibición dirigida a los partidos políticos para que no puedan "en ningún momento, contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión".

Dos de las grandes características del nuevo sistema se expresan en una norma en positivo que reconoce una prerrogativa y una en negativo que impone la correspondiente restricción. El nuevo diseño muestra con ello su indudable identificación con las premisas del modelo europeo de comunicación política, que, como sabemos, permite el acceso de los partidos a través de espacios que allí se denominan "gratuitos" y niega rotundamente cualquier posibilidad de contratación de publicidad electoral. La ausencia del carácter oneroso de los tiempos a los que se tiene acceso constituye una condición inexorable para la efectiva concreción de una paridad de tratamiento de los partidos. Además, representa un primer paso en la ruta de adelgazamiento de los costos de los procesos electorales, cuyos excesos han sido una constante y representan una peculiaridad muy mexicana.

Un dato que debe destacarse es que en su regulación el órgano reformador de la Constitución advirtió claramente la distinta naturaleza y alcances de los medios utilizados para la difusión de la propaganda, preocupado por regular desde la norma fundamental aquellos que cuentan con la capacidad de hacer llegar mensajes e imágenes a un mayor número de personas y que tienen influencia decidida sobre los ciudadanos. Resulta una obviedad destacar que el alcance de los medios escritos y del internet es evidentemente mucho menor.<sup>76</sup>

El legislador ordinario mediante su intervención en la producción del nuevo COFIPE ha delimitado con mayor precisión la restricción impuesta de manera general. Ha señalado que la prohibición alcanza a los candidatos y precandidatos, a los dirigentes y afiliados a un partido político y a los ciudadanos cuando se persiga la promoción personal con fines electorales (artículo 49 fracción 3). El Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral aprobado por el Consejo General del IFE se limita solamente a reiterar la prescripción (artículo 7, fracción II).

La puntualización hecha por el legislador es muy importante puesto que no se entendería que se restringiera la contratación a los partidos pero se dejará en

<sup>75</sup> De conformidad con los artículos 212 y 228 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la propaganda puede adquirir la forma de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los candidatos y precandidatos a puestos de elección popular con el propósito de dar a conocer sus propuestas.

<sup>76</sup> Además de que en estos medios el Estado no goza de tiempos oficiales.



libertad a los sujetos más interesados en beneficiarse de la propaganda. La norma adquiere relevancia si se observa que los candidatos y sobre todo los precandidatos no siempre se encuentran formalmente inscritos a los partidos políticos, por lo cual, una prescripción que no precisara el alcance de la norma constitucional podría haber dejado espacio a que los únicos obligados fueran genéricamente los partidos, y no los ciudadanos que formando parte o no de sus filas, estuvieran luchando por el acceso a una candidatura.

La norma es puntual al restringir a los partidos, en las modalidades consideradas, y a los terceros que a cuenta de ellos, en su calidad de representantes, apoderados y demás, pudieran intentar acceder a los medios de comunicación. El precepto se encuentra notoriamente vinculado con la prohibición de contratación dirigida a terceros, por lo que en el apartado correspondiente se ampliará el comentario.

Se hace igualmente referencia al ámbito temporal de aplicación de la restricción. Al decir “en ningún momento” se proscribía la contratación en periodos de campaña, precampaña llevándola incluso a periodos no electorales, en el entendido que los partidos políticos, sus candidatos o quienes aspiran a serlo, despliegan en realidad una campaña electoral de carácter continuo —si bien de menor intensidad en periodos no electorales—, con el objeto de posicionarse y de posicionar sus planteamientos en la mente de los electores. La limitación se justifica y es totalmente coherente con el acceso “permanente” que la propia Constitución garantiza a los partidos.

Si se lee con cuidado se verá que la norma utiliza dos términos, “contratar” y “adquirir”. La cuestión no significa un simple énfasis o una carencia de

técnica legislativa. Por el contrario, lo que el órgano reformador quiso fue blindar las diversas posibilidades de acceso de los partidos a los medios en vías ajenas a los tiempos oficiales. Por ello, al margen de la contratación, que tiene una expresión inequívocamente mercantil, añadió la de “adquirir”, cuyos sinónimos son obtener, alcanzar, conseguir o recibir. La idea era cerrar toda posibilidad de que los partidos pudieran acceder a la radio y televisión por vías ajenas a la contratación, a través de categorías como la cesión (en donde intervendrían terceros) o la donación (en donde intervendrían directamente los medios).<sup>77</sup>

La norma especifica que la prohibición se propaga a “cualquier modalidad” de radio y televisión, lo cual quiere decir que se proscribía la contratación o el acceso a dichos medios en la totalidad de sus manifestaciones. Esto es significativo porque a nuestro juicio cierra las posibilidades de acceder a los medios por la vía común de los spots publicitarios y por medio de formas adicionales, más sofisticadas y complejas de advertir por el ciudadano. Algunas modalidades nos han sido desveladas en el último proceso electoral. Allí se presentó, por ejemplo, el fenómeno de la propaganda camuflada dentro de programas de espectáculos, telenovelas, entrevistas, noticieros, etc., que permite la exposición pública de candidatos y la expresión de opiniones positivas en su favor; se indujo a votar por alguna persona y se difundió como cobertura informativa lo que en estricto sentido era propaganda originada mediante una transacción mercantil dirigida a influir en las preferencias del electorado. A mi juicio esta prescripción otorga un fundamento claro para que el IFE pueda aplicar el procedimiento sancionador tanto a los partidos y candidatos, como a los propios medios, a partir de los resultados que arroje el monitoreo correspondiente.

Al margen de lo que han sostenido algunos autores, el mecanismo de cierre y apertura operado por la reforma garantiza la igualdad y proporcionalidad en el acceso a la radio y la televisión, y no sólo mantendrá sino que incluso incrementará la presencia y el protagonismo de los partidos en los medios.<sup>78</sup> Pero es innegable que donde habrá de incidir de forma radical es en el uso y abuso del dinero para obtener visibilidad pública y penetración frente al electorado.

<sup>77</sup> En el mismo sentido se pronuncia Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 26.

<sup>78</sup> Por ello Ugalde ha sostenido que no se frenará la “spotización” sino que incluso se incrementará porque en el 2012 se transmitirán ocho veces más spots que en 2006. “La Reforma Electoral...”, op. cit., p. 10.



La nueva fórmula está encaminada a eliminar algunas prácticas que habían pervertido el panorama de la competencia política. Sus repercusiones se proyectan a distintos entornos. En relación con las autoridades electorales y los partidos, al gasto excesivo de dinero público en propaganda; a la entrada de financiamiento ilegal a las campañas, a los excesos en los topes de gastos, y a la dificultad de fiscalizar el gasto en medios. En la dinámica partidos y los medios, a la desigualdad en las condiciones de oferta de los espacios mediáticos, al favoritismo respecto a determinados candidatos o partidos, a la contratación camuflada de espacios adicionales en noticieros y programas de diversión, a la negociación de precios con base en ese favoritismo, y a la falta de transparencia de los montos efectivamente gastados en este rubro. En el vínculo entre partidos y ciudadanos, a la cada vez más baja calidad de la propaganda, a la sustitución de la ideas por la publicidad y la relegación del oficio político por el *marketing*. En la relación entre partidos el hecho más notorio es la sustitución del debate de ideologías, propuestas y planes de gobierno, por los insultos, las acusaciones y las mentiras. Para decirlo sintéticamente, lo que la reforma ha venido a promover —y veremos aún si podrá conseguirlo— es un auténtico proceso de “purificación del ambiente electoral”.<sup>79</sup>

Es obvio que el nuevo esquema obliga a los partidos a redefinir sus estrategias propagandísticas. Al cambiar la idea de propaganda deberá cambiar el empleo instrumental que los partidos hacen de ella. Los partidos minoritarios, por ejemplo, se verán constreñidos a utilizar eficazmente unos tiempos que serán significativamente menores que los conferidos a los tres partidos más votados; los mayoritarios, a ser menos repetitivos y más creativos; y todos deberán afinar su

capacidad de reacción para poder atajar con oportunidad los mensajes emitidos por sus competidores en el corazón de la campaña electoral.

## Exclusividad de los partidos y exclusión de terceros

Hemos sostenido que una de las piedras angulares del nuevo sistema de comunicación se basa en la noción de propaganda político-electoral. A partir de la reforma es evidente que la propaganda adquiere una nueva dimensión ya que implica la difusión de mensajes “de los” partidos políticos relativos a “cuestiones de contenido político”, cuyo objetivo es influir en las preferencias de los electores.<sup>80</sup>

No obstante, como es ampliamente conocido, la última elección presidencial potenció el desarrollo de una derivación: mensajes de contenido político dirigidos a influir en el ánimo de la ciudadanía, en donde se advertía de manera clara o velada vínculo directo con algún partido o ideología política. Este tipo de comunicaciones, que puede definirse como propaganda “sobre los” partidos o sobre la “actividad política”, provino de agentes secundarios al proceso electoral.<sup>81</sup> Los mensajes con esta modalidad circularon en radio y televisión y tuvieron altas repercusiones debido a que, en su calidad de propaganda, fueron construidos unilateralmente en función de ciertos objetivos; además, por la naturaleza de su formato, no pudieron ser modulados por la presencia, la opinión y las ideas de los sujetos contra los que se dirigieron (partidos o candidatos), algo que sí ocurre, por ejemplo, cuando al margen de los spots publicitarios los contendientes comparecen en debates, mesas redondas, entrevistas simultáneas, etcétera.

<sup>79</sup> *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 24.

<sup>80</sup> Nos interesa solamente la propaganda en radio y televisión ya que, como se sabe, existen formas adicionales de realizar propaganda.

<sup>81</sup> Sobre los efectos producidos por la participación de estos agentes, remitimos al Dictamen relativo al cómputo final de la elección de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Declaración de Validez de la Elección y de Presidente Electo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2006.

Al difundirse a partir de una relación mercantil con los medios, es evidente que este tipo de propaganda ensanchaba el ámbito de los sujetos beneficiarios de la misma, al incorporar un elemento de inequidad en la lucha por el poder y vulnerar un derecho que si bien no se encuentra expresamente estipulado en nuestro ordenamiento constitucional, forma parte del ordenamiento jurídico mexicano por contemplarse en el artículo 25 inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en el 23.1 inciso c) de la Convención Americana sobre Derechos del Hombre; me refiero por supuesto al derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, preceptos que sin lugar a dudas proyectan el principio de igualdad al ámbito de la competencia política a fin de garantizar la *par condicio*.

Asegurar esta identidad de condiciones imponía ajustes de notable relevancia. Por un lado, era indispensable reafirmar la "exclusividad" de los partidos políticos para difundir propaganda política en radio y televisión como base de una prerrogativa pública;<sup>82</sup> por el otro, requería cerrar las vías de acceso de terceros a la contratación de propaganda. Ambos cometidos se lograron al establecer que "ninguna persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda" (fracción III, penúltimo párrafo, apartado A, artículo 41). La formulación obstruye la posibilidad de que entidades ajenas puedan acceder a una prerrogativa conferida de manera exclusiva y excluyente a quienes tengan la consideración de partidos y por supuesto, a sus precandidatos y candidatos (artículo 49, fracción 2, del COFIPE).

Importante es advertir que la limitante ya tenía carta de naturalización dentro de nuestro ordenamiento. Con anterioridad a la reforma, el COFIPE contemplaba el derecho "exclusivo" de los partidos a la contratación de propaganda en radio y televisión.<sup>83</sup> No obstante, la falta de respeto a su contenido y la pasividad con que en ocasiones se condujo el IFE fomentaron que la lógica del mercado se instalara en el corazón de nuestros procesos electorales. Para paliar sus efectos, los legisladores advirtieron que no quedaba otro camino que subir un nivel el grado de vinculatoriedad de la prohibición bajo una construcción lingüística distinta y notoriamente encaminada a fortalecer su sentido. De esta forma, de una norma legislativa en sentido positivo que reconocía una prerrogativa exclusiva de los partidos, se pasó a una norma constitucional en sentido negativo que restringe el acceso a las personas físicas o morales a la contratación de propaganda.

El dictamen de la Cámara de Diputados justificó el rango constitucional otorgado a la restricción, al reconocer que la norma del COFIPE era "imperfecta" y que la "ausencia de una base constitucional que la soportara, terminaron por hacerla letra muerta".<sup>84</sup> Deteniéndonos un momento en este aspecto hay que señalar que la primera aseveración constituye una obviedad, pero la segunda incorpora un dato preocupante, sobre todo en esta disciplina tan compleja y delicada, porque transmite una sensación de debilidad del papel y el estatus de la ley rectora de la materia electoral, al reconocer implícitamente que todo lo que no esté en la Constitución carece de plena efectividad y observancia tanto para los partidos, las instituciones y los ciudadanos. De hecho, quien observe detenidamente el diseño electoral de la Constitución se dará inmediatamente cuenta que se encuentra fuertemente sobrecargada de regulación electoral. Es ésta una consecuencia de este modo de proceder.

Por lo apenas señalado, desde una perspectiva eminentemente jurídica, puede objetarse la pertinencia de constitucionalizar una prohibición de esta naturaleza. A nuestro juicio era suficiente un ajuste al COFIPE acompañado del fortalecimiento de las facultades de la autoridad electoral para garantizar su cumplimiento. No obstante, como ha habido ocasión de apuntar, la reforma era políticamente conveniente

<sup>82</sup> La idea de exclusividad de la que hablamos se refuerza al observar cómo el Reglamento en Materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos, deja al margen de este tipo de propaganda a los poderes públicos de los tres niveles de gobierno (artículo 2).

<sup>83</sup> Recordemos que el artículo 48.1 del COFIPE señalaba: "Es derecho exclusivo de los partidos políticos contratar tiempos en radio y televisión para difundir mensajes orientados a la obtención del voto durante las campañas electorales, conforme a las normas y procedimientos que se establecen en el presente artículo" —cursivas nuestras—.

<sup>84</sup> Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y Gobernación de la Cámara de Diputados, publicado en la *Gaceta Parlamentaria*, Cámara de Diputados, número 2341-I, el viernes 14 de septiembre de 2007.

si se admite que la instauración de un nuevo sistema de comunicación político-electoral, por su trascendencia y magnitud, necesitaba cobijarse en la fortaleza del texto constitucional. Además, la exclusividad de la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión a favor de los partidos políticos y la consecuente restricción a otro tipo de sujetos es coherente con el resto del diseño comunicativo fundado en el uso exclusivo de los tiempos oficiales del Estado para favorecer la equidad de la competencia política. Si la restricción de contratar espacios se hizo con el objeto de equilibrar la competencia política, no podía dejarse abierto un flanco para permitir que por ahí discurriera nuevamente la inequidad. Si se hubiera permitido la contratación de terceros los partidos políticos no hubieran tardado mucho tiempo en poner a sus amigos como facilitadores de algo que a ellos les está vedado.

La restricción que nos ocupa muestra una problemática amplia y rica en perfiles que en este espacio sólo puede esbozarse. Sobre todo porque la misma tiene puntos de contacto naturales, evidentes y muy cercanos con la libre manifestación de las ideas. A pesar de ello debemos dejar en claro que la restricción debe valorarse conjuntamente con la totalidad del nuevo sistema de comunicación política porque sólo en este ámbito puede ser aceptable y encontrar una adecuada justificación.

En la lógica que ha seguido a este trabajo, debemos centrar la atención en dos cuestiones fundamentales: en el ámbito en donde reside la restricción y en la justificación de la misma.

Si se observa con detenimiento la norma constitucional, nos indica que lo que está vedado es la “contratación” de propaganda. La norma no restringe en ningún momento la posibilidad de emitir ideas, fijar posturas o externar opiniones con contenido político. Señala nada más que no es posible contratar espacios para difundir comunicaciones de contenido político. Para discernir mejor la cuestión es necesario diferenciar claramente la “libertad de expresión” de la “libertad de difundir propaganda” porque en este entorno es donde se producen las confusiones que no permiten tener una cabal comprensión del fenómeno en general.

Nadie duda que la libertad de expresión constituye un elemento clave e imprescindible de cual-

quier democracia constitucional. Tampoco que en el circuito de los derechos fundamentales goza de una posición “particular” y “preferente”. Mucho menos que al igual que otros derechos, goza de un distinto alcance y significación de conformidad con el “contexto institucional” en el cual se ejerce; de ahí que cuando se utiliza en el ámbito de los procesos electorales, la libertad de expresión adquiere un significado particular por la relevancia de los mensajes a través de los cuales se expresan opiniones y puntos de vista eminentemente políticos con finalidades claramente electorales.<sup>85</sup>

La libertad de expresión es un derecho fundamental que protege la libre exteriorización o comunicación de pensamientos y opiniones contra conductas represivas de parte de cualquier autoridad estatal. El acto de exteriorización puede realizarse de distintas maneras (de forma lingüística, simbólica o artística) y comunicarse a través de distintos medios (desde panfletos hasta la prensa escrita, la radio y la televisión). Si bien en su órbita de protección se encuentran protegidas sus posibles manifestaciones y las distintas vías de difusión, lo cierto es que dicha libertad ni protege todos los posibles actos de exteriorización, ni garantiza el acceso a todos los medios de comunicación masiva.<sup>86</sup> Considerar lo anterior daría pie a hablar de un derecho de carácter absoluto, lo cual es evidentemente equivocado, y a que cualquier persona pudiera válidamente solicitar la difusión masiva de sus posturas políticas a través de los medios, lo cual es un absurdo.

<sup>85</sup> Al respecto, acúdase a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis P./J. 2/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, t. XIX, febrero de 2004, *op. cit.*, p. 451, cuyo rubro es: “GARANTÍAS INDIVIDUALES. SI SU EJERCICIO SE RELACIONA CON EL SISTEMA CONSTITUCIONAL ELECTORAL, SU INTERPRETACIÓN DEBE CORRELACIONARSE CON LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 41 Y 116, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.”.

<sup>86</sup> Remito a un texto clásico de Cerri, Augusto, *Libertà di pensiero: manifestazione del pensiero*, Milán, Giuffrè, 1957, *op. cit.*, p. 23 y ss.

La libertad para exteriorizar puntos de vista es algo contrario en esencia a la capacidad para la “circulación” masiva de los mismos. El contraste entre ambas es clara: una constituye una actividad intelectual, espontánea o planificada, que no necesita de mayores artilugios para concretarse; la otra es una actividad planificada de manera unilateral en función de un objetivo (en este caso político), que forzosamente necesita el concurso de los medios de comunicación social. Una tiene una efectividad social, pues coadyuva a generar la opinión pública que indudablemente habrá de proyectarse en el mediano plazo en los procesos electorales, mientras que otra tiene una efectividad político-electoral que se proyecta directa e inmediatamente sobre las elecciones.

Por estas razones no es posible confundir, como muchos lo han hecho en su crítica radical a la reforma, la libertad de expresión, con la libertad de difusión de propaganda.<sup>87</sup> Una se vincula a una actividad individual o de grupo de índole intelectual, y otra a una actividad igualmente singular o colectiva de índole mercantil por cuanto presupone un acto de contratación de espacios de difusión que está ausente en la otra.

Lo anterior lleva a subrayar que cuando se restringe la contratación de mensajes que bajo el criterio de los sujetos y del contenido adquieren el carácter de “propaganda político-electoral”, no se está vulnerando la actividad intelectual que nos permite decir libremente lo que pensamos de un candidato, de su partido, de sus ideas o programas políticos; tampoco se está coartando su puesta en circulación en un entorno social (“mercado de las ideas”) en el que de forma natural entran en competencia y confrontación con pensamientos contrarios. Lo que en realidad se restringe es

la mercantilización de los productos del pensamiento y la posibilidad de que unos se sobrepongan a otros por tener entrada a un “mercado” distinto, cuyo acceso se encuentra condicionado por el pago de espacios de difusión en los medios.<sup>88</sup> No hay, en consecuencia, vulneración de la libertad de expresión, sino una razonable restricción a la libertad de contratación que, como sabemos, se encuentra vinculada a la autonomía de la voluntad de las personas. Para decirlo en forma sintética, la norma no la “formación” y la “expresión” de las ideas, pero sí prohíbe, y además de manera contundente, el “mercado” de las ideas. Si bien el modelo estadounidense suele vincular libertad de expresión y medios efectivos para su difusión, hay que tener en cuenta que no es ese el paradigma seguido en nuestro país. El modelo europeo, como ha habido oportunidad de destacar, establece restricciones semejantes a la contratación de propaganda porque considera que la libertad de expresión necesita modularse con el objeto de garantizar una genuina expresión del sufragio popular.

En torno a la justificación de la prohibición pueden ponerse múltiples argumentos sobre la mesa.

El primero se vincula a la noción de “propaganda político-electoral”. Recordemos que este tipo de comunicación constituye, bajo los parámetros establecidos por la Constitución, una de las modalidades de la propaganda que, como cualquier otra, encuentra límites precisos para no vulnerar derechos de terceros, principios o valores tutelados por el mismo ordenamiento.<sup>89</sup> Este tipo de propaganda es instrumental a ciertos fines que son los que imponen sus contornos y restricciones.

El segundo abarca el principio de igualdad y su proyección al ámbito de los procesos electorales. En una democracia todos los sujetos deben tener posibilidades razonablemente iguales de exteriorizar sus ideas políticas; empero, la realidad indica —y ahí está el más reciente proceso electoral para constatarlo— que no siempre existe plena coincidencia entre quienes tienen interés de difundir públicamente sus posicionamientos políticos y quienes tienen efectivamente la posibilidad de hacerlo. No todas las voces existentes en la sociedad cuentan con la posibilidad de acceder a una vía “privilegiada” para circular sus ideas. Por ende, el haber permitido una posibilidad igual de

<sup>87</sup> Para ahondar en estas consideraciones remito a los argumentos de Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 26 y ss.

<sup>88</sup> La noción del “mercado de las ideas” nace con el conocido voto disidente del juez Oliver W. Olmes en el caso *Abrams vs US* 250 US 616 de 1919. Sobre el contenido del mismo se envía a Beltrán de Felipe, Miguel y González García, Julio V., *Las sentencias básicas del Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América*, 2ª ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, *Boletín Oficial del estado*, 2006, op. cit., pp. 200-201.

<sup>89</sup> Importantes planteamientos al respecto en Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., pp. 24 y 25.

contratación ante personas desiguales por su distinta posición económica o su nivel de influencia social era, en los hechos, institucionalizar la inequidad en el ámbito de las contiendas políticas. Paliar esa desigualdad y permitir a todos exteriorizar sus ideas a través de los mismos canales únicamente era posible con una restricción de carácter general. A partir de la reforma, no existirá más una libertad de expresión “privilegiada”, por las posibilidades y los medios de difusión que algunos tienen a su alcance; habrá, en cambio, una libertad de expresión “estandarizada” que proporcionará a todos los contendientes iguales medios e iguales posibilidades.

Un tercer argumento, muy próximo al anterior, tiene que ver con la tutela del pluralismo político y social. El entorno democrático parte de la premisa que en un entorno heterogéneo la mayor cantidad de agentes sociales y políticos debe tener la posibilidad de manifestar sus ideas y que las mismas deberían llegar a la mayor cantidad de personas posible. Por lo mismo, no está permitida ninguna diferenciación que permitiendo el acceso de unos en detrimento de los otros, pudiera alterar la expresión democrática del conjunto de ideas y opiniones que emanan de dicho pluralismo.

Finalmente, un Estado constitucional que se funde en las premisas de la democracia constitucional, con el pluralismo, la igualdad formal y sustancial como una de sus principales aspiraciones, debe tener presente que no todos los grupos, las organizaciones o las personas pueden contratar espacios radiotelevisivos para poder expresarse sobre cuestiones políticas. Por ende, no puede consentir que las relaciones entre la política y sus medios de comunicación se asienten en el añejo y superado esquema del *laissez faire*.<sup>90</sup> Mas, cuando la conformación de los medios de comunicación, particularmente la televisión, se asienta en

un duopolio que en los hechos opera como una restricción “indirecta” a la libertad de expresión.<sup>91</sup>

El Estado, con la Constitución de por medio, debe ser el principal garante de la igualdad sustancial en las contiendas políticas. Con la reforma, el Estado y el poder político en que se sustenta, recuperan la capacidad de imponer reglas que definan los ámbitos de participación de los sujetos primarios y secundarios de los procesos electorales. La *par condicio* se encuentra ahora presente en nuestro entorno, y se ha hecho acompañar de la exigencia de reducir a su mínima expresión la capacidad de influencia de los omnipotentes grupos económicos.

El precepto constitucional impone consideraciones adicionales de la mayor relevancia.

Para empezar debe señalarse que la prohibición va dirigida a cualquier persona física o moral, es decir, a la totalidad de personas, por lo cual es una restricción que puede considerarse “universal”.<sup>92</sup> No importa si se hace motivado en un interés propio, o en interés ajeno.

No tiene ninguna excepción temporal en la Constitución, por lo que en primera instancia pudiera parecer que opera indistintamente en periodos de campaña y fuera de ellos. Sin embargo, la definición legal de propaganda electoral introduce un elemento a considerar pues vincula la propaganda con la “campaña electoral”. La cuestión no es menor porque nos encontramos ante dos conceptos de propaganda, uno que deriva de la Constitución y otro de la ley; uno que privilegia el sentido final de los mensajes (su influencia en los electores) y otro que se centra en las manifestaciones de la misma (escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones) y el ámbito temporal en el que operan, sin incorporar la idea de influencia (la definición legal se limita a destacar que el objetivo de la

<sup>90</sup> Borrello, *Par Condicio...*, op. cit., p. 9.

<sup>91</sup> Según datos de la AMEDI, en el proceso electoral de 2006, alrededor de 13 grupos radiofónicos acapararon entre el 90 y 95% de las prerrogativas de los partidos políticos destinadas a ese medio, mientras que el 100% del financiamiento para propaganda televisiva se quedó en manos de las dos grandes empresas existentes.  
<http://www.amedi.org.mx/spip.php?article648>

<sup>92</sup> En este sentido, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 27.

misma es presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas; artículo 228.3 del COFIPE).

La problemática reside en advertir si la contratación de propaganda está prohibida permanentemente o sólo dentro de la campaña electoral. Para dirimir la cuestión es necesario definir el criterio que goza de mayor relevancia. El de los sujetos beneficiarios de la propaganda o el del espacio temporal en que la misma ejerce sus efectos. Acogerse al primero, significa reivindicar que la propaganda deriva directamente de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación (radio y televisión) que es permanente, en tanto existe un acceso ininterrumpido a los medios y que, por lo tanto, el acceso a la misma se encuentra vedada para otros sujetos. Estar al segundo significa consentir que la propaganda sólo lo es en periodo electoral y que al margen de ella se transfigura, lo que permitiría consentir el acceso a sujetos distintos de los partidos; o reconocer que la misma no es exclusiva de los partidos y que es necesario distinguir periodos de tiempo en donde la propaganda surte efectos intensos y otros donde sus alcances son atenuados.

Dado que venimos sosteniendo la exclusividad de la propaganda, debemos señalar que a nuestro juicio la restricción es de carácter general y no admite distinción temporal (estar en campaña o fuera de ella). Podría parecer un límite al margen de lo razonable pero no lo es. Tan es así que Inglaterra, Francia y España son los paradigmas del veto a la contratación de publicidad de manera permanente porque en sus entonos se privilegia la *par condicio* y se garantiza que ningún elemento obstaculice la genuina expresión del sufragio.<sup>93</sup>

Ahora bien, la universalidad con que el precepto en cuestión trata a las personas no coexiste con la universalidad de los medios sobre los que recae la restricción. El órgano reformador decidió restringir el acceso únicamente a dos de los medios de comunica-

ción de masas, la radio y la televisión. Pero como ya ha habido ocasión de apuntar, son los medios que tienen una mayor cobertura en la difusión de los mensajes y los que al mismo tiempo tienen un mayor impacto en la ciudadanía. La restricción no alcanza otros medios de difusión. Por ende, no existe restricción alguna para que las personas físicas y morales puedan contratar espacios en medios escritos, internet y demás. En este sentido, es totalmente lícito contratar espacios para difundir opiniones políticas, muestras de adhesión o rechazo a partidos políticos y candidatos en periódicos, revistas, páginas de internet, salas de cine y medios afines.

Al respecto, un problema presente y que permanece sin definición se vincula al significado y alcance del término "televisión". La pregunta es: ¿qué debe entenderse por dicho concepto? La cuestión no es banal porque el Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral emitido por el Consejo General del IFE no se pronuncia sobre el particular, se limita a reiterar lo dispuesto por la Constitución y el COFIPE (artículo 7 fracción 3). Basta ver su glosario para constatar que omite señalar las implicaciones del término. Lo importante de la cuestión reside en que según lo que se entienda por ella, podrá advertirse si la restricción contempla cualquier modalidad de "televisión" o no. En particular, si la restricción alcanza a los concesionarios y permisionarios de la televisión abierta o alcanza igualmente a los de la televisión restringida.

El artículo quinto transitorio del reglamento dispone que en un plazo que no exceda de 60 días a partir de su entrada en vigor, el Comité de Radio y Televisión propondrá los criterios respectivos al tratamiento que se dará a los concesionarios y permisionarios de televisión restringida. Esto constata que al interior del Consejo General del IFE no se tomó una definición sobre el tema y que lo único que pudo acordarse es la reforma del reglamento.

Sin embargo, debe considerarse que la Constitución, en su calidad de norma fundamental, definió a los sujetos objeto de la restricción y la modalidad vedada, sin preocuparse por las vías a través de las cuales las imágenes llegan al espectador. Al respecto hay que recordar que las empresas de televisión por cable son comercializadoras de servicios de telecomunicaciones

<sup>93</sup> En este punto tengo una opinión distinta de la de Salazar Pedro; *vid.* "La libertad limitada", *Nexos*, núm. 366, junio de 2008, tomado de [http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id\\_article=1741&id\\_rubrique=797](http://www.nexos.com.mx/articulos.php?id_article=1741&id_rubrique=797)



que utilizan una red pública de telecomunicaciones para llevar su señal al espectador y que, de conformidad con el artículo 3 fracción X de la Ley Federal de Telecomunicaciones, dicha red se encuentra destinada a explotar comercialmente servicios de telecomunicaciones. Además, el Reglamento del servicio de Televisión y Audio restringidos expedido por el Ejecutivo federal determina que la prestación del servicio de radio y televisión restringidos se realizará mediante el pago periódico de una cantidad preestablecida y revisable, y que dicha transmisión podrá incluir "publicidad" (artículos 20 y 31).<sup>94</sup> Como es visible, el criterio oneroso en la difusión de imágenes en televisión restringida se encuentra presente, tanto en la parte del espectador, que las recibe mediante la realización de un pago, como del emisor, que transmite publicidad mediante la recepción de la correspondiente retribución.

Por ello, atendiendo al espíritu de la reforma, contraria a que el poder del dinero se anteponga al poder de las ideas, tendría que concluirse que también en este ámbito opera la restricción. Lo contrario constituiría una especie de fraude al sentido de la enmienda. Por las implicaciones que en este y en otros ámbitos genera el concepto de propaganda político-electoral, parece del todo necesario avanzar hacia su enucleación como categoría autónoma para que en esa calidad sea más fácil distinguirla de la publicidad política. Esto reforzaría la presencia de la limitación en la televisión restringida, pues ahí lo que se permite es la contratación de publicidad pero no de propaganda en estricto sentido.

Con independencia de lo anterior hay que destacar que más allá de la naturaleza pública o privada, nacional o estatal, de su alcance e influencia reales sobre el telespectador, todas las televisoras deben considerarse incorporadas a la restricción, pues donde la Constitución y la Ley no distinguen, no cabe distinguir en el reglamento.

Una cuestión final tiene que ver con las posibilidades de contratación de espacios publicitarios que no caen directamente dentro de la definición de propaganda. En este orden de ideas, la importancia de que la Constitución diga lo que es la propaganda político-electoral consiste en que fuera del contenido vedado, las expresiones adicionales deben considerarse válidas.<sup>95</sup> Recordemos que se restringe la

contratación de propaganda que se dirija a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o que se pronuncie a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. En este contexto, toda comunicación que no se dirija a influir directamente en las preferencias electorales de los electores, ni se pronuncie sobre los partidos y sus candidatos está al margen de la restricción. Una interpretación contraria se convertiría en una limitación al margen de lo razonable, pues ya no atacaría la paridad de condiciones en la competencia, sino la calidad misma del debate político.

Un ejemplo ilustra lo que queremos decir. Frente al clima de exasperación que vive la sociedad mexicana a causa de la inseguridad, es posible que diversos grupos estén interesados en contratar spots publicitarios para señalar que el poder ciudadano más importante para decidir quiénes se van y quiénes se quedan en la órbita de la representación política se encuentra en la participación masiva el día de las elecciones y en la derrota del abstencionismo. ¿Una comunicación de esta naturaleza podría considerarse vedada por disposición constitucional? Mi opinión es que no.

No obstante, es fundamental que este entorno se encuentre circundado por criterios objetivos a efecto de que no se lesione la libertad de expresión.<sup>96</sup> Dichos criterios pueden pasar por la restricción del uso de ciertos términos, de imágenes o voces de partidos y candidatos, emblemas y logotipos, lemas y *slogans*. A esta delimitación puede ayudar la propia definición de propaganda que ha dado el legislador en el artículo 228.3 del COFIPE, y que ha concretado el Consejo General del IFE en el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales (artículo 26.1).<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de febrero de 2000.

<sup>95</sup> Al respecto, Salazar., Pedro *cfr.*, "La libertad...".

<sup>96</sup> En este sentido, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 28.

<sup>97</sup> Acuerdo CG310/2008, de 10 de julio.



Sin embargo, es a todas luces evidente que la responsabilidad de determinar el catálogo de mensajes que caen dentro de la “comunicación político-electoral”, y aquellos que se mantienen en el ámbito de la “comunicación individual de las ideas” habrá de recaer en el Tribunal Electoral que, tal y como lo viene haciendo hasta ahora, deberá proceder con particular cuidado y siempre bajo las premisas de una interpretación constitucionalmente adecuada.

Finalmente, la Constitución establece una restricción que no recae en el ámbito de la contratación pero sí en el de la transmisión de propaganda política de actores secundarios del proceso electoral. Dado que no era posible alargar la restricción de contratar a un ámbito territorial de validez sujeto a un ordenamiento jurídico distinto del nuestro, lo que nuestro sistema jurídico sí estaba en posibilidades de hacer era restringir la transmisión en territorio nacional de aquellos spots contratadas en el extranjero pero con cobertura en nuestro país. Con ello se incorporó una norma similar a la existente en el Reino Unido, en donde se prohíbe el envío de transmisiones desde el extranjero, que lleven por objetivo influenciar el voto en ocasión de elecciones locales o nacionales (artículo 92 de la *Representation of the People Act* de 1983)

La idea del órgano reformador fue evitar a toda costa que los interesados en tener presencia política en las campañas electorales pudieran utilizar cualquier resquicio para evadir la restricción impuesta. La regulación comporta especial relevancia en el caso de las televisoras que al tener su base de operaciones en el extranjero cuentan con una amplia cobertura en el país. Es igualmente trascendente para los estados fronterizos que por su ubicación geográfica y por el flujo de personas que ahí se produce, han propiciado

que estaciones de radio y televisión tengan cobertura en el territorio de la entidad a pesar de tener su sede formal de operaciones en otro país.

## Contenidos

Hasta ahora hemos podido ver que el nuevo sistema de comunicación política se funda en el acceso de los partidos a la radio y la televisión mediante los tiempos oficiales del Estado, en la exclusividad que tienen para difundir propaganda político-electoral en dichos medios, y en la consecuente restricción a los actores secundarios del proceso electoral. Un elemento adicional para definir sus contornos se encuentra en nuevas restricciones, ya no a la contratación o difusión de la propaganda, sino a sus contenidos. El apartado c), primer párrafo de la fracción III del artículo 41 constitucional estipula en este sentido: “En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”.

El COFIPE ha situado esta norma en el apartado de las “obligaciones” de los partidos políticos (artículo 38, fracción 1, inciso p). Del mismo modo, ha ensanchado el número de sujetos sobre los que recae la obligación, que comprende genéricamente a los partidos, pero particularizando en las coaliciones, los candidatos y los precandidatos (artículos 217.1 y 233.2).

Estamos frente a una disposición que ha encontrado cobijo constitucional como consecuencia de un proceso electoral caracterizado por el ataque sistemático entre los contendientes (las denominadas “campañas negativas”)<sup>98</sup>, que derivó en un proceso de empobrecimiento y vulgarización de los contenidos publicitarios en radio y televisión, que construyó al IFE a tener una actividad inusitada de control que terminó por sacar del aire 22 spots de los tres partidos políticos mayoritarios.<sup>99</sup>

La incorporación del precepto ha generado mucha polémica en los circuitos intelectuales y académicos ante la posibilidad de que las restricciones vulneren el derecho fundamental a la libertad de expresión. A este respecto hay que señalar de nueva cuenta la importancia de que en cualquier análisis se valoren

<sup>98</sup> Una visión general del significado de las campañas negativas puede verse en Stein Velasco, José Luis F., *Democracia y medios de comunicación*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, *op. cit.*, p. 78.

<sup>99</sup> En palabras de Woldenberg se produjo el adelgazamiento y la vulgarización de los contenidos de la publicidad en radio y televisión. Woldenberg, José, “Acertos, desaciertos, dudas”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 50.

conjuntamente las distintas piezas que integran el nuevo arreglo, pues sólo de esa manera es posible justificar las restricciones impuestas.

Ante todo debemos insistir en que nos encontramos en la órbita de la propaganda en su carácter de producto institucional de los partidos que funciona como vínculo de comunicación construido de manera unilateral en función de determinados fines políticos. Si no se parte de esta premisa, entonces es más fácil caer en discursos adicionales que son igualmente relevantes pero que dejan de advertir esta cuestión que a mi juicio es fundamental.

Nos encontramos entonces ante una restricción dirigida a la “comunicación político-electoral” que tiene como sujetos privilegiados a los partidos, en su calidad de instituciones de la democracia mexicana. Por ende, las restricciones no pueden deslizarse hacia un ámbito próximo que en este mismo trabajo hemos denominado “comunicación personal de las ideas”. Las restricciones se centran en la propaganda que difundan partidos, candidatos, precandidatos y líderes partidistas de manera institucional, y por ningún motivo pueden deslizarse hacia los mismos sujetos dentro de la exteriorización de ideas, pensamientos o posturas políticas por vías que no sean la propaganda formal, puesto que dichas expresiones están evidentemente protegidas por la libertad de expresión y sujetas en exclusiva a los límites que señala el artículo 6.

En este contexto, es evidente que la cobertura informativa en radio y televisión se encuentra al margen de la restricción porque en este ámbito debe privilegiarse la libertad de expresión, la crítica abierta entre candidatos, los debates entre quienes defienden distintas posturas ideológicas, todo ello dentro de un marco de responsabilidad que corresponde salvaguardar a los comunicadores (artículo 64 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).

Lo que ha hecho la reforma es enfatizar que en virtud de que los partidos políticos tienen fines constitucionalmente determinados, la propaganda debe asumir una precisa orientación para coadyuvar a la consecución de los mismos. Si tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional, y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, entonces la propaganda se convierte en el principal vínculo de comunicación para exponer pública y abiertamente los postulados, las plataformas, los programas y las acciones que abanderan a fin de que sean adecuadamente conocidas y discutidas por el electorado, tal y como lo destaca el actual artículo 228.4 del COFIPE, cuyo contenido es igual al del artículo 182.4 del Código anterior.

La propaganda se encuentra adicionalmente condicionada por distintos principios constitucionales. El principio democrático, por ejemplo, conlleva que, en su calidad de prerrogativa concedida para la comunicación política, se utilice en beneficio del constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo (artículo 3 de fracción II, inciso a), de la Consti-

tución). Igualmente, el principio de laicidad del Estado veta cualquier posibilidad de que la propaganda utilice símbolos o alusiones de carácter religioso (artículo 38 inciso q del COFIPE).

Por lo apenas señalado, las restricciones al contenido de la propaganda se justifican por su propia naturaleza de propaganda y por su calidad de prerrogativa instrumental. No hay posibilidad, en este sentido, de que la propaganda pueda tener cualquier tipo de contenido. Más bien, dichos contenidos se encuentran condicionados constitucionalmente porque su sentido está perfectamente orientado y, además, porque se han identificado sus contenidos vedados. El marco delimitador en absoluto vacía de contenido a la propaganda; únicamente les señala las coordenadas dentro de las cuales habrá de convivir una amplia tipología de contenidos posibles. Si se observa con cautela se verá que los partidos permanecen con amplia libertad para determinar el contenido de sus mensajes.

La regulación del contenido de la propaganda política es coherente con la calidad deseable de todo sistema democrático. Por ello, países como Inglaterra, Alemania, Francia y España han opuesto límites negativos al contenido de la propaganda.<sup>100</sup> Cualquier democracia consolidada es producto, entre otras cosas, de partidos políticos serios y responsables que lleven al debate público la confrontación de ideas, ideologías, programas, acciones, plataformas políticas, etc. Un debate, para decirlo en pocas palabras, centrado en la discusión de la propuesta política. Si la discusión se realiza al margen de ella y termina por recaer sobre las personas, su apariencia, su forma de hablar, su vida sentimental, su círculo de amistades es un debate que en nada aporta a la democracia y que por el contrario, únicamente genera desdén y apatía en el electorado, situación que al final termina por expresarse nítidamente en los niveles de abstencionismo de la jornada electoral.<sup>101</sup>

El precepto en cuestión es problemático porque se manifiesta en dos dimensiones. Una vinculada con la categoría "propaganda", y una al margen de esta categoría que puede utilizar un amplio abanico de instrumentos de difusión. En aquella, las restricciones se justifican en el circuito de los procesos electorales, en esta, en el circuito de los derechos. En una el argumento de los derechos fundamentales entra de forma indirecta, mientras que en esta última de forma directa. Por ello, el criterio definidor para ver qué restricciones han de aplicarse (las derivadas del artículo 41, las del 6, o ambas incluso) se encuentra en advertir de manera preliminar si nos encontramos frente a propaganda formal de los partidos, o nos encontramos ante exteriorizaciones de carácter propagandístico de parte de candidatos, precandidatos, dirigentes, etc. Cuando la propaganda representa un producto institucional de los partidos, el contenido de la misma queda bajo su más estricta responsabilidad. Existe, por tanto, una amplia "libertad" de propaganda política. Los mensajes o los programas difundidos por las fuerzas políticas a través de la radio y la televisión no pueden ser sometidos a censura previa por parte del IFE o de alguna otra autoridad; los concesionarios o permisionarios tampoco pueden valorar la licitud de sus contenidos, con la obligación de acometer a su difusión. Los partidos, los candidatos y los militantes sólo estarán sujetos a responsabilidades ulteriores (artículo 41 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). En todo caso, al IFE le corresponde una tarea doble de la más alta trascendencia, puesto que, por un lado, debe asumirse como el primer garante de la libre comunicación de las ideas de los partidos políticos y sus candidatos, y, por el otro, debe ser el primer guardián de los límites marcados a la propaganda por el ordenamiento jurídico. Ni qué decir en tan singular empresa deberá ser muy cuidadoso en el procedimiento seguido, en la interpretación ejercida y, sobre todo, en las resoluciones adoptadas.

Sin embargo, si de algo podemos estar seguros, es que al igual que en otras latitudes, corresponderá al órgano de garantía constitucional-electoral conformar paulatinamente la "lista" de expresiones vetadas y de expresiones permitidas en la propaganda política. Si en otros lugares esta materia corresponde a los tribunales constitucionales o administrativos, en nuestro país

<sup>100</sup> Al respecto, Valastro "Principi...", *op. cit.*, pp. 119-120.

<sup>101</sup> Stein, *Democracia y...*, *op. cit.*, p. 79.

ha quedado en manos de la interpretación especializada del Tribunal Electoral.<sup>102</sup> De hecho ya lo ha comenzado a hacer y al menos en sus primeras resoluciones es notorio que está desplegando una interpretación constitucionalmente adecuada, restringiendo los límites a la propaganda, en favor del ensanchamiento de las posibilidades comunicativas de la misma.<sup>103</sup>

De las dos dimensiones que hemos señalado, vamos a dejar de lado aquella que se vincula con la libertad de expresión, ya que por sí misma necesitaría un espacio similar al que ya hemos ocupado, para únicamente detenernos en una reflexión de índole general sobre las restricciones a la propaganda incorporadas con la reforma electoral.<sup>104</sup>

Las restricciones consisten en tres tipos de abstenciones: 1.- De utilizar expresiones que denigren a las instituciones. 2.- De utilizar expresiones que denigren a los partidos políticos. 3.- De emplear expresiones que calumnien a las personas.

En cuanto al tercer punto no hay nada que señalar. La libertad de propaganda no debe dar paso a la existencia de un derecho a la calumnia. No obstante, establecer límites de la naturaleza de los enunciados en los dos primeros puntos supone reflexionar sobre el grado de "apertura" de nuestro texto constitucional.<sup>105</sup> Significa descubrir hasta qué punto la Constitución y el sistema democrático que se desarrolla bajo su protección permiten que los partidos difundan propaganda cuyo contenido pueda ir en contra de las propias instituciones democráticas, de los partidos o del sistema de partidos. Implica, igualmente, determinar en qué grado nuestro sistema permite la existen-

cia de partidos que beneficiándose de las reglas de la competencia política pretenden generarse la adhesión del electorado mediante mensajes dirigidos a ofender deliberadamente, a desacreditar, agraviar, ultrajar, menoscabar, manchar difamar, o de manera más incisiva, a socavar la legitimidad de las instituciones y de los partidos.

Estas expresiones gozan de una importante vinculación con el pluralismo político como valor constitucional, puesto que consiente la expresión de las diversas tendencias ideológicas que conviven en la sociedad; incluso aquellas que disienten y discrepan del sistema democrático y están empeñadas en transformarlo. Lógicamente, si se oponen restricciones al pluralismo ideológico y a las diferentes formas de manifestar su discrepancia es evidente que nos encontramos frente a una decisión que tiende a favorecer la permanencia del *statu quo*, algo que por donde se vea es contrario al perfeccionamiento progresivo de cualquier democracia constitucional.

Las restricciones aludidas, por tanto, parecen vetar la existencia de opciones políticas que se manifiesten en contra del entramado institucional establecido. En cambio, parecen premiar a aquellos que muestren su total adhesión y su incuestionable lealtad al mismo. Teniendo en cuenta este panorama, no queda sino destacar que este tipo de restricciones sólo pueden comprenderse en el contexto de una democracia frágil, en proceso de consolidación y, sobre todo, en el ámbito de una democracia temerosa y precavida ante el eco de un postulado de fondo que en las últimas elecciones mandó al diablo a las instituciones.

Contrario a lo apenas señalado creemos que nuestra democracia se encuentra en un proceso cuyo grado de maduración permite y hace soportables los discursos y la propaganda antisistema. Por ende, coincidimos con quienes afirman que antes de proteger a los partidos y los candidatos debió privilegiarse el derecho ciudadano a la información con el objeto de que los electores estén en mejores condiciones de razonar su voto una vez que hayan accedido a las distintas informaciones circuladas por los partidos.<sup>106</sup> Con base en lo dicho, creemos firmemente que las decisiones del órgano reformador de la Constitución debieron caminar en un sentido distinto.

<sup>102</sup> En torno a algunos criterios interpretativos a tomar en cuenta, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, pp. 30-31.

<sup>103</sup> Al respecto, acúdase a las resoluciones SUP-RAP-0108-2008, SUP-RAP-0118-2008 y SUP-RAP-0122-2008, todas emitidas el 20 de agosto de 2008 por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>104</sup> La dimensión vinculada con el derecho fundamental a la libertad de expresión ha sido cuidadosamente analizada por Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 28 y ss.

<sup>105</sup> En general, acúdase a las apreciaciones de Díaz Revorio, Francisco Javier, *La Constitución como orden abierto*, Madrid, McGraw-Hill, 1997, *op. cit.*, p. 17 y ss.

<sup>106</sup> Ugalde, *La Reforma Electoral...*, *op. cit.*, p. 9.

## V. La regulación en las entidades Federativas

El último párrafo del Apartado A, fracción III del artículo 41 constitucional sostiene que las prohibiciones que se ciernen sobre los partidos políticos y sobre las personas físicas y jurídicas en materia de contratación de propaganda deberán incorporarse al ámbito de los estados y el Distrito Federal conforme a la legislación aplicable.

Si se tiene en cuenta el contenido del Apartado B que deja en manos del IFE la administración de los espacios radiotelevisivos en los procesos electorales locales (los que correspondan a los partidos políticos y las instituciones electorales) lo que en realidad tenemos frente a nosotros, a partir de una lectura conjunta, es la plena reproducción de los componentes principales del nuevo sistema de comunicación política en el ámbito de las entidades federativas.

De esta manera los elementos que identifican lo que puede llamarse el “sistema de comunicación política electoral de los Estados” es:

- El acceso de los partidos políticos (con registro o reconocimiento en el ámbito estatal) a la radio y la televisión a través de los tiempos que correspondan al Estado.
- La administración de dichos tiempos por parte del IFE, en calidad de autoridad única.
- La exclusividad de los partidos en la difusión de la propaganda en radio y la televisión, mediante el uso de los tiempos oficiales.
- La imposibilidad de que los partidos y los agentes secundarios del proceso electoral puedan contratar propaganda en radio y la televisión.

Lo primero que debe anotarse es la oportunidad de estipular obligaciones para las entidades federativas en un precepto cuyo contenido se dirige a regular los procesos electorales federales, notoriamente al margen de su ámbito natural de regulación que se encuentra en el artículo 116 constitucional.

Con independencia de lo anterior, la regulación es relevante porque subraya la nueva modalidad de difusión de la propaganda político-electoral y, sobre todo, porque proyecta dos prohibiciones que se consideran torales para el desarrollo de los procesos electorales al ámbito de las entidades federativas. La premisa de partida es la misma: garantizar la paridad de oportunidades en la contienda política y la genuina exteriorización del sufragio. El objetivo es extender el sistema a todos los rincones del país, tratando de evitar, en la medida de lo posible, los fenómenos negativos que se produjeron y reprodujeron en los más recientes procesos electorales federales y estatales. El instrumento para la efectiva circulación del sistema es la propia Constitución, pues con las bases incorporadas ga-

rantiza una razonable homogeneidad entre el sistema nacional y los sistemas estatales.

Las normas a las que se ha hecho alusión vinculan directamente a los legisladores estatales de las entidades federativas y del Distrito Federal para que incorporen y regulen su contenido dentro de la legislación correspondiente. A pesar de ello, es necesario distinguir distintas posibilidades de actuación:

De conformidad con el artículo 116 fracción IV inciso i), el acceso a la radio y la televisión deberá estar garantizado en las constituciones o en las leyes estatales. Ello significa que la Constitución estipula una facultad de ejercicio obligatorio que recae en las espaldas de los órganos reformadores de las constituciones locales o del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, y que alcanza adicionalmente al ámbito de actuación de los correspondientes órganos legislativos.<sup>107</sup>

Lo significativo del caso, y por ello reparamos sobre el particular, es que las posibilidades de la regulación se encuentran fuertemente condicionadas por el contenido del apartado B, base III del artículo 41, que señala la modalidad de acceso de los partidos a la radio y la televisión.<sup>108</sup> Esto supone, entre otras cosas, que los órganos reformadores y los propios legislado-

res estatales carecen de atribuciones para contemplar sujetos adicionales beneficiarios de esta prerrogativa, y están impedidos para contemplar modalidades de acceso diferentes a los medios de comunicación apuntados.<sup>109</sup> El margen de apreciación discrecional se encuentra sencillamente cancelado.

Contrario a lo apenas sostenido, las restricciones a la contratación de propaganda por parte de partidos y terceros vinculan únicamente al legislador estatal porque se encuentran al margen del artículo 116 y el 41 es omiso en precisar la fuente (constitucional u ordinaria) en la que deberán regularse. Sin embargo, esto no quiere decir que dichas normas no puedan ser incorporadas directamente a las constituciones estatales o al Estatuto de gobierno capitalino si así lo deciden los respectivos órganos reformadores. En este ámbito el margen de apreciación está abierto. De hecho, en vista de lo sucedido a nivel federal, en donde las normas del COFIPE que regulaban las restricciones a la contratación terminaron por ser vulneradas, sería muy conveniente que las mismas alcanzaran el nivel constitucional para que los partidos políticos, los grupos sociales, empresariales y de cualquier otra índole se abstuvieran de incurrir en conductas vetadas desde la propia norma fundamental estatal.<sup>110</sup> Las cargas que se desprenden para los legisladores estatales no terminan con la simple incorporación de los elementos estructurales del sistema de comunicación política. En particular, existen decisiones adicionales dirigidas a concretar y hacer efectivas las distintas piezas que lo componen. Algunas de ellas consisten en la definición de:

- Las atribuciones del órgano electoral estatal como coadyuvante para la determinación de los espacios en radio y televisión que deben otorgarse a los partidos políticos estatales.
- Las atribuciones para establecer los espacios a que tiene derecho el órgano electoral en la promoción del voto.
- El órgano encargado de garantizar la efectividad de las restricciones.
- Las atribuciones necesarias para que estos órganos puedan afrontar con instrumentos jurídicos idóneos la delicada labor que tienen a su cargo.
- Los procedimientos expeditos que regulen su actuación.

<sup>107</sup> En Nayarit, la primera entidad en adecuar su legislación a lo estipulado por la reforma constitucional-electoral, esta obligación se encuentra estipulada en el artículo 135 Apartado B, fracción I de la Constitución. *Vid. Periódico Oficial del estado*, núm. 88, Tomo CLXXXI, Sección Décima, 14 de noviembre de 2007.

<sup>108</sup> Al respecto, Córdova Vianello, Lorenzo, "La reforma electoral y los estados", *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, *op. cit.*, p. 44.

<sup>109</sup> La Corte ha sostenido recientemente que las agrupaciones políticas locales no son sujetos de prerrogativas. Sentencia del 27 de mayo de 2008, *op. cit.*, p. 56.

<sup>110</sup> En Nayarit, las dos restricciones anotadas se encuentran incorporadas al artículo 135 apartado B, fracción II. La reforma chiapaneca demuestra que el legislador decidió constitucionalizar las dos restricciones en el artículo 14 bis, apartado B, que se intitula "De los Partidos Políticos". *cfr.* Decreto Núm. 004, publicado en el *Periódico Oficial del estado de Chiapas*, t. III, núm. 65, jueves 29 de noviembre de 2007. En Querétaro, por el contrario la Constitución publicada en el *Periódico Oficial del Estado*, Núm. 18 de 31 de marzo de 2008, nada dice sobre el particular, y se limita a señalar lo "esencial" de los partidos políticos y los órganos electorales. En el Distrito Federal, únicamente la prohibición de la propaganda negativa se llevó directamente al Estatuto de Gobierno en la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de abril de 2008.



- Las eventuales sanciones.

Más dudoso resulta advertir si las restricciones al contenido de la propaganda gubernamental vinculan o no al legislador de las entidades federativas o del Distrito Federal. El artículo 116 fracción IV inciso I) reenvía en materia de acceso a la radio y la televisión al Apartado B de la base III del artículo 41; el último párrafo de la base A dispone que las únicas restricciones que deberán cumplirse en el ámbito de las entidades y del propio Distrito Federal son las relativas a la contratación dirigida a los partidos y a los agentes secundarios del proceso electoral. En cambio, la restricción al contenido de la propaganda se encuentra en el primer párrafo del Apartado C de dicho numeral. Lo anterior permite sostener que, en principio, el legislador no se encuentra obligado a legislar y nada obsta para que dicha materia se deje sin regulación. La discrecionalidad política para orientar el sentido de la propaganda o no hacerlo es amplia. Pero en función de que la instrumentalidad de la propaganda es una pieza clave del sistema de comunicación política, sería oportuno y necesario que los legisladores acometieran a su regulación.

En este ámbito existe una cuestión que por su importancia debe destacarse. Dado que las restricciones se vinculan a los dos ámbitos que hemos señalado líneas atrás (a la categoría "propaganda" y a las expresiones que se producen al margen de ella, asentadas en el derecho fundamental a la libertad de expresión de sus integrantes), las legislaciones estatales que regulen el contenido de la propaganda se encuentran obligadas a seguir de cerca lo prescrito en el Apartado C, fracción III del artículo 41. En este ámbito, me parece fundamental reconocer que la disposición en cuestión establece de forma "taxativa" los tres supuestos válidos de la restricción. Por tanto, una interpretación restrictiva de la restricción conduciría a limitar la discrecionalidad del legislador con el objeto de impedir la ampliación de los sujetos vinculados por la misma (candidatos, precandidatos y líderes partidistas), y el ensanchamiento de sus supuestos (denigrar

a las instituciones, a los partidos, o calumniar a las personas). Una interpretación contraria podría llevar al extremo de establecer regulaciones irrazonables e injustificadas que terminarían por hacer nugatorio el ejercicio de la prerrogativa o del derecho fundamental implicado. En Nayarit, por ejemplo, la Constitución ha ensanchado indebidamente a los sujetos de la restricción al incorporar no sólo a los partidos políticos, o candidatos, sino incluso a los simpatizantes, militantes o a "cualquier otra persona". Los supuestos se han mantenido (realizar expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas). Esta ampliación es, desde nuestro punto de vista, desproporcionada, pues escapa al objeto central de la restricción, tal y como se establece en la Constitución, y alcanza a sujetos a los que no compete formalmente difundir propaganda y, por lo mismo, se encuentran cobijados en sus expresiones por el artículo 6 constitucional. En Chiapas ha sucedido algo similar, pues a la prohibición de denigrar, la Constitución ha incorporado la de injuriar, pero sobre todo, ha estipulado una ambigua noción de "dañar la imagen" que por su subjetividad puede dar lugar a excesos en la interpretación. Lo singular de este ámbito es que la responsabilidad de ser el garante de las restricciones a la propaganda político-electoral se ha conferido a una Comisión de Fiscalización Electoral, en su calidad de órgano administrativo-electoral de carácter autónomo, que cuenta con atribuciones para suspender de manera expedita la difusión de la misma.<sup>111</sup>

En el extremo contrario, los órganos electorales estatales se encuentran igualmente vinculados por las nuevas normas del sistema. Si el IFE es en el ámbito de los procesos electorales federales el garante de las premisas del sistema de comunicación, en el entorno de los procesos electorales de cada entidad federativa y del Distrito Federal la custodia corresponde a los órganos electorales estatales. No nos referimos a la administración de tiempos en radio y televisión en las campañas electorales de los estados, ámbito de competencia exclusiva del IFE, sino del acceso de entes extraños al proceso electoral y del eventual contenido de la propaganda, cuestiones que deberán estar indefectiblemente arbitradas desde el ámbito estatal.

La potestad de los órganos electorales para dictar reglamentos y acuerdos generales juega en este

<sup>111</sup> Cfr. artículo 14 bis, fracción II, de la Constitución Política del estado de Chiapas.



contexto un papel preponderante. Es a través de ella como podrán concretarse las prescripciones establecidas en las respectivas constituciones y códigos electorales para dar plena eficacia a sus contenidos. Por ende, corresponderá a los propios órganos detallar sus facultades en cada ámbito, especificar órganos, estipular procedimientos y ajustar sus estructuras internas, entre otras cosas. De manera particular, deberán delimitar conjuntamente con su normativa electoral el espacio temporal en el que inician y concluyen las precampañas y campañas electorales para precisar el momento en que comienza la difusión de propaganda en radio y televisión; desarrollar una labor altamente técnica para estipular las especificaciones y calidades de los promocionales; una labor logística para determinar los plazos y lugares de entrega de los materiales de los partidos políticos, el órgano electoral competente para recibirlos, y los plazos y lugares de entrega a la Junta Local del IFE, entre otros.

## VI. La propaganda gubernamental

El último componente del nuevo sistema de comunicación política se vincula a la regulación dirigida a la propaganda emitida por los poderes públicos. Como hemos señalado en este mismo trabajo, nos encontramos frente a una de las modalidades de la comunicación política a la que hemos adjetivado como “comunicación institucional”.

La nueva caracterización de este tipo de comunicación se construye a partir de la lectura de dos preceptos constitucionales. El que señala:

*“Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia” (Segundo párrafo, Apartado C, fracción III del artículo 41 constitucional).*

Y el que dispone:

*“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” (penúltimo párrafo del artículo 134 constitucional).

No dudamos en afirmar que con la reforma electoral se funda un nuevo sistema de comunicación institucional, en total concordancia con las premisas sobre las que se funda el resto del sistema de comunicación política. Es así porque los contenidos incorporados inciden positivamente en la paridad de oportunidades de los competidores e, igualmente, neutralizan adecuadamente algunos de los elementos que pueden alterar la capacidad de juicio y la intención de voto de los ciudadanos.

Sin embargo, me parece que la trascendencia de estas bases va más allá, pues la regulación de la propaganda institucional aporta elementos de gran relevancia para definir los contornos de un derecho fundamental todavía en construcción en el país: el derecho de acceso a la información.

El derecho a la información, como sabemos, constituye una potestad que en un extremo garantiza la prerrogativa ciudadana de recibir información por los distintos medios posibles, y en el otro, efectiviza la

obligación estatal de proporcionarla a los ciudadanos. Por ello, al determinar las calidades que deberá tener el régimen de información gubernamental es evidente que se está contribuyendo al enriquecimiento del contenido individual y social de este derecho, pues el ciudadano ya no será un simple objeto receptor de publicidad veraz o engañosa dirigida a influir en sus preferencias electorales, sino sujeto destinatario de información de distinta naturaleza dirigida a hacerle saber, bajo criterios bien definidos, lo que las autoridades están haciendo en el ejercicio de su responsabilidad pública. Hay pues, en este ámbito, un nuevo capítulo del derecho a la información que debe ser completamente reconstruido.<sup>112</sup>

Ni qué decir tiene que el uso de los recursos públicos para promover la obra pública realizada con fines evidentemente electorales era una práctica “ancestral” o “indebida” dentro de nuestro entorno.<sup>113</sup> En la medida en que dicha promoción se vinculaba con la imagen de funcionarios públicos o partidos políticos, su difusión terminaba por incorporar un factor de desventaja en el ámbito de la competencia política. Y no sólo eso, la intensidad con que los gobiernos difundían este tipo de comunicación en el periodo de campaña electoral profundizaba en la inequidad de la contienda e introducía un fuerte elemento de influencia que en ocasiones situaban al ciudadano dentro de un entorno carente de información plural, veraz y objetiva para decidir su voto de manera razonada. Las nuevas premisas del sistema, como puede apreciarse, son coherentes con la intención de corregir la fuerte “personalización” de la política y la “intensificación” de los mensajes en el periodo electoral, fenómenos que habían tomado carta de identidad en nuestro sistema político.<sup>114</sup>

## Restricciones temporales

Regular la propaganda institucional ha sido un empeño en el que se ha profundizado paulatinamente desde 1997. Muchos de los pasos en esta dirección se deben al compromiso asumido por el árbitro de las elecciones. Baste recordar, por ejemplo, el acuerdo emitido en ese año con la finalidad de integrar una comisión para conocer los actos encaminados a generar presión

<sup>112</sup> Véanse los agudos planteamientos de López Ayllón, Sergio, “El derecho a la información como derecho fundamental”, en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos*, Estudios en Homenaje al Maestro Mario de la Cueva, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, pp. 168-173; especialmente 177.

<sup>113</sup> Estas expresiones corresponden, respectivamente, a Ugalde, “La Reforma Electoral...”, *op. cit.*, p. 7; y a la exposición de motivos del Decreto de reforma constitucional.

<sup>114</sup> Al respecto, Carbonell, *La libertad de expresión en...*, *op. cit.*, p. 36 y ss.

o coacción entre los electores, y el correspondiente para exhortar a los tres niveles de gobierno a suspender la propaganda gubernamental 30 días antes del día de la elección.

La regulación más acabada sobre el particular la expidió el Consejo General del IFE en el denominado Acuerdo de neutralidad suscrito en febrero de 2006.<sup>115</sup> Las fracciones IV y V de la base primera de dicho instrumento establecieron por primera vez con efectos vinculantes límites temporales y de contenido a la propaganda gubernamental. En este ámbito, como en los demás ya señalados, el derecho electoral mexicano ya contemplaba normas reguladoras. Sin embargo, al igual que en materia de propaganda política, el órgano reformador de la Constitución consideró conveniente otorgar sólidos fundamentos constitucionales a este tipo de comunicación, y para hacerlo siguió de cerca los lineamientos que en su oportunidad había expedido el árbitro de la contienda.<sup>116</sup>

El órgano reformador estableció las coordenadas de la nueva propaganda, y dejó en manos del legislador ordinario la regulación particularizada de la misma. El legislador no aportó nuevas definiciones, se limitó únicamente a transcribir las prescripciones constitucionales en tres artículos a lo largo de todo el COFIPE. Ante dicha indefinición, el protagonismo del IFE en este rubro continuará siendo importante. De hecho, bajo el espíritu, las premisas y los fines que han guiado a la reforma, ha procedido a regular los contornos de la propaganda institucional a través de su potestad reglamentaria. No obstante, existen ámbitos en donde es muy difícil compartir su criterio o la técnica utilizada como habremos de ver en seguida.

La restricción temporal establecida en el artículo 41 representa una auténtica prohibición para difundir propaganda institucional en el ámbito de las campañas electorales; fuera del periodo de campaña la propaganda institucional está permitida única y exclusivamente si su contenido mantiene el carácter institucional impuesto en el artículo 134. Como puede apreciarse, la regulación mexicana es más bondadosa que la francesa, por ejemplo, en donde este tipo de comunicación se encuentra prohibida con seis meses de antelación al mes en que deberán realizarse elecciones generales. Es, en cambio, muy similar a la española que prohíbe a los poderes públicos el despliegue de campañas de comunicación que puedan lesionar los principios de objetividad y transparencia del proceso electoral, y la igualdad entre los actores políticos, dentro del periodo de campaña electoral. La única diferencia es que allí la campaña dura solamente 15 días.

Por varias razones, la prohibición comentada es coherente con el resto del sistema de comunicación política. En primer lugar porque constata una vez más que la propaganda político-electoral es una prerrogativa exclusiva y excluyente de los partidos políticos; en segundo, porque mantiene la premisa de restringir la contratación de propaganda con fines electorales, en cualquiera de sus modalidades; finalmente, porque con esta decisión se introduce un principio de "neutralidad informativa" que vincula a los poderes públicos en beneficio de la igualdad de oportunidades de la contienda electoral.

En el ámbito de los procesos electorales federales, por disposición constitucional, las campañas electorales en donde se elija presidente, diputados y senadores durarán 90 días. Cuando sólo se elijan diputados, será de 60 días. Lo anterior significa que en elecciones generales la prohibición se extiende a un periodo de 3 meses, por lo que existe un amplio margen de 9 meses para la difusión de este tipo de propaganda; en las intermedias, la restricción es menor, y el periodo de propaganda se amplía a 10 meses (fracción IV del artículo 41 constitucional).

En el extremo opuesto tenemos a los procesos electorales locales. En este ámbito los periodos de la restricción serán variables en función del periodo de duración de las campañas que se establezcan a nivel estatal. Sin embargo, cuando se elija gobernador, las

<sup>115</sup> Acuerdo CG39/2006, del Consejo General del Instituto Federal Electoral por el cual se emiten las Reglas de neutralidad para que sean atendidas por el Presidente de la República, los Gobernadores de los estados, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, los Presidentes Municipales, los Jefes Delegacionales en el Distrito Federal y, en su caso, el resto de los servidores públicos durante el proceso electoral federal 2006, aprobado el 19 de febrero de 2006. El acuerdo señalaba que las administraciones de los tres niveles de gobierno y el Distrito Federal debían abstenerse de difundir propaganda y campañas de promoción de la imagen personal del servidor público, 40 días antes y durante la propia jornada electoral.

<sup>116</sup> Así se expresa en la Iniciativa de reforma constitucional.

campañas electorales no deberán exceder de 90 días, y de 60 cuando sólo se elijan diputados o ayuntamientos.

Para determinar con precisión el periodo exacto de la restricción, en la que no están permitidos ni siquiera los informes de labores o de gestión de los servidores públicos (artículo 228.5 del COFIPE) hay que tomar en cuenta que dichos periodos podrán ser coincidentes o no:

- En algunos ámbitos dicho periodo será concurrente y compartido porque las elecciones federales y las estatales están perfectamente homologadas.
- En otros el periodo será divergente e individual, en virtud de que la elección estatal se realiza en año diferente al de las elecciones federales.
- En otros más, en donde la homologación sigue únicamente el criterio del año, el ámbito de la restricción será divergente y acumulativo ante la exigencia de respetar el periodo limitado tanto en los procesos federales como en el de la entidad que corresponda.

Esta cuestión deberá ser puntualmente delimitada y armonizada porque, como hemos notado, la función legislativa corresponde tanto a la federación como a las entidades federativas. Especial atención deberá ponerse en la necesaria coordinación institucional para evitar la difusión de propaganda gubernamental del gobierno federal en las elecciones estatales desfasadas por el criterio del año o del día de la jornada comicial.

A pesar de ello, no debemos dejar de advertir que existen importantes previsiones para asegurar el cumplimiento de la restricción. La primera consiste en la suspensión de los tiempos del Estado para la difusión de este tipo de propaganda en el transcurso de las campañas electorales federales o locales y hasta la conclusión de cada jornada electoral (artículo 7.5 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral). La segunda consiste en la supresión de estos mensajes ordenada desde el COFIPE a quienes ofrezcan servicios de televisión restringida (artículo 75.1). La tercera consiste en que, en caso de incumplimiento, el IFE procederá a instaurar el procedimiento marcado en el artículo 355 del COFIPE (artículo 50.2 del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral).<sup>117</sup>

La restricción temporal se dirige a un mayúsculo número de sujetos. Los poderes federales, estatales, municipales y los órganos de gobierno del Distrito Federal y sus delegaciones. La amplitud de órganos e instituciones contempladas termina de ensancharse cuando se incluye a "cualquier otro ente público". El legislador no aportó definiciones más concisas y particularizadas, situación que ha dejado el asunto sin una precisa orientación.

A pesar del conjunto de órganos que pueden entrar en la categoría de ente público, desde nuestra perspectiva la restricción temporal se dirige a un número de entes limitado, identificados por un elemento común:

---

<sup>117</sup> En este ámbito mantengo una diferencia de apreciación respecto a la de Miguel Carbonell. Cfr. *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 38.

haber emanado de una elección basada en el sufragio popular. Creemos que la anterior interpretación es razonable si advertimos que sus titulares surgieron de un proceso electivo y como tal, gozan de una posición privilegiada que puede ser empleada para introducir elementos de inequidad en aquellas contiendas en donde participen ellos directamente o las personas afiliadas a su partido político. Para reforzar el sentido de esta interpretación basta advertir lo que señala el antepenúltimo párrafo del artículo 134, cuando exige la aplicación de recursos públicos con estricta imparcialidad únicamente a órganos de naturaleza electiva, les demandan incluso que no influyan en la equidad de la competencia entre los partidos políticos. Naturalmente, si esta interpretación es correcta, los órganos no electivos (por ejemplo, los órganos constitucionales autónomos) no se encuentran sujetos a la restricción temporal y, por tanto, pueden difundir propaganda institucional siempre y cuando respeten los nuevos contenidos impuestos a la misma. Contrario a esta opinión, el Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos expedido por el Consejo General del IFE estableció una regulación excesivamente amplia que incluye a las instituciones y poderes públicos federales, locales, municipales o del Distrito Federal, a los órganos autónomos y cualquier ente público de los tres órdenes de gobierno o sus servidores públicos (artículo 2). Si, como señalamos al inicio, el nuevo modelo de comunicación institucional constituye una vertiente del derecho fundamental a la información, me parece que la ampliación de los sujetos a los que se dirige la prohibición es, cuando menos, desproporcionada.

El ámbito de la restricción temporal, al ser una excepción, cuenta igualmente con excepciones. Dentro del periodo que comprende es lícito que las autoridades difundan información relativa a servicios educativos, de salud y de protección civil en casos de urgencia. Quedan igualmente exentas las campañas de información de las autoridades electorales, aunque a nuestro juicio estas autoridades no deberían incorporarse a este ámbito, tanto por la naturaleza de la función que desempeñan, cuya actividad se agudiza justamente en la dinámica de los procesos electorales, como por el hecho de no ser autoridades con una legitimación democrática basada en el sufragio directo. La

prohibición se extiende a todos los medios de comunicación social, sin distinción.

## Límites al contenido

La segunda restricción, incardinada en el artículo 134, se vincula con los contenidos de la propaganda. A partir de la reforma las comunicaciones institucionales ya no pueden tener cualquier contenido. En este contexto, al igual que en el de la propaganda político-electoral, la reforma constitucional sentó orientaciones precisas para determinar contenidos válidos y contenidos vedados.

En cuanto a la orientación de los contenidos, reza el penúltimo párrafo del artículo en cuestión que la propaganda deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. En relación con los contenidos vedados señala que en ningún caso podrá incluir nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de algún servidor público. No existe, sin embargo, una definición adecuada de lo que debe entenderse por "carácter institucional". El reglamento respectivo se limita a reproducir lo señalado en la Constitución y el COFIPE bajo la premisa, errónea a nuestro juicio, de que dicho carácter se logra a través de comunicaciones cuyo contenido se limite a identificar el nombre de la institución de que se trata sin frases, imágenes, voces, símbolos o cualquier otra alusión que pueda ser catalogada como propaganda política para fines de promoción personal, o como propaganda político-electoral.

No compartimos esta delimitación puesto que re- toma únicamente los contenidos vedados de la información proporcionada. Por nuestra parte creemos que el sentido institucional de la propaganda debe vincularse con el contenido sustancial de los mensajes, dirigidos exclusivamente a informar, y que por tanto, resulta necesario separar la información política valorativa de la información veraz, objetiva y neutral de los órganos públicos. Por ende, la regulación sobre el particular debe ser mucho más abundante y adquirir el rango de ley general que funcione como marco a partir del cual puedan realizarse ejercicios particularizados de legislación. La importancia de este tipo de

comunicación supone la necesidad de vincularla con principios como los de equidad, objetividad, eficacia, austeridad, transparencia y neutralidad informativa. Igualmente, implica el establecimiento de una orientación precisa de las finalidades que persigue y, consecuentemente, de sus prohibiciones.

La regulación mexicana tiene puntos de contacto con la de su similar de España en donde únicamente se permiten las campañas de información de los poderes públicos sobre la fecha de la votación, las modalidades y procedimientos del voto, y las comunicaciones encaminadas a salvaguardar el interés público y el adecuado desarrollo de los servicios públicos. En ese ámbito conviene destacar la reciente promulgación de la Ley de Publicidad y Comunicación Institucional (No. 29/2005 de 29 de diciembre) que debería servir de referente comparado para racionalizar la materia en nuestro país. La norma española distingue claramente las campañas de publicidad y las de comunicación, señala que las mismas sólo procederán cuando concurren razones de interés público, y prohíbe que tengan como finalidad destacar los logros de gestión o los objetivos alcanzados por la Administración General del Estado, y por las demás entidades del sector público estatal. Es rigurosa pues impide que los mensajes induzcan a confusión con los símbolos, ideas, expresiones, diseños o imágenes empleadas por cualquier formación política u organización social. Ofrece certidumbre y control pues como instancia de planificación, asistencia técnica, evaluación y coordinación de la comunicación institucional, crea la Comisión de Publicidad y Comunicación Institucional.

En lo que respecta a la positivización realizada en nuestro país hay que señalar que el círculo de sujetos que quedan vinculados por el artículo 134 es más amplio respecto al que maneja el 41. A los órganos electivos se incorporan las instituciones integradas bajo el criterio de designación, se hace expresa mención de los "órganos autónomos". No podría ser

de otra manera si el objetivo central de la reforma era cambiar la forma y el contenido de la comunicación gubernamental para que, en lugar de presentarse como propaganda personalizada con propósitos electorales, apareciera con el carácter de verdadera comunicación con contenidos institucionales.

La propaganda institucional debe respetar el nuevo formato estipulado con independencia de los medios de difusión que se empleen. No solamente se comprenden, por ende, los medios de radiotelevisión; la nueva modalidad de la propaganda vincula a todos los medios de difusión posibles sin excepción. Por su importancia amerita destacarse, por ejemplo, que las nuevas bases de la propaganda vinculan a la información difundida a través de los portales de internet de las distintas entidades públicas y los partidos. El artículo 3 del reglamento respectivo señala que el uso que se le dé a las fotografías y los nombres de los servidores públicos deberá tener fines exclusivamente informativos, de comunicación con ciudadanos o de rendición de cuentas.

## Zona gris

Finalmente, necesario es hacer una rápida mención al artículo 228.5 del COFIPE por las repercusiones negativas que genera en la armonía del sistema de comunicación político-electoral.

Señala dicho precepto que

*"para los efectos de lo dispuesto por el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución, el informe anual de labores o gestión de los servidores públicos, así como los mensajes que para darlos a conocer se difundan en los medios de comunicación social, no serán considerados como propaganda...".<sup>118</sup> Es notorio que el objetivo de este precepto es hacer una excepción a la categoría "propaganda" con la intención de que el nuevo régimen de la propaganda gubernamental no se aplique a este tipo de comunicaciones, al menos en su vertiente de contenidos, porque recordemos que en la parte final del precepto se prohíbe su difusión dentro del periodo*

<sup>118</sup> Hay que notar la inexactitud del artículo, que habla del párrafo séptimo cuando en realidad se refiere al octavo.



*de campaña electoral. De conformidad con lo anterior, el régimen de contenidos vetados es inaplicable en este ámbito, lo cual consiente el uso de voces, imágenes, nombres, símbolos, etc.*

La difusión de estos mensajes está permitida sólo si se observan los requisitos establecidos en el mismo precepto: 1.- Que la difusión de este tipo de mensajes se realice una vez al año; 2.- Que se haga únicamente a través de aquellas estaciones y canales que tengan la cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público; 3.- Que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe.

Las implicaciones de esta norma son de bastante relieve como para dejarla pasar sin una consideración mayor. En primer lugar salta la duda: ¿qué se entiende por “servidor público”?, ¿únicamente los titulares de los entes públicos?, ¿lo comprende a cualquier trabajador que forme parte del personal de una dependencia?<sup>119</sup> En segundo lugar, lo que es todavía más relevante: ¿cuál es la naturaleza de la categoría jurídica ante la que nos encontramos? Si no es propaganda entonces ¿qué es? La respuesta no es banal porque según de la misma se podrán contestar a otras interrogantes; por ejemplo, ¿bajo qué modalidad se produce su difusión en los medios de comunicación, bajo contratación o mediante el empleo de tiempos oficiales?; ¿el pago se realiza con recursos públicos o proceden los recursos privados?, ¿su contenido está sujeto a algún tipo de límites, o cabe todo tipo de expresiones, incluso aquellas que impliquen el posicionamiento político o la difusión de la imagen?

No cabe duda que nos encontramos ante una excepción que introduce una zona “gris”, al parecer ausente de regulación efectiva, por la que pueden discutir importantes excesos. A final de cuentas el número

de sujetos que pueden beneficiarse de ella es altísimo (baste recordar a un Presidente de la República, 31 gobernadores, un Jefe de Gobierno, 1,443 presidentes municipales, 500 diputados federales, 128 senadores, etc.) y 13 días de difusión de la imagen son muchos en un entorno donde los medios de comunicación gozan de una altísima capacidad de influencia.

A pesar de este tipo de consideraciones, la discusión en torno a este precepto debería comenzar desde el ámbito constitucional para dilucidar en qué medida la legislación ordinaria puede establecer excepciones a una regulación constitucional que no contempla dicha posibilidad, y que por el contrario, establece expresamente que la propaganda “en ningún caso” incluirá elementos que impliquen la promoción personalizada de cualquier servidor público. Además de ello, debería discutir cuál es el fundamento para señalar que una actividad no pertenece a una categoría sin señalar la nueva consideración que debe otorgársele y estipular las reglas a las que está sometida. Me parece, en definitiva, que el precepto del COFIPE es contrario a la Constitución porque vulnera flagrantemente el principio de jerarquía normativa, de certeza del derecho y porque lastima el principio de igualdad aplicado a los procesos electorales al permitir la exposición pública de unos (muchos, tantos como servidores públicos existan) en perjuicio de la paridad de oportunidades que es, como hemos visto, la piedra angular de la Reforma Electoral.

Claro que los informes de gestión o de gobierno constituyen una pieza clave dentro del derecho a la información; sin embargo, me parece que al sacarlos del ámbito de la comunicación institucional se pierde la oportunidad de incorporarlos a la propaganda institucionalizada, los deja justamente en el ámbito donde se encontraban, es decir, en el entorno de la propaganda personalizada.

<sup>119</sup> Nada dice sobre el particular el Reglamento en materia de Propaganda Institucional y Político Electoral de Servidores Públicos y recordemos que el artículo 108 constitucional contempla tanto a los titulares de los órganos como a cualquier funcionario o empleado público.



## VII. La carencia de un auténtico proceso de racionalización política

A pesar de las virtudes que en abstracto ha traído la reforma, y de las cuales nos hemos ocupado en este trabajo, lejos estamos de poder conferirle a esta enmienda un valor más alto porque en realidad se quedaron en el tintero cuestiones de la mayor envergadura.

A nuestro juicio, el contexto político del país necesitaba urgentemente un verdadero “proceso de racionalización de la democracia” que no se alcanzó. El acuerdo político materializó únicamente una “reforma electoral” que atajó muchos excesos pero que dejó intocados otros más. El proceso de racionalización al que nos referimos requería la puntual intervención legislativa en dos ámbitos bien definidos: el de los medios de comunicación y el de la regulación electoral. Ambos polos se encuentran muy cercanos, son coincidentes, no excluyentes y para generar los efectos que se esperan de su relación requieren de un diseño que produzca su recíproca retroalimentación y que sea capaz de excluir las tensiones innecesarias que sólo conducen a un mutuo distanciamiento en perjuicio de la democracia.

La reforma electoral de 2007 se centró sobre uno de los polos de la relación y, consciente o no, entró a la regulación de fenómenos que en pureza debieron ser regulados en el polo contrario. Hoy, a casi un año de la reforma nos damos cuenta de que el proceso sigue incompleto y que mientras el legislador no ponga la atención en la normatividad faltante, las posibilidades de que las rígidas disposiciones contempladas en el nuevo sistema de comunicación política tiendan a modularse hasta quedar rebasadas irán en aumento, como ya comienza a notarse en algunos ámbitos. Las normas sobre los tiempos, modos de acceso, vías de difusión de la propaganda de los partidos ya quedaron reguladas. Igualmente, la prohibición de contratar propaganda en radio y televisión. El capítulo relativo al acceso en términos cuantitativos puede considerarse cerrado. Pero el capítulo cualitativo de la información radiotelevisiva permanece abierto y sin una puntual definición luego del proceso de reforma a las leyes de Radio y Televisión y de Telecomunicaciones, y la posterior intervención de la Suprema Corte para declarar la invalidez de algunos de sus preceptos.<sup>120</sup> Ni qué decir tiene que los medios de comunicación en la democracia juegan un papel de primer orden. Como se ha señalado, “se han convertido en actores políticos de gran relevancia, debido sobre todo a que nuestra comprensión de los asuntos públicos depende en alguna medida de la información que nos proporcionan”. Por ello, es lógico “que los candidatos a puestos de representación popular y los partidos políticos intenten tener una relación privilegiada con los medios de comunicación y, sobre todo, con los medios electrónicos (radio y televisión)”.<sup>121</sup> Pero lo que no debe olvidarse es que si verdaderamente constituyen

---

<sup>120</sup> Las reformas se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de abril de 2006. La sentencia de la Suprema Corte que declaró la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos se encuentra publicada en el mismo medio de difusión oficial el 20 de agosto de 2007. Paradójicamente, el artículo 79 A de la Ley de Radio y Televisión, contempla todavía la contratación de propaganda por parte de los partidos. vid. Ramírez, Ramírez, Agustín, “Acción de inconstitucionalidad. Los conceptos de invalidez”, *Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?*, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 159 y ss.

<sup>121</sup> Carbonell, *La libertad de expresión en...*, op. cit., p. 19 del manuscrito original.

bienes de utilidad pública por ser el escenario privilegiado para el debate abierto y plural y para la formación de la opinión pública, su desempeño al interior de una democracia no puede dejarse sin una precisa regulación porque ello generaría, como de hecho ha acontecido en el país, que las comunicaciones de contenido político se conviertan, de una necesidad de orden público, en una exigencia basada en la lógica del mercado.<sup>122</sup> Parece ser cada vez más evidente la necesidad de avanzar en una de las grandes asignaturas pendientes del sistema de medios: la pluralidad.<sup>123</sup> No es posible que un entorno finalmente caracterizado por la pluralidad política y social no cuente con un abanico de medios que logren reflejar la multiplicidad de expresiones que se producen en el seno de la sociedad. La responsabilidad de los actores políticos en este ámbito es mayúscula pues a ellos corresponde la redefinición del “número” y la “calidad” de los medios a través de una disciplina extremadamente contraria a la concentración y a los monopolios,<sup>124</sup> ya que sólo en un contexto en el que esta premisa se encuentre efectivamente dada será posible aproximarnos a la *par condicio* en el tratamiento que los medios confieren a la información política electoral.<sup>125</sup> No dudamos que el ensanchamiento de los medios sea el mejor aliciente para promover que todas las voces encuentren vías de difusión adecuadas. A pesar de ello, es necesario discutir cuál de los modelos de regulación (el de la autorregulación o el de la heterorregulación) sería el más pertinente para garantizar una efectiva paridad

de condiciones en el acceso de los partidos y candidatos a la información radiotelevisiva (noticieros, programas especiales, entrevistas, programas de entretenimiento, debates, mesas redondas, etc). Por ejemplo, se reputan indispensables normas que subrayen que en la información político-electoral que difundan, los medios de comunicación se encuentran obligados a respetar los principios de objetividad, imparcialidad, equidad, completitud y pluralidad. Normas que garanticen la paridad de espacios informativos a las distintas fuerzas políticas (no necesariamente iguales pero sí razonablemente proporcionales), y que avalen una igualdad en el tratamiento informativo que se les confiere; incluso, es necesario que existan disposiciones que prohíban puntualmente a los comunicadores mostrar sus preferencias o inducir la preferencia de los demás.

Al no haber una respuesta definitiva sobre el particular, nos encontramos ante una fórmula mixta. Un germen de heterorregulación se encuentra en el artículo 49.7 del COFIPE que atribuye al consejo General del IFE la potestad para expedir lineamientos sobre el particular, a pesar de que la misma norma determina que serán simples “sugerencias”. En el Capítulo IX del Reglamento de acceso a la Radio y la Televisión en materia electoral (artículo 64), se encuentran algunos principios adicionales dictados por la propia autoridad electoral;<sup>126</sup> mismos que están en proceso de concreción mediante los Lineamientos generales aplicables en los noticieros de radio y televisión respecto de la in-

<sup>122</sup> Sobre la radio y la televisión como servicios públicos, Cienfuegos Salgado, David, Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Compromisos derivados de la calificación como servicio público de la televisión”, *Régimen jurídico de la radio, televisión y telecomunicaciones en general. Culturas y sistemas jurídicos comparados*, Jorge Fernández Ruiz, Javier Santiago Sánchez (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 81 y ss. Rodríguez Lozano, Luis Gerardo, “Notas sobre el servicio público y la radiodifusión”, Estudios en homenaje a Marcia Muñoz de Alba Medrano, T. I, David Cienfuegos Salgado, María Carmen Macías Vázquez, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, p. 341 y ss.

<sup>123</sup> Sobre el particular, de la mayor importancia son los trabajos de Bastida Freijedo, Carbonell y López Narváez en Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la Información y Derechos Humanos. Estudios en Homenaje al*

*Maestro Mario de la Cueva*, México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 273 y ss.

<sup>124</sup> Significativas reflexiones en Carpizo, Jorge, “Los medios de comunicación masiva y el estado de Derecho, la Democracia, la Política y la Ética”, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva Serie, Año XXXII, núm. 96, septiembre-diciembre de 1999, p. 750. Igualmente, Hubert, Rudolf, “El equilibrio entre el libertinaje y el intervencionismo del Estado en el mercado mediático”, *Reforma de medios electrónicos. ¿Avances o retrocesos?*, Rudolf Hubert, Ernesto Villanueva, (coords.), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2007, p. 1 y ss.

<sup>125</sup> En este punto existe pleno acuerdo con lo sostenido por Pedro Salazar en “Par conditio”, *Folios*, México, Año II, núm. 8, noviembre-diciembre de 2007, p. 47 y ss.

<sup>126</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2008.

formación o difusión de las actividades de precampaña y campaña durante el próximo proceso electoral que se acaban de presentar ante la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión.<sup>127</sup> Por paradójico que pueda parecer, en la presentación de dichos lineamientos el Presidente del Consejo General del IFE más que recalcar la importancia de su cumplimiento, se ocupó de subrayar en reiteradas ocasiones que esos lineamientos no son vinculantes y que no existe sanción alguna por su incumplimiento. Lo anterior viene a confirmar que las empresas radiotelevisivas no se encuentran vinculada a su respeto y que las reglas sobre la cobertura informativa en materia político-electoral permanecen, sobre todo, en el ámbito de la autorregulación. Por lo apenas expresado estoy convencido que el proceso de racionalización al que me he referido necesita urgentemente sentar una regulación vinculante al respecto. Necesario es reconocer que la libertad comunicativa de las empresas de radio y televisión puede ser regulada con el objeto de tutelar las ideas, opiniones o pensamientos de todas las corrientes políticas que conviven en el país.

Al efecto hay que tener presente el ejemplo Francés, cuyo *Conseil Supérieur de l'Audiovisuel* es, por ley, el garante de asegurar el pluralismo en los servicios de radio y televisión. El Inglés, que de un entorno caracterizado por la autorregulación ha comenzado a caminar en sentido contrario mediante la expedición de la *Political Parties Elections and Referendums Act* de 2000, cuyo artículo 144 obliga a cada autoridad del sector radiotelevisivo (la BBC, la *Independent Television Commission*, entre otras) a establecer un *Code of practice* para garantizar la presencia de los candidatos en la campaña electoral y cuya reglamentación se encuentra supervisada por la *Electoral Commission*. Incluso el ejemplo español es significativo, pues el artículo 66 de la Ley Orgánica del Régimen Electoral General señala que el respeto al pluralismo político y social y la neutralidad informativa de los medios de comunicación de titularidad pública en periodo electoral será garantizada por la administración de dichos medios y por el control previsto en las leyes; y en cuyo ámbito, la Junta Electoral Central ha jugado un papel fundamental, sobre todo para ampliar el respeto de los postulados señalados a las emisoras privadas, nacionales y municipales, y además, porque ha sido un verdadero órgano rector y garante de la cobertura informativa de la radio y la televisión.<sup>128</sup>

---

<sup>127</sup> Estos lineamientos tienen su antecedente en los emitidos por la Comisión de Radiodifusión del IFE en diciembre de 2005 para el proceso electoral federal de 2006.

<sup>128</sup> Al respecto se reenvía nuevamente al trabajo de Borrello, *Par Condicio...*, *op. cit.*, p. 63 y ss.; y al de Valastro, "Parita di acceso...", *op. cit.*, p. 127 y ss.

## VII. Una única consideración conclusiva

El recorrido que se ha realizado en torno a las bases que racionalizan el nuevo sistema de comunicación política permitiría reflexiones conclusivas sobre cada uno de los elementos en que hemos dividido la exposición. Esto conduciría a abultar aún más una explicación que solamente ha tenido propósitos descriptivos.

Sin embargo, creo que la única consideración conclusiva que puede extraerse consiste en una obviedad: El nuevo sistema de comunicación deberá mostrar sus fortalezas, debilidades y omisiones en las elecciones intermedias de 2009, pero la prueba de fuego la tendrá de cara a las presidenciales de 2012.

Por lo mismo, serán los datos emanados de dichas contiendas los que confirmarán o negarán las opiniones y los análisis que hoy únicamente se sustentan en el abstracto diseño que reflejan las nuevas normas electorales y en la operación práctica que ya han empezado a tener por parte de la autoridad electoral.

Podrá considerarse que esta conclusión es irrelevante, obvia y por tanto innecesaria. Sin embargo, prefiero proceder de esta manera a aventurarme a un ejercicio de futurismo que después se arriesgue a ser contundentemente negado por la realidad efectiva. Recordemos que buena parte de las normas que se incorporaron a la Constitución con la Reforma ya se encontraban presentes en distintas fuentes de nuestro ordenamiento jurídico y que fueron las actitudes de los partidos políticos, los medios de comunicación y las autoridades electorales, las que propiciaron que el proceso electoral se desarrollara por cauces claramente contrarios al derecho establecido o, sencillamente, por senderos no regulados por él.

Espero que una vez pasadas las elecciones de 2012 podamos hacer un análisis retrospectivo y subrayar con contundencia. ¡Ahora sí, las reglas del juego fueron respetadas por todos!

# 2007: LA REFORMA DE LA DEMOCRACIA

7

El objetivo fundamental es la constitución de métodos de debate, discusión y persuasión, cada vez más éticos y racionales. Allí se encierra el problema central de lo público.

John Dewey (*The Public and its Problems*).

Calidad democrática es evitar que el dinero controle a la política.

Adam Przeworski (*Democracia y Mercado*)

## I. Reforma y discreción

En el subsuelo de la exacerbada disputa electoral mexicana del año 2006, se escenificó, simultáneamente, otra pugna, más sorda pero acaso tan grave, como aquella que testimoniamos a diario en los feroces mensajes de radio y televisión: la severa afirmación del poder de los medios de comunicación sobre campañas, candidatos y partidos.<sup>1</sup> Si la pugna protagonizada entre el Partido Acción Nacional y la Coalición por el Bien de Todos parecía determinar y agotar las contradicciones del país, abajo, con más discreción y eficacia, las empresas de los *mass media* ejercían con plenitud su poder de hecho, perfectamente conscientes de que sólo ellos podían dispensar la promesa de la visibilidad a los políticos, multiplicar la presencia de un candidato, exponer ante el gran público electoral a una figura, vetar a la otra o cancelar, por invisibilidad, las aspiraciones de otros tantos en la campaña electoral.

La enorme saña inyectada en las campañas por los propios partidos, creó la nube que impidió reconocer en toda su dimensión aquel conflicto subyacente. La tumultuaria e “indebida” asistencia al pleito electoral de organizaciones privadas como el Consejo Coordinador Empresarial, empresas como Bimbo, Jumex, Wal-Mart o la inopinada y cuidadosamente planeada intervención del Presidente Fox y otras tantas asociaciones religiosas, dispersaron el polvo que hizo casi irreconocible la rendición de los partidos ante los señores de las telecomunicaciones en esos meses difíciles.<sup>2</sup> No fue sino hasta la presentación del dictamen del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que se exhibió con crudeza la gravedad de esos hechos, casi todos ilegales. Dice el Dictamen en su famosa página 222:

“La divulgación de estos spots sin duda generan efectos negativos, que atentan en contra del principio de la libertad y equidad del voto”

<sup>1</sup> Un hecho que por lo demás no es nuevo y que ha sido estudiado por la ciencia política al menos desde los años ochenta, por ejemplo Orren, Gary R y Polsby, Nelson W., *Media and momentum: The New Hampshire Primary and Nomination Politics*, Chatman House, 1987. Thompson, John B., *El escándalo político: poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*, Paidós, Barcelona, 2001. Popper R, Karl y John Condry, *La televisión es mala maestra*, Fondo de Cultura Económica, México, 2000. Sartori, Giovanni, *Homo videns: la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998. Y Ferrajoli, Luigi, *El garantismo y la filosofía del derecho*, U. del Externado, Colombia, 2000.

<sup>2</sup> Son conocidas las visitas dispensadas, previo al proceso electoral, por los principales candidatos a la Presidencia de México, Felipe Calderón, Andrés Manuel López Obrador y Roberto Madrazo, en la casa de campo del principal dueño de la televisión mexicana. Y son conocidas las anécdotas de otros tantos candidatos y dirigentes de partidos que, tratando de catapultar y persuadir de sus propuestas refrescantes a los jefes noticiosos de los medios, recibieron como respuesta sistemática el “pase usted primero, a la caja”, a la compra de publicidad y spots, que de ese tamaño será la dimensión de cobertura en los noticieros.

### Ricardo Becerra Laguna

Obtuvo el Premio Nacional de Periodismo 2004, por el guión de la serie “México: historia de su democracia”. Fue consultor de la CEPAL y del PNUD. Presidente del Instituto de Estudios para la Transición Democrática. Actualmente es coordinador de asesores del Secretario Ejecutivo del IFE. Coautor del libro *La mecánica del cambio político en México: elecciones, partidos y reformas*. (Cal y Arena, México, 2005, 3ª ed.).



Y agrega:

“Esta Sala Superior no pasa por alto que las declaraciones analizadas del Presidente de la República, Vicente Fox Quesada, se constituyeron en un riesgo para la validez de los comicios que se califican en esta determinación que, de no haberse debilitado su posible influencia con los diversos actos y circunstancias concurrentes examinadas detenidamente, podrían haber representado un elemento mayor para considerarlas decisivas para el resultado final...”.

Esta descripción de evidencias y datos, con su carga de polarización y enfrentamiento, muchas veces reseñadas por abogados y politólogos,<sup>3</sup> nos echan en cara una conclusión que debería ser evidente: demuestran por sí mismas que el viejo formato de campaña electoral era ya impracticable. Los preceptos que le sostenían eran continuamente violados, la autoridad aparecía atada, pasmada o impotente ante el continuo arrebato ilegal de los partidos y de otros actores que nada tendrían que hacer en el escenario electoral, un modelo cada vez más despilfarrador, incapaz de modular o atenuar la polarización y al final, permisivo caldo de cultivo de rencores que, como zombis, sobreviven mucho más allá de las campañas electorales donde fueron creados.<sup>4</sup>

Fue esta complejísima trama pública la que impidió ventilar con claridad un problema crítico de la democracia mexicana: hasta qué punto se habían invertido los papeles entre los representantes y poderes constitucionales frente a los poderes fácticos. Y es esta la situación que está en el fondo de la enorme reforma política y electoral ocurrida en el año 2007.

Resulta asombroso la meticulosidad con que fue concebido y construido el cambio legal y constitucional. Cuentan sus autores,<sup>5</sup> que la idea de la reforma, en sus puntos esenciales –sacar a los partidos de las infinitas campañas mediáticas, de la carrera imparabla por conseguir de donde fuera, fondos frescos para financiar sus espasmódicas pautas y proteger a los candidatos y políticos de la compulsión mediática– fue planteada sobre una mesa de negociación desde diciembre del 2006. Los tres grandes partidos políticos de México (PAN, PRD y PRI) que provenían de un porfiado conflicto electoral y que todavía entonces alargaba su sombra hacia el futuro, no obstante, pudieron mantener durante meses la discreción, una conversación provechosa y un compromiso para cambiar el *status quo* de la política nacional.

Asombra, digo, que durante el interregno negociador, no hubiera fuga, quebrantos o deserciones. Aunque esas fuerzas políticas vivían agraviadas entre sí y desarrollaban su negociación bajo la permanente tentación de abjurar del acuerdo y presentarse ante los propios medios, como fieles defensores del modelo libérrimo y dispendioso de campaña electoral. El dato sorprendente es, precisamente, que no lo hicieron.

¿Cuál fue el cemento que llevó a un acuerdo tan resistente? Quizás la obstinación frente a un poder impuesto; quizás el hartazgo, el hecho de que esos partidos y esos políticos profesionales repararon por fin de su propia captura sistémica que los hacía simultáneamente transferir más y más dinero a las empresas electrónicas en el transcurso de sus campañas, abandonar la agenda de la reforma de los medios de comunicación e incluso, aprobar leyes o decretos al gusto de los grandes consorcios aunque no se correspondiese en absoluto con los programas de sus parti-

<sup>3</sup> Véase por ejemplo Peschard, Jacqueline, *2 de julio: reflexiones y alternativas*, UNAM, México, 2007; Salazar, Pedro, “Un dictamen controvertido, pero convincente” en *Nexos*, Núm. 346, Noviembre 2006.

<sup>4</sup> El propio ex presidente del IFE, Luis Carlos Ugalde expuso las frecuentes tensiones a las que se enfrentó la autoridad electoral en el 2006 como producto del “modelo liberal” de campañas, “Los dilemas del árbitro”, *Nexos*, Núm. 347, noviembre 2006.

<sup>5</sup> Revista *Voz y Voto*, núm. 180, abril de 2008.

dos ni con sus convicciones. En otras palabras: la intuición de que en ese formato de campaña, los partidos políticos habían dejado de ser los protagonistas para convertirse en pieza subordinada a los poderes de hecho.

Hasta bien entrado el año 2007, pocos creían posible una reforma en esa dirección y con esa profundidad. Se hablaba de transparencia en los partidos, de la reelección legislativa, del calendario electoral, del cambio entre los Consejeros del IFE, de mayores atribuciones para la fiscalización, temas todos importantes pero que no aludían ni lejanamente al meollo de la principal deformación de la democracia en México, es decir, la absoluta gravitación de los medios de comunicación sobre la formación de la representación política, las campañas electorales y su encarecimiento concomitante e imparable. Pero resulta que la reforma se produjo y llegó a corregir una agenda electoral y gubernativa que parecía estancada en su propio derroche y sus propios agravios.

Es asombroso también el parangón histórico. Cuenta John K. Galbraith que la más importante reforma estructural estadounidense del siglo XX (en los años 30), ocurrió más o menos así, en medio de la discreción: “La elección de Franklin D. Roosevelt en su primer periodo presidencial, sucedió merced a lo que podíamos llamar, un ejercicio de circunspección política... con abundantes garantías previas de que en la práctica no iban a cambiar mucho las cosas... Pero el programa del *New Deal* significaba una afectación importante para los intereses y los prejuicios de los acaudalados: restarles posibilidades para determinar las condiciones de la política económica y su influencia en las elecciones”.<sup>6</sup>

Para salir de la Gran Depresión, Roosevelt, el Congreso estadounidense y varios valerosos economistas y políticos emprendieron una operación mayor para construir el estado de Bienestar. La idea era resquebrajar las clientelas dependientes de las dádivas de las corporaciones (y de las mafias) y universalizar los derechos económicos, mediante una reforma fiscal y una vasta creación de protección social.

La moraleja es inequívoca: en ocasiones críticas, el Estado y sus órganos constitucionales deben aislarse de los intereses más crudos para, simplemente, salvar a la democracia del apetito de sus principales beneficiarios. Así comenzó el periodo de mayor prosperidad de E.U.A. y así comienza –quizás– una nueva edad de la democracia mexicana. Justo porque por primera vez, los poderes constitucionales han intentado una contención legítima y legal, a los poderes de hecho.

---

<sup>6</sup> J. K. Galbraith, *La cultura de la satisfacción*, Ariel, 2000, p. 17.

## II. *Non vidi, ergo non est*

Pero revisamos los antecedentes. La última gran reforma electoral había ocurrido en el año de 1996 y había solucionado los problemas más importantes de la financiación, la competitividad y la equidad entre los partidos políticos; reconoció la debilidad con la que enfrentaban a la descomunal maquinaria del partido entonces hegemónico y, aumentando radicalmente los recursos públicos, contribuyó a la consolidación del sistema de partidos.<sup>7</sup> Por primera vez, desde la Constitución, se instruyó una pauta general que dibujó un “modelo de financiamiento”<sup>8</sup> a los partidos con tres objetivos centrales:

1. Plena supremacía del financiamiento público sobre el financiamiento privado;
2. equilibrar la competencia durante las campañas merced a una distribución equitativa de los recursos públicos, y
3. posibilitar un examen más incisivo y profundo de las estructuras contables (gracias a ellas, México vivió los episodios de rendición de cuentas y sanción documentada más importantes en la historia de las elecciones en el mundo: Pemexgate y Amigos de Fox).<sup>9</sup>

Si medimos la pertinencia o el éxito de la reforma por lo que ella se propuso y por lo que logró, la de 1996 debe ser juzgada positivamente, pues casi todos sus objetivos fueron claramente resueltos, colocando al sistema electoral y al sistema de partidos en un carril radicalmente nuevo, abierto y competitivo. Sin embargo “toda solución viene preñada de nuevos problemas” y al cabo de muy poco tiempo emergieron demonios imprevistos y procesos que de plano, no podían prever sus creadores.

La competencia democrática de México se adulteró a unos años de nacida porque se trasladó y se hizo completamente dependiente de los grandes medios de comunicación electrónica, lo que a su vez desató un buen número de patologías políticas:

1. El encarecimiento imparable de las campañas;
2. un debate político enanizado bajo la forma de mensajes con escaso contenido y cada vez más agresivos;
3. una pendiente que obliga a los partidos y candidatos a lanzarse cada tres años en busca de más y más dinero —no importa a quien se solicite o quien lo otorgue— para costear sus largas contiendas, lo que parapeta los incentivos para una evasión sistémica de la ley;
4. el condicionamiento de los actores a una compra masiva de tiempos y pautas en radio o televisión, para garantizar la aparición en espacios noticiosos, es decir, para “existir” ante el electorado, y lo peor;
5. la rendición del Estado a los intereses de los consorcios de los medios, subordinación que llegó al extremo de la emisión de normas a modo,

---

<sup>7</sup> La lógica de esa decisión partía de reconocer que el PRI, como maquinaria cuasiestatal, se sostenía merced a un monto financiero mucho mayor que el del resto de los partidos. El aumento de recursos públicos, que en 1996 multiplicó por cinco la bolsa de distribución, tenía la doble intención de que el PRI ya no recibiese recursos bajo cuerda desde el propio Estado, sino mediante una fórmula legal predeterminada y conocida; al mismo tiempo el resto de organizaciones recibía una cantidad mucho mayor para equilibrar la competencia general en el sistema de partidos.

<sup>8</sup> Véase, Becerra, Salazar, Woldenberg, “El modelo de financiación de los partidos políticos en México”, en *La financiación de la política en Iberoamérica*, IIDH-CAPEL, Costa Rica, 1999.

<sup>9</sup> Véase, Córdova, Lorenzo y Murayama, *Ciro, Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006.

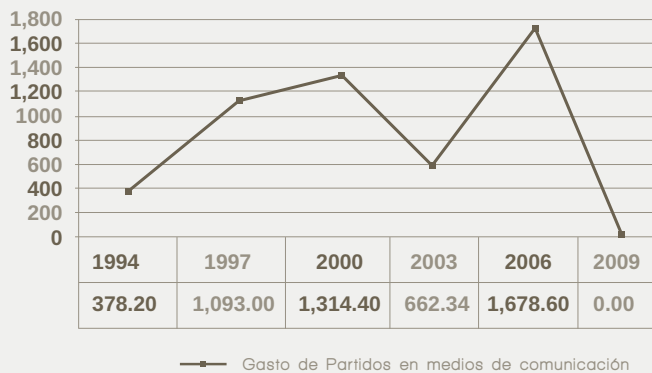
<sup>10</sup> Para una rigurosa reconstrucción de estos hechos, véase: Trejo, Raúl, *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*, Cal y Arena, México, 2004.

ajustadas a los planes de expansión y negocio de los corporativos; la anuencia de actos ilegales promovidos por los dueños de las cadenas televisivas e incluso; la emisión de decretos inopinados, que hicieron retroceder la propia posición estatal en el espacio mediático.<sup>10</sup>

Para los primeros años del siglo XXI, el escenario democrático mexicano ya había aterrizado en el planeta que tanto preocupa a Giovanni Sartori: “La televisión condiciona fuertemente el proceso electoral, ya sea en la elección de los candidatos, bien en su modo de plantear la batalla electoral o en la forma de ayudar a vencer al vencedor. Además, la televisión condiciona, o puede condicionar, fuertemente al gobierno, es decir, las decisiones de gobierno: lo que un gobierno puede y no puede hacer, o decidir lo que va a hacer”.<sup>11</sup>

Así, los partidos se transmutaron en ingentes proveedores de recursos públicos a las empresas de televisión y radio (véase el cuadro 1).

**Cuadro 1**  
**Evolución del gasto de Partidos en medios de comunicación durante las campañas políticas en radio y televisión (millones de pesos de 2002)**



Desde 1997, el año 2000, 2003 y 2006, el flujo de dinero del erario, vía partidos políticos, a las grandes compañías de los medios de comunicación no cesó de crecer, hasta representar ganancias equiparables a las de una transmisión local del mundial de fútbol o de las Olimpiadas,<sup>12</sup> con la diferencia que las competencias deportivas ocurren cada cuatro años –las campañas electorales, cada tres–. Así las cosas, el viejo “modelo de campaña” acabó poniendo en el centro a los medios de comunicación porque ellos eran los beneficiarios monetarios absolutos y porque los convirtió en demiurgos o verdugos de candidatos, de partidos incluso, y por esa vía, les fue dado un enorme poder más allá del económico, para concentrar un nuevo tipo de poder político.

<sup>11</sup> Sartori, Giovanni, *Homo videns; la sociedad teledirigida*, Taurus, Madrid, 1998, pp. 66 y 67.

<sup>12</sup> Una nota de la página financiera de *Reforma*, debida a la periodista Gabriela Cabrera (09/agosto/08) recoge los siguientes datos: “Mientras que en el último campeonato mundial de fútbol, Alemania 2006, los ingresos de TV Azteca y Televisa juntas, fueron alrededor de 131 millones de dólares, los Juegos Olímpicos de China dejarán poco más de 40 millones de dólares”... “Para analistas de medios, el fútbol es el único negocio rentable que les queda a las televisoras, después de perder el correspondiente a las campañas electorales. ‘No hay como el fútbol y las campañas políticas, aunque esto último ya no lo tienen; con la reforma, fue un golpe’, afirmó Raúl Ochoa, analista de Scotiabank”. El consultor tiene razón: los gastos reportados por el conjunto de partidos políticos en la elección federal del 2006 asciende a \$1,973 millones 972,536 pesos, es decir, 186 millones 223,824.15 dólares (al tipo de cambio de 2006). Y aunque no todo este dinero fue facturado por Televisa y TV Azteca, es muy probable que sus ingresos por la campaña electoral hayan superado los 130 millones que les reportó el mundial de fútbol. Lo que es más: según las revisiones del gasto de campaña de 2006, las tres principales fuerzas políticas de México pagaron efectivamente 1,278.6 millones de pesos para promover a sus candidatos sólo en televisión. Un dato curioso y paradójico: según la revisión de la Comisión de Fiscalización del IFE, las fuerzas políticas que más tiempo estuvieron al aire fueron justamente las que quedaron en segundo y tercer lugar.

Por eso, tiene tanta importancia la Reforma Electoral ocurrida en el año 2007. Constituye una auténtica reforma del Estado, no solamente porque representa un gran acuerdo de las principales fuerzas políticas de México en el Congreso de la Unión (y que resultó tanto más saludable luego del periodo de aguda confrontación postelectoral); no sólo porque corrige las deformidades principales de la democracia moderna, sino también y sobre todo, porque más allá de partidos y de políticos, constituye un esfuerzo por emancipar a la política –a secas– del ceñido formato impuesto por la “mediocracia”. No es equivocado decir entonces, que la Reforma Electoral resultó mucho más que electoral, pues constituye un acomodo completamente nuevo entre los poderes del Estado y los poderes de hecho, y en esa medida se erige como una auténtica reforma de la democracia en México.

### III. Del veneno y sus consecuencias

Nos está haciendo falta un estudio riguroso sobre la cultura política que se incubó en las placentas de la competencia mediática; pero ya Ronald Dworkin nos ha recordado que también en las campañas electorales, es inseparable el medio del mensaje y que con frecuencia el mensaje es determinado por el medio: “Si la justicia de una elección depende de la naturaleza del debate que precede al voto, las personas deben poder elegir, asimismo la forma del debate del cuál extraen sus conclusiones y su preferencia electoral”.<sup>13</sup> Para Dworkin, “El Congreso debería crear y financiar dos canales públicos de retransmisiones especiales para ofrecer una cobertura electoral permanente... Estas cadenas deberían someterse a severas limitaciones de igualdad de tiempo y equidad de las coberturas, pero libres para desarrollar sus propios programas de noticias, boletines, *talk shows* y análisis”. Es muy notable que uno de los principales teóricos del derecho contemporáneo haga sugerencias como ésta en el corazón de la democracia menos regulada del planeta: “El gasto total en radio y televisión por parte de un candidato o en su nombre debería limitarse estrictamente, con independencia del origen de sus fondos” y remata, como medida imprescindible: “La publicidad política en la forma en que la conocemos debería prohibirse en todas las cadenas a no ser que esté sujeta a las siguientes regulaciones: el anuncio debe durar cuando menos tres minutos, de los cuáles, al menos dos minutos deben consistir en que un candidato a ocupar un cargo... hable directamente a la cámara” (pp. 190, 191 y 193).

Desde su “Virtud Soberana”, Dworkin ha insistido que en buena medida, la forma que asume la campaña electoral determina su contenido, posibilita ciertas estrategias y cancela otras, fomenta un tipo de discurso político o inhibe posturas alternativas. A mi modo de ver, en el año 2006 presenciamos la contienda electoral más negativa de toda nuestra corta historia democrática (incluyendo la campaña de 1988),<sup>14</sup> pero la frenética

---

<sup>13</sup> Dworkin, Ronald, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Barcelona, 2008, p. 193.

<sup>14</sup> El Consejero Arturo Sánchez del IFE, calcula que de los millones de spots propalados entonces por partidos, entre el 24% y el 15% fueron ideados expresamente para vilipendiar al adversario. Y aunque el repertorio de insultos está aún lejos de las proporciones que alcanza en los EU (75%-60%), el ejemplo federal fue rápida y ferozmente remedado en las campañas locales de nuestro país, donde el nivel de “negatividad” llegó al extremo.

adquisición de spots tuvo mucho que ver en el crecimiento imparable de su inquina y brusquedad.

Desde el año 2003 ya era un hecho reconocido, incluso por las autoridades electorales, el bajo nivel de las campañas, pero aquello no era más que un tímido prolegómeno del porvenir, mucho más amargo y de peores consecuencias. Los ataques personales y las denigraciones sumarias dominaron la pantalla, la radio y la “recordación de la audiencia” en aquel año y fueron emitidas por todos los partidos. Y si bien es cierto que tales spots no supusieron ninguna novedad para México, lo relevante consiste en que antes eran periféricos, patrimonio de algunos políticos o publicistas, o emisiones puntuales para una coyuntura localizada. Lo relevante en 2006, insisto, es que se convirtieron en norma teóricamente legítima, utilizable desde el inicio y hasta el fin de la campaña, como estrategia pensada explícitamente para inyectar miedos, odios, fobias y convulsionar a la opinión pública.<sup>15</sup>

Los primeros análisis publicados, escudriñaron lo ocurrido en los E.U. En un estudio dirigido por Pierre Rosanvallon, en 2004, y auspiciado por el Centro de Investigaciones Políticas, Raymond Aron se asegura que: “A principios de los años ochenta, los mensajes negativos constituían el 20% del conjunto. En 1988 se franqueó este umbral con motivo de la elección de George Bush padre, alcanzándose un índice del 50%. Una simple vista panorámica de las cadenas de televisión muestra que ahora (es decir, en 2004) está muy por encima de esta cifra: al menos dos tercios de los anuncios se basan en el descrédito del adversario”.

En E.U. el 80% de los gastos de las asociaciones “independientes” están dedicados a denigrar al adversario. Es más: son grupos que se crean con ese puro fin, “hacer el trabajo sucio” del candidato afín, lo que protege a su partido y le permite desplegar mensajes

especialmente virulentos. El mismo estilo se reproduce y tropicaliza en España, Italia, Brasil, Perú y México.

Así, podemos evaluar los efectos reales y duraderos de ese tipo de campañas (y que fueron estudiados sistemáticamente en el Instituto Raymond Aron, por Pierre Rosanvallon):<sup>16</sup>

1. Las campañas negativas condensan la opinión y reducen el razonamiento del elector, pues el adversario resume lo peor de la política. Lo más importante es impedir el avance del contrincante político.
2. La denigración tiene efectos asimétricos. Llevan las de perder el o los candidatos opositores, pues si las opciones son tan malas o riesgosas, desde el punto de vista del receptor del mensaje, siempre será mejor refugiarse en el malo conocido.
3. Lo peor es la conclusión masiva del electorado, pues frente al espectáculo poco edificante de vilipendios que estallan en todas direcciones, el elector concluye que “la política es una porquería”, lo que decepciona y desmoviliza a una gran cantidad de ciudadanos. No es casualidad, dice Rosanvallon, que la era de las campañas negativas coincida con el periodo de la menor participación electoral de los estadounidenses.
4. Y finalmente, apuntamos nosotros, las heridas y la descomposición que dejan. Si las campañas no son otra cosa que lapsos alborozados por injurias, al terminar, la posibilidad de recomposición se desvanece; el o los derrotados difícilmente aceptan diálogo, colaboración o acuerdo con quienes trabaron un largo episodio de escarnios mutuos y públicos. Una vez que se conoce el resultado electoral, los partidos y los candidatos,

<sup>15</sup> El fenómeno es tan serio, se haya tan difuminado en las democracias modernas —Estados Unidos, Inglaterra, España, Perú o Brasil— que la ciencia política lo estudia ya como un objeto de estudio en sí mismo y le ha dadoun nombre: negative politics, o mejor, poison politics (política del veneno). Un interesante análisis acerca de la teorización y generalización de las campañas negativas se encuentra en Jan Reid, Lou Dubose and Cannon, Carl, *Boy Genius: Karl Rove, the Brains*

*Behind the Remarkable Political Triumph of George W. Bush*, Paperback 2003, 256 pp. La literatura es muy abundante pero sobresale el profesor John Geer, *In Defense of Negativity*, University of Chicago Press, 2007. Un punto de vista distinto y no tan lejano para México ha sido expuesto recientemente por José María Maravall, “Las estrategias de crispación bajo Felipe González y Zapatero”, *Claves de Razón Práctica*, núm. 184, Madrid, julio-agosto de 2008.

<sup>16</sup> *El País*, Madrid, 5 de octubre de 2004.



vencedores o derrotados (bañados por la deyección de la propaganda negra), no se sentarán a tomar el té con su adversario y es difícil que vuelvan a una vida política “normal”. Las palabras pesan, los insultos dejan heridas o incluso destruyen personalidades y ponen en movimiento una mecánica de desquite que no se queda en el círculo elitista de los políticos profesionales. Más abajo, en las bases de militantes, entre los líderes menos rutilantes, entre opinadores y votantes, el odio se larva, se nutre a sí mismo, y se vuelve un elemento permanente de la vida pública.

El fenómeno se vuelve todavía más insidioso en nuestro caso, pues el poder y la representación nacional están distribuidos entre tres (al menos) en las condiciones inflamables del presidencialismo; en tal escenario el acuerdo no sólo es una buena práctica democrática, sino una urgencia vital para poder gobernar. De tal suerte, la apuesta mefítica por ganar mediante la campaña negativa se vuelve contra sus beneficiarios, pues refuerza la conducta de los enemigos sistemáticos, ennegrece su propia gestión y en esa atmósfera, se complican todos los días a su gobierno. En cierta medida, el clima y el talante del debate público de México de los últimos años, tiene su origen en el derroche tóxico vertido en las campañas mediáticas.<sup>17</sup> Por eso –entre otras buenas razones– resulta pertinente la nueva disposición de la Constitución para el modelo de campaña electoral que quiere erigir en México: colocar una mojonera al concono, como un intento de recomponer las relaciones y el debate político.

## IV. El antídoto constitucional: un nuevo modelo de campaña electoral

En la exposición de motivos del dictamen que modificó la constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 2007, se establecen tres ejes maestros que vertebran toda la obra reformista:

- a) Disminuir en forma significativa el gasto de campañas electorales;
- b) Fortalecer las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales, y
- c) Diseñar un nuevo modelo de comunicación entre la sociedad y partidos.

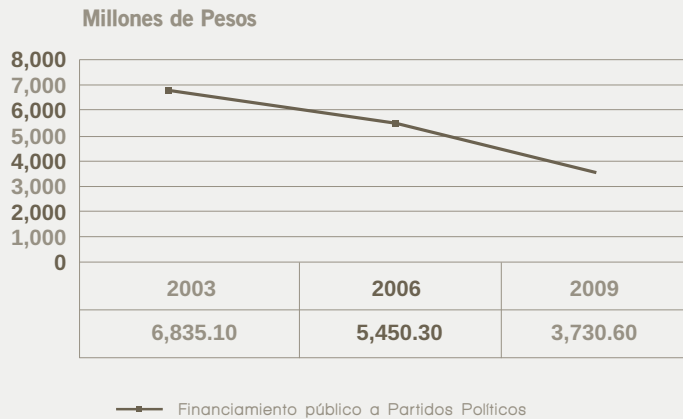
---

<sup>17</sup> Un estudio preliminar sobre los efectos de las campañas negativas sobre la gobernabilidad democrática se encuentra en *Derrota pero no fracaso: la estrategia de la crispación*, Informe sobre la democracia en España 2008, Fundación Alternativas, Madrid, 2008.

En el cuadro 2 es posible mensurar el impacto que la reforma supone en el costo de las campañas electorales mexicanas y en el financiamiento de los partidos políticos: de casi 7 mil millones de financiamiento público otorgado en el 2003 se transita a 3 mil 730, un 45 por ciento menor para campañas intermedias. (véase el cuadro 2)



**Cuadro 2**  
**El presupuesto de los Partidos Políticos desciende gracias a la reforma electoral**



Además, la nueva base constitucional (III del artículo 41), establece las obligaciones del Instituto Federal Electoral para diseñar un complejo entramado de medidas reglamentarias, organizativas y tecnológicas que en conjunto y de manera coherente conforman un “Modelo de administración y verificación de los tiempos oficiales de radio y televisión”.<sup>18</sup> El mandato constitucional puede sintetizarse en los siguientes puntos:

1. Se eleva a nivel constitucional (artículo sexto) el derecho de réplica.
2. El IFE se convierte en el administrador del 12 por ciento de los tiempos del Estado para la comunicación política en todo momento (electoral y no electoral).
3. Toda propaganda o promoción electoral en radio y televisión debe cursar por los tiempos del Estado y por lo tanto, queda prohibido contratar o adquirir espacios para transmitir mensajes con fines electorales.
4. Se establecen las reglas de asignación del tiempo en medios electrónicos para que el IFE, en su nueva calidad de autoridad nacional, administre esos tiempos para sus propios fines, los de otras autoridades electorales, federal y locales y sobre todo, para atender el derecho de los partidos políticos al acceso de la radio y la televisión.
5. Se regulan por primera vez los procesos de precampañas; se establecen nuevas reglas para las precampañas y campañas electorales federales y locales en cada una de las 32 entidades federativas.
6. Se reducen de modo significativo los tiempos de campañas electorales.
7. Se suspende la propaganda gubernamental durante periodos de campaña.

<sup>18</sup> Dictamen de la Cámara de Senadores, septiembre, 2007.

8. Se prohíbe la difusión de propaganda electoral, en la cual los partidos políticos echen mano de expresiones denigratorias o difamatorias a candidatos o partidos.
9. Se mandata al IFE a realizar una verificación a las señales de radio y televisión, durante las campañas, para comprobar el cumplimiento de la efectiva emisión de pautas en los términos de ley.
10. Se prohíbe que actores ajenos al proceso electoral (personas físicas o morales) incidan en las campañas electorales y sus resultados.
11. Se ordena el despliegue de un monitoreo de los programas con contenidos noticiosos para verificar su apego a los principios de libertad, equidad y responsabilidad social.

Los resultados de esta evaluación quincenal serán publicitados en los mismos canales electrónicos que son monitoreados.

Todo lo cual constituye un reto de "implementación" de grandes dimensiones y de una complejidad inédita para la historia electoral de México. Y todo ello debe ser construido y puesto en marcha para el proceso electoral federal del año 2009.

La complejidad parte de la multiplicación de nuevos "sujetos regulados" que deben establecer coordinación y acatar las disposiciones de IFE. Si antes, el propio IFE se erigía en plena autoridad para los partidos políticos nacionales, para las agrupaciones políticas nacionales y para los observadores electorales, a partir de la reforma su universo de regulación se amplía a:

- Aspirantes, candidatos y precandidatos a cargos de elección popular.
- Concesionarios y permisionarios de los medios electrónicos.
- Las autoridades electorales locales (Institutos, Comisiones, Tribunales, incluyendo el federal).
- Los gobiernos y las instituciones públicas del país que realizan incursiones en los medios masivos.
- Los particulares o los grupos que intervengan (o quieran intervenir) en la contienda política mediática.
- Los notarios públicos del país.

Pero la complejidad deriva, también, de las tareas estrictamente técnicas que señala la Constitución y

que imprimen a su tarea, un alto grado de dificultad:

- Recibir las propuestas, determinar, gestionar y otorgar, directamente, los espacios y tiempos electrónicos a los partidos políticos nacionales durante todo el año (ocho en los comicios de 2009), sea en tiempos electorales o en tiempos no electorales.
- Entregar las pautas de transmisión a miles de concesionarios y permisionarios de medios de comunicación electrónica (estaciones y frecuencias) a nivel nacional y a nivel estatal.
- Verificar que dichos concesionarios y permisionarios cumplan puntualmente con su obligación, o sea, realizar un seguimiento estratégico de las miles de frecuencias que se transmiten en México.
- Recibir las propuestas, determinar, gestionar y otorgar, directamente, los espacios y tiempos electrónicos que deban emitir las autoridades electorales locales del país en tiempos regulares o durante las campañas que ellas implementen.
- Vigilar que los gobiernos (del ámbito federal, estatal y municipal) respeten los "periodos de veda" de propaganda de su administración.
- Vigilar mediante monitoreos, que nadie más que los partidos emitan mensajes electrónicos, políticos y electorales, durante las campañas, en todo el territorio nacional.
- Adicionalmente: proponer a los noticieros de radio y televisión una serie de lineamientos para el tratamiento equitativo y objetivo de los contendientes electorales.
- Publicar de modo periódico, los comportamientos efectivos de esos espacios de noticias.

Y siguiendo la pauta constitucional, el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (en su Título tercero, desde el artículo 48 hasta el 92), obliga a que el IFE asuma trabajos que constituyen novedades absolutamente desconocidas en su historia y que por eso, a riesgo de ser reiterativo, vale la pena subrayar:

1. El IFE "toma" la octava parte del tiempo que por ley le corresponde al Estado, para que por su cauce, se desarrolle la comunicación política y electoral nacional, permanentemente.

2. Así, el IFE se transforma en un “surtidor universal” de programas y promocionales para toda estación de radio y televisión que opere en México.
3. Se expande y multiplica el ámbito del monitoreo: no sólo se trata de verificar el comportamiento de noticieros electrónicos (cosa que ya hacía la autoridad electoral), sino del cumplimiento de las pautas por parte de los medios (a qué hora debe difundirse el promocional, qué horarios de transmisión deben reservar miles de estaciones) y además, identificar el respeto al periodo de veda por parte de los gobiernos y por si fuera poco, impedir la intromisión de terceros en las campañas electorales.
4. Se abre un nuevo campo obligatorio de colaboración y asistencia con 32 autoridades electorales locales, respetando la mutua autonomía para la vigilancia de la ley, la determinación de pautas, la comunicación en caso de detectar infracción, etcétera.
5. Se inaugura un nuevo procedimiento, extraordinariamente perentorio, para desahogar en plazos muy cortos, las denuncias que los partidos políticos o las instituciones electorales interpongan en materia de radio y televisión.
6. Se obliga al IFE a organizar y propiciar obligatoriamente los debates entre candidatos registrados para las elecciones federales.

Esta suma de nuevos “sujetos regulados”, de decenas de medidas normativas y de un despliegue tecnológico sin precedente constituyen un “nuevo modelo de competencia política” en México. Las consecuencias más ostensibles que cambiarán de modo duradero el rostro de la disputa por el poder en México, son cuatro:

1. Se abarata el costo de las campañas políticas para hacerlo calculable y previsible desde el comienzo. Las campañas políticas ya no pueden transferir recursos a los consorcios privados o públicos de radio y televisión y quedan depositadas completamente en los tiempos del Estado.
2. En definitiva coloca un marco de acceso a medios electrónicos sin posibilidad de alteración. La Constitución ha construido un formato rígido, predeterminado, de competencia mediática. La equidad, tal y como se define en la ley, queda así garantizada.
3. Cierra las posibilidades para que organismos o individuos que no forman parte de un partido, asistan a la contienda electoral, sólo durante las semanas que dura la contienda. La definición es palmaria: las elecciones en México, son protagonizadas por los partidos políticos.
4. La celebración de los debates (que han sido momentos definitivos en varias elecciones federales) dejan de ser opcionales, parte de la estrategia de un partido, y se vuelven un expediente obligatorio, un episodio ineludible para cualquier candidato.

Como es fácil de ver, todos estos aspectos atienden al núcleo del litigio postelectoral en México en el año 2006. Puede decirse, incluso, que

<sup>19</sup> Los mandatos constitucionales reseñados hasta aquí, se doblan en un buen número de actividades particulares que el IFE debe cumplir. Una lista exhaustiva es: 1) garantizar a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión; 2) constituir el Comité de Radio y TV del IFE; 3) establecer las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, tanto durante los periodos que comprendan los procesos electorales como fuera de ellos; 4) enviar materiales de audio y video a los concesionarios de radio y televisión; 5) elaborar el catálogo y mapa de coberturas de todas las estaciones de radio y canales de televisión, así como su alcance efectivo, incorporando la información de la población comprendida por la cobertura en la entidad federativa de que se trate, con la colaboración de las autoridades federales; 6) aprobar el tiempo de radio y televisión que requiera el Tribunal Electoral en periodos de precampaña y campaña; 7) verificar el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe el propio Instituto, así como de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión; 8) supervisar que en ningún momento los partidos políticos puedan contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión; 9) poner a disposición de los partidos políticos nacionales en conjunto, 18 minutos diarios en cada estación de radio y TV; 10) supervisar que los dirigentes y afiliados a un partido político, o algún ciudadano puedan contratar o adquirir tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión para su promoción personal con fines electorales; 11) vigilar que ninguna persona física o moral, ni a título propio ni por cuenta de terceros, pueda contratar propaganda en radio y/o televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular; 12) ordenar la suspensión inmediata de propaganda política o electoral en radio y televisión si resulta violatoria a la ley electoral; 13) atender las quejas y denuncias por la violación a las normas y en su caso, determinar las sanciones; 14) monitorear los contenidos de programas de radio y televisión que difundan información de precampañas y campañas electorales. 15) hacer públicos los resultados, por lo menos cada quince días, a través de los tiempos destinados a la comunicación social del propio Instituto y en los medios informativos que determine el IFE; 16) hacer del conocimiento público las estaciones de radio y canales de televisión que participarán en la cobertura de las elecciones locales; 17) recibir de las autoridades electorales locales los materiales con los mensajes que les correspondan a ellas y a los partidos políticos en radio y TV; 18) determinar el tiempo en radio y televisión que se asignará a las autoridades electorales locales, conforme a su solicitud; 19) destinar para las campañas locales de los partidos políticos quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV de cobertura local, en caso de que coincidan con la elección federal; 20) poner a disposición de la autoridad electoral administrativa, en la entidad de que se trate, 12 minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión (jornada federal y local distintas); 21) asignar 18 minutos diarios en cada estación de radio y canal de TV de cobertura local de acuerdo con las pautas propuestas por las autoridades electorales competentes; 22) determinar, en elecciones extraordinarias, la cobertura territorial y el tiempo que se destinará a los partidos políticos, atendiendo a los criterios establecidos en el capítulo primero, título tercero del Libro segundo del COFIPE; 23) coordinar la realización de dos debates entre los candidatos registrados para Presidente, conforme a lo que determine el Consejo General; 24) difundir los debates. Las señales de radio y TV que el IFE genere podrán ser utilizadas, en vivo, en forma gratuita, por los demás concesionarios y permisionarios de radio y TV.

en materia de medios de comunicación, se encuentra el núcleo más esencial del cambio electoral, legal y constitucional, de los años 2007 y 2008.<sup>19</sup>

Además, el nuevo libro séptimo introducido al Código Federal Electoral (artículos 340 al 355), define las conductas sancionables y desarrolla pormenorizadamente los castigos y multas para cada sujeto caso. En materia de comunicación electrónica se sanciona a:

- Los partidos políticos (el incumplimiento a sus obligaciones como entidad de interés público; la difusión de propaganda denigratoria o calumniosa; la compra de espacios en radio y televisión, etcétera).
- Los aspirantes, precandidatos y candidatos (realizar actos anticipados de campaña; la compra de espacios electrónicos).
- Los ciudadanos, dirigentes y afiliados a partidos o cualquier persona física o moral (contratar propaganda en radio y TV dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos o de candidatos a cargos de elección popular).
- Las autoridades o servidores públicos (difusión de propaganda gubernamental durante las campañas; incumplimiento del artículo 134 constitucional, que evita la promoción político-electoral de servidores públicos mediante los recursos públicos).
- Concesionarios y permisionarios de radio y TV (la venta de tiempo en sus frecuencias y estaciones para desplegar campañas políticas; difusión de propaganda, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE; el incumplimiento en la transmisión de los partidos y autoridades electorales).

La intención constitucional es pues, absoluta y tajante: los verbos comprar y vender espacios electrónicos han sido expulsados de la competencia electoral en México y queda prohibido desarrollar, desde el servicio público, una campaña encubierta con el dinero de todos.

**LA LIBERTAD  
DE EXPRESIÓN  
Y LOS LÍMITES IMPUESTOS  
POR LA REFORMA  
DEL ARTÍCULO 41 CONSTITUCIONAL.  
ASPECTOS PROBLEMÁTICOS**

**8**

## Introducción

En la tradición liberal el papel de la libertad de expresión y particularmente la libertad de expresión política ha sido central para entender los logros del liberalismo y de la democracia.

La exigencia de respetar al individuo pasa por respetar su libertad de conciencia y de expresión. En un sistema democrático-representativo las libertades de participación política que incluyen la libertad de asociación, de expresión, de prensa, de información, de voto y de acceso a los cargos públicos son esenciales para garantizar que los ciudadanos se conviertan en actores activos en la formación y elección del gobierno que represente los intereses de la mayoría y donde las minorías sean respetadas y logren participar como oposición en las instancias legislativas, o incluso en el gobierno.

Ha sido un lugar común en la tradición liberal asumir que la libertad es un valor intrínseco que tiene que protegerse y que toda restricción es, *prima facie*, ilegítima, es decir, que cualquier restricción que quiera hacerse a la libertad tiene que justificarse por medio de razones poderosas. Sin embargo, esta idea choca con nuestra intuición de que algunas libertades son más importantes que otras, y que incluso algunas libertades son de poca importancia. Esta intuición nos conduce a pensar que lo que puede contar como una restricción a la libertad o como negación de la libertad dependerá de qué libertad se esté afectando, puesto que no cualquier afectación de la libertad se convierte en algo grave, o al menos que no todas las afectaciones tendrían la misma importancia. Algunas cuestiones filosóficas que se asoman y trataremos de revisarlas aunque no podremos hacerlo con la profundidad que merecen. Los ataques, objeciones y polémicas que ha originado la reforma en materia de medios de comunicación presuponen una serie de razones e ideas bajo las cuales se justifica la libertad de expresión política y que sirven para determinar qué se entiende por una restricción (legítima) y qué por una violación de dicha libertad. Revisaremos algunas de estas ideas para considerar si tal justificación existe o no y si los argumentos que se esgrimen en contra de la reforma, en este punto, son fundados.

Recordemos antes de continuar que la Reforma constitucional del artículo 41 establece en su fracción III nuevas reglas para que los partidos políticos accedan a los medios de comunicación. Entre estas reglas se establece el control del IFE del tiempo que se contrate por parte de los partidos políticos en radio y televisión. Las nuevas reglas sujetan a estos medios de comunicación a transmitir 48 minutos diarios desde el inicio de las precampañas y hasta el inicio de la campaña en un horario que va de las 6 de la mañana hasta la medianoche. Los partidos tendrán derecho a usar de ese tiempo conforme a un criterio proporcional que se calcula sobre una base igualitaria del 30% del tiempo disponible y el resto se

### Juan Antonio Cruz Parcero

---

Doctor en Derecho por la Universidad de Alicante, España. Investigador del Instituto de Investigaciones Filosóficas de la UNAM, profesor del Posgrado de Derecho y en la Facultad de Filosofía. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Director adjunto de la revista *Isonomía*. *Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*. Autor de *El lenguaje de los derechos* y *El concepto de derecho subjetivo*.

asigna calculando el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales. Para los partidos políticos queda prohibido contratar por sí o a través de terceros tiempo en radio y televisión. También queda prohibido para cualquier tercero, persona física o moral, adquirir tiempo en tales medios para propaganda política y queda prohibida la transmisión en territorio nacional de mensajes electorales contratados en el extranjero. Otra limitación que establece la nueva reforma se encuentra en el apartado C del referido artículo 41. Ahí se establece que en la propaganda política o electoral que difundan los partidos se deberán abstener de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Por lo que a este trabajo concierne nos ocuparemos únicamente de la prohibición de contratar propaganda política y de la prohibición de usar expresiones que denigren o que resulten calumniosas.

Algunos partidos políticos, asociaciones empresariales e “intelectuales” han protestado públicamente porque aducen que esta reforma del artículo 41 constitucional es violatoria de los artículos 6º y 7º constitucionales que consagran la libertad de expresión y de prensa. Algunos han interpuesto recursos de inconstitucionalidad o amparos contra la reforma. La Suprema Corte resolvió ya una acción de inconstitucionalidad presentada por dos partidos políticos (Convergencia y Nueva Alianza).<sup>1</sup> En su fallo sostuvo que no procede recurso alguno en contra del procedimiento de Refor-

ma constitucional que consagra el artículo 135 constitucional debido a que la misma Constitución no faculta a la Suprema Corte ni a ningún otro poder para revisar dicho proceso. La Suprema Corte, por tanto, ni siquiera entró a evaluar los argumentos sustanciales en contra de la reforma por considerarse incompetente.

Algunos de los argumentos que se esgrimieron en contra de la reforma tienen que ver con los criterios bajo los cuales se distribuyen los tiempos de radio y televisión por considerarlos inequitativos, pues a los partidos mayoritarios se les asignará mayor tiempo en los medios; otro argumento en contra afirma que los partidos no podrán disponer de manera directa de los tiempos en radio y TV sino a través del IFE, al darle a esta autoridad un poder que no debería tener. Se han hecho observaciones críticas respecto a la prohibición de que un partido postule a un candidato de otro partido. Las objeciones que nos interesa ver con detenimiento son aquellas que apuntan a la existencia de una violación de la libertad de expresión en asuntos políticos que afecta tanto a los ciudadanos como a las personas morales.

Por razón de espacio sólo me referiré de manera breve y concisa a algunas de las críticas, usaré para tal efecto el amparo que un grupo de intelectuales presentó en contra la reforma constitucional.<sup>2</sup> Entre las críticas que ahí se mencionan se sostiene que “el Órgano Revisor de la Constitución trastocó y modificó los valores en que se apoya el régimen democrático deliberativo, pues limitó el ejercicio del derecho a la libertad de expresión”, que “limita a los hoy quejosos el ejercicio de su autonomía para expresarse, informar y generar la discusión pública... desde el momento mismo en que el citado artículo 41 reformado impone a los quejosos la obligación inmediata de abstenerse de contratar espacios en los medios de comunicación masiva, radio y televisión...”. También se sostiene que la referida reforma, “modifica el valor supremo de la igualdad...” reconocida en el artículo 13 de la Constitución.

En los siguientes apartados trataré de sostener que estas razones contrarias a la reforma fracasan en su intento de demostrar que existe una violación a la libertad de expresión política o a algún otro precepto constitucional. Sostendré que la reforma es legítima porque existen buenas razones para establecer una

<sup>1</sup> Véase la acción de inconstitucionalidad 168/2007 y acumulada 169/2007 promovidas por los Partidos Convergencia y Nueva Alianza. Dicha acción de inconstitucionalidad se sobreseyó porque se consideró en resumidas cuentas que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni ningún otro organismo del Poder Judicial es competente para revisar el proceso de reforma constitucional del artículo 135 constitucional. Dicho en términos llanos una reforma constitucional no puede ser objeto de revisión por el Poder Judicial. La suerte que posiblemente tenga el amparo que presentó el llamado grupo de intelectuales seguramente tendrá un resultado similar.

<sup>2</sup> Entre los firmantes se encontraban Héctor Aguilar Camín, Jorge Castañeda, Isabel Turrent, Ángeles Mastreta, Federico Reyes Heróles, Leo Zuckerman, Luis Rubio, Luis de la Barreda, Sergio Sarmiento, Gerardo Estrada, José Roldán Xopa, Ramón Xirau, entre otros. Puede consultarse el amparo en la página web: <http://www.amparointelectuales.org.mx/> consultada el 3 de septiembre de 2008.



restricción en ese sentido. En el siguiente apartado, comenzaremos por mirar hacia el origen o causa de la reforma, me refiero a lo sucedido durante la elección presidencial del 2006; analizaremos brevemente algunas de las irregularidades que se presentaron en torno a la difusión de propaganda electoral por actores distintos de los partidos políticos y lo que en su momento sostuvo la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el apartado 3 presentaremos una interpretación del nuevo orden constitucional en materia de libertad de expresión, para lo cual tendremos que mirar no sólo la relación del artículo 41 reformado con los artículos 6º y 7º, sino entender las relaciones con otras disposiciones constitucionales que restringen la libertad de expresión. En el apartado 4 haremos una valoración de carácter ético-político sobre la legitimidad de las restricciones que se impusieron con la reforma, que a nuestro modo de ver no afectan de manera importante la libertad de expresión de los ciudadanos. Finalmente, en el apartado 5, veremos de manera específica el problema de la limitación que establece el artículo 41 cuando prohíbe que la propaganda política denigre a las instituciones o a los partidos, o calumnie a las personas.

## I. El origen de la reforma

Es sabido que la elección presidencial del 2006 fue quizá la elección más competida que hemos tenido en México, desafortunadamente también una elección muy sucia. En el dictamen de la elección realizado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> se reconocieron graves irregularidades, que, aun cuando se consideró que no eran determinantes para el resultado, sí se consideraron ilegales y graves. Uno de los casos analizados fueron los spots o promocionales que el Consejo Coordinador Empresarial (CCE) contrató para transmitir en radio y televisión. Varios de estos spots, según los indicios a que alude el dictamen, fueron transmitidos en la etapa final de la contienda electoral alrededor de 249 veces en los canales 2, 4, 5 y 9 de Televisa, considerado un soporte electrónico de alto impacto, según consta en el mismo dictamen. El contenido de estos spots fue calificado por la autoridad electoral como parte de una campaña negativa en contra del candidato de la Coalición por el Bien de Todos, Andrés Manuel López Obrador, y como mensajes de respaldo al Partido Acción Nacional. Se consideró que estas violaciones por parte del CCE constituyeron una "irregularidad que viola los principios constitucionales de igualdad en la contienda y de legalidad electoral".

Se analizaron también muchos otros casos de promocionales con mensajes negativos en contra del candidato de la Coalición pero se consideró que no había pruebas para acreditar su impacto o no se conocía al responsable de su realización. En otros casos, el de los spots de Jumex por ejemplo, se con-

---

<sup>3</sup> Me refiero al "Dictamen relativo al cómputo final de la elección de presidente de los Estados Unidos mexicanos, declaración de validez de la elección y de presidente" emitido el 5 de septiembre de 2006.

sideró que no contenían mensajes políticos, aun cuando quizá para muchos que los vimos era evidente que sí. La prohibición de propaganda injuriosa o difamatoria ya estaba contemplada en el artículo 186 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que en su párrafo primero se refería a los límites que establece el artículo 6º constitucional (en caso de ataques a la moral, derechos de terceros, alteración del orden público), y en su párrafo segundo se decía que la propaganda debe evitar cualquier ofensa, difamación o calumnia que denigre a los candidatos, partidos políticos, instituciones y terceros, prohibición que se contenía también en el artículo 38, primer párrafo, inciso p). La Sala Superior consideró en el dictamen que:

“con la difusión sistemática y continua de propaganda negativa se afectan las bases fundamentales sobre las cuales se debe sustentar un proceso electoral democrático, ya que en lugar de permitir que su desarrollo sea limpio, en cuanto a la presentación que se hace al electorado de los programas, acciones y propuestas de los partidos políticos y candidatos, se daña la pulcritud que debe caracterizarlos, al demeritar la imagen de las opciones políticas que tienen los ciudadanos, lo que a su vez atenta contra la libertad del voto, la cual no debe estar afectada.”

También consideró que no toda expresión o juicio de valor negativo implica una violación a la prohibición legal, sino que

“existirá dicha violación cuando el mensaje implica el demérito de la estima o imagen de algún otro partido o coalición, de sus candidatos... como consecuencia de la utilización de diatriba, calumnia, injuria o difamación, por la expresión de calificativos o frases intrínsecamente vejatorias, deshonrosas u oprobiosas, que, apreciadas en su significado usual y en su contexto, **nada aportan a la formación de la opinión libre**, a la consolidación del sistema de partidos y al fomento de una auténtica cultura democrática... sino que el contenido del mensaje es la simple exteriorización de sentimientos o posturas personales, subjetivas de menosprecio y animosidad que no se encuentran al amparo de la libertad de expresión ni contribuyen al correcto funcionamiento armónico de la vida democrática.”<sup>4</sup>

La conclusión de la Sala Superior fue que hubo excesos en la campaña electoral del 2006, que grupos empresariales como el CCE se involucraron en hacer proselitismo de manera ilegal y en difamar a uno de los candidatos. Se mostró que el poder de los medios de comunicación masiva es poderoso, pero se consideró que no se pudo probar en qué medida influyó en el resultado de la elección presidencial.<sup>5</sup>

Después del trago amargo que significó el proceso electoral del 2006, se hizo evidente para todos que no se podía volver a repetir una

<sup>4</sup> Véase el considerando cuarto, fracción II, 1, del Dictamen Relativo al Cómputo Final de la Elección de Presidente. Las negrillas pertenecen al texto original.

<sup>5</sup> Al margen de esto he sostenido que dicha prueba era imposible, que la Sala Superior aplicó de manera incorrecta el criterio cuantitativo de la determinancia, que debió haber evaluado las irregularidades a partir de su naturaleza y no esperar que alguien probara algo que es imposible, a saber, en qué medida o sobre cuántos electores influyeron los spots calificados de ilegales. Véase el análisis que hice del dictamen de la elección presidencial del 2006 en Juan Antonio Cruz Parceró, “Los errores y las omisiones del Tribunal Electoral. Análisis argumentativo del dictamen relativo al cómputo final y declaración de validez de la elección presidencial”, *Isonomía*, No. 26, abril 2007.

experiencia como esta, que se debería evitar que en los futuros procesos electorales los medios de comunicación masiva —que jugaron un papel fundamental en el desaseo de la elección— vuelvan a ser usados para difamar y calumniar. Esto fue sin duda lo que motivó que las limitaciones que ya existían en la ley se elevaran a rango constitucional y que fuera la autoridad electoral la que contratara la publicidad de los partidos políticos en la radio y la televisión. Este antecedente no justifica por sí misma la reforma, pero ayuda a entender la necesidad que existía de poner un freno a las actividades de grupos empresariales que intervinieron en la disputa electoral de manera ilegal. El hecho de que se califique de una intervención ilegal es sencillamente un juicio descriptivo a partir del marco legal que imperó en las pasadas elecciones. Faltaría ver todavía si este juicio es justificado en términos ético-políticos y en términos constitucionales.

## II. La libertad de expresión en la Constitución

No nos sería posible entender el alcance de la reforma constitucional si no partimos del hecho de que el reformado artículo 41 viene a integrarse a una serie de disposiciones que establecen el marco jurídico de la libertad de expresión. Los preceptos constitucionales que de entrada cualquiera aludiría son los artículos 6º y 7º de nuestra Carta Magna. Pero no son los únicos como en seguida veremos.

El artículo 6º constitucional reconoce y protege la libertad de expresión:

La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado.

Aquí se establece una inmunidad de las personas frente a los poderes ejecutivo y judicial. La doctrina considera que a pesar de omitirse al poder legislativo de manera implícita debe entenderse que esta inmunidad opera también frente a dicho poder.<sup>6</sup> La inmunidad de la persona frente al Estado no es otra cosa que la prohibición de censura. No sólo la expresión política queda amparada por el artículo 6º, sino que también se protege a la expresión artística, científica, religiosa, comercial, de entretenimiento, etc. Las formas de censura son variadas, por ejemplo, cuando se impone la obligación de contar con autorización del gobierno para publicar o imprimir determinados documentos; cuando el gobierno controla o interviene en

---

<sup>6</sup> Véase Miguel Carbonell, *Los derechos fundamentales en México*, CNDH-UNAM, México 2004, p. 371. Recomendando el capítulo dedicado en este libro a la libertad de expresión a quien quiera ampliar la información y análisis de estos temas.

los medios impresos como la prensa; cuando secuestra (o “compra”) publicaciones; cuando interrumpe comunicaciones (radio y TV); cuando prohíbe difundir ciertas ideas o impone la difusión de ciertos contenidos; cuando prohíbe crear otros medios de comunicación,<sup>7</sup> etc. El que toda persona pueda expresarse con libertad es algo sin duda valioso, pero el valor también está en que no se abuse de esta libertad, de modo que el texto constitucional añade algunos límites a esta libertad como son que no se ataque a la moral, los derechos de tercero, se provoque algún delito, o se perturbe el orden público. Los límites son también un ingrediente básico del valor que tiene la libertad, de otro modo reinaría la anarquía. Si, por ejemplo, asistimos a un concierto en un auditorio público esperamos que, mientras la orquesta ejecute la obra, todo el público asistente guarde silencio; en tal situación no existe una libertad (un derecho) de hablar y de expresar alguna idea o emoción, porque se alteraría un aspecto del orden público y sería imposible disfrutar un concierto si a algunos asistentes se les ocurriera charlar, ovacionar o atender sus llamadas telefónicas. La prohibición de censura previa, no es por tanto absoluta. Existen muchas circunstancias en que es admisible que el gobierno regule ciertas actividades e imponga restricciones y sanciones.

La doctrina ha señalado que las restricciones del artículo 6º adolecen de falta de precisión, lo que sea un “ataque a la moral”, lo que se entiende por “moral”, lo que sea “perturbar el orden público”, qué es el “orden público”, qué es “atacar derechos de terceros”, qué “derechos”, etc., no son cosas que la Constitución aclara y, por desgracia, tampoco lo aclaran las leyes secundarias que muchas veces se exceden e imponen limitaciones que la Constitución no contempla. La jurisprudencia tampoco ha ayudado mucho en esto, cier-

tas líneas jurisprudenciales dejan al juez la facultad de interpretar qué entiende como inmoral.<sup>8</sup> Pero la vaguedad de los límites, como afirmaron dos ministros de la Suprema Corte hace poco, “no impide considerar que la libertad de expresión protege al individuo no solamente de la manifestación de ideas que comparte con la gran mayoría de sus conciudadanos, sino también de ideas impopulares, provocativas o, incluso, aquellas que ciertos sectores de la ciudadanía consideran ofensivas. La libertad de expresión es, en muchos sentidos, un derecho al disenso...”<sup>9</sup>

Esta opinión de los ministros —aunque no tiene autoridad como jurisprudencia y se distancia de opiniones que han hecho tribunales colegiados y la propia Suprema Corte— tiene el acierto de considerar que la libertad de expresión debe contar precisamente en casos donde lo expresado se considere impopular u ofensivo. No es pues el hecho de que una expresión ofenda o sea impopular lo que justifica su restricción o la imposición de una sanción. Es aquí donde surge el problema de cuándo delimitar la libertad de expresión.

La libertad de expresión puede ser de diversos tipos: política, artística, científica, comercial, religiosa, de entretenimiento y más. No todas, como veremos en el siguiente apartado, tienen el mismo valor. La expresión política suele considerarse la más importante y, por ello, la más protegida, aunque no necesariamente la más distribuida entre las personas. Las otras formas de expresión gozarán de una menor protección respecto de ésta, pero en ocasiones serán distribuidas de manera más amplia entre las personas. La expresión a su vez suele clasificarse también según su contenido como insultos (injurias, ofensas), opiniones (juicios de valor que incluyen la sátira, la burla), la información, la noticia (información con relevancia pública), y las falsedades (rumores, insidias que son información no veraz).<sup>10</sup> Cabría añadir otras formas o ampliar estas clasificaciones, pero para efectos de este trabajo es innecesario. Lo que es importante es entender que una expresión se califica por la forma (escrita, verbal) y el contenido, las circunstancias (donde cuenta mucho el tipo de auditorio), el medio (prensa, radio, televisión) y el tiempo, también por la persona que la realiza. Los límites que se imponen pueden entonces venir justificados en atención a uno o varios de estos aspectos. Otro artículo importante es el 7º constitucional, éste

<sup>7</sup> Sobre los medios de comunicación ver *ibid.*, p. 386-391.

<sup>8</sup> *Ibid.*, pp. 381-2.

<sup>9</sup> Cossío Díaz, José Ramón y Silva Meza, Juan N., Voto de minoría en el A.R. 2676/2003 en el caso de Sergio Hernán Witz Rodríguez, fallado por la Primera Sala de la SCJN el 5 de octubre de 2005. Citado de *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, No. 24, abril de 2006., p. 203.

<sup>10</sup> Retomo esta última clasificación de M. Carbonell, cit., p. 378.

establece que:

Es inviolable la libertad de escribir y publicar escritos sobre cualquiera materia. Ninguna ley ni autoridad puede establecer la previa censura, ni exigir fianza a los autores o impresores, ni coartar la libertad de imprenta, que no tiene más límites que el respeto a la vida privada, a la moral y a la paz pública. En ningún caso podrá secuestrarse la imprenta como instrumento del delito.

Las leyes orgánicas dictarán cuantas disposiciones sean necesarias para evitar que so pretexto de las denuncias por delitos de prensa, sean encarcelados los expendedores, "papeleros", operarios y demás empleados del establecimiento donde haya salido el escrito denunciado, a menos que se demuestre previamente la responsabilidad de aquellos.

La libertad de prensa que se consagra en este artículo no es sino una forma de expresión que tiene un reconocimiento explícito debido a la importancia histórica que ha tenido la reivindicación de este derecho en las luchas contra el autoritarismo.

Por su parte, los artículos 8º y 9º de la Constitución que protegen el derecho de petición y la libertad de asociación establecen una de las limitaciones más importantes a la libertad de expresión que hay en nuestra Carta Magna. El artículo 8º establece en su primer párrafo:

Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política solo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

Por su parte el artículo 9º sostiene que:

No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

No se considerará ilegal, y no podrá ser disuelta una asamblea o reunión que tenga por objeto hacer una petición o presentar una protesta por algún acto a una autoridad, si no se profieren injurias contra ésta, ni se hiciere uso de violencias o amenazas para intimidarla u obligarla a resolver en el sentido que se desee.

En estos artículos, al restringirse el derecho de petición y la libertad de asociación para asuntos políticos, se está restringiendo la libertad de expresión política para los no-ciudadanos. Debería entenderse que la prohibición de participar en "asuntos políticos" del país se refiere a asuntos

de carácter electoral, como participar en campañas, apoyo a candidatos, etc. Sin embargo, algunas autoridades interpretan esta idea de manera excesivamente amplia para contemplar cualquier tipo de tema político que incomode al gobierno al punto que un académico extranjero en una conferencia en una universidad o en algún evento de esta naturaleza se cree —erróneamente, a mi parecer— no puede hablar en contra del gobierno de nuestro país.

Esta idea se genera porque existen restricciones como la del artículo 33 constitucional, segundo párrafo, que establece que:

Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país.

“Asuntos políticos” en vez de interpretarse restrictivamente como asuntos electorales se interpreta como cualquier tema de política del país (temas económicos, temas de derechos humanos, de justicia social, de diseño institucional, de seguridad pública, etc.).

El artículo 130 constitucional, por su parte, establece también otras restricciones específicas para los ministros de culto. Sus derechos como ciudadanos, incluida su libertad de expresión política, se ven restringidos; en sus incisos d) y e) se especifican estas restricciones:

- d) En los términos de la ley reglamentaria, los ministros de cultos no podrán desempeñar cargos públicos. Como ciudadanos tendrán derecho a votar, pero no a ser votados. Quienes hubieren dejado de ser ministros de cultos con la anticipación y en la forma que establezca la ley, podrán ser votados.
- e) Los ministros no podrán asociarse con fines políticos ni realizar proselitismo a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna. Tampoco podrán en reunión pública, en actos del culto o de propaganda religiosa, ni en publicaciones de carácter religioso, oponerse a las leyes del país o a sus instituciones, ni agraviar, de cualquier forma, los símbolos patrios.

Queda estrictamente prohibida la formación de toda clase de agrupaciones políticas cuyo título tenga alguna palabra o indicación cualquiera que la relacione con alguna confesión

religiosa. No podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político.

En este caso los ministros de culto tienen algo así como una ciudadanía disminuida. Las razones de estas restricciones son también de carácter histórico y pretenden reforzar el carácter laico del Estado a través de proteger al ciudadano del poder de influencia que tienen los ministros de culto, cuya obediencia a su vez, en el caso de la fe católica, responde al jefe de un Estado diferente al nuestro (el Vaticano).

No estoy del todo seguro que no existan algunas restricciones más a la libertad de expresión contenida en la Constitución. No estoy olvidándome por supuesto del artículo 41 fracción III. Este precepto ya vimos añade una restricción más:

Los partidos políticos en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular. Queda prohibida la transmisión en territorio nacional de este tipo de mensajes contratados en el extranjero.

Más adelante en el apartado C del mismo precepto añade:

En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.

Lo que muestra este breve análisis del texto constitucional es que si bien se protege la libertad de expresión y de prensa en los artículos 6º y 7º, en estas disposiciones se establecen algunas limitaciones, pero no son las únicas ya que las otras disposiciones analizadas contenidas en los artículos 8º, 9º, 33, 130 y 41

hacen subsiguientes restricciones que afectan la libertad de expresión de los individuos.

Lo que quiero sostener es que es incorrecto pensar que la reforma al artículo 41 constitucional por el hecho de añadir una restricción más a un aspecto concreto de la libertad de expresión, contradice los artículos 6º y 7º o contradice de alguna forma los valores consagrados en la Carta Magna. La Constitución es un documento ciertamente complejo y la libertad de expresión y de prensa son derechos que si bien están claramente consagrados y tienen un peso importante, están lejos de estar considerados como libertades o derechos absolutos. Las restricciones que hemos visto atienden a diversas circunstancias, a diverso tipo de contenido y a diverso tipo de personas. En el caso de las restricciones del artículo 41 afectan a los ciudadanos o a las asociaciones de ciudadanos mexicanos (incluidos los partidos políticos) que quieran contratar espacios publicitarios en radio y televisión. El amplio margen de libertad que tenemos los ciudadanos de expresarnos en asuntos políticos no es afectado de manera significativa en la medida en que nuestra libertad de prensa no se ve afectada; nuestro derecho de acceso a los medios masivos como la radio o la televisión tampoco es afectado de manera significativa. Nuestra libertad de contratar propaganda política en tiempos electorales es la que se ve mermada. Pero recuérdese que de hecho la prohibición que ahora establece el artículo 41, ya estaba presente en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, lo que el Legislador permanente hizo fue darle carácter de constitucional a dicha prohibición. No existía legalmente tal libertad.

Aunque creo que la Suprema Corte no entrará a resolver el fondo de las impugnaciones que algunos ciudadanos, entre ellos, algunos intelectuales, hicieron en contra de la reforma del 41, considero que si se entrara a analizar el fondo del asunto no les darían la razón, en parte porque sencillamente el hecho de establecer una restricción más a las ya contempladas por la Constitución no parece ser algo contrario al estilo (algunos dirían el espíritu) de la propia Constitución. Tampoco parece atentar contra los valores constitucionales pero esta idea trataré de argumentarla detenidamente en el siguiente apartado.



### III. La libertad de expresión política y sus límites

Comenzamos este trabajo afirmando que la libertad de expresión política era un elemento esencial de la democracia y del respeto debido a los seres humanos; que la filosofía liberal sostiene que toda restricción a la libertad de expresión es, en principio, ilegítima. Cuando el principio de la libertad de expresión es aceptado dentro de un sistema político, ello supone que la expresión estará menos sujeta a restricciones que otras conductas. Bajo este principio las acciones del gobierno que pretendan alcanzar ciertas metas, necesitarán una mayor justificación cuando para el logro de dichas metas se requiera restringir la libertad de expresión. La libertad de expresión funciona entonces como una restricción a la acción gubernamental, pero no una restricción de carácter absoluto. Desde los primeros trabajos teóricos en defensa de la libertad se aceptaron restricciones legítimas, por ejemplo, cuando la libertad cause daño a otros (J. S. Mill), o cuando —tratando de especificar más este criterio se afirma— afecte los intereses de otros, interfiera con los derechos de otros (J. Feinberg), u obstaculice una meta colectiva.<sup>11</sup>

La Constitución en el artículo 6º, como ya vimos, impone ciertos límites a la libertad de expresión cuando se ataque la moral, los derechos de terceros, provoque algún delito o perturbe el orden público. Otras disposiciones constitucionales restringen también la libertad de expresión política, de modo que es imposible concebirla como una libertad o un derecho absoluto. Tenemos que aceptar que es posible teóricamente restringir de manera legítima esa libertad. El artículo 41 constitucional se dice que impone una restricción no justificada que atenta contra los valores constitucionales y pone en riesgo nuestras libertades y la democracia. Más allá del tema de si es posible tachar de inconstitucional esta reforma —ya adelantamos que posiblemente la SCJN vaya a decir que no— la pregunta en términos ético-políticos es si estos límites están o no justificados y en caso de no estarlo habría que considerarlos violaciones a la libertad de expresión política.

Convendría pues preguntarse si la meta que el legislador pretende alcanzar en este caso justifica que se imponga una restricción semejante a la libertad de expresión. ¿Es justificable que en aras de conseguir una competencia electoral más equitativa y que proteja la libertad del voto de los ciudadanos, a través de asegurar un voto informado y una contienda electoral propositiva, sin campañas negativas, se restrinja a los ciudadanos la libertad de contratar promocionales en la radio y televisión, para pronunciarse a favor o en contra de algún candidato?

Antes de dar respuesta a esta pregunta, sería conveniente hacer una serie de distinciones y de ocuparnos de algunos puntos para precisar qué entendemos por libertad de expresión.

---

<sup>11</sup> Me permito recomendarle al lector para un repaso de los antecedentes históricos el libro de Héctor Faúndez Ledesma, *Los límites de la libertad de expresión*, IJ-UNAM, México, 2004.

La libertad de expresión es uno de los principios o valores constitucionales de un régimen liberal. Esto no significa que sea el único ni el más importante —aunque algunos teóricos son partidarios de que es la libertad más importante en una democracia—, tan sólo que impone en algún grado alto restricciones a la acción estatal. La libertad de expresión puede coincidir con otras libertades y otros derechos en algunos casos, por ejemplo, cuando a alguien a través de actos de violencia se le impide expresarse; si se priva a alguien de su vida por algo que manifestó entonces no sólo se viola su libertad de expresión, sino que se violenta algo tan importante o más que esa libertad, su vida. Cuando se prohíbe profesar cierto credo se viola la libertad religiosa y con ello se vulnera también, hasta cierto punto, la libertad de expresar esas ideas religiosas. Pero el hecho de que el ejercicio o las violaciones a la libertad de expresión coincidan con otras libertades o derechos no implica que el principio de libertad de expresión haya de confundirse con los otros.

Determinar aunque sea sólo de manera aproximada a qué nos referimos con “expresión” y con “libertad de expresión” es importante. Frederick Schauer sostiene que habría que rechazar el significado que proviene del lenguaje ordinario, cuando “expresión” significa una manifestación externa de nuestros sentimientos o algo similar.<sup>12</sup> El problema con esta noción es que la libertad de expresión coincide con cualquier conducta voluntaria, como ondear una bandera, vestir una camiseta con algún símbolo (una hoz y un martillo, una estrella roja, una esvástica, por ejemplo) o exhibir una pintura; también coincidiría con algunos actos lingüísticos como hacer un contrato o realizar una promesa, una extorsión o amenaza verbal, o alquilar a alguien para que cometa un homicidio. Esta idea de la libertad de expresión ligada al significado ordinario sería sobreincluyente, es decir, contemplaría muchos más casos de los que podríamos considerar relevantes o protegidos por esa libertad. No hay pues una conexión necesaria entre lo que consideramos en la vida diaria una expresión y las conductas que darían lugar a considerarlas protegidas por el principio de libertad de expresión.<sup>13</sup>

Esta sugerencia de Schauer nos lleva a pensar que existe un sentido muy amplio bajo el cual

quier tipo de expresión lo consideraríamos libre, pero que no es este el sentido en que se podría hacer una justificación adecuada del principio de libertad de expresión.

Joseph Raz presenta una idea que me parece oportuna, la idea de que no existe una sola justificación de la libertad de expresión sino que existen diferentes tipos de expresión que se justifican de maneras diferentes. La libertad de expresión política y la libertad de expresión comercial, científica o artística, no se justificarían por los mismos principios. Para este autor existen razones que sirven para justificar la libertad de expresión política que no sirven para justificar los otros tipos de libertad de expresión. Esta es una manera de entender las relaciones que puede haber entre derechos.<sup>14</sup> Hay derechos que se derivan de otros; por ejemplo, el derecho de un candidato a ser incluido en un debate con otros candidatos al mismo cargo, podría derivarse de la libertad de expresión política equitativa en una contienda electoral; de forma tal que existiría una relación de justificación que va de la libertad de expresión política al derecho del candidato a ser incluido en un debate. Según Raz en estas relaciones de derivación de derechos sería incorrecto decir, como suele hacerse, que el derecho a la libertad de expresión política deriva de un derecho más general de libertad de expresión. Esta idea se produce de manera incorrecta al creer que siempre deberá existir un derecho más general que incluya a los demás, pero lo cierto es que esta idea muestra el fracaso de las teorías que intentan proponer una justificación de la libertad de expresión, en general, que después logre servir para los distintos tipos de libertades de expresión.

<sup>12</sup> En el *Diccionario de la Lengua Española* (21ª edición, Madrid, 1992), se define “expresar” como “manifestar con palabras, miradas o gestos, lo que uno quiere dar a entender”, o “darse a entender por medio de palabras”. El término “expresión” se define, entre otras muchas maneras, como “Especificación, declaración de una cosa para darla a entender”, “palabra o locución”, “efecto de expresar algo sin palabras”, etc.

<sup>13</sup> Schauer, Frederick, *Free speech: a philosophical enquiry*, Cambridge University Press, Cambridge, 1982, p. 13.

<sup>14</sup> Raz, Joseph, *The Morality of Freedom*, Clarendon Press, Oxford, 1986, pp. 169-170.

Estas ideas de Schauer y Raz nos llevan a dos cuestiones importantes referidas a nuestro análisis de la reforma, la primera consistiría en preguntarse si el acto de contratar publicidad en medios como la radio y la televisión para hacer proselitismo político puede verse como una conducta central que entra dentro del concepto de libertad de expresión política o es otra forma de expresión diferente que puede conectar con la expresión de tipo comercial. Si aceptáramos que se trata de una expresión de tipo político, la segunda cuestión sería la de cómo se podría justificar a la luz del principio de la libertad de expresión política.

Raz retoma una idea de Thomas Scanlon quien distingue tres tipos de interés sobre los cuales la libertad de expresión se justifica: a) los intereses del hablante, b) los intereses de la audiencia, c) los intereses de terceras personas. Sólo el primer tipo de interés corresponde a intereses de quien se expresa, de quien se dirige a otros, los otros dos son intereses de personas diferentes del hablante. Los derechos de los periodistas, por ejemplo, se justifican no sólo por el derecho individual (el interés) que cada uno de ellos tendría en informar al público sobre algo, o en hacerle saber a una determinada audiencia sus opiniones; la fuerza que solemos darle a la libertad de expresión de los periodistas se debe en buena medida a que consideramos útil su trabajo para los miembros del público en general, porque a través de su trabajo se garantiza que exista información sobre las acciones del gobierno, de algunos particulares, y esa libre circulación de información contribuye a que la sociedad pueda valorar a sus funcionarios, pueda formar mejor su opinión en asuntos públicos y pueda tomar decisiones en un sistema democrático. Algunos aspectos de la libertad de expresión no podrían explicarse sino porque protegen bienes colectivos, tal es el caso de preservar el carácter de una comunidad como una sociedad abierta. La libertad de prensa, concretamente ciertas libertades y privilegios que suelen gozar los periodistas (protección contra la difamación, el acceso a la información y el acceso a sesiones del parlamento y del gobierno, el derecho de no revelar fuentes, etc.), no podrían justificarse como libertades individuales, sino sólo a través de la función social que cumplen, por el servicio que prestan a la comunidad.

Pero esto valdría sólo para cierto tipo de periodistas, imaginemos el caso de la llamada "prensa del corazón", donde los reportajes y la información giran en torno a noticias sobre personajes del espectáculo. En estos casos los privilegios de los periodistas que antes aludimos difícilmente se podrían justificar, sencillamente porque no prestan un servicio útil a la comunidad (al menos no un servicio a la democracia; alguien podría decir que sirven para entretener a la comunidad, pero más allá de eso dudo que tenga otra utilidad). Nadie diría que en un país donde se sancionara la difamación y la calumnia en este tipo de casos, las libertades de la ciudadanía y sus derechos estarían en riesgo. Si una autoridad judicial exige a un periodista de espectáculos que indemnice a un actriz por haber revelado información que daña su honor, nadie diría que se comete un atentado contra la libertad de prensa. De manera similar, si se restringe la circula-

ción de revistas y material pornográfico difícilmente se vería esto como una violación a la libertad de expresión y de prensa (me refiero a restringir su comercialización imponiendo algunas restricciones en atención a los intereses de los niños). La defensa que podría hacerse de este tipo de expresión (material pornográfico) tendría que ser más acotada, ya que no hay un interés colectivo en que este tipo de material circule de manera totalmente libre; tendríamos que apelar a un principio de tolerancia y de ponderar los intereses de los menores para ajustar las condiciones en que es aceptable la difusión de este tipo de material.

Si bien no es sencillo determinar los contornos de la libertad de expresión, lo que sí podemos afirmar es que en el centro de su justificación se encuentra la libertad de expresión política y el libre intercambio de información que es de interés público.<sup>15</sup> En términos generales, la libre circulación de información y opiniones políticas beneficia en general a todos los miembros de un sistema político (esto es compatible con afirmar que algunos miembros suelen ser perjudicados en ocasiones, por ejemplo, cuando se revela información que involucra a un funcionario en actividades ilícitas), porque sirve para controlar el ejercicio del poder político y a otros poderes fácticos.

La conclusión que de aquí extraemos es que si bien existen valores del individuo que están protegidos por la idea de la libertad de expresión, esta idea que resulta no sirve para determinar el peso que tienen las distintas libertades y derechos en un sistema político, ni ayuda a determinar por sí sola por qué consideramos algunos tipos de expresión más importantes que otros, incluso, por qué algunas formas de expresión son consideradas disvaliosas y suelen ser prohibidas en ocasiones. La idea de Raz es que cuando justificamos la libertad de expresión (en abstracto) solemos incluir razones que sólo se aplican a un tipo de expresión, la expresión política y ésta se justifica no sólo en términos de intereses o valores del individuo (autonomía), sino por el servicio que prestan a la sociedad en general; de ahí que suelen recibir un mayor grado de consideración y que su restricción suela verse como un tema más delicado que cuando se afecta la libertad de expresión de alguien que comenta chismes de la farándula o de una revista que distribuye publicidad comercial. En este último caso quizá alguien defende-

ría el caso no como un tema de libertad de expresión sino como de libertad de empresa.

Volviendo ahora al texto de la reforma electoral, al artículo 41, fracción III de la Constitución, la restricción que ahí se impone a las personas físicas y morales es sólo para efectos de contratar propaganda electoral en radio y televisión. En principio es difícil imaginar que alguno de los intelectuales que presentaron el amparo tuviera un interés personal de contratar spots en televisión o en radio para difundir sus opiniones políticas (más allá de que tuviera la capacidad económica de hacerlo), pero seguramente, como hemos visto antes en el apartado 2 de este trabajo, grupos empresariales tienen no sólo la capacidad económica, sino interés en difundir opiniones a favor o en contra de partidos y candidatos. Este interés individual (tanto de algunos ciudadanos como de corporaciones) serviría para justificar una parte del pretendido derecho que se alega, pero faltaría ver qué servicio o qué utilidad pública tendría este tipo de acceso a contratar publicidad. Pienso que es aquí donde es difícil comprender cómo el uso de mensajes promocionales podría ser útil a la discusión de ideas, cómo serviría esto a la democracia, cómo se podría justificar un acceso totalmente inequitativo a este tipo de medios, ya que sólo aquellos que tienen un poder económico grande pueden de hecho afrontar gastos de esta naturaleza; por qué pensar que este tipo de promocionales —cuando suelen estar diseñados bajo criterios de eficiencia de la mercadotecnia— contribuyen a un debate democrático libre de manipulación.

Además, la prohibición de contratar publicidad en radio y televisión no priva a ningún ciudadano facultado para participar en las discusiones de orden político de ejercer su libertad de expresión política y de prensa. Los ciudadanos podremos seguir participando en debates y discusiones, podremos opinar y podremos publicar en la prensa escrita, en medios electrónicos como internet, podremos hablar en plazas y eventos públicos, aun cuando no seamos miembros de ningún partido político. Lo que no podremos

---

<sup>15</sup> Sobre este punto ver a J. Raz, *op. cit.*, p. 253; pienso que en este punto habría una amplia coincidencia entre los teóricos.

hacer es contratar publicidad en radio y televisión —que por lo demás es algo que muy pocos pueden realmente hacer y que muchos de los que pudieron hacerlo en las pasadas elecciones cometieron abusos (al margen de cometer ilícitos).

Habría que preguntarse si la publicidad en los medios masivos es una forma en que los ciudadanos en una democracia contribuimos a elevar el debate público o si, por el contrario, como sostienen algunos analistas y teóricos de la democracia es una forma en que el ideal democrático ha venido a sucumbir al dejar que sean los mensajes publicitarios elaborados con estrategias de persuasión de índole comercial los que ahora determinan de alguna forma importante qué candidatos triunfan. Los comerciales o spots son un soporte mediático de alto impacto pero en ellos no caben sino mensajes breves, que suelen combinarse con otros medios de disuasión que mueven al espectador a una adhesión irracional al mensaje.

La conclusión de lo dicho hasta aquí sería precisamente que la prohibición constitucional de que los ciudadanos (personas físicas o asociados como personas morales) puedan contratar publicidad en radio y televisión no es injustificada a la luz del principio de libertad de expresión política, ni de principios como el de igualdad, equidad en la contienda electoral, el principio democrático y el de voto libre. Parece que el legislador permanente tuvo razones válidas para restringir esta libertad, y que al hacerlo no está afectando un interés general, y los intereses individuales sólo son objeto de una restricción —no de una violación— razonable, que deja a salvo los aspectos básicos de la libertad de expresión política.

## IV. La denigración y la calumnia

En el apartado C del artículo 41, fracción III, se dice que

“En la propaganda política o electoral que difundan los partidos deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos, o que calumnien a las personas.”

Denigrar y calumniar suelen aceptarse como casos de restricciones legítimas a la libertad de expresión. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos en su artículo 17, número 1, así como la Convención Americana de Derechos Humanos, en su artículo 11, número 2, protegen la reputación de las personas, el honor y la intimidad. En distintas ocasiones y lugares se ha afirmado que la libertad de expresión no reconoce un pretendido derecho al insulto que es incompatible con la dignidad de la persona (Tribunal Constitucional Español),<sup>16</sup> o que recurrir a epítetos abusivos para descalificar a una persona no puede considerarse como una forma de comunicación de información de opiniones garantizadas por la libertad de expresión (Suprema Corte de Justicia de los E.U.A.).<sup>17</sup> Nuestra Constitución no recoge de manera expresa un derecho al honor o la reputación, pero estos tratados internacionales son leyes supremas según dispone el artículo 133 constitucional. En los últimos años México ha seguido una política de despenalizar figuras como la difamación, la calumnia y la injuria. A nivel federal y en el DF los códigos penales que antes contemplaban las figuras de difamación y calumnias derogaron dichos delitos, aunque se mantiene en muchas otras entidades federativas.

El problema con la difamación y la calumnia es que en ocasiones pensamos debe estar protegida por la libertad de expresión, en concreto por la libertad de expresión política. No fueron pocos los que en la elección del 2006 defendieron que a Andrés Manuel López Obrador, candidato de la Coalición por el Bien de Todos se le tachara de ser un peligro para la nación y que se dijera contra él una gran cantidad de epítetos difamatorios. No fue el único que sufrió lo que se llamó campaña negativa, pero quizá fue el más afectado por ella.

Pero más daño hace en ocasiones que se sepa algo que es verdad a que se sepa algo que es mentira, por ello el problema con los límites en el caso de la difamación no es que se produzca un daño. El daño puede provenir de información precisa y verdadera que lesiona gravemente la reputación de una persona. Sin embargo —como sostiene Schauer— la falsedad consideramos no suele contribuir al debate público, sino que le resta valor.<sup>18</sup> El honor o la reputación es un interés siempre valioso para la persona, pero por sí no se puede considerar suficiente para imponer una restricción a la libertad de expresión.

<sup>16</sup> Sentencia 176/1995 del 11 de diciembre de 1995, *Boletín Oficial del Estado*, 12 de enero de 1996, núm. 11 (suplemento). Citado por Héctor Fernández Ledesma, cit., p. 443.

<sup>17</sup> *Cfr.*, *Chaplinsky v. New Hampshire*, 315 U.S. 568 (1942). Citado por Héctor Fernández Ledesma, *idem*.

<sup>18</sup> F. Schauer, *op. cit.*, p. 169.

En una democracia se persiguen otros valores que pueden hacernos ver el problema de la difamación de manera diferente. Por un lado, la democracia persigue la meta de que en la sociedad circule información precisa y verdadera (o al menos veraz), la información falsa distorsiona esta meta y nos afecta a todos a la hora de tomar decisiones. Sin embargo, el riesgo de suprimir la información falsa puede ser alto ya que las medidas que se implementen para este fin pueden frustrar el fomento de la información precisa y verdadera. Por otro lado, la democracia pretende fomentar la circulación de opiniones y comentarios evaluativos de los cuales es difícil en muchas ocasiones caracterizarlos como verdaderos o falsos, no obstante contribuyen en gran medida a la discusión pública. Schauer advierte que establecer un sistema de control, por ejemplo uno judicial, para evitar que la información falsa contamine la discusión pública generaría un problema de que en este control alguna información verdadera se sacrificara en la medida en que los jueces suelen equivocarse. Dos tipos de error se cometerían: la prohibición errónea de expresiones valiosas y la errónea permisión de expresiones que deberían prohibirse.<sup>19</sup> Los riesgos que existen en controlar la difamación y la calumnia llevan a los sistemas liberales a tener más deferencia con la libertad de expresión que con el honor o intimidad de las personas. Pero esto no significa que no se puedan imponer límites y que en ocasiones no esté justificado imponer restricciones para asegurar la circulación de información veraz. No hay por ello ningún sistema donde la libertad de expresión no tenga algunas restricciones en casos de difamación e injurias. Lo que sucede es que estas restricciones suelen acotarse mucho, protegen por principio en mayor medida a ciudadanos que no son personajes públicos, y aceptan menor nivel de protección en casos que los personajes sean figuras públicas.

En caso de figuras públicas, por ejemplo, se suelen establecer criterios como el que la información se haya publicado a sabiendas que era falsa o con la sospecha de que lo era; que se considere que la información poco contribuía al debate público (aun siendo verdadera), es decir, que era innecesaria como suele ser por lo regular la información sobre su vida privada de un político.

Respecto de la prohibición que establece el apartado C del artículo 41 constitucional, fracción III, tenemos que decir que en principio no hay nada que nos permita decir que es injustificada. No lo es precisamente porque las circunstancias político-sociales desde las cuales se elaboró

---

<sup>19</sup> Cfr., Schauer, F. *op. cit.*, pp. 170-171.



la reforma nos hablan de un fuerte desapego de los actores políticos, incluidos candidatos, simpatizantes, partidos políticos, comunicadores, etc., hacia formas mínimas de respeto y compromiso hacia la verdad que hagan que la contienda político-electoral se acerque en algún grado aceptable al ideal de la discusión y debate democrático. Esto nos dice que el legislador juzgó de manera razonable y entendible que había necesidad de establecer en la Constitución la referida restricción que de hecho se encontraba ya en la ley. De modo que establecer una regla que prohíbe calumniar (acusación falsa hecha maliciosamente para causar daño) a las personas, no es una regla que por sí misma restrinja de modo injustificado la libertad de expresión política. Pero habrá que advertir del riesgo que implica una mala reglamentación o una mala aplicación y apreciación de hechos por parte de las autoridades (IFE, TEPJF). Esto podría sin duda poner en riesgo formas de expresión política legítima. Pero esto no significa que las autoridades responsables no puedan hacer un ejercicio responsable de sus atribuciones, habría que exigirles cierta tolerancia y moderación en este tipo de asuntos; sin embargo, eso no significa que no puedan ser firmes y oportunas cuando haya casos claros donde la propaganda sea calumniosa. Creo que en la elección del 2006 vimos muchos casos de este tipo.

Tengo algunas dudas respecto a la prohibición de denigrar a las instituciones o a los partidos políticos, ello es así porque la línea divisoria entre la crítica a las instituciones y la denigración no me parece más difícil de trazar que entre la crítica a una persona y la calumnia. Acepto que existirían algunos casos claros donde lo que privan son sólo insultos, pero los calificativos en ocasiones, por fuertes que fueran, podrían estar justificados dentro de un discurso político. Y si en el caso de la persona existe un honor que proteger y una imagen y reputación que se puede ver dañada, no alcanzo a comprender quién tiene que sentirse ofendido cuando se insulta o se adjetiva a las instituciones (incluidos los partidos políticos). Es por estas dudas que pienso que en el caso de la denigración a las instituciones se excede lo que legítimamente debería estar prohibido, pero a partir de que ya existe esta prohibición esperaré que las autoridades sean en este caso mucho más prudentes y más inclinadas a proteger la libertad de expresión que una supuesta dignidad u honor de las instituciones.

SECCIÓN



▪ **LA REGULACIÓN DE LOS  
PARTIDOS POLÍTICOS** ▪

# EL SISTEMA DE PARTIDOS EN LA REFORMA DE 2007

9

## Antecedentes

El 13 de abril de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del Estado, que en su artículo 12 estableció cinco temas de obligado pronunciamiento para los grupos parlamentarios y los partidos políticos; el segundo de ellos se denominó “Democracia y sistema electoral”.

Pocos días después, el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, autor de la iniciativa original, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara Alta, y en esa calidad primer presidente de la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos (CENCA), me comunicó la invitación formal para participar como uno de los consejeros de dicha Comisión. Una vez conocidos los alcances de la tarea que se me ofrecía, acepté la invitación.

En una reunión posterior, al iniciar mayo (2007) con la asistencia de los otros consejeros de la CENCA, el mismo senador Beltrones nos dio a conocer la propuesta de asignación de tareas específicas, conforme al temario establecido en la antes citada Ley. En mi caso, me correspondería asesorar el tema II “Democracia y sistema electoral”. Solicité entonces que, por la magnitud del tema y visto el modelo de asesorías institucionales que se estaba planteando, el Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. (CEPNA) del que desde 1990 he sido coordinador, fuese invitado como institución asesora. La propuesta fue aceptada, con la anuencia de los demás consejeros.

Los trabajos específicos en la materia iniciaron tomando como base las propuestas que cada partido presentó sobre el tema en sesión plenaria de la CENCA. De nuestra parte, formulamos líneas de diagnóstico sobre el estado del sistema electoral y de partidos, a la luz de la experiencia cursada en los comicios federales de 2006 y más de una década después de la anterior reforma integral en la materia (1996).

Lo primero fue establecer las fortalezas y debilidades del sistema electoral; luego identificamos los pronunciamientos y propuestas partidistas con amplia coincidencia, así como aquellos en los que, de manera evidente, predominaba la discrepancia. Fue un ejercicio para acercar posiciones, no para descartar, mucho menos excluir, propuesta alguna.

Visto que en la CENCA y sus órganos el tiempo se consumía en pugnas por el uso de recursos y asignación de cargos y plazas, los coordinadores de los tres grupos más importantes del Senado decidieron constituir un grupo informal para acercar posiciones y buscar acuerdos, tal propuesta fue aceptada por sus correspondientes en la Cámara de Diputados. Cada grupo/partido designó tres representantes, un legislador por cada cámara y un representante de su dirección nacional.

A propuesta de los propios coordinadores parlamentarios, el autor de este texto fue designado “moderador” del grupo de trabajo, con el auxilio

### Jorge Alcocer V.

Director de la revista *Voz y Voto*. Coordinador General del Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, institución asesora del Senado de la República y de la CENCA para la Reforma Electoral 2007. Ha sido participante y analista de sucesivas reformas electorales entre 1986 y 2005. Articulista del diario mexicano *Reforma*.

de los analistas del CEPNA. A su vez, cada grupo nombró a un asesor, especialista en asuntos electorales.

Los trabajos del grupo informal —que a la postre se conocería como “G-3”— consumieron reuniones casi a diario, sobre la base de una agenda presentada por el moderador, aprobada por consenso. Cada punto fue analizado con detalle, de manera exhaustiva.

Durante horas y más horas, cada integrante del G-3 manifestó posiciones, dudas, valoraciones y propuestas. El moderador, agotada la discusión sobre un punto específico, presentaba propuestas de solución, las que una vez aprobadas por consenso daban lugar a redacciones preliminares de texto legal, fuese constitucional o legal.

Para mediados de agosto (2007) el avance era apreciable, pero la presión de los otros grupos parlamentarios y las especulaciones en la opinión pública crecían. Se empezó a rumorar el inminente fracaso de la Reforma del Estado en el tema de mayor sensibilidad social y partidista, la Reforma Electoral.

Fue entonces que se tomó la decisión de acelerar el trabajo e impulsar los acuerdos, se comprometieron todos a dejar de lado las discrepancias no significativas y en flexibilizar posiciones. Por su significado, se decidió dejar pendientes las medidas en materia de acceso a televisión y radio. En cambio, se avanzó de inmediato en materia del sistema de partidos y de transformación de las dos instituciones electorales.

El 22 de agosto de 2007, en reunión plenaria del Grupo Redactor, presidido por el diputado Diódoro Carrasco, se dio a conocer el documento con las propuestas de reforma que, de manera formal, el CEPNA presentaba a consideración de la CENCA.

Las propuestas fueron agrupadas en cuatro apartados; en cada uno de ellos se explicitaron, con mayor o menor grado de detalle, las soluciones ideadas de común acuerdo en el G-3. Si el CEPNA firmó las propuestas, que asumió de manera explícita como de su exclusiva responsabilidad, fue no solamente por un respeto a las formas, lo que en sí mismo era importante, sino porque en ese momento algunas propuestas no habían alcanzado el grado de maduración necesario. La fórmula, aunque fue criticada, funcionó.

En materia del sistema de partidos, la propuesta dada a conocer fue precisa en muchos puntos, aunque, como repito, no contenía el modelo que finalmen-

te fue propuesto y aprobado, sino las opciones que se estaban analizando. No fue un escamoteo de información. Lo que se dio a conocer correspondía al estado que guardaban, en aquel momento, los debates sobre el asunto. Sin embargo, como un primer avance respecto del camino que habría de seguirse, se adelantaron propuestas de reducción drástica en materia de financiamiento público de campañas “sujetas a las decisiones que finalmente se adopten en materia de acceso a televisión y radio y a la duración de las campañas electorales”.

Los apartados en los que se hacía referencia, de manera indirecta o directa, al sistema de partidos, en el documento firmado por el CEPNA, se transcriben a continuación:

#### **“I. Precampañas, campañas, acceso a medios y financiamiento de partidos políticos.**

##### *1. Precampañas electorales*

Establecer en la legislación la definición y bases generales para su regulación en el Código de la materia, señalando que las precampañas quedarán comprendidas dentro del proceso electoral.

Desarrollar la definición y establecer el plazo para la celebración simultánea de las precampañas, diferenciando entre los años de elecciones para presidente, diputados y senadores (elecciones generales) de los años en los que se celebren sólo elecciones de diputados (elecciones intermedias). La simultaneidad será regulada entre los partidos y al interior de ellos. Se entiende por simultaneidad la celebración de las campañas o procesos internos para seleccionar candidatos a cargos de elección popular.

La simultaneidad comprenderá también otros procedimientos o métodos de selección de candidatos que no impliquen la realización de precampañas.

La ley establecerá, con precisión, los derechos, obligaciones y responsabilidades de los partidos y de los precandidatos, distinguiendo con claridad los de unos y otros.

Señalar en la ley los topes a los gastos de precampaña y las reglas de transparencia y rendición de cuentas.

Para el desahogo de las controversias que se susciten con motivo de las precampañas, establecerá la obligatoriedad de que los precandidatos, y en general cualquier quejoso, agoten las instancias partidistas internas, lo cual será requisito de procedibilidad para intentar los medios de defensa que procedan ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Se establecerá lo conducente en la ley.

Los precandidatos no podrán contratar espacios publicitarios en los medios de comunicación electrónicos e impresos. En su caso, el acceso a televisión y radio durante las precampañas será prerrogativa de los partidos. Las precampañas presidenciales tendrán una duración máxima de sesenta días naturales, que inician el 15 de diciembre del año previo al de la elección.

Se establecerá un plazo de una semana para los procedimientos internos de impugnación de resultados de precampaña presidencial y una semana para el contencioso ante el TEPJF.

La precampaña para diputados y senadores tendrá una duración máxima de treinta días naturales. En los años de elección presidencial el término de las precampañas legislativas deberá ajustarse para concordar con los plazos para el desahogo del contencioso interno.

Se establecerá un plazo de dos semanas para los procedimientos internos de impugnación respecto de resultados de las precampañas de diputados y senadores, y tres semanas para el contencioso respectivo ante el TEPJF.

Los partidos políticos, dentro del periodo de precampañas, decidirán libremente la fecha para la celebración de sus elecciones internas.

El acto de postulación de los candidatos se hará en los últimos cinco días del periodo de precampaña.

## 2. Campañas electorales

En el caso de las elecciones generales, la duración de las campañas para Presidente de la República, senadores y diputados será de 90 días.

En las elecciones intermedias la campaña electoral para diputados federales tendrá una duración de 45 días.

Revisar la regulación legal de la propaganda electoral (pinta de bardas, pendones, carteleras, etc.)

## 3. Acceso de los partidos políticos a la televisión y radio

Nuevas regulaciones para garantizar imparcialidad de servidores públicos y no injerencia de terceros no autorizados.

Derivado de las propuestas analizadas, y a la luz de las negativas experiencias vividas en anteriores procesos electorales, se identifican posibles modelos de acceso a televisión y radio por los partidos políticos:

Un modelo en el que los partidos quedan sujetos a estrictas regulaciones en lo que hace a la contratación pagada de espacios en televisión y radio. Para tal efecto la ley establecería topes al gasto en esos medios; fiscalización inmediata de las contrataciones y pagos; obligaciones precisas a los concesionarios de televisión y radio en materia de información a la autoridad electoral y la exclusividad de ésta para ser el conducto a través del cual los partidos políticos realicen sus contrataciones.

Los modelos ya aplicados en varios países de Europa y América Latina, en los que se establecen modalidades mixtas o regulaciones basadas en el uso de tiempos públicos. Este es, sin duda, uno de los asuntos torales de la nueva reforma electoral; su vinculación con las decisiones que se adopten en materia de campañas y financiamiento de los partidos políticos es evidente.

En cualquier caso, se considera necesaria la creación de nuevas normas legales que aseguren la imparcialidad de toda autoridad

pública en los procesos electorales y eviten la intervención de terceros, ya impedidos por la ley, en las campañas.

Al respecto, se sugiere establecer la norma que impida a los servidores públicos de los tres órdenes de gobierno utilizar, en todo tiempo, las campañas institucionales de comunicación social para la promoción personal. Por ejemplo, estableciendo que ningún servidor público podrá aparecer, con imagen o voz personal, en los mensajes difundidos a través de la televisión y la radio.

Es también recomendable complementar la norma vigente que impide a terceros ordenar la difusión, en televisión y radio, de mensajes a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular; esa norma ya está contemplada en la ley electoral mexicana, pero carece de sanciones a quienes la violen, lo que la hace, para utilizar la expresión jurídica, una "norma imperfecta". Es entonces aconsejable establecer las sanciones que se aplicarán a quienes incurran en violaciones a dicha norma.

El H. Congreso de la Unión se encuentra ante el reto y la oportunidad de establecer un nuevo modelo de comunicación entre los partidos políticos y la sociedad; así como nuevas formas legales, democráticas, de relación entre los medios de comunicación electrónica, los poderes públicos y los partidos políticos.

#### 4. *Financiamiento de partidos políticos*

En lo referente al financiamiento público ordinario, se sugiere modificar la fórmula para el cálculo de la bolsa total, considerando como elementos base el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral, con corte al mes de junio de cada año, y un porcentaje del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal.

La distribución de la bolsa total de financiamiento ordinario se realizará conforme al criterio proporcional, considerando para tal efecto el porcentaje de votos obtenidos por

cada partido en la elección de diputados inmediata anterior.

La nueva forma de distribución del financiamiento público ordinario (y para actividades específicas) entraría en vigor el 1 de enero de 2010; para 2008 y 2009 se dispondrá, en un artículo transitorio, la permanencia de las reglas vigentes (30% igualitario y 70% proporcional).

El financiamiento público para actividades específicas equivaldrá, anualmente, al 1.5% del total de la bolsa total para financiamiento ordinario y será distribuido conforme al porcentaje de votos obtenido por cada partido en la elección para diputados inmediata anterior. La ley establecerá que el Instituto Federal Electoral (IFE) fiscalizará el correcto ejercicio de estos recursos, pero no podrá censurar o calificar de manera anticipada los contenidos de las actividades que los partidos realicen con cargo a este rubro.

El financiamiento privado que cada partido podrá obtener tendrá como máximo anual un monto equivalente al 10% del tope de gasto establecido para la campaña de Presidente de México.

Las otras formas de financiamiento partidista tendrán como tope, para cada partido, el equivalente al 10% del financiamiento ordinario que a cada uno de ellos corresponda anualmente. Se recomienda mantener la obligación de los partidos de destinar al menos el 2% de su financiamiento ordinario para actividades de educación, capacitación, investigación socioeconómica y política y tareas editoriales, pero cada partido decidirá en sus estatutos la instancia a través de la cual se ejercerán esos recursos.

El financiamiento para actividades de campaña en el año de la elección general se reducirá en 50%, respecto de lo hoy vigente.

El financiamiento para actividades de campaña en el año de la elección intermedia se reducirá en 70%, respecto a lo hoy vigente.

El financiamiento público para los partidos políticos en las entidades federativas deberá



sujetarse a criterios similares a los que rijan a nivel federal.\*

Tratándose de partidos de nuevo registro, la ley establecerá su derecho a recibir por concepto de financiamiento público ordinario el equivalente al 1% de la bolsa total, para cada nuevo partido.

El financiamiento de campaña para los nuevos partidos será en el mismo porcentaje que se determine para los partidos con registro previo, respecto de su financiamiento ordinario. Para el acceso de nuevos partidos a otras prerrogativas se mantendrá el criterio de señalar un porcentaje fijo respecto del total asignado para los partidos con registro previo. Esta norma aplica para acceso a televisión y radio, franquicias postal y telegráfica, y financiamiento para actividades específicas.

##### 5. *Franquicias postales y telegráficas*

El uso de las franquicias postal y telegráfica se regulará conforme a las siguientes bases:

- Los partidos harán uso de la franquicia postal y telegráfica conforme a un criterio de distribución de 30% igualitario y 70% proporcional al porcentaje de votos de cada partido;
- Para los efectos de lo anterior, se establecerá un monto total anual de recursos destinados a cubrir el costo de la franquicia postal y telegráfica, ese monto será equivalente, en años no electorales, al 1% de la bolsa total de financiamiento ordinario en el año que corresponda, y será incluido en el presupuesto de egresos del IFE. En el año de la elección general será del 3.5% y en el año de la elección intermedia del 2%;
- Cada partido decidirá libremente la asignación para el uso de las franquicias postal y telegráfica entre sus órganos nacionales y estatales, notificando oportunamente al IFE. Deberá celebrar los convenios que sean necesarios con Servicio Postal Mexicano (Sepomex) para que éste garantice la recepción y distribución adecuadas de los envíos que realicen los partidos en el uso de su prerrogativa.

##### 6. *Fiscalización y vigilancia de partidos políticos*

Sustituir la Comisión de Consejeros prevista en el artículo 49-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) por un órgano técnico que tendrá a su cargo el desempeño de las facultades y atribuciones que la ley confiere al IFE en materia de fiscalización y vigilancia de las finanzas de los partidos políticos. El titular de ese órgano técnico será designado por el Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente, por votación de dos terceras partes de sus integrantes. El Consejo General conservaría la facultad para imponer las sanciones, con base en el informe de resultados de auditoría que le presente el antes citado órgano técnico. Los partidos políticos presentarán tres informes trimestrales de avance, además del informe anual, del ejercicio de sus ingresos y gastos. Los informes trimestrales serán presentados dentro de los 60 días posteriores a la conclusión del trimestre respectivo.

Durante los procesos electorales, los partidos políticos presentarán los informes de avance de ingresos y gastos de campaña, treinta días antes de la jornada electoral.

Los partidos presentarán anualmente, además de los informes de ingresos y gastos que ya dispone la ley, un informe de su situación patrimonial. Será obligatoria la presentación de los estados financieros e informes auditados por el auditor externo que cada partido designe libremente.

En el desempeño de sus tareas y ejercicio de sus facultades y atribuciones, el órgano técnico de fiscalización y vigilancia de los partidos políticos no estará limitado por el secreto bancario, fiduciario o fiscal.

---

\* Las propuestas anteriores están sujetas a las decisiones que finalmente se adopten en materia de acceso a televisión y radio y a la duración de las campañas electorales.

La ley establecerá el procedimiento y plazos para la liquidación de los partidos que pierdan su registro legal y la obligada entrega en favor del erario federal de todos los recursos y bienes remanentes de dichos partidos.

El Congreso de la Unión deberá aprobar la normatividad procesal que detalle los procedimientos a seguir en materia de fiscalización y vigilancia, así como las sanciones a que se harían acreedores los partidos por infracciones en la materia.

## II. Sistema de partidos y coaliciones

### 1. Sistema de partidos

El proceso de registro de nuevos partidos políticos se realizará cada seis años, e iniciará en el año siguiente al de la elección presidencial; los partidos de nuevo registro tendrán su primera participación electoral en el proceso siguiente al de su registro legal.

#### *Requisitos y plazos para el registro de nuevos partidos*

Tanto las Agrupaciones Políticas Nacionales como otras organizaciones de ciudadanos tendrán derecho a solicitar registro como nuevo partido.

Toda organización solicitante de registro deberá notificar al IFE, 18 meses antes de la fecha de presentación de su notificación formal, su intención de obtener registro legal como partido político; a partir de esa notificación la organización quedará sujeta a la fiscalización de sus ingresos.

El número total de afiliados que deberán acreditar las organizaciones solicitantes de registro como partido político nacional será equivalente al 0.5% del padrón electoral, al corte de la elección federal inmediata anterior.

Es recomendable fortalecer las facultades del IFE para verificar la afiliación libre y voluntaria a los partidos, e incorporar la precisión de que las organizaciones gremiales, patronales, o con cualquier objeto social diferente al propósito de formar un partido, no podrán intervenir, corporativamente, en los actos relativos a la creación y registro de partidos.

En su primera participación electoral los partidos de nuevo registro no podrán formar coaliciones.

#### *Derechos y obligaciones de los partidos*

Establecer el derecho de los partidos a desarrollar su vida interna y adoptar las decisiones que a ellos competen, con autonomía y apego a la ley, sin injerencias indebidas de autoridad alguna; asimismo para garantizar el derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a los cargos de elección popular. Las autorida-

des electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos y condiciones que señale la ley.

La ley establecerá con mayor precisión los actos que constituyen asuntos de "vida interna partidista".

La regulación de las obligaciones de los partidos políticos en materia de transparencia y acceso a la información se especificarán en un nuevo capítulo del COFIPE. La información relativa a los partidos políticos que obre en poder del IFE, se solicitará por los interesados directamente al Instituto y éste estará obligado a responder en forma directa.

## 2. Coaliciones electorales\*\*

Flexibilizar los requisitos para la formación de coaliciones electorales, para lo cual se propone:

- Eliminar el requisito de documentos básicos de la coalición; se mantiene la plataforma electoral común, que tratándose de coalición presidencial deberá incluir un apartado relativo al programa de gobierno del candidato de la coalición;
- Los convenios de coalición, cualquiera que sea la elección de que se trate, serán aprobados por el órgano de dirección nacional que señalen los Estatutos de cada partido coaligado. (Eliminar otras instancias locales);
- Si la coalición es total, los partidos deberán postular un mismo candidato para la elección presidencial y los mismos candidatos en los 300 distritos electorales y las 64 fórmulas de candidatos a senador;
- Si dos o más partidos se coaligan en forma total para diputados, o para senadores, deberán hacerlo respecto de la otra Cámara, y también para la elección presidencial.
- La coalición podrá ser parcial con las siguientes reglas:
  - Para diputados de MR hasta un máximo de 200;
  - Para senadores de MR hasta un máximo de 20 entidades federativas.
- Si el número de distritos o entidades federativas, supera los límites anteriores, los partidos deberán establecer coalición total. Será posible coaligarse sólo para Presidente de México; también se podrán establecer coaliciones legislativas parciales sin coaligarse para Presidente.
- En las elecciones intermedias podrá haber coalición total o parcial para diputados.
- Los partidos que formen coalición electoral, cualquiera que sea su modalidad o ámbito, deberán aparecer en la boleta por separado; los votos se sumarán para el candidato y se computarán, para efectos de registro y derechos, para cada partido; en el caso que el ciudadano cruce dos o más emblemas de los partidos que integran la coalición, los votos solamente contarán para el candidato.
- Sin importar la modalidad o ámbito de la coalición legislativa, cada partido coaligado deberá registrar su propia lista de candidatos a diputados y senadores por el principio de representación proporcional.
- A los candidatos de coalición les será aplicable el tope de gastos de campaña como si se tratara de un solo partido;
- Las coaliciones electorales accederán a las prerrogativas de televisión y radio conforme a la siguiente regla: en el 30% igualitario como si se tratara de un mismo partido político; en el segmento de tiempo asignado en proporción a porcentaje de votos los partidos integrantes de la coalición conservarán el uso del tiempo que corresponda a cada uno.
- En el caso de coaliciones totales, la representación en los órganos del IFE será común, al igual que la personalidad jurídica para actuar ante el TEPJF;

En el caso de coaliciones parciales, se estará a lo siguiente:

---

\*\* Fuente: "Propuestas que se presentan a la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del H. Congreso de la Unión. Centro de Estudios para un Proyecto Nacional Alternativo, S. C. 22 de agosto de 2007. Revista *Voz y Voto*, no. 176, octubre de 2007.

- Si la coalición comprende exclusivamente la elección presidencial, cada partido conservará su representación en los órganos del IFE;
- En los casos de coaliciones parciales para diputados y senadores, los partidos coaligados conservarán su representación en los órganos del IFE, salvo en las hipótesis siguientes: si en una entidad federativa el convenio de coalición comprende la totalidad de los distritos para la elección de diputados por mayoría relativa, la representación de la coalición será común en todos los consejos distritales y en el consejo local de la entidad federativa de que se trate. La regla anterior será aplicable aun en el caso que en la entidad federativa de que se trate los partidos coaligados para la elección de diputados no se coaliguen para la de senadores. Si la coalición es solamente para senadores, la representación será común en los consejos locales.
- La ley señalará que en la coalición parcial los partidos deberán designar un representante común con facultades para acudir ante el TEPJF en representación de la coalición, respecto de los distritos o entidades que comprende la misma.
- Los convenios de coalición contendrán, tratándose de coaliciones totales o para Presidente, la forma y términos de acceso a los tiempos de televisión y radio; y en todo caso: la forma de distribución del financiamiento público que les corresponda, y el señalamiento del partido coaligado que tendrá la responsabilidad de presentar los informes de ingresos y gastos de campaña de la coalición. El convenio señalará, también, en su caso, el partido político al que pertenece cada candidato; tratándose de coaliciones legislativas el convenio establecerá el grupo parlamentario del partido político al que estará adscrito cada candidato, en caso de resultar electo;
- Las coaliciones para elecciones legislativas comprenderán la fórmula de candidatos (propietario y suplente) para el caso de diputados por el principio de mayoría, y las dos fórmulas de candidatos (propietarios y suplentes) tratándose de las elecciones para senadores por el mismo principio.
- Establecer en la ley la facultad de los órganos nacionales de dirección, que señalen los Estatutos de cada partido, para aprobar las coaliciones en elecciones locales, a propuesta de sus órganos estatales."

## I. Motivaciones y razones

Como en todo documento en el que se presentan resultados de un largo y exhaustivo trabajo de análisis, el antes citado presenta un orden en la exposición de temas que no coincide necesariamente con el de su tratamiento. Era inevitable.

En materia del sistema de partidos, de sus normas legales, procedimientos y experiencia, había puntos de explorada y documentada práctica (registro, prerrogativas, fiscalización); en cambio, se enfrentaron otros novedosos (precampañas y transparencia, por citar solamente los dos que más horas de trabajo consumieron), o totalmente inéditos, como el del nuevo modelo de acceso a televisión y radio.

Para dar cuenta, así sea de manera sinóptica, de las motivaciones y razones que explican los cambios finalmente adoptados, sea en la Constitución o en el COFIPE, seguiré un orden temporal con relación a su registro legal, sus obligaciones y derechos, prerrogativas y financiamiento público y privado, extinción del registro legal, transparencia, coaliciones, fiscalización, precampañas y campañas electorales. Algunos asuntos que no caben en el listado anterior serán tratados en un apartado final.

### Registro de partidos

La experiencia indicó que el sistema de registro de partidos tenía varios problemas; el mayor de ellos era que cada tres años, desde 1979 y hasta 2006, con la única salvedad de la elección de 1994, se había otorgado registro legal a nuevas organizaciones. El incremento de requisitos que anteriores reformas habían establecido produjeron como regla general —salvo honrosas excepciones— la falsificación o simulación del cumplimiento de las normas legales. La evidencia indicaba una condición común: que los nuevos partidos, en su enorme mayoría, salvo el caso de coaliciones, no pudieron refrendar su registro en la primera elección federal en la que participaron.

Incrementar el número de afiliados, de asambleas a realizar, estatales o distritales, el número de ciudadanos que a ellas debían concurrir; confiar al IFE, en exclusiva, la verificación de los actos relativos a la constitución y registro de nuevos partidos, todo quedó superado por la realidad. Crear y obtener registro de nuevos partidos se convirtió en una actividad rentable —política o económicamente— para algunos vividores que terminaron por hacer que unos pocos justos pagaran por muchos pecadores.

El registro trianual de nuevos partidos, inmediatamente después de cada elección federal, inyectó al sistema un elemento de inestabilidad cíclica y repetitiva.

Ante la evidencia se analizaron dos opciones: liberar por completo la creación y registro de nuevos partidos, ya sea suprimiendo por completo

el incentivo del financiamiento público (como existe en diversas democracias) o asumir las tendencias del electorado. Se optó por lo segundo.

El cambio más significativo en esta materia fue determinar que las solicitudes de registro de nuevos partidos deberán presentarse cada seis años, en el año siguiente inmediato a la elección presidencial, de forma tal que las organizaciones que lo obtengan se vean obligadas a probar su implantación en la elección intermedia siguiente a la de su registro, conservando la restricción de tenerlo que hacer por sí mismas. El objetivo es darle estabilidad al sistema de partidos.

En diciembre de 2003 (propuesta por el PVEM) una reforma del COFIPE otorgó a las agrupaciones políticas nacionales la exclusividad del derecho a solicitar registro como nuevos partidos. Los efectos de esa reforma fueron indeseables. Por tanto, se decidió retornar al espíritu y letra de las leyes electorales previas, más acorde con la libertad de asociación consagrada en la Constitución: toda organización o grupo de ciudadanos puede solicitar registro como partido político.

Aunque los requisitos legales permanecieron casi sin cambio, se introdujeron en el COFIPE dos condiciones inéditas: La primera referida a la prohibición expresa de que organizaciones gremiales, patronales o de índole diferente a objetivos político electorales participen en la creación y celebración de los actos legales para el registro legal de nuevos partidos. La segunda establece la obligación de las organizaciones interesadas de informar al IFE sobre el origen y aplicación de los recursos que destinen a los fines de su registro legal.

La motivación no fue otra que la experiencia, anterior y reciente. Desde el caso extremo del Partido de la Sociedad Nacionalista (2000), hasta la evidencia de la intervención y control que el Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, mejor dicho su presidenta vitalicia, ejerce sobre el Partido Alianza Social. La reforma ha provocado, en este aspecto, algunas polémicas, pues es sabido que la estructura orgánica del PRI sigue contemplando la existencia de los llamados "sectores", como resabio del caduco corporativismo. Sin embargo, la polémica es un tanto estéril, puesto que la reforma se refiere de manera explícita a la creación y registro de partidos, no a la estructura que mantienen los ya existentes.

## Derechos y obligaciones de los partidos

En este punto la reforma de 2007 conservó sin mayores cambios las normas establecidas desde 1990 en el COFIPE en lo que hace a los contenidos mínimos de los documentos básicos de los partidos políticos. Las novedades fueron las referencias explícitas a la "paridad de género", como propósito, y la relativa a obligaciones de transparencia.

Sin embargo, la experiencia en materia jurisdiccional hizo necesario poner un límite a la actuación del Tribunal Electoral, cuya Sala Superior había dictado sentencias que atentaban contra toda lógica en litigios relativos a la aplicación de los estatutos de diversos partidos.

La normatividad establecía que una vez aprobados los estatutos de un partido, o sus reformas, el Consejo General del IFE debe pronunciarse sobre su validez constitucional y legal. Pero no importando tal formalidad jurídica, el Tribunal resolvió que la materia era impugnabile por actos de aplicación de los estatutos. Al aplicar tan singular criterio, en varios casos declaró inválidas normas estatutarias que tenían más de una década de ser aplicadas, mientras que prestó oídos sordos en casos similares o, en el extremo, suplantó al IFE en la facultad de revisión primigenia de estatutos. Había que poner un alto a la discrecionalidad de los magistrados electorales.

En consecuencia, se estableció en el COFIPE que los estatutos partidistas puedan ser impugnados, ante el IFE, en un plazo perentorio, fuera del cual, en el caso de no haber litigio por tal motivo, quedarán firmes; de forma tal que los juicios ante el Tribunal Electoral solamente puedan ser planteados por actos de aplicación, y no por su contenido normativo.

## Transparencia

Este era uno de los temas pendientes de mayor impacto en la opinión pública. Los avances en la materia eran indudables, el Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI) se había sumado a la campaña para obligar a los partidos a sujetarse a la ley aprobada años antes.

Mi opinión personal en este tema fue que debíamos privilegiar una definición crucial: los partidos no son entes públicos; aunque sean, desde 1977, entidades de interés público. La percepción social de los partidos políticos había quedado determinada por su condición de receptores de fondos estatales, cada vez más grandes. Había que dar una respuesta que hiciera compatibles los dos puntos de la encrucijada.

Por fortuna, el Congreso de la Unión había establecido, con meridiana claridad, al aprobar la del artículo 6° de nuestra Carta Magna, que los partidos políticos estarían sometidos a las obligaciones que las leyes electorales les fijaran en esta materia; es decir, les creó un casillero específico.

A partir de esa definición previa se redactó el texto del capítulo relativo en el nuevo COFIPE. Dos nudos extremos guiaron la redacción del articulado: toda la transparencia en la información de las finanzas partidistas; reglas estrictas de reserva en lo que hace a sus asuntos internos, empezando por sus estrategias de campaña.

La solución aprobada ha encontrado múltiples críticos. Respeto su opinión, pero sigo creyendo que la tesis sobre la condición de los partidos como entes ciudadanos debe prevalecer por encima de la tentación de convertirlos en partes del Estado.

## Asuntos internos de los partidos

Hasta el año 1999, es decir, después de tres años de la reforma de 1996, el Tribunal Electoral mantuvo el criterio de que los actos y decisiones internas de los partidos políticos no eran impugnables a través de los juicios establecidos en la Ley en esa materia. Tal criterio tenía un sustento: los juicios habían sido creados para combatir actos de autoridades públicas, y los partidos no tenían esa calidad.

El criterio cambió en ese mismo año; el TEPJF emitió una nueva jurisprudencia por la cual determinó su competencia en asuntos internos de partidos políticos. Desde entonces, a la fecha, la mayor carga de trabajo y el mayor número de asuntos atendidos por la Sala Superior están relacionados con el tema.

El Tribunal Electoral abrió una puerta inédita en esta materia, no sólo en México, sino en el mundo. A partir de entonces, todo acto o decisión interna de un partido político quedó sujeto a control de la Sala Superior. Con el criterio garantista todo litigio partidista interno tuvo cabida, lo que vino a extremarse a partir de la creación y aplicación de la figura del llamado *per saltum*, conforme a la cual, sin haber intentado o agotado las instancias de solución partidista interna de conflictos, el quejoso podía invocar y obtener de manera inmediata la atención de la Sala Superior. Creada la figura, los casos se multiplicaron. De esa forma, los entonces magistrados de la Sala Superior no solo innovaron, sino corrigieron plana y letra al Poder Legislativo de la Unión. Fue a partir de entonces que se



invirtió el diseño originario de la reforma electoral anterior (1996): el IFE dejó de ser la máxima autoridad electoral; el Tribunal y su Sala Superior se arrogaron esa calidad. Algo no había funcionado.

Por esos motivos, la reforma de 2007 incorporó, desde el texto constitucional, la norma conforme a la cual los inconformes respecto de actos o decisiones internas de los partidos políticos deberán, primero, agotar las instancias de justicia partidista, y solamente cubierto lo anterior podrán acudir a la protección de la justicia electoral. De esa forma, salvo las excepciones previstas en la Ley de la materia, a mi juicio suficientes, los quejosos no podrán invocar el trámite llamado *per saltum* para eludir la solución interna de sus problemas.

El objetivo de la reforma 2007 es evidente: devolver a los partidos la responsabilidad directa sobre los actos y decisiones de sus órganos dirigentes cuando los mismos afecten los derechos de sus afiliados.

Al exceso en que el Tribunal Electoral incurrió en los años recientes, la reforma pone un límite y corrige situaciones indeseables. La vida de los partidos debe estar regida, en primera instancia, por sus normas internas. Quien ingresa, se afilia, a un partido, acepta no sólo su ideario y programa, también las reglas que norman la convivencia entre todos sus integrantes.

## Codiciones

El asunto fue de los más sencillos en el encuentro de la solución, pues el PRD tenía un rosario de agravios y pendientes en la materia.

La ampliación de la competencia electoral se tradujo en resultados cada vez más cerrados entre el ganador y el segundo lugar; los casos de diferencias de pocos puntos porcentuales se multiplicaron en elecciones locales y federales. Tal situación generó el espejismo de que los votos de los partidos marginales eran transferibles, casi en automático, a su aliado mayor.

En 1979 la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE) dispuso dos sistemas de alianza: la candidatura común, para la que bastaba la aceptación del candidato y de los partidos que lo apoyarían, en cuyo caso los emblemas de cada partido aparecían por separado en la boleta electoral, sumándose los votos para el candidato y contando para cada partido, y la coalición de partidos, respecto de la cual la Ley establecía requisitos exagerados.

La fórmula legal parecía no ofrecer mayor problema ya que, salvo los casos de los pequeños partidos satélite (PPS y PARM) que en cada elección presidencial se sumaban a la candidatura del PRI, con la figura de candidato común, los demás opositores (PAN y PCM) se guiaban en esta materia con otros parámetros y propósitos. El partido blanquiazul era impermeable a las alianzas electorales, mientras que el PCM las practicaba con organizaciones sin registro legal. Pero en 1988 la fractura del

PRI y el surgimiento del Frente Democrático Nacional (FDN), que usó la figura de la candidatura común para postular a Cuauhtémoc Cárdenas como su candidato presidencial, dieron un vuelco al tema.

En 1990, con el voto del PRI y del PAN, el primer COFIPE eliminó la figura legal de la candidatura común, e impuso nuevos y mayores requisitos a la formación de coaliciones electorales. Sin embargo, con todo y las restricciones, en 1994 el PRD y otros partidos utilizaron la ley para formar coalición. Seis años más tarde las coaliciones se convirtieron en motivo de mercadeo abierto entre los partidos de mayor votación y los denominados “emergentes”.

Bajo el anterior sistema de coaliciones, el partido mayor debía resolver bajo qué condiciones se aliaba con partidos menores. Pero la primera e ineludible condición era asegurar que todos los partidos coaligados sobrevivieran, lo que suponía entregar, a cada partido, el 2% de los votos obtenidos. La cuenta es sencilla. Si son dos, hay que donar dos puntos; si son tres, el costo para el partido mayor es de cuatro puntos.

Pero en el regateo de apoyos y en el nuevo contexto de elevada competencia, los partidos marginales aprendieron a elevar su costo. En 2000 la coalición con el PVEM le costó al PAN más de cinco puntos de su votación; mientras que al PRD, sus aliados le costaron casi diez puntos. En 2006 la historia se repitió, aunque esa vez los costos los pagaron el PRI y el PRD. Las coaliciones se convirtieron así en un medio para asegurar la sobrevivencia de partidos a cambio de sumar los votos que, teóricamente, harían falta para asegurar la victoria. Poco o nada tuvieron que ver con identidades ideológicas o afinidades programáticas.

En suma, el sistema de coaliciones propició la reedición del viejo modelo de partidos satélites, sólo que ahora como partidos parasitarios, dependientes de su capacidad de venta o chantaje. Era un fraude a la voluntad popular.

La reforma de 2007 entiende la experiencia y corrige sus defectos. Sin negar la posibilidad de coaliciones, antes bien eliminando sus complicados requisitos previos, asimiló en una sola figura ambas posibilidades. Es decir, hace de la candidatura común la base de las coaliciones electorales, obligando a que cada partido coaligado aparezca en la boleta con su propio emblema, de forma tal que los ciudadanos opten por el

partido de su preferencia, los votos cuentan para cada partido y se suman para el candidato de coalición. Ahora podrá haber solamente coalición presidencial, sin incluir los demás cargos en disputa, o lo inverso. Es decir, se produce una flexibilización notable.

El cambio generó una revolución entre los partidos marginales que, sin excepción, hicieron del tema su caso. Para atender esos reclamos, de última hora se introdujo en el dictamen del nuevo COFIPE una disposición para permitir la transferencia de votos entre partidos aliados, con dos límites precisos. A esa disposición el ingenio periodístico la denominó “cláusula de la vida eterna”. Tal disposición fue declarada inconstitucional por la SCJN, lo que hace ocioso seguir con su análisis.

## Pérdida de registro y liquidación de bienes

La reforma no modificó el requisito general para reafirmar el registro legal (2% de la votación nacional); pese a que se analizaron propuestas para elevar ese porcentaje se consideró que otros cambios, como los referidos a coaliciones, hacían imprudente elevar la barrera.

Sin embargo, había un pendiente que debía ser tratado: el del destino de los recursos y bienes de los partidos que pierden su registro legal. El vacío había dado lugar a abusos en beneficio de los dirigentes de algunas organizaciones. El caso extremo fue el protagonizado por el dirigente del PSN y sus familiares, que literalmente se fugaron de la acción de la justicia electoral, también de la justicia a secas, sin que nada se hiciera para evitarlo.

La reforma de 2007 introdujo normas estrictas respecto de las reglas y procedimientos para asegurar que los recursos y bienes de los partidos que pierden registro sean utilizados para saldar sus compromisos legales, en primer lugar con sus trabajadores, y para que en caso de quedar remanentes éstos pasen a dominio de la Federación. De esa manera y con tal objetivo, se otorgaron al IFE, a través de la Unidad de Fiscalización de los Partidos Políticos, facultades expresas y amplias para actuar como liquidador y salvaguarda del correcto destino de tales recursos y bienes, que

casi siempre tienen como fuente las prerrogativas y financiamiento público.

### Financiamiento público y otras prerrogativas partidistas

El nuevo sistema de financiamiento ordinario responde a la evidencia de los defectos en la fórmula ideada en 1996. Esa fórmula partía de la determinación del “costo mínimo de una campaña para diputado”, que una vez establecido se convertía en base para las demás operaciones de cálculo. Pero desde su incorporación en el primer COFIPE (1990) ese “costo mínimo” resultó una verdadera incógnita, pues la subjetividad e incluso la discrecionalidad siempre estaban presentes. De hecho, salvo por los estudios realizados en 1990 y luego en 1997, ese costo mínimo era actualizado anualmente con el dato de inflación del año previo, lo que era, en sí mismo, un absurdo.

El otro grave defecto de la fórmula era que hacía del número de partidos el multiplicador final de cada componente, que generó un aliciente perverso para que aumentara el número de partidos con registro y además provocó el crecimiento exponencial de los recursos destinados anualmente a ese rubro. Pero además, había conciencia de que la fórmula de 1996 había sido un punto de llegada a partir de una definición previa: los recursos públicos que el Estado entregaría al PRI para su sostenimiento anual y el financiamiento de sus campañas. Es decir, primero se determinó un monto y luego se diseñó la fórmula para llegar a esa suma. La virtud, por llamarle de alguna manera, de la reforma de 1996 fue que, por vez primera, todos los partidos resultaron beneficiados.

En varias entidades la fórmula para calcular el financiamiento ordinario se había simplificado, considerados solamente dos factores: un porcentaje del salario mínimo diario, y el número de ciudadanos inscritos en el padrón electoral. Esa fue la solución adoptada para el ámbito federal. De hecho, la propuesta original fue corregida a la baja de última hora, se redujo el porcentaje del salario mínimo diario a ser considerado, lo que produjo en 2008 un ahorro de casi 360 millones de pesos.

El siguiente problema era el del financiamiento de campaña, que la reforma de 1996 había establecido

en una suma igual a la del financiamiento ordinario en el año de la elección. Se acordó que la reducción de ese monto era un objetivo en sí mismo, pero que la solución final dependería de la decisión que se tomara en materia de acceso a televisión y radio durante las campañas electorales, y fuera de ellas.

Los estudios disponibles indicaban que a partir del año 2000, los partidos habían destinado, en promedio, el 60% de su gasto de campaña a la compra de tiempo en radio y televisión. Si ese destino del gasto era suprimido de tajo, utilizando los tiempos del Estado, no había lugar a mantener el elevado financiamiento de campañas.

La propuesta finalmente aprobada combinó todos los criterios posibles de forma tal que en elecciones intermedias se decidió que la reducción fuese del 70%, mientras que en el año de la elección presidencial, cuando se produce además la renovación de las dos Cámaras del Congreso, se atenuara la reducción al 50%. El primer efecto de la reforma lo veremos en las elecciones intermedias del año 2009.

Otros rubros de financiamiento requerían correcciones, en particular el destinado al financiamiento de las llamadas “actividades específicas” de los partidos (tareas editoriales y de investigación económica y socio-política), sujeto a un método de reembolso a posteriori. Los datos eran un poco escandalosos pues demostraban un beneficio en sentido inversamente proporcional a la fuerza electoral de cada partido. Para corregir tal situación se tomó la decisión de proponer que esa bolsa fuese distribuida con criterios similares a los usados para distribuir el financiamiento ordinario (30% igualitario y 70% proporcional). Así fue aprobado.

Similar problema se presentaba con la franquicia postal que el COFIPE establecía a favor de los partidos políticos, motivo por el cual, además de corregir el daño que se venía provocando a Sepomex, se estableció un límite en dinero a esa prerrogativa, con una clara diferencia para años no electorales, y se dispuso además su distribución igualitaria entre los partidos.

No escapará a los lectores que el tema central de esta parte de la reforma 2007, de hecho su *leitmotiv*, es el modelo de acceso a televisión y radio para los partidos políticos y autoridades electorales. Sin tomar en cuenta esa parte, será imposible entender los otros cambios antes referidos.

Ese asunto fue encomendado por los coordinadores de este libro a otros autores, por lo que a sus textos remito a los interesados en una visión integral. De mi parte, sólo consigno que en el éxito o fracaso de ese nuevo modelo de comunicación política radica, en buena medida, el futuro de la reforma electoral de 2007.

## Fiscalización de las finanzas de los partidos políticos

En esta materia la reforma de 2007 comprendió dos puntos cruciales, uno de naturaleza orgánica (IFE) y el otro de las capacidades de la autoridad para realizar su tarea sin obstáculos derivados de otras leyes.

En 1996 la tarea de fiscalización de las finanzas de los partidos fue confiada a una comisión permanente de consejeros electorales, de los que dependía una estructura operativa adscrita a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos.

Pasado el tiempo, la inexperiencia o afanes extremos de algunos consejeros de esa comisión dieron paso a la aprobación de reglas y procedimientos de fiscalización que, copiados de realidades distintas, provocaron enormes problemas, no sólo a los partidos, víctimas de criterios que les eran por completo ajenos, sino a la propia tarea encomendada a los técnicos en la materia.

La comisión de consejeros creció de manera desproporcionada, al extremo de que en su tramo final estaba integrada por seis de ocho consejeros, lo que predeterminaba las votaciones dentro del Consejo General. No era casual, ser parte de tal comisión otorgaba a sus integrantes un poder de relación y negociación frente a los partidos. El problema que fue creciendo era que esos consejeros también debían tratar con los representantes partidistas asuntos que nada tenían que ver con la fiscalización de sus finanzas, pero que al final del día terminaban confundidos.

Es decir, los consejeros de la Comisión de Fiscalización debían ser amables negociadores con cada partido en múltiples asuntos que conciernen al IFE, y al mismo tiempo ser sus verdugos a la hora de fiscalizar e imponer sanciones. El modelo estaba mal diseñado, como se comprobó en los dos casos más conocidos, el "Pemexgate" y "Amigos de Fox".

El mal diseño orgánico provocó además una debilidad estructural de las unidades ejecutivas responsables del trabajo directo de auditoría a las finanzas de los partidos. Durante años enfrentaron problemas de personal y recursos, así como una alta movilidad en sus cuadros de mando y técnicos más capacitados. La reforma de 2007 decidió atender el problema. Se exploraron varias opciones, en el ánimo compartido de fortalecer las capacidades del IFE en esta materia. Una era que la Auditoría Superior de la Federación asumiera la tarea, pero había problemas constitucionales y un asunto político insuperable, pues esa entidad de fiscalización superior sigue adscrita a la Cámara de Diputados, es decir a los grupos parlamentarios, es decir a los partidos políticos.

Entonces se optó por la solución de crear, dentro del IFE, una instancia técnica especializada que no dependiera más de una comisión de consejeros, que estableció sus bases desde la propia Constitución, buscando así resaltar y proteger su delicada tarea, para lo cual se le dotó de autonomía de gestión y se dispuso que su titular fuese designado por el Consejo General a propuesta de su presidente. No hubo intención alguna de debilitar la función fiscalizadora del IFE sobre los partidos; por el contrario; así lo acredita el diseño específico que el COFIPE incorpora en esta materia.

Con la reforma, se impulsa la colegialidad en el conocimiento y toma de decisiones entre los consejeros, se termina con un coto de poder que había causado muchos problemas y polémicas, y se avanza en la eficacia y profesionalismo en las tareas de fiscalización sobre los partidos.

Tales decisiones se complementaron con la facultad otorgada a la Unidad de Fiscalización para trascender, en el ejercicio de sus facultades, los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que tantos problemas y contratiempos causaron en la experiencia anterior. Llevar esa facultad a la Constitución fue una decisión heterodoxa, pero necesaria para dejar en claro que los autores de la reforma no querían establecer privilegio o barrera alguna como protección a los partidos.

El Congreso de la Unión ya reformó las leyes secundarias relativas a ese tema, lo que completa el proceso de construcción del entramado legal que habrá de posibilitar el pleno ejercicio de las nuevas capacidades del IFE.

## Precampañas y campañas

Si los protagonistas de la competencia electoral son los partidos, es a ellos a los que se destinan las normas legales dirigidas a regular tiempos y movimientos en la contienda.

Creo que en materia de precampañas, la reforma de 2007 se vio sobredeterminada por la coyuntura y las experiencias inmediatas. Tengo la impresión de que se construyó una falsa salida, inaplicable, que habrá de producir más problemas que soluciones. Se pretende atender una moda, no establecer un modo.

Me explico: al ampliarse la competencia entre partidos y producirse los primeros pasos para la alternancia, en los partidos entonces opositores se fue generalizando la aparición de personajes que de manera temprana, anticipada, anunciaban sus intenciones de obtener futuros cargos de elección popular. Recordemos los casos, por citar algunos, de Cuauhtémoc Cárdenas, cuyas precampañas informales comprenden una década; de Vicente Fox, que inició su precampaña el mismo año en que arribó al gobierno de Guanajuato; Andrés Manuel López Obrador, que a partir de 2003 dispuso todo, desde el gobierno del D.F. para promover su candidatura presidencial, o de Roberto Madrazo, que desde su arribo a la

dirigencia nacional del PRI dejó en claro, cuatro años antes, sus intenciones a futuro, o bien de ciudadanos que decidieron correr por la libre, como Víctor González Torres (el Dr. Simi) o el ex canciller Jorge Castañeda Gutman.

El otro problema fue la realización de las llamadas elecciones internas, abiertas a todos los que en ellas quisieran participar. La práctica, inaugurada en 1987 por el PMS, fue continuada por el PRD y luego adoptada por el PRI (1999). Sin normas legales que aplicar cada partido decidía, según sus propios criterios, las fechas de inicio y término de sus precampañas, así como las reglas y procedimientos aplicables. El problema se presentó cuando, por una parte, los partidos empezaron a incurrir en gastos con tal propósito, campañas mediáticas incluidas, y por la otra ciudadanos inconformes con el resultado acudieron al Tribunal Electoral a denunciar reales o supuestas irregularidades. En varios estados, las leyes electorales locales empezaron a introducir reglas muy generales sobre el tema, hasta que en una controversia ante la SCJN, el Pleno de ésta resolvió que las precampañas forman parte del sistema constitucional electoral y por tanto son objeto de regulación en las leyes electorales.

El nuevo capítulo que al respecto se introdujo en el COFIPE busca compatibilizar dos principios que podrían resultar a la postre irreconciliables: el primero es que las precampañas, y en general los procedimientos y actos para la selección de sus candidatos a cargos de elección popular son asuntos de la vida interna de los partidos. El segundo es la necesidad de establecer reglas y plazos comunes para la celebración de esos actos partidistas, cuya verificación debe correr a cargo del IFE y quedar bajo la jurisdicción del Tribunal Electoral.

El asunto se complica por el hecho de que el Congreso decidió que la prerrogativa de acceso a televisión y radio de que gozan los partidos se ejerza desde el arranque de las precampañas.

Soy pesimista respecto de la solución plasmada en la ley. Por un lado, las experiencias del partido que más ha recurrido a la práctica de precampañas internas y elección de dirigentes a través del voto universal (PRD) ha experimentado graves problemas, lo que quizá lleve al cambio de métodos. En el PRI

no parece haber demasiado interés, ni disposición, para propiciar guerras internas por las candidaturas federales al Congreso; en las filas del blanquiazul, tradicionalmente reacio a tales procedimientos, prevalecerá seguramente la costumbre de asambleas de delegados, o a lo más, la participación de los afiliados y adherentes. Los partidos emergentes no tienen condiciones para lanzarse a la aventura de precampañas abiertas.

En consecuencia, no sería extraño que la flamante legislación en materia de precampañas se quede sin materia en su primera prueba, lo que, espero, debería ser motivo para una revisión más serena del asunto.

Pero, a lo hecho, pecho. Conforme a la ley, las precampañas, o procesos de selección interna de candidatos, deberán iniciar en la cuarta semana de enero del año de la elección, cuando solo se renueve la Cámara de Diputados; en elecciones generales la tercera semana de diciembre, para terminar, en el primer caso, 40 días después, y en el segundo, en un máximo de 90 días. Antes, el Consejo General del IFE deberá aprobar reglamentos o acuerdos de aplicación general para reglamentar un buen número de aspectos que el COFIPE dejó sin tratar. Una novedad es que el convenio de coalición, en su caso, deberá quedar establecido antes del inicio de las precampañas.

A las precampañas sigue un compás de espera durante el cual deberán resolverse las posibles impugnaciones, primero ante los órganos de justicia partidista y luego ante el Tribunal Electoral. Por cierto, durante ese periodo, que comprende más de un mes, deberá suspenderse la propaganda de los partidos políticos por cualquier medio.

Las campañas en elecciones intermedias tendrán una duración de 60 días, y en elecciones generales de 90 días, con la novedad de que en el segundo caso todos los candidatos federales arrancarán actividades al mismo tiempo, con ello se evitan los problemas vividos en elecciones anteriores cuando los candidatos a senadores y diputados, por lo general ya designados, tenían que recluirse en sus oficinas ante el riesgo de ser acusados de realizar actos anticipados de campaña. Acortar la duración de las campañas es uno de los grandes avances de la reforma de 2007; habrá que ver si partidos y candidatos respetan los tiempos y restricciones que el COFIPE establece, y si las autori-

dades son capaces de hacerlas respetar. No se antoja sencilla la tarea.

Otras novedades en lo que hace a las campañas electorales están referidas a restricciones a la propaganda impresa y a la que se colocaba en el equipamiento urbano. Se dispone que la primera deberá ser elaborada con materiales reciclables, sin incluir plástico, mientras que los pendones, pasacalles y demás materiales que saturaban el entorno de las ciudades medianas y grandes no podrán ser colocados en el equipamiento urbano, debiendo la autoridad electoral destinar espacios para tal propósito y distribuirlos entre los partidos contendientes, como se disponía en la LFOPPE de 1978.

### Exclusividad de los partidos para el registro de candidatos

Aunque la Constitución nunca lo había establecido de manera explícita, desde la expedición de la primera Ley de Elecciones Federales, a finales de los años 40 del siglo pasado, el sistema electoral empezó a configurarse teniendo como uno de sus pilares a los partidos políticos, éstos se convirtieron en el sujeto de las obligaciones y derechos dentro de los procesos comiciales. Desde ese entonces, la posibilidad de que ciudadanos fuesen registrados como candidatos, sin contar con el aval de un partido, quedó cerrada.

Desde entonces las leyes electorales han conservado una extraña disposición: que en las boletas electorales debe aparecer un recuadro para que los ciudadanos puedan votar por candidatos no registrados, anotando el nombre de su preferencia; pero esos votos son nulos conforme a la ley. La paradójica norma hizo que durante varios lustros corriera el rumor de que Cantinflas obtenía más votos que el PARM

Durante el ciclo de reformas electorales (1977-1996) el entramado legal quedó sólidamente configurado en torno a la existencia de partidos políticos, a través de los cuales los ciudadanos podían acceder al ejercicio del poder público, así quedó escrito desde la reforma constitucional del año 1977, cuya frase inicial (artículo 41) permanece vigente hasta hoy.

La exclusividad de los partidos para registrar candidatos quedó recogida desde el primer COFIPE

(1990) y así se había mantenido hasta la reforma de 1996, sin mayores críticas ni conflictos legales. Sin embargo, empezaron a surgir voces que cuestionaban esa exclusividad, al considerarla violatoria de la Constitución y de los tratados internacionales que en materia de derechos humanos México ha suscrito.

En 2006 el tema cruzó a la prensa y luego fuera de nuestra fronteras; el mérito de haber colocado el tema en el debate público se debe atribuir al ex canciller Jorge Castañeda Gutman, quien ha seguido un largo proceso hasta lograr que la Corte Interamericana de Derechos Humanos se pronunciara, recientemente, sobre el asunto, sin darle la razón en el fondo, pero otorgándoselo en la forma.

No solamente por el caso Castañeda el tema llegó a la mesa de discusión de la reforma de 2007. En dos estados, Yucatán y Sonora, sus leyes electorales locales habían introducido la figura de las "candidaturas independientes", y en el primero de ellos la Suprema Corte se había pronunciado por la constitucionalidad de tal norma.

Varias organizaciones civiles se pronunciaban por abrir esa misma posibilidad en el COFIPE, con un intenso cabildeo en el Congreso y una orquestada campaña en medios de prensa, de la que, por intereses propios se hizo eco la televisión.

Para todos los especialistas y para los partidos era claro que la posibilidad de "candidaturas independientes" era totalmente contradictoria con el sistema electoral, sus reglas, obligaciones y derechos. Los problemas son numerosos, cruzan prácticamente la mayoría de las normas establecidas en la Constitución y el COFIPE en materia de financiamiento, fiscalización, representación en los órganos del IFE, aspectos prácticos de la organización y desarrollo del proceso electoral, jornada electoral, escrutinio y cómputo, etcétera. Era abrir la caja de Pandora.

En la iniciativa de reformas constitucionales suscrita por legisladores de los tres partidos mayores se propuso establecer la exclusividad de los partidos políticos en el registros de candidatos; así lo contemplaba también el Dictamen aprobado en las comisiones del Senado. Sin embargo, el mismo día en que debía discutirse y votarse, el PRD solicitó la reconsideración del punto. Presionados por declaraciones de su ex candidato presidencial y por varias organizaciones



civiles pidieron suprimir la disposición comentada en el texto del reformado artículo 41 constitucional.

Después de infructuosas explicaciones, los coordinadores parlamentarios de los tres partidos mayores en las dos cámaras del Congreso acordaron la supresión y convinieron que el texto correspondiente en el COFIPE se mantuviese intocado. La Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) se había pronunciado, en el caso Castañeda, en que estableció la constitucionalidad de tal precepto. Se convino entonces que la modificación se propondría al entrar al debate en lo particular del proyecto de Decreto. Así se hizo, pero por una omisión no se realizó la misma corrección en el texto reformado del artículo 116 constitucional, lo que provocó una confusión posterior.

El pasado mes de julio (2008) al resolver sobre las acciones de inconstitucionalidad en contra de la reforma electoral, el Pleno de la SCJN reiteró su criterio en el sentido de que la exclusividad otorgada en el COFIPE a los partidos políticos para el registro de candidatos es congruente con las normas constitucionales. Así, al menos por ahora, se cierra el debate jurídico al respecto.

## Agrupaciones políticas nacionales

Dos fueron los cambios fundamentales que en esta materia introdujo la reforma de 2007; de una parte eliminó el financiamiento público a las APN, y flexibilizó al mismo tiempo el régimen para su fiscalización. Por el otro, se suprimió la exclusividad que les fue otorgada en 2003 para solicitar registro como partido político, situación que además de vulnerar el derecho de asociación provocó todo tipo de falsificaciones y hasta renta de siglas por parte de personajes o grupos.

## II. Conclusión

Los objetivos o propósitos que animaron la reforma electoral 2007 en materia del sistema de partidos tendrán en las elecciones de 2009 su primera prueba de fuego.

Soy un convencido de que los partidos políticos son consustanciales a la democracia de antes y de hoy, no a la que los antiguos griegos iniciaron en el ágora ateniense, pero sí a toda nación o comunidad en la que la masificación se combina con la igualdad de derechos básicos.

Sin los partidos políticos, la democracia moderna sería impensable, o al menos impracticable. Ellos son el canal para la agrupación de las identidades y solución de las diferencias que cruzan a toda sociedad de masas, que es, por definición, plural, diversa, múltiple. Esas condiciones que no solo no disminuyen, sino que se expanden, sólo pueden encontrar canales de manifestación a través de los partidos políticos.

Después de más de tres décadas de reformas político electorales, casi todo cambió. La democracia se ha expandido en México, y con ella el ejercicio de los derechos ciudadanos.

Lo que sigue pendiente de cambiar es el sistema de partidos. Aunque su lugar en el escenario experimentó, a partir de 1997, una mutación radical, siguen siendo los mismos.

No quiero exagerar, me refiero al hecho de que hace tres décadas, PRI, PAN y la izquierda que mutó sucesivamente de nombre y dirigentes (PCM, PSUM, PMS, PRD) ya estaban ahí. Parafraseando la canción de Víctor Manuel, nuestros tres partidos mayores siguen viendo pasar el tiempo, a la sombra de sucesivas reformas que les aseguran permanencia y prerrogativas.

Hemos ido demasiado lejos en la regulación de nuestros partidos políticos, hasta constituir no un ejemplo, sino una anomalía en el concierto de naciones democráticas. Fue, quizá, inevitable y hasta necesario en el contexto de la transición a la normalidad democrática, cuya prueba de fuego fue cubierta con éxito en el año 2000.

La pregunta es si debemos insistir en regularlo todo, o casi todo, o podemos empezar a cambiar el objetivo. Quizá, si de ahora al 2012 las cosas salen bien en materia electoral, si los ciudadanos devuelven, de forma mayoritaria e incuestionable, la confianza en las instituciones electorales, erosionada por los errores del 2006, una nueva generación de reformas pueda plantear una ruta distinta de la que hasta ahora se ha transitado.

Desmontar el complejo entramado de regulaciones legales y reglamentarias, construido a lo largo de tres décadas para dejar atrás fraudes y desconfianza, podría ser el motivo de la siguiente, inevitable, reforma electoral.

Lo que se hizo en 2007 no fue, todavía, el inicio de ese nuevo camino; aunque haya aspectos de avanzada, como el modelo de acceso a televisión y radio, que —espero— llegó para quedarse.

En México, en materia de reformas electorales, lo único cierto es que nada es definitivo.

# TRANSPARENCIA, ELECCIONES Y PARTIDOS

10

## Palabras preliminares

Tiempo y Derecho se interrelacionan de múltiples maneras. Ambos dejan huellas profundas y determinan la experiencia humana, el primero envuelve al segundo y éste opera restringido por aquél. El tiempo es inherente al derecho, a su creación, interpretación y aplicación, y hay épocas que marcan el nacimiento de nuevos derechos y derechos que trascienden al paso del tiempo; pero es quizá en el proceso de interpretación y reforma del texto jurídico donde la temporalidad e “intertemporalidad” del Derecho se hace más evidente, donde el derecho se forma y se transforma. La dinámica constitucional se mueve entre estos dos procesos.<sup>1</sup>

La reforma constitucional y legal en materia electoral de 2007–2008 es un ejemplo más de esa dinámica constitucional que, además, refleja la importancia de la adecuada interrelación entre los diferentes poderes públicos, particularmente, entre el poder legislativo y judicial. La relevancia de la reforma se manifiesta, entre otras cosas, en ser un claro y positivo ejemplo de reconocimiento legislativo de la labor judicial, al incorporar al texto constitucional y legal criterios interpretativos desarrollados por la jurisdicción electoral, particularmente por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al mismo tiempo, la reforma plantea nuevos retos al propio tribunal y a los demás actores del escenario político-electoral en México, entre ellos, a los partidos políticos y a los medios de comunicación.

Uno de ellos es el reto de consolidar la transparencia y el acceso a la información pública en materia electoral. El objeto del presente trabajo es exponer en términos generales los rasgos distintivos de la reforma

### Salvador Olimpo Nava Gomar\*

---

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política por el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid. Profesor invitado en diversas Universidades de Europa y América. Fue Director de la Escuela de Derecho de la Universidad Anáhuac, México Sur. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

Autor, entre otros libros, de *Dinámica constitucional: entre la interpretación y la reforma*, y *La encrucijada mexicana*.

---

\* El autor agradece a Mauricio Iván del Toro Huerta, Secretario de estudio y cuenta adscrito a la ponencia del magistrado Nava Gomar, su apoyo en la elaboración del presente documento.

<sup>1</sup> En otro momento he ahondado en la relevancia de estos procesos, véase: *Dinámica constitucional: Entre la interpretación y la reforma. La encrucijada mexicana*, Miguel Ángel Porrúa-UNAM-Universidad Anáhuac del Sur, México, 2003. Sobre la reforma constitucional en general véase el clásico libro de Pedro de Vega, *La Reforma Constitucional y la problemática del poder constituyente*, Tecnos, España, 1999; sobre la complejidad de la relación entre tiempo y derecho en el contexto de la reforma véase también: De Cabo Martín, Carlos, *La reforma constitucional en la perspectiva de las Fuentes del Derecho*, Trotta, España, 2003; y en general, respecto de dicha relación, resultan valiosas las reflexiones propuestas por Antonio A. Cançado Trindade, en varios de sus votos emitidos durante su periodo como juez en la Corte Interamericana de Derechos Humanos compilados en *Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Esencia y trascendencia*, Porrúa, Universidad Iberoamericana, México, 2007.

electoral en materia de transparencia, su repercusión en el desarrollo de los procesos electorales y en el ámbito de los partidos políticos; así como exponer, de forma general, algunas de las principales líneas jurisprudenciales desarrolladas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en materia de transparencia y acceso a la información en materia político-electoral. Sin embargo, antes conviene hacer una advertencia, toda reforma jurídica es una reforma inacabada, pues depende de la práctica, de su dinámica, de los criterios interpretativos que le den sentido. La hermenéutica de la reforma no puede ser expuesta aquí, ni siquiera esbozada. Las consecuencias de la reforma en el conjunto del sistema jurídico y político de nuestro país si bien pueden ser definidas en sus aspectos centrales, sus contornos se mantienen difusos, en penumbra, y es ahí donde los operadores jurídicos habrán de iluminar, delimitar su alcance y precisar su contenido.

La reforma, llamada de tercera generación, supone, en efecto, una nueva etapa que habrá que construir y apuntalar con el paso de los meses y los años. En ello, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (a través de su Sala Superior y sus cinco Salas Regionales) tiene una alta responsabilidad y juega un papel central, pero en modo alguno exclusivo. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Federal Electoral, en el ámbito de sus competencias, tienen un lugar destacado, la primera como máximo órgano judicial del país y el segundo como la autoridad encargada de la organización y vigilancia de los procesos electorales; pero no sólo ellos, los institutos y tribunales estatales, los partidos y agrupaciones políticas, los medios de comunicación y la ciudadanía en general, son actores destacados. En una sociedad democrática abierta todos están llamados a participar y a contribuir en la conformación de aquello que Pablo Lucas Verdú denominó "sentimiento constitucional",<sup>2</sup> del sentido que le otorga realidad y, con ello, vida a los textos legales.

---

<sup>2</sup> Lucas Verdú, Pablo, *El sentimiento constitucional (Aproximaciones al estudio del sentir constitucional como modo de integración política)*, Reus, España, 1985.

## I. Transparencia y Estado constitucional

Mucho se ha escrito sobre la relación entre transparencia y democracia y sobre la importancia de la constitucionalización del derecho a la información pública como un elemento esencial del Estado constitucional. En este apartado me limitaré a destacar, o repetir, que en la actualidad el Estado constitucional<sup>3</sup> no puede pensarse sin el establecimiento de las condiciones formales y materiales que hagan efectivo el goce y ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el derecho de acceso a la información pública, así como tampoco puede concebirse una sociedad democrática abierta sin la exigencia de la transparencia de los actos públicos.<sup>4</sup> Así, por ejemplo, la Carta Democrática Interamericana reconoce entre los componentes fundamentales del ejercicio de la democracia, junto con la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa, a la transparencia de las actividades gubernamentales.<sup>5</sup>

La transparencia es ahora una exigencia democrática, republicana, es, como sugiere Jacqueline Peschard, “una condición necesaria para que el imperio de la ley y la rendición de cuentas sea una realidad”. De ahí que ella misma sostenga: “no hay poder legítimo y democrático si su ejercicio no se rige por el código de la transparencia”.<sup>6</sup>

---

<sup>3</sup> En general, véase: Ackerman, John (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho*, Siglo XXI editores, México, 2008; Aguilar Rivera, José Antonio, *Transparencia y democracia: claves para un concierto*, Cuadernos de Transparencia, No. 10, IFAI, México, 2007; Bustillos Roqueñi, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Hacia una democracia de contenidos: La reforma constitucional en materia de transparencia*, UNAM-IFAI-Instituto de Acceso a la Información Pública del Distrito Federal, México, 2007; Carpizo, Jorge y Carbonell, Miguel (coords.), *Derecho a la información y derechos humanos*, Editorial Porrúa-UNAM, 2003; López-Ayllón, Sergio (coord.), *Democracia, Transparencia y Constitución. Propuestas para un debate necesario*, UNAM-IFAI, México, 2006; Rodríguez Zepeda, Jesús, *Estado y transparencia: un paseo por la filosofía política*, Cuadernos de Transparencia, No. 4, IFAI, México, 2007; Trinidad Zaldívar, Ángel, *La transparencia y el acceso a la información como política pública y su impacto en la sociedad y el gobierno*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura-Universidad de Guadalajara-Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; Villanueva, E. (comp.), *Derecho de acceso a la información en Latinoamérica*, UNAM-IIJ, México, 2003.

<sup>4</sup> Sobre la noción de Estado Constitucional y la idea de neoconstitucionalismo véase: Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, trad. Héctor Fix-Fierro, UNAM, México, 2001; Carbonell, Miguel (ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*, Trotta, Madrid, 2003 y del mismo editor, *Teoría del neoconstitucionalismo*, Trotta-UNAM, Madrid, 2007. Sobre la necesaria publicidad del actuar gubernamental: Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, 3ª ed. en español, Fondo de Cultura Económica, México, 2003.

<sup>5</sup> Carta Democrática Interamericana aprobada por la Asamblea General de la OEA el 11 de septiembre de 2001 en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones celebrado en Lima, Perú (Artículo 4). La Asamblea General de la OEA ha reconocido en diversas resoluciones que el acceso a la información pública es un requisito indispensable para el funcionamiento mismo de la democracia, una mayor transparencia y una buena gestión pública, así como que en un sistema democrático representativo y participativo, la ciudadanía ejerce sus derechos constitucionales, a través de una amplia libertad de expresión y de un libre acceso a la información. *Cfr.* Resolución AG/RES. 1932 (XXXIII-O/03) de 10 de junio de 2003 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. (XXXIV-O/04) de 8 de junio de 2004 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; Resolución AG/RES. 2121 (XXXV-O/05) de 7 de junio de 2005 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”; y AG/RES. 2252 (XXXVI-O/06) de 6 de junio de 2006 sobre “Acceso a la Información Pública: Fortalecimiento de la Democracia”.

<sup>6</sup> Peschard, Jacqueline, *Transparencia y partidos políticos*, Cuadernos de transparencia, No. 8. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007, p. 12.

Desde esta perspectiva, los *arcana imperii* no encuentran justificación válida en un régimen democrático, la opacidad en la esfera pública es un vicio, un lastre, que ha de ser combatido. El secreto como política de estado es incompatible con el compromiso con la verdad que postula el Estado constitucional<sup>7</sup> y conceptos como la “seguridad nacional” o “seguridad pública”,<sup>8</sup> sólo excepcionalmente pueden justificar la imposición de algún límite a las libertades y derechos fundamentales, siempre que dicho límite esté previsto por la legislación, sea una medida idónea y necesaria en una sociedad democrática y, como resultado de un juicio de ponderación, resulte proporcional al fin legítimo que se propone respecto de las limitaciones a las libertades que con tal medida se restringen.

Los derechos fundamentales, entre ellos el de acceso a la información pública, no admiten restricciones arbitrarias. Por ejemplo, en términos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda restricción permitida a tales derechos debe orientarse necesariamente al “bien común” y obedecer a “razones de interés general”. En este sentido, el artículo 30 de la misma Convención establece que las restricciones permitidas, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma “no pueden ser aplicadas sino confor-

me a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas”. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que tratándose de las posibles restricciones permitidas a los derechos humanos la palabra “leyes” en el artículo 30 de la Convención “significa norma jurídica de carácter general, ceñida al bien común, emanada de los órganos legislativos constitucionalmente previstos y democráticamente elegidos, y elaborada según el procedimiento establecido por las constituciones de los Estados Partes para la formación de las leyes”.<sup>9</sup> Ello es así en tanto que la protección a los derechos humanos:

“parte de la afirmación de la existencia de ciertos atributos inviolables de la persona humana que no pueden ser legítimamente menoscabados por el ejercicio del poder público. Se trata de esferas individuales que el Estado no puede vulnerar o en las que sólo puede penetrar limitadamente. Así, en la protección a los derechos humanos, está necesariamente comprendida la noción de la restricción al ejercicio del poder estatal [...] Por ello, la protección de los derechos humanos requiere

<sup>7</sup> Cfr. Häberle, Peter, *Verdad y Estado constitucional*, UNAM, México, 2006. En su opinión “El Estado constitucional se contraponen a cualquier tipo de Estado totalitario del color que sea, a cualquier ambición de verdad absoluta y a cualquier monopolio de la información e ideología totalitaria. Su característica más importante reside en no dar cabida a la verdad absoluta, sino en encontrarse permanentemente en la búsqueda de la misma” (p. 113).

<sup>8</sup> La Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en su artículo 3, fracción XII, entiende por “seguridad nacional”, para efectos de la propia legislación, las acciones destinadas a proteger la integridad, estabilidad y permanencia del Estado mexicano, la gobernabilidad democrática, la defensa exterior y la seguridad interior de la Federación, orientadas al bienestar general de la sociedad que permitan el cumplimiento de los fines del Estado constitucional. En este sentido el artículo 13, fracción I, de la misma ley establece que podrá clasificarse como reservada la información cuya difusión pueda “comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional”, siendo que, de conformidad con el último párrafo de la propia ley, “no podrá invocarse el carácter de reservado cuando se trate de la investigación de violaciones graves de derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad.”

<sup>9</sup> Corte IDH. La Expresión “Leyes” en el Artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986. Serie A No. 6, pár. 38. Sobre la noción de “bien común”, la propia Corte ha reiterado

que el mismo es posible entenderlo “como un concepto referente a las condiciones de la vida social que permiten a los integrantes de la sociedad alcanzar el mayor grado de desarrollo personal y la mayor vigencia de los valores democráticos. En tal sentido, puede considerarse como un imperativo del bien común la organización de la vida social en forma que se fortalezca el funcionamiento de las instituciones democráticas y se preserve y promueva la plena realización de los derechos de la persona humana [...] No escapa a la Corte, sin embargo, la dificultad de precisar de modo unívoco los conceptos de “orden público” y “bien común”, ni que ambos conceptos pueden ser usados tanto para afirmar los derechos de la persona frente al poder público, como para justificar limitaciones a esos derechos en nombre de los intereses colectivos. A este respecto debe subrayarse que de ninguna manera podrían invocarse el “orden público” o el “bien común” como medios para suprimir un derecho garantizado por la Convención o para desnaturalizarlo o privarlo de contenido real [...]. Esos conceptos, en cuanto se invoquen como fundamento de limitaciones a los derechos humanos, deben ser objeto de una interpretación estrictamente ceñida a las “justas exigencias” de “una sociedad democrática” que tenga en cuenta el equilibrio entre los distintos intereses en juego y la necesidad de preservar el objeto y fin de la Convención. Corte IDH, La colegiación obligatoria de periodistas (arts. 13 y 29 Convención Americana sobre Derechos Humanos), Opinión Consultiva OC-5/85 del 13 de noviembre de 1985. Serie A No. 5, párrs. 66 y 67.



que los actos estatales que los afecten de manera fundamental no queden al arbitrio del poder público, sino que estén rodeados de un conjunto de garantías enderezadas a asegurar que no se vulneren los atributos inviolables de la persona, dentro de las cuales, acaso la más relevante tenga que ser que las limitaciones se establezcan por una ley adoptada por el Poder Legislativo, de acuerdo con lo establecido por la Constitución.”<sup>10</sup>

Lo anterior es la sustancia del principio de reserva de ley, de acuerdo con el cual los derechos fundamentales sólo pueden ser restringidos por ley, en tanto que expresión legítima de la voluntad de la nación. En términos de la propia Corte Interamericana:

“La reserva de ley para todos los actos de intervención en la esfera de la libertad, dentro del constitucionalismo democrático, es un elemento esencial para que los derechos del hombre puedan estar jurídicamente protegidos y existir plenamente en la realidad. Para que los principios de legalidad y reserva de ley constituyan una garantía efectiva de los derechos y libertades de la persona humana, se requiere no sólo su proclamación formal, sino la existencia de un régimen que garantice eficazmente su aplicación y un control adecuado del ejercicio de las competencias de los órganos.”<sup>11</sup>

En materia de transparencia y acceso a la información el principio de reserva de ley permite sostener que sólo se encuentran justificadas aquellas restricciones previstas en la legislación expresamente o derivadas de una interpretación razonable de la misma. En este sentido, si bien el derecho de acceso a la información pública admite restricciones,<sup>12</sup> ante la ausencia de una limitación legal, opera el principio de máxima publicidad como principio estructural en la materia, tal como ahora lo dispone la fracción I del segundo párrafo del artículo 6° constitucional.<sup>13</sup> La prohibición de entregar datos personales, la confidencialidad de los expedientes judiciales en proceso de sustanciación, la reserva de información y su indisponibilidad son mecanismos que garantizan el adecuado equilibrio entre el derecho de acceso a la información y otros derechos y bienes públicos.

Aunado a lo anterior, el régimen de transparencia y el derecho de acceso a la información pública permiten garantizar la posibilidad de un control democrático indirecto, un “control social” de las acciones de los poderes públicos y de los demás sujetos obligados a entregar información, entre ellos, como se verá, los partidos políticos. La transparencia es una forma permanente de rendición de cuentas.<sup>14</sup> Una circunstancia favorable para que el ciudadano (cualquiera) ejerza su facultad de control indirecto del poder y, en este sentido, la transparencia es una herramienta disuasiva, preventiva y un remedio indispensable. Siguiendo los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana en este aspecto:

<sup>10</sup> *Ídem*, párs. 21 y 22

<sup>11</sup> *Ídem*, párs. 23 y 24.

<sup>12</sup> Así lo ha reconocido la propia Corte IDH. *Caso Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151, pár. 88 y ss. En opinión de la Corte la restricción no sólo debe estar establecida por ley sino también debe responder a un objetivo legítimo permitido por la Convención Americana, debe ser necesarias en una sociedad democrática, lo que depende de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo y debe ser proporcional al interés que la justifica (*ídem*, párrs. 90-91).

<sup>13</sup> En el mismo sentido, la Corte Interamericana considera que “en una sociedad democrática es indispensable que las autoridades estatales se rijan por el principio de máxima divulgación, el cual establece la presunción de que toda información es accesible, sujeto a un sistema restringido de excepciones” (*ídem*, pár. 92).

<sup>14</sup> La transparencia y la rendición de cuentas son elementos del estado constitucional y están íntimamente relacionados. La primera es condición necesaria de la segunda pero no suficiente, pues, si bien, ambos son mecanismos de control del poder, expresan realidades diferentes. Mientras la transparencia supone la apertura de la información pública y la actividad gubernamental a la sociedad, la rendición de cuentas requiere para ser efectiva no sólo la posibilidad de acceso a la información sino también el establecimiento de instrumentos jurídicos que permitan la determinación de la responsabilidad por dicho actuar gubernamental y sus consecuencias. *Cfr.* Fox, Jonathan, “Transparencia y rendición de cuentas” en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., pp. 174-198 y Schedler, Andreas, *¿Qué es la rendición de cuentas?*, Cuadernos de transparencia, núm. 3, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2007.

“[E]l actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales, de forma tal que puedan cuestionar, indagar y considerar si se está dando un adecuado cumplimiento de las funciones públicas. El acceso a la información bajo el control del Estado, que sea de interés público, puede permitir la participación en la gestión pública, a través del control social que se puede ejercer con dicho acceso.”<sup>15</sup>

Lo anterior permite afirmar que la transparencia y el acceso a información pública son herramientas de control en el Estado constitucional a manos de la ciudadanía en general, expectativas legítimas de todo régimen democrático y exigencias específicas de toda sociedad abierta y plural. Los actos gubernamentales secretos, la mentira, el ocultamiento de información y su difusión a cuentagotas, las llamadas “filtraciones”, el espionaje, las simulaciones, son imágenes novelescas (pero muy reales) que ilustran un modo de ejercicio del poder público incompatible con los compromisos de apertura, transparencia y publicidad del Estado constitucional.

## II. Transparencia como elemento necesario de toda elección democrática

De conformidad con la Constitución, la legislación electoral y los tratados internacionales en materia de derechos humanos,<sup>16</sup> las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas y realizarse mediante sufragio universal, libre, secreto y directo. Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral ha reiterado que junto a estos principios, existen otros que son necesarios para que la elección pueda considerarse como válida, entre ellos, que en el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales prevalezca el principio de equidad; la organización de las elecciones a través de un organismo público y autónomo; la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad como principios rectores del proceso electoral, el establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social, el control de la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales.<sup>17</sup>

Para el pleno respeto a estos principios se requiere la realización de una serie de actos y procedimientos en los que intervienen diferentes autoridades administrativas y jurisdiccionales, tanto en el ámbito federal como

<sup>15</sup> Caso *Claude Reyes y otros vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas*, cit., pág. 86. En opinión de la Corte, “[e]l control democrático, por parte de la sociedad a través de la opinión pública, fomenta la transparencia de las actividades estatales y promueve la responsabilidad de los funcionarios sobre su gestión pública. Por ello, para que las personas puedan ejercer el control democrático es esencial que el Estado garantice el acceso a la información de interés público bajo su control. Al permitir el ejercicio de ese control democrático se fomenta una mayor participación de las personas en los intereses de la sociedad” (pág. 87).

<sup>16</sup> En especial de los artículos 39, 41, 99 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE); así como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 23) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (art. 25), ratificados por México y publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 7 y 20 de mayo de 1981, respectivamente.

<sup>17</sup> Véase la tesis de la Sala Superior del Tribunal Electoral S3EL 010/2001 con el rubro: ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA. Consultable en la *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: Tesis relevantes, 2ª ed., TEPJF, México, 2005, pp. 525-527. Disponible también, junto con el conjunto de la jurisprudencia, tesis relevantes y sentencias, en la página de internet del Tribunal Electoral: <http://www.trife.gob.mx>

local; así como los partidos y agrupaciones políticas y sus militantes y afiliados; visitantes extranjeros, observadores electorales y la ciudadanía en general, medios de comunicación, e incluso, otras dependencias como la Secretaría de Relaciones Exteriores y el Servicio Postal Mexicano (tratándose del ejercicio del derecho al voto de los mexicanos residentes en el extranjero) o la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales en el ámbito de sus competencias.

Particularmente importante resulta el principio de certeza en el cómputo de la votación, tanto el que se hace en las mesas directivas de casilla, como aquellos que conforme a la ley pueden realizarse en los cómputos distritales u ordenarse por el Tribunal Electoral. Al respecto, un elemento fundamental del proceso electoral lo constituye el principio de publicidad de los resultados electorales, principio que consiste en la comunicación de información completa y útil a la ciudadanía en general de los resultados electorales, que se hace operativo a través de un conjunto de mecanismos de análisis y control regulados por la ley.<sup>18</sup>

De hecho, el acceso público a los resultados electorales se da antes de que adquieran definitividad las etapas electorales, a través de los diferentes momentos del proceso electoral previstos en la legislación para hacer del conocimiento público los resultados electorales. Así, por ejemplo, al término de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla, el presidente de la mesa directiva de la misma debe fijar, en un lugar visible del exterior donde se instaló el centro de votación, el aviso que contenga los resultados de cada una de las elecciones, firmado por él y los representantes de partido que deseen hacerlo, en presencia, incluso de observadores electorales previamente acreditados. Los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo se obtienen al momento del conteo de la votación, en presencia de los representantes de los partidos políticos contendientes, como garantía de autenticidad y efectividad de sufragio.<sup>19</sup>

El principio de publicidad se garantiza también en los procesos electorales federales en la denominada etapa de “Información Preliminar de los Resultados” (ello desde antes de la reforma e incluso antes de la

<sup>18</sup> Dicho principio de publicidad cobró mayor auge a partir de 1993, cuando se reformó el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues en su exposición de motivos se precisó: “[...] la transparencia de los procesos electorales y la certeza jurídica, son aspectos decisivos para el fortalecimiento de un sistema competitivo electoral. Esa certeza que ha de derivarse de normas más precisas y apegadas a la realidad electoral, se convierte, asimismo, en base indispensable de la confianza de los partidos en los resultados electorales y de la credibilidad de éstos. Para alcanzar mayor transparencia en los procesos y garantizar su certeza, se proponen las modificaciones que otorguen la mayor eficacia en los distintos aspectos que se refieren a la preparación de las elecciones, en los que tienen que ver con la publicidad de los resultados y en los relacionados con la calificación electoral.[...] A fin de acotar con toda certeza cada uno de los momentos en que se dividen las etapas del proceso electoral, se propone que en aquellos eventos que por su naturaleza resulten trascendentes para la vida político-electoral, la autoridad electoral publique y difunda ante la sociedad, su realización y conclusión, a fin de darles la definitividad que corresponde, salvaguardando por supuesto, el derecho de impugnación que tengan los partidos políticos según los plazos y procedimientos que se establecen [...]”. Al respecto véase la sentencia de la Sala Superior del TEPJF, dictada por unanimidad de votos el 25 de abril de 2007, en el expediente del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-10/2007 y SUP-JDC-88/2007 acumulados.

<sup>19</sup> Al respecto la Sala Superior del TEPJF ha establecido la tesis siguiente: “PROCEDIMIENTO DE ESCRUTINIO Y CÓMPU-

TO. SUS FORMALIDADES DOTAN DE CERTEZA AL RESULTADO DE LA VOTACIÓN.—El procedimiento de escrutinio y cómputo de la votación recibida en casilla está compuesto de reglas específicas, que se llevan a cabo de manera sistemática, y se conforma de etapas sucesivas que se desarrollan de manera continua y ordenada, sin intervalos entre una y otra; en cada etapa intervienen destacadamente uno o varios funcionarios de la mesa directiva de casilla, siempre con la presencia de los representantes de los partidos políticos, y sus actividades concluyen en la obtención de varios datos que se asientan en los distintos rubros del acta de escrutinio y cómputo, cuyo objeto común es obtener y constatar los votos recibidos en la casilla. Lo anterior constituye una forma de control de la actividad de cada uno de los funcionarios de casilla entre sí, así como de la actuación de todos estos por los representantes de los partidos políticos que se encuentran presentes, y un sistema de evaluación sobre la certeza, eficacia y transparencia de sus actos, que se ve acreditado con la concordancia de los datos obtenidos en cada fase, una vez hechas las operaciones aritméticas necesarias; por lo que la armonía entre los resultados consignados en el acta de escrutinio y cómputo sirve como prueba preconstituida de que esa actuación electoral se llevó a cabo adecuadamente.” Tesis S3ELJ 44/2002. Consultable en la *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: Jurisprudencia, cit., pp. 246-247. Otra tesis relacionada con este tema: ACTA DE ESCRUTINIO Y CÓMPUTO. SU VALOR PROBATORIO DISMINUYE EN PROPORCIÓN A LA IMPORTANCIA DE LOS DATOS DISCORDANTES O FALTANTES. Tesis S3ELJ 16/2002., *idem*, pp. 11-13.

expedición de la Ley Federal de Transparencia);<sup>20</sup> así como durante las sesiones de cómputo distrital y por entidad federativa (dependiendo la elección de que se trate), y en el cómputo de circunscripción plurinominal correspondiente a la elección de diputados por el principio de representación proporcional; todo lo cual garantiza a la ciudadanía el acceso inmediato a la información que se genera a partir de la emisión de la votación.

Asimismo, las sentencias dictadas en los medios de defensa promovidos para impugnar el resultado de las elecciones son emitidas en sesiones públicas y su contenido se da a conocer incluso en el sitio electrónico del Tribunal Electoral, lo cual sucede también con el cómputo final de la elección presidencial, que se publica en el *Diario Oficial de la Federación*.

Por cuanto hace a la posibilidad de un recuento de la votación, el nuevo Código Electoral, atendiendo a la experiencia de la elección presidencial de 2006, incorporó la posibilidad de que en la sesión de cómputo distrital se realice un nuevo escrutinio y cómputo no sólo de aquellas casillas en las que los resultados de

las actas no coinciden, o se detectaren alteraciones evidentes en las actas que generen duda fundada sobre el resultado de la elección en la casilla, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo en el expediente de la casilla ni obrare en poder del presidente del Consejo Distrital, sino también cuando: a) Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado; b) El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación; y c) Todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.<sup>21</sup> Adicionalmente, se incorporó el deber del Consejo Distrital de realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas cuando exista indicio de que la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual, siempre que, al inicio de la sesión, exista petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos antes señalados.<sup>22</sup> Asimismo, si al término del cómputo se establece que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe la petición expresa a que se ha hecho referencia, el Consejo Distrital debe proceder a realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas, y excluir sólo las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.<sup>23</sup>

Para garantizar el control judicial del nuevo recuento la reforma a la ley adjetiva incorporó un nuevo artículo 21 bis a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,<sup>24</sup> que recoge algunos de los criterios sostenidos con anterioridad por la Sala Superior del Tribunal Electoral, a efecto de la promoción de algún incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales, salvo respecto de aquellas casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento ante el Consejo Distrital respectivo.<sup>25</sup> En conjunto, los principios de legalidad, certeza, publicidad de resultados, así como el respeto al derecho de acceso a la información derivado del artículo 6° constitucional y las obligaciones específicas sobre transparencia establecidas en la Constitución y en la legislación electoral permiten

<sup>20</sup> El principio de publicidad de los resultados electorales, como se señaló, tuvo su principal desarrollo con la reforma de 1993 al COFIPE.

<sup>21</sup> Artículo 295, numeral 1, incisos b) y d), del COFIPE.

<sup>22</sup> Para estos efectos se considerará indicio suficiente la presentación ante el Consejo de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito. Artículo 295, numeral 2, *in fine*, del COFIPE.

<sup>23</sup> Artículo 295, numeral 3, del COFIPE.

<sup>24</sup> Artículo 21 bis. 1. El incidente sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en las elecciones federales o locales de que conozcan las Salas del Tribunal Electoral solamente procederá cuando: a) El nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin causa justificada, en la sesión de cómputo correspondiente en los términos de lo dispuesto por el artículo 295, párrafo 2 y demás correlativos del Capítulo Tercero del Título Cuarto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, b) Las leyes electorales locales no prevean hipótesis para el nuevo escrutinio y cómputo por los órganos competentes o previéndolas se haya negado sin causa justificada el recuento. 2. Las Salas deberán establecer si las inconsistencias pueden ser corregidas o subsanadas con algunos otros datos o elementos que obren en el expediente o puedan ser requeridos por las propias Salas sin necesidad de recontar los votos. 3. No procederá el incidente en el caso de casillas en las que se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión de cómputo respectiva.

<sup>25</sup> Artículo 295, numeral 9, del COFIPE.

sostener válidamente que, en conjunto las elecciones, en todas sus etapas, han de ser transparentes para garantizar la autenticidad del sufragio, la legalidad y la certeza en el resultado de la votación.

De hecho, el derecho a la información desde su incorporación al texto constitucional en el año 1977 ha estado muy ligado y relacionado con la materia electoral (como lo demuestran las primeras tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la materia;<sup>26</sup> así como el desarrollo jurisprudencial realizado por el Tribunal Electoral sobre el alcance del derecho a la información en dicho ámbito). No obstante, con la reforma de 2007 al artículo 6° constitucional, que incorporó un segundo párrafo,<sup>27</sup> y la expedición del nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las obligaciones de transparencia y los alcances del derecho a la información cuentan con un anclaje jurídico más sólido para posteriores desarrollos jurisprudenciales.

---

<sup>26</sup> Como lo recuerda el Ministro José Ramón Cossío, al haberse incorporado como parte de la reforma política de 1977, en un primer momento la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró al derecho de acceso a la información como una "garantía electoral" exclusiva de los partidos políticos. Posteriormente, la Suprema Corte determinó, en el año 1996, en el *Caso Aguas Blancas*, que el derecho tenía el carácter de garantía social "necesaria para que la sociedad contara con información que le permitiera sustentar un régimen democrático". Cfr. Cossío, J.R., "Transparencia y Estado de Derecho" en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., p. 109. Véase también Villanueva, Ernesto, *Derecho de la información*, op. cit., pp. 66 y ss. El cambio de criterio quedó expresado en la tesis del Pleno de la Suprema Corte con el rubro: DERECHO A LA INFORMACIÓN. LA SUPREMA CORTE INTERPRETÓ ORIGINALMENTE EL ARTÍCULO 6° CONSTITUCIONAL COMO GARANTÍA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, AMPLIANDO POSTERIORMENTE ESE CONCEPTO A GARANTÍA INDIVIDUAL Y A OBLIGACIÓN DEL ESTADO DE INFORMAR VERAZMENTE. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI-abril de 2000, Tesis: P.XLV/2000, p. 72

<sup>27</sup> El nuevo texto señala: "Artículo 6o.- La manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, sino en el caso de que ataque a la moral, los derechos de tercero, provoque algún delito, o perturbe el orden público; el derecho de réplica será ejercido en los términos dispuestos por la ley. El derecho a la información será garantizado por el Estado / Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: I. Toda la información en posesión de cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo federal, estatal y municipal, es pública y sólo podrá ser reservada temporalmente por razones de interés público en los términos que fijen las leyes. En la interpretación de este derecho deberá prevalecer el principio de máxima publicidad. II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes. III. Toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos. IV. Se establecerán mecanismos de acceso a la información y procedimientos de revisión expeditos. Estos procedimientos se sustanciarán ante órganos u organismos especializados e imparciales, y con autonomía operativa, de gestión y de decisión. V. Los sujetos obligados deberán preservar sus documentos en archivos administrativos actualizados y publicarán a través de los medios electrónicos disponibles, la información completa y actualizada sobre sus indicadores de gestión y el ejercicio de los recursos públicos. VI. Las leyes determinarán la manera en que los sujetos obligados deberán hacer pública la información relativa a los recursos públicos que entreguen a personas físicas o morales. VII. La inobservancia a las disposiciones en materia de acceso a la información pública será sancionada en los términos que dispongan las leyes."



La garantía de transparencia y publicidad (que no son principios si-  
nónimos pero sí complementarios),<sup>28</sup> se refuerza con otras medidas de  
control, como por ejemplo: la publicidad de las sesiones de los institutos  
electorales y de los tribunales; la fiscalización del origen y destino de los  
recursos de los partidos políticos; la supervisión de las campañas y pre-  
campañas electorales y de la propaganda electoral,<sup>29</sup> y la posibilidad de  
que los ciudadanos, e incluso los extranjeros, puedan presentar denuncias  
por ilícitos electorales.<sup>30</sup>

En los siguientes apartados se detallan algunos ámbitos en donde la  
transparencia y el derecho de acceso a la información tienen particular de-  
sarrollo jurisprudencial, así como las obligaciones a cargo de los partidos  
políticos en la materia que ya habían sido establecidas por la jurisprudencia  
de la Sala Superior del Tribunal Electoral y que ahora el nuevo Código  
Electoral precisa.

### III. El derecho de acceso a la información pública en materia político-electoral: desarrollos jurisprudenciales

El derecho de acceso a la información tiene, como otros derechos funda-  
mentales, un alcance transversal, y por tanto, repercute en el ejercicio de  
cualquier acto de autoridad (así como de otros sujetos obligados a res-  
petarlo), independientemente de la materia de su competencia; asimismo,  
facilita o posibilita el ejercicio de otros derechos, como aquellos relativos  
a la materia político-electoral, y garantiza también la transparencia en el  
diseño y funcionamiento de todo régimen democrático.

La reforma del artículo 6° constitucional permitió el ensanchamiento  
de la previsión constitucional del derecho a la información, al albergar una  
clara y decidida referencia al derecho de acceso a la información pública,  
así como al relativo a una gestión pública visible (que sitúa a la transparen-  
cia como regla de la actividad pública, alumbrada, además, por el principio  
de la máxima publicidad de actos y normas jurídicas) y a un tratamiento  
adecuado de los datos personales en posesión de los entes públicos. La  
reforma constitucional aportó las bases para adecuar la legislación a efecto  
de afirmar y consolidar el respeto efectivo al derecho a la información, que  
ilustra con ello lo destacado por la doctrina en el sentido de que el derecho  
a la información se encuentra en construcción.<sup>31</sup> El indiscutible aporte de  
dicha reforma ha permitido al legislador precisar algunos de los límites y  
alcances del acceso a la información pública y el deber de los sujetos obli-  
gados, particularmente respecto de los partidos políticos.

<sup>28</sup> La publicidad responde también a cues-  
tiones diversas de la transparencia,  
cuestiones relacionadas, por ejemplo,  
con el debido proceso legal (notificación  
de resoluciones y publicación de la in-  
terposición de medios de impugnación),  
con la necesaria de publicación de nor-  
mas generales contenidas en acuerdos,  
decretos, leyes; con la solemnidad de  
ciertos actos o sesiones, etc.

<sup>29</sup> Al respecto, por ejemplo, véase la tesis  
con el rubro: ACTOS ANTICIPADOS  
DE PRECAMPAÑA. LA AUTORIDAD  
ELECTORAL ADMINISTRATIVA ESTÁ  
FACULTADA PARA EFECTUAR EL  
MONITOREO (Legislación de Veracruz  
y similares). Tesis XXVI/2007, derivada  
del juicio de revisión constitucional elec-  
toral. SUP-JRC-530/2006 y aprobada  
por la Sala Superior en sesión públi-  
ca celebrada el 3 de octubre de 2007.  
Donde, entre otras cosas, se destaca  
el principio de equidad y máxima trans-  
parencia en la contienda electoral en  
cuanto a la obtención de recursos por  
parte de los partidos políticos.

<sup>30</sup> Tesis de la Sala Superior S3EL 010/2005,  
con el rubro: ILÍCITOS ELECTORALES.  
LOS EXTRANJEROS ESTÁN FACUL-  
TADOS PARA DENUNCIARLOS. Con-  
sultable en la *Jurisprudencia y Tesis  
Relevantes 1997-2005. Compilación  
Oficial*, Tomo: Tesis relevantes, *cit.*, pp.  
607-608.

<sup>31</sup> Cfr. López Ayllón, Sergio, "De la libertad  
de expresión al derecho a la información:  
crónica de un derecho en construcción"  
en Diego Valadés y Miguel Carbonell  
(coords.), *El Estado constitucional con-  
temporáneo*, UNAM-IJ, México, 2006,  
pp. 507-533.

Sin embargo, la construcción del derecho a la información supone no solamente la adopción de la legislación correspondiente, sino también, y destacadamente, la labor interpretativa del juez constitucional, ello en virtud de que el significado del ordenamiento jurídico en general y de los derechos fundamentales en particular debe ser construido a partir de la experiencia práctica. Como señala Zagrebelsky, el derecho constitucional y, por tanto, los derechos fundamentales como premisa fundamental del ordenamiento jurídico, representan un conjunto de materiales de construcción, pero el edificio concreto no es obra de la Constitución en cuanto tal, sino de una política constitucional que versa sobre las posibles combinaciones de esos materiales.<sup>32</sup>

De esta forma, para dotar de sentido al ordenamiento jurídico y al derecho a la información es necesario que los jueces desarrollen en el ámbito de sus competencias criterios que permitan determinar el alcance de las normas, que resguarden en todo momento su contenido esencial, y establezcan criterios que garanticen su ejercicio efectivo en el marco del conjunto del ordenamiento jurídico vigente.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como máxima autoridad en materia electoral (salvo en materia de control abstracto de constitucionalidad de leyes electorales), es competente para garantizar el derecho a la información en materia electoral. En este sentido, el desarrollo jurisprudencial del derecho a la información en materia política-electoral ha transcurrido por tres etapas o fases evolutivas en la construcción. A continuación se presentan algunos casos que, como “estampas judiciales”, ilustran tales momentos y que permiten constatar, en la práctica, la importancia que el ejercicio garantista de la función jurisdiccional tiene en el desarrollo de los derechos fundamentales y que, en muchos aspectos, influyó positivamente en la reforma y en la nueva legislación. En este sentido, la reforma inaugura una cuarta fase, caracterizada por las obligaciones de transparencia impuestas a los partidos políticos.

## Primera fase (la justiciabilidad del derecho condicionada a su vinculación con el derecho de asociación, al derecho a votar y al derecho a ser votado)

A finales del año 2001 y principios del 2002, antes de que se publicara la actual Ley Federal de Transparencia, los ciudadanos, en su calidad de militantes de los partidos políticos, empezaron a acudir a las autoridades electorales para obtener información respecto a la manera en que se encontraban integrados los órganos directivos, a nivel estatal y nacional, de los partidos políticos a los que pertenecían. La respuesta de las autoridades electorales fue de rechazo, pues les indicaban a los peticionarios que tal información la debían solicitar al órgano de “enlace” que el partido político tenía con la autoridad y que ante dicho órgano debían acreditar su calidad de militantes del partido. Inconformes los ciudadanos acudieron al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Los promoventes alegaban, en esencia, la violación a sus derechos político-electorales de asociación y afiliación, vinculados con el derecho que como militantes de los partidos les reconocían los respectivos estatutos, de formar parte de los órganos directivos del partido y, por ende, de contar con la información relacionada con la integración de tales órganos y con los procedimientos a través de los cuales se eligieron a los miembros de los mismos.

Los promoventes aducían que tenían derecho a que la autoridad de manera directa les proporcionara la información solicitada, así como a que les entregara los documentos soporte de los procedimientos de elección de los integrantes de los órganos directivos, puesto que, de acuerdo con la ley, los partidos políticos debían entregar esa información a la autoridad al momento de solicitar el registro de los integrantes de esos órganos y, en su caso, de los cambios efectuados y dicha autoridad estaba constreñida a revisar la au-

<sup>32</sup> Zagrebelsky, G., *El derecho dúctil, Ley, derechos, justicia*, Trotta, 3ª ed., Madrid, 1999, p. 13.



tenticidad de la documentación y la veracidad de los hechos contenidos en ella. La postura asumida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con base en la interpretación sistemática y funcional de distintos preceptos constitucionales, legales y de tratados internacionales, fue que como parte de su derecho fundamental de asociación política, en particular el de afiliación político-electoral, todo ciudadano tiene derecho a conocer la información contenida en los registros de los órganos directivos nacional y estatales de los correspondientes partidos políticos, así como la información o documentación que soporte dicho registro y se relacione con los procedimientos seguidos para la integración y renovación de tales órganos directivos.<sup>33</sup>

### Segunda fase (el reconocimiento del derecho a la información como un derecho de los ciudadanos, ya no sólo de los militantes)

Con la publicación y entrada en vigencia de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LFT), los ciudadanos en general (ya no sólo los militantes) comenzaron a solicitar información a las autoridades electorales, relacionada, entre otros temas, con el financiamiento otorgado a los partidos políticos y con los ingresos mensuales de quienes integran los comités ejecutivos nacionales de dichos

partidos. El órgano establecido por las autoridades para desahogar las solicitudes de transparencia y acceso a la información adoptó, de nueva cuenta, una postura de rechazo, pues como respuesta afirmaba que era materialmente imposible atender la solicitud formulada porque en los archivos de la institución no se encontraba la información solicitada.

Inconformes con tal proceder, los ciudadanos acudieron a la Sala Superior aduciendo una conculcación a su derecho político de acceso a la información pública en materia electoral. La Sala realizó una interesante interpretación sistemática y funcional de diversos preceptos, tanto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para justificar la competencia para conocer y resolver ese tipo de cuestiones, al concluir en dichos juicios, que las resoluciones donde se negaba otorgar la información a los ciudadanos debían revocarse y, por ende, se ordenó a las autoridades proporcionar la información solicitada a los ciudadanos.<sup>34</sup>

El aspecto de mayor relevancia en este caso es que se reconoce al derecho a la información como un nuevo supuesto de procedencia del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al impugnarse la resolución recaída en un recurso de revisión con motivo de la negativa de acceso a información pública en materia electoral.

### Tercera fase (la clarificación de los alcances del Derecho a la Información en el conjunto del ordenamiento jurídico vigente)

**I) Caso de San Luis Potosí. Un precedente interesante con decisión dividida:** En el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-1766/2006, resuelto el 25 de enero de 2007, si bien la Sala Superior consideró por unanimidad de votos que procedía confirmar la resolución impugnada por la que se estimó que el actor carecía de interés jurídico para impugnar el procedimiento interno de selección de dirigentes partidarios

<sup>33</sup> Sirven para ilustrar lo acontecido en esta etapa, las sentencias dictadas en los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificados con las claves SUP-JDC-117/2001, SUP-JDC-127/2001, SUP-JDC-128/2001; así como la tesis de jurisprudencia S3ELJ 58/2002, cuyo rubro dice: DERECHO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. ALCANCES JURÍDICOS DE LA PRERROGATIVA DE LOS CIUDADANOS PARA CONOCER DATOS QUE OBREN EN LOS REGISTROS PÚBLICOS RELATIVOS A LOS PARTIDOS POLÍTICOS, consultable en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tomo: jurisprudencia, *cit.*, pp. 84-86.

<sup>34</sup> Como ejemplo puede consultarse la sentencia dictada en el expediente SUP-JDC-216/2004, del que derivó la tesis relevante S3EL 038/2005 con el rubro: DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN MATERIA ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE, consultable en el tomo: Tesis relevantes, de la *Compilación Oficial, cit.*, pp. 485-487.

(dirigencia del PRI–San Luis Potosí), existió una votación dividida respecto al tema del derecho de acceso a la información. Por una parte, la mayoría de los magistrados consideró que conforme a los derechos de asociación e información, y a efecto de propiciar la transparencia en la vida interna del partido político, este último estaba obligado a proporcionar al enjuiciante diversa documentación que éste le había venido solicitando al partido, con independencia del fin o motivo para el cual deseara tales documentos. Por el contrario, la minoría estimó que esto último, es decir, la falta de entrega de la documentación solicitada, resultaba inoperante, toda vez que tales documentos los había solicitado el actor para impugnar el aludido procedimiento electivo interno, por lo que, según la minoría, si el actor carecía de interés jurídico para impugnar, y la documentación la había solicitado para tal fin, resultaba inoperante tal pretensión.

Lo anterior ilustra un aspecto relevante de la interpretación judicial y de la autonomía del derecho a la información, más allá de la finalidad para lo cual se requiera.<sup>35</sup>

**II) La indisponibilidad de las boletas electorales (SUP–JDC–10/2007 y SUP–JDC–88/2007 acumulados):** Algunos de los asuntos más polémicos sobre el tema del derecho de acceso a la información tuvieron que ver con la solicitud presentada por diversos ciudadanos ante el Instituto Federal Electoral para que les permitieran tener acceso a las boletas electorales de la elección presidencial de 2006. En tales asuntos, los solicitantes —válidamente— se ubicaron desde la órbita de lo deseable al exigir el acceso físico y directo de los paquetes electorales. A la Sala Superior, por su parte, le tocó resolver el asunto desde la órbita de lo jurídico. Esto es, a partir del deber de juzgar en un plano estrictamente objetivo y riguroso. La sentencia que se comenta se basó en las siguientes consideraciones: a) La autonomía del derecho a la Información, que reconoce el artículo 6° de la Constitución General, hace absolutamente irrelevante la calidad de los sujetos solicitantes (en este caso dedicados al oficio periodístico);<sup>36</sup> b) Los agravios de los solicitantes se estimaron fundados en cuanto a que la autoridad responsable —autora de la resolución impugnada— resolvió denegarles la modalidad de acceso a la información requerida, pero no porque la negativa

de acceso a esa información entrañara una violación a la ley, sino porque los argumentos y fundamentos que empleó la responsable resultaron deficientes e insuficientes. Por tanto, la Sala Superior instruyó a resolver el caso mediante una interpretación armónica y complementaria de la ley electoral y la ley de transparencia y acceso a la información; c) Al respecto, el Tribunal hizo ver al Instituto Federal Electoral los fundamentos que conforme al ordenamiento constitucional vigente, incluidos las declaraciones y tratados internacionales suscritos por el Estado mexicano, obligan a ponderar la solicitud de los ciudadanos y a resolverla conforme al bloque de legalidad en su conjunto.

Sobre esa base se hicieron las siguientes precisiones: a) La autoridad responsable confundió la modalidad de acceso física y directo a las boletas electorales, esto es el continente (boletas electorales) con el contenido de las mismas asentado en las actas de la elección, las que son públicas y accesibles por ser una información pública de oficio; b) El acceso físico y directo a la información es una modalidad de acceso extraordinaria que depende de un conjunto de condiciones que lo permitan, como son no contravenir la legalidad, ser razonable y factible; c) La restricción que impide la modalidad del acceso físico y directo de las boletas electorales que se encuentran bajo un régimen de custodia en las bodegas de los 300 distritos electorales se funda en el segundo párrafo del artículo 42 de la LFT, que establece:

“El acceso se dará solamente en la forma que lo admita el documento de que se trate [...]”; d) En el artículo 14, fracción I, de la LFT, se prevé la existencia de una restricción especial para el acceso a información o a documentos, como en el caso concreto, que opera por disposición de ley. Esta restricción es aplicable y se le denomina “información confidencial gubernamental”.

<sup>35</sup> Para un comentario al caso, véase Bernal Moreno, Jorge Kristian, *Interés jurídico y derecho a la información*, Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral, núm. 2, TEPJF, México, 2008.

<sup>36</sup> El derecho a conocer la información pública no requiere de ningún requisito y lo puede hacer valer cualquier persona, por lo que tampoco se puede prejuzgar la finalidad que se persigue al obtener la información.

En este sentido, la institución que posee, guarda o custodia la información tiene impedido examinarla, ya que se encuentra sujeta a un régimen de resguardo. En razón de ello es una información restringida e inaccesible a cualquier interesado. De esta forma, la restricción que impide la modalidad del acceso físico y directo de las boletas electorales supone que, mientras existan, nunca serán públicamente accesibles en virtud del diseño legislativo del sistema electoral que dispone la inviolabilidad de los paquetes electorales y la destrucción de los mismos. Ello se desprende de la interpretación sistemática de la LFT, según la cual la información “confidencial-gubernamental” no es disponible, conforme a la última parte del primer párrafo del artículo 15 del citado ordenamiento.

Lo anterior es así toda vez que no todos los documentos públicos son accesibles para su consulta física y directa. Lo que no impide que la información que contienen tales documentos —de ser pública— se pueda conocer por otras vías. En el caso particular, las boletas electorales son documentación pública, empero es una documentación cuya naturaleza no admite la modalidad de acceso requerida, en tanto que los resultados electorales asentados en las actas de la elección y en las sentencias de la Sala Superior relativos al proceso electoral son una información que ha estado al alcance de todos los ciudadanos por lo que el proceso electoral se verificó a la luz del principio

de máxima publicidad, con lo cual se encuentra garantizado el acceso a la información requerida en una modalidad distinta de la solicitada.

Asimismo en la sentencia se consideró que conforme al artículo 7, párrafo segundo, de la LFT, en el cumplimiento de las obligaciones de transparencia, debe existir preponderancia a la accesibilidad, conforme al cual, la información que se debe difundir, debe hacerse de tal forma que facilite su uso y comprensión por las personas, y permita asegurar su calidad, veracidad, oportunidad y confiabilidad, lo cual se estima relevante, pues las boletas electorales, como documentos, sólo contienen información fragmentada, de modo que su consulta no es una vía que facilite el acceso a la información que en su conjunto generan. Incluso, muchos de los votos contienen expresiones de voluntad poco claras o ambiguas que en última instancia pueden ser valorados por el TEPJF en las diligencias o los recuentos que al efecto se ordenen. De ahí que las actas de escrutinio y cómputo sean el medio idóneo para conocer la información contenida en las boletas, pues son los documentos que compilan los datos dispersos de las mismas, razón por la cual al estar disponibles las actas que arrojó el proceso electoral de la elección presidencial, en los medios electrónicos de consulta pública, se concluye que la petición de información sobre el contenido de las boletas electorales está satisfecha.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Derivadas de este asunto véanse las Tesis VI/2007 y VI/2007, con los rubros: BOLETAS ELECTORALES. EN CUANTO A SU REGULACIÓN NO EXISTE ANTINOMIA ENTRE LA LEY DE TRANSPARENCIA Y EL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL y DERECHO A LA INFORMACIÓN. NO ESTÁ SUJETO A LA CALIDAD O ACTIVIDAD PROFESIONAL DEL SOLICITANTE. Consultables en la página de internet del Tribunal y en la *Gaceta Jurisprudencia y tesis en materia electoral*. Año 1, núm. 1, TEPJF, México, 2008, pp. 48-49 y 65-66, respectivamente. Una opinión crítica a la sentencia puede verse en: Ackerman, John, “Los límites de la transparencia: el caso de las boletas electorales”, en Ackerman, J. (coord.), *Más allá del acceso a la información. Transparencia, rendición de cuentas y Estado de Derecho*, op. cit., pp. 219-239.

## IV. Reforma electoral 2007 y el régimen de transparencia en el ámbito de los partidos políticos

Como se adelantó, la reforma electoral no sólo supone una “nueva generación” en materia de legislación electoral (lo que significa el establecimiento de nuevas bases para el sistema político-electoral en su conjunto, con nuevos o renovados mecanismos de control de constitucionalidad y legalidad, con mejores garantías de equidad en la competencia electoral y mayor certeza en los resultados), sino que, particularmente inaugura una nueva época en materia de transparencia y acceso a la información. Particularmente en el ámbito de los partidos políticos; lo anterior, no significa, en modo alguno, que con anterioridad no existieran obligaciones de transparencia y acceso a la información respecto de los partidos, por el contrario, la Sala Superior ya había desarrollado criterios de especial importancia, como aquellos que han sido precisados. De hecho, además de tales criterios, se han resuelto asuntos relacionados con los principios de certeza y transparencia en el proceso de selección interna de candidatos a cargos de elección popular;<sup>38</sup> con la necesidad de transparentar el uso de instrumentos de opinión pública en los procesos de selección interna de candidatos;<sup>39</sup> la exigencia de una comunicación eficiente entre los partidos políticos y sus militantes y simpatizantes para garantizar los derechos de éstos.<sup>40</sup> En la materia que se analiza, particular relevancia reviste el criterio adoptado por la Sala Superior en la Tesis XII/2007, derivada del juicio SUP-JDC-1766/2006 antes comentado, cuyo texto es el siguiente:

DERECHO A LA INFORMACIÓN. LOS PARTIDOS POLÍTICOS ESTÁN DIRECTAMENTE OBLIGADOS A RESPETARLO.—De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 6o., 8o., 9o., 35, 40 y 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el artículo 26, párrafo 1, incisos C y D, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se desprende que los partidos políticos están obligados a respetar el derecho a la información de sus militantes, independientemente de que tengan o no interés jurídico directo en el asunto respecto del cual solicitan la información, en virtud de que, por un lado, el derecho a saber es un derecho autónomo en cuanto no requiere que el solicitante justifique la finalidad que persigue con la información. Por otra parte, la naturaleza de los partidos políticos como entidades de interés público, los hace copartícipes de la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho a la información oportuna y veraz, y los obliga a velar por la observancia del principio de publicidad y la transparencia en

<sup>38</sup> Al respecto puede consultarse la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-779/2007.

<sup>39</sup> Por ejemplo, al resolver los juicios SUP-JDC-517/2007 a SUP-JDC-525/2007 acumulados.

<sup>40</sup> Véase la sentencia emitida en el expediente SUP-JDC-533/2007.

su vida interna. En este sentido, si los partidos políticos tienen como uno de sus fines constitucionales promover la participación del pueblo en la vida democrática, este fin no sería atendido con ciudadanos o militantes desconocedores de sus actividades o de cierta información, como la relativa a los procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus dirigencias. Asimismo, si conforme con lo dispuesto en el artículo 26, párrafo 1, incisos c) y d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los programas de acción de los partidos políticos nacionales determinan las medidas para formar ideológica y políticamente a sus afiliados y preparar la participación activa de sus militantes en los procesos electorales, ello difícilmente se conseguiría con afiliados o militantes que no estuvieran en aptitud de conocer aspectos básicos de la vida democrática de su propio partido político. En atención a lo anterior se encuentran obligados a respetar el derecho a la información.

Al respecto, la reforma vino a confirmar este criterio y a inaugurar una nueva época que podría denominarse de “implosión del derecho a la información” y que supone el establecimiento expreso de obligaciones a cargo de los sujetos obligados, particularmente de los partidos políticos, pero que repercuten también en la labor del Instituto Federal Electoral y del propio Tribunal. Éste último tiene a su cargo no sólo la responsabilidad de establecer criterios que desarrollen las disposiciones constitucionales y legales, sino también de mejorar e implementar mecanismos de transparencia al interior de su propia organización y respecto de sus propias tareas.

En este sentido, como resultado de la reciente reforma al COFIPE, la Sala Superior está llamada a establecer, a partir de lo ya señalado, cuáles son los nuevos contornos del derecho a la información en materia de partidos políticos nacionales. Sobre el particular, el nuevo código reconoce expresamente el derecho de toda persona para acceder a la información de los partidos políticos (artículo 41), con sujeción a los procedimientos previstos en dicho código y en el reglamento aplicable (el cual establece formatos, procedimientos

y plazos. Artículo 41, párrafo 3 y la obligación a cargo de los partidos políticos de cumplir con las obligaciones que se establecen en materia de transparencia y acceso a su información (artículo 38, numeral 1, inciso T). La forma de acceder a dicha información es a través del Instituto Federal Electoral (artículo 41, párrafo 2), salvo que no obre en su poder, caso en el cual se notificará al partido político para que la proporcione directamente (artículo 41, párrafo 4) y el incumplimiento de dichas obligaciones constituye una infracción que da lugar a la imposición de una sanción (artículo 39).

Para ese efecto, la información que los partidos políticos proporcionen al IFE y la que éste genere respecto de los mismos estará a disposición de los ciudadanos en la página electrónica del mismo instituto, siempre que sea considerada pública (artículo 42, párrafo 1). Además, los partidos políticos (artículos 41, párrafo 6; 42, párrafo 2, y 43) están obligados a publicar en su página electrónica la información actualizada relativa a: documentos básicos; facultades de sus órganos directivos; normativa; directorio; tabulador de remuneraciones; plataformas electorales y programas de gobierno; convenios de frente, coalición, fusión o participación ciudadana; convocatorias a elección de candidatos o dirigentes; montos de financiamiento durante los cinco últimos cinco años y hasta el más reciente, así como los descuentos por sanciones; informes anuales o parciales, de ingresos y gastos, tanto los ordinarios como de precampaña y campaña; el estado de situación patrimonial; inventario; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno; las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios, una vez que causen estado; nombres de sus representantes ante los órganos del IFE; listado de fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación o cualquier otro que reciban apoyo económico permanente del partido político; dictamen y resolución respecto de sus informes, entre otras.

Por otra parte, no es información pública la información relativa a: Procesos deliberativos de los órganos internos partidarios; Estrategias políticas y de campaña electoral; La contenida en todo tipo de encuestas por ellos ordenadas, y La referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar, de su afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos.

Además, se considera confidencial la información que contenga datos personales de los afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos, salvo lo concerniente a los directorios y como reservada la información relativa a los juicios en curso en que el partido sea parte, hasta que se encuentren en estado de cosa juzgada.

Con el objeto de cumplir las disposiciones constitucionales y legales en la materia, el 12 de agosto de 2008 se publicó el Acuerdo del Consejo General por el que se reforma el Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Tal instrumento modifica el régimen anterior para efecto de reglamentar y articular las diferentes normas constitucionales y legales derivadas de la reforma.

Al momento de escribir estas líneas diferentes partidos han impugnado algunas de las disposiciones reglamentarias, por lo que, respecto de estos puntos, como de otros que se irán precisando a partir de la práctica institucional, será el Tribunal Electoral el que garantice la constitucionalidad y legalidad del reglamento y determine la validez del mismo. Al establecer sus alcances y precisar su contenido. Baste aquí mencionar que en el Reglamento, como lo señalan los considerandos del acuerdo mencionado, se retoman consideraciones y determinaciones desarrolladas por el propio tribunal.

Otro gran avance que se destaca en las consideraciones del acuerdo es la inclusión de diferentes obligaciones de transparencia para el propio Instituto, mismas que se publican en la página de internet del Instituto, entre las que destacan: el Calendario Integral del Proceso Electoral Federal y, en su caso, el Programa Integral del Proceso Electoral Federal; la integración, actas, acuerdos y resoluciones del Consejo y de los Consejos Locales y Distritales; la integración, actas o minutas, acuerdos y resoluciones de las Comisiones, permanentes y temporales; y del Órgano Garante; los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo, el listado de organizaciones de ciudadanos que aspiren a obtener su registro como partido político, los resultados de la revisión de los informes de gastos que presenten los observadores electorales, el padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos que deberán contener al menos el nombre completo del afiliado o militante y su entidad federativa, y los límites a las cuotas voluntarias y personales que los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas. Algunas de las cuestiones relevantes a resaltar de la reforma al reglamento son las siguientes:

1. La modificación de la denominación de la Comisión del Consejo para la Transparencia y el Acceso a la Información, para quedar como Órgano Garante de la Transparencia y Acceso a la Información, así como la determinación de su integración y sus atribuciones de vigilancia, misma que incluye a un Consejero Electoral, un Contralor



General del Instituto, un ciudadano especialista en transparencia propuesto por el Consejero Presidente, los representantes de los partidos y consejeros del Poder Legislativo, y el Director Jurídico de dicho Instituto, los cuales tendrán dentro de sus funciones la resolución de los recursos de revisión y reconsideración (artículos 20, 21, 24, 39, 40, 41, 42, 43, 45, 47 y 49).

2. Se modifica la integración del Comité de Información (artículo 17).
3. Se fortalecen las atribuciones de la Unidad de Enlace (artículos 16, 31 y 33).
4. Se incorpora la figura del “enlace de transparencia”, para favorecer la comunicación y los adecuados flujos de información, entre el solicitante, el instituto y los partidos (artículos 2, 8, 9, y 61).
5. Se especifica que los principios de máxima publicidad, el de ámbito limitado de las excepciones, el de gratuidad y mínima formalidad y el de facilidad de acceso y exhaustividad en la búsqueda y entrega de la información, regirán la actuación del Instituto en el tema de transparencia y acceso a la información (artículo 4).<sup>41</sup>
6. Otro gran avance fue la inclusión de diversas obligaciones de transparencia para el Instituto, que se publican en la página de internet del Instituto, entre las que destacan: a) El Calendario Integral del Proceso Electoral Federal y, en su caso, el Programa Integral del Proceso Electoral Federal;

<sup>41</sup> Los citados principios se retoman a partir de lo señalado en las sentencias del Tribunal Electoral. En este sentido, el acuerdo de referencia señala, en su consideración número 13, lo siguiente: “Que, dentro del [...] apartado de “Disposiciones preliminares”, se hace una modificación sustancial al artículo 4, al establecer los principios conforme a los cuales se interpretará el Reglamento que se reforma, mismos que servirán, a su vez, como ejes rectores de la operación del Instituto en el tema de transparencia y acceso a la información. Los principios que establece el Reglamento, en consecuencia son, el de máxima publicidad, el de ámbito limitado de las excepciones, el de gratuidad y mínima formalidad y el de facilidad de acceso y exhaustividad en la búsqueda y entrega de la información. Tales principios se retoman a partir de lo señalado en la sentencias SUP-JDC-41/2004 y SUP-JDC-216/2004, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.”

<sup>42</sup> Para valorar el alcance de esta disposición deberá atenderse a la práctica jurisprudencial, toda vez que, al momento (9 de septiembre 2008) dicha disposición se encuentra impugnada ante el Tribunal Electoral.

<sup>43</sup> Disposiciones relacionadas con el acceso y protección de datos personales.

b) La integración, actas, acuerdos y resoluciones del Consejo y de los Consejos Locales y Distritales; c) La integración, actas o minutas, acuerdos y resoluciones de las Comisiones, permanentes y temporales, y del Órgano Garante; d) Los informes que presenten los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales, así como los resultados de las auditorías y verificaciones que ordene la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, una vez concluido el procedimiento de fiscalización respectivo; e) El Listado de organizaciones de ciudadanos que aspiren a obtener su registro como partido político; f) Los resultados de la revisión de los informes de gastos que presenten los observadores electorales; g) El padrón de afiliados o militantes de los partidos políticos que deberán contener al menos el nombre completo del afiliado o militante y su entidad federativa, y h) Los límites a las cuotas voluntarias y personales los candidatos podrán aportar exclusivamente a sus campañas (artículo 5).<sup>42</sup>

7. Se introdujeron criterios generales aplicables para clasificar información como reservada, tomando en consideración la naturaleza de la información electoral y de conformidad con las pautas establecidas en la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (nuevas causales de información temporalmente reservada) (artículo 10, numeral 3).
8. Por lo que hace a la información confidencial, el avance más relevante es la incorporación de la información que posee el Registro Federal de Electores (artículos 31, 33, 34 y 35).<sup>43</sup>
9. Se renuevan los mecanismos para el adecuado desahogo de las solicitudes de acceso a la información (artículos 22, 23, 24, 26, 30 y 38).
10. Se enriquece el catálogo de obligaciones y responsabilidades que los servidores públicos deberán cumplir en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de transparencia (artículos 50 y 51).
11. Con el fin de hacer más transparente el funcionamiento, manejo de recursos y organización de los partidos políticos, se incluyó un capítulo relativo a regular la transparencia y rendición de



- cuentas de estas entidades de interés público (se incluyen quince obligaciones de transparencia a los partidos, directrices respecto al manejo de información en su poder, la gestión de solicitudes de información directamente ante dichos institutos políticos) (artículos 59 a 72).<sup>44</sup>
12. Se incluyen temas como: a) las obligaciones de transparencia de los partidos políticos, de conformidad con lo que establece el Código; b) los mecanismos de difusión de la información a disposición del público; c) los criterios para la clasificación, desclasificación y conservación de la información; d) los tipos de información con que cuentan los partidos, a saber: pública, reservada y confidencial; e) la difusión de la información voluntaria; f) los mecanismos de acceso y protección a los datos personales; g) los mecanismos, procedimientos y plazos para atender las solicitudes de información; h) las obligaciones y responsabilidades a que se hacen acreedores los partidos ante una posible violación al derecho de acceso a la información, e i) las reglas que deben seguir para el manejo y conservación de la documentación y material archivístico que se encuentre en su poder.<sup>45</sup>
  13. Lo anterior implica la obligación de los partidos políticos de informar permanentemente a los ciudadanos, a fin de que puedan ejercer de mejor manera (más informada y efectiva) sus derechos político-electorales.<sup>46</sup>
  14. Se prevén mecanismos de protección a la información personal de que dispongan los partidos políticos.<sup>47</sup>

A grandes rasgos, tales son las modificaciones al Reglamento sobre transparencia del IFE en general y respecto de los partidos políticos en particular. Aunque, se insiste, tales disposiciones, algunas de las cuales se encuentran bajo el estudio judicial deberán valorarse a partir de su puesta en práctica. Por el momento, es suficiente con conocer tales aspectos y confirmar que la reforma electoral, tanto la constitucional, como la legal y reglamentaria, suponen una nueva época en materia de transparencia y acceso a la información pública en la materia. Asimismo, conviene señalar que el Tribunal Electoral también está instrumentando medidas para hacer más eficiente normativa, orgánica y funcionalmente las tareas relacionadas con la transparencia y el acceso a la información.<sup>48</sup>

<sup>44</sup> Véase también los considerandos 41 a 43 y 54, 55 y 56 del Acuerdo de reforma.

<sup>45</sup> Véanse al respecto los considerandos 41 a 43 del Acuerdo de reforma.

<sup>46</sup> Véase el considerando 49 del Acuerdo de reforma.

<sup>47</sup> Véase el considerando 53. En el artículo 65 y 66 se establece como garantía de protección a la información personal de que dispongan los partidos políticos el que se considere información publicable aquella que específicamente autorice su titular, de modo que se entienda como no publicable toda aquella que no sea autorizada, y por ende confidencial, ello en función de lo dispuesto en el COFIPE. Otra medida de protección de esta información es la consistente en hacer del conocimiento del Comité y del Órgano Garante el listado actualizado de siste-

mas de datos personales con que cuente el partido, mismo que deberá publicarse en los portales de internet de los respectivos institutos políticos a fin de que la ciudadanía y los militantes tengan conocimiento de a qué información pueden acceder y a qué otra no, por tener carácter confidencial.

<sup>48</sup> El Tribunal cuenta con un Acuerdo General que establece los órganos, criterios y procedimientos para la transparencia y el acceso a la información pública; una Unidad de Enlace y la Comisión de Supervisión y Resolución del Tribunal. Se ha formado un Grupo de Trabajo para analizar y proponer la conveniencia de emitir un reglamento o avanzar mediante una revisión integral del acuerdo vigente, además de proponer los pasos a seguir en la emisión de los lineamientos para la operación del Sistema Institucional de Archivos y de Datos Personales.

## V. Comentario final: perspectiva judicial de la reforma

Como lo recuerdan Lorenzo Córdova y Ciro Murayama, “la transparencia y el acceso a la información constituyen una condición consustancial del ejercicio democrático del poder, que acompaña el entero procedimiento decisorio democrático (desde la competición electoral por el voto ciudadano, hasta el proceso de toma de decisiones en las instancias gubernamentales y la consecuente rendición de cuentas de cara a la ciudadanía)”.<sup>49</sup> La reforma electoral de 2007–2008 abre un nuevo periodo de desarrollo en la consolidación del régimen democrático de nuestro país, al tiempo que nos presenta nuevos retos.

La transparencia y publicidad como mecanismo de control racional de los actos de autoridades públicas y otros entes obligados no es una condición que se alcance y se obtenga de una vez y para siempre. Son fenómenos complejos que requieren de la participación conjunta y decidida de la colectividad de individuos que componen la sociedad. Ese es el reto que plantea la “sociedad abierta”, como aquella en que los individuos deben adoptar decisiones personales sobre su propio destino.<sup>50</sup>

Como lo advierte el ministro José Ramón Cossío, se requiere no sólo de instrumentos de transparencia formal, es preciso avanzar hacia la consolidación de una cultura más democrática, plural, abierta, que permita alcanzar la “transparencia material”, como aquella que involucra no sólo a las instituciones sino también a los individuos que las conforman y a la sociedad en general, una que opere no sólo a partir de normas jurídicas sino también de convicciones democráticas.<sup>51</sup>

La transparencia y la rendición de cuentas han de generar en la ciudadanía no sólo razones para actuar, sino convicciones que permitan dejar de lado o evitar el anquilosamiento burocrático que caracteriza muchas de las instituciones públicas. El avance y el retroceso sólo pueden advertirse con el paso del tiempo y, con ello, vuelvo a mis reflexiones iniciales. El paso del tiempo es la constante infranqueable en la que se escribe la historia de las naciones, los pueblos y las personas. Las reformas jurídicas buscan resolver problemas pasados y presentes, y proponer mejores soluciones a los que habrán de venir.

La reciente reforma constitucional y legal en materia electoral construye nuevos andamiajes en materia de transparencia y acceso a la información. Todos los actores (instituciones, partidos, agrupaciones, medios de comunicación, ciudadanos, etc.) se encuentran convocados a hacer realidad los postulados del Estado constitucional, pero son las instituciones las primeras obligadas, las primeras responsables de que se cumplan sus disposiciones; particular relevancia, insisto, juega la justicia constitucional como garante de los derechos fundamentales y del régimen democrático. De ahí que se afirme que son

---

<sup>49</sup> Córdova Vianello, L. y Murayama Rendón, C., “Transparencia y partidos políticos. Los casos de Pemexgate y Amigos de Fox” en Salazar Ugarte, Pedro (coord.), *El poder de la transparencia. Nueve derrotas a la opacidad*, 2ª ed., UNAM-IFAI, México, 2007, pp. 263-264.

<sup>50</sup> Popper, Karl, *La sociedad abierta y sus enemigos*, trad. Eduardo Loedel, Planeta-De Agostini, T. II, España, 1992, p. 171.

<sup>51</sup> Cossío, J. R., “Transparencia y estado de Derecho”, *op. cit.*, pp. 114-116.

esos derechos la esencia, el *sustratum*, de la justicia constitucional y la dignidad humana la premisa antropológica fundamental del Estado constitucional.<sup>52</sup>

La ponderación es también una herramienta esencial para resolver posibles choques entre derechos fundamentales; el derecho de acceso a la información en ocasiones colisiona con otros derechos, por ejemplo, con el derecho a la privacidad, tratándose de la protección de datos personales. Aquí también el Tribunal Electoral tendrá que velar por el adecuado balance entre derechos.<sup>53</sup> Asimismo, existen otras fronteras del derecho a la información que habrán de irse definiendo. Un ejemplo de ello es el contenido y alcance del secreto profesional de los periodistas como elemento esencial de su libertad de expresión e información, elemento que facilita, además, la labor de control social ejercida a partir de la actividad periodística, que contribuye a la formación de opinión pública crítica y responsable y, con ello también, a la transparencia del proceso electoral y de las actividades relacionadas con éste.<sup>54</sup>

La reforma electoral es un avance, pero no es un final, es necesario avanzar aún más en la construcción del derecho a la información y a la transparencia al interior de las instituciones y de los partidos, pues son ellos un factor determinante y necesario para el acceso de los ciudadanos a los cargos de elección popular.

Termino esta reflexión reiterando que la fuerza de la democracia (en tanto se conciba, en términos de Norberto Bobbio, como el régimen del poder público y visible)<sup>55</sup> radica, entre otras cosas, en la publicidad y transparencia de sus normas y acciones, y, por tanto, no admite espacios de opacidad permanentes. Ese es el rumbo que orienta la reforma electoral en materia de transparencia y ese el destino al que nos convoca.

---

<sup>52</sup> Häberle, Peter, *El Estado Constitucional*, op. cit., p. 169 y ss.

<sup>53</sup> Véase al respecto las sentencias dictadas en los expedientes SUP-JDC-414/2008 y SUP-RAP-28/2008, en donde se resolvió a favor del derecho a la información.

<sup>54</sup> Véase al respecto la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-141/2008, en el cual se sostuvo, en lo que interesa, que el valor protegido con el secreto profesional es la libertad de información (entendida en el sentido pleno, como el derecho a comunicar y recibir información), pues se parte de la base de la importancia que tiene en la sociedad democrática el principio de publicidad sobre todo lo que es de interés público. Además, se sostuvo que el objeto del secreto profesional lo constituyen las fuentes informativas. El secreto comprende la identidad del sujeto que proporciona la información, así como los elementos subjetivos y materiales utilizados para lograr la localización de la fuente.

<sup>55</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, op. cit., pp. 94 y ss.

SECCIÓN

IV

▪ FINANCIAMIENTO  
Y FISCALIZACIÓN ▪

# **FINANCIAMIENTO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS: EL NUEVO MODELO MEXICANO**

**11**

# Introducción

## La necesidad de la reforma

La reforma a la Constitución en materia electoral aprobada en 2007, así como a la legislación secundaria federal que se publicó en 2008, aportan significativos avances en la manera en que se desarrollará la competencia política en México. Las normas que regulan la relación entre dinero y política, que abarcan la manera en que los partidos políticos han de acceder a los recursos económicos, los agentes públicos y privados que los financiarán —y los que tienen prohibido hacerlo—, las erogaciones que tienen permitidas y en qué cuantía, así como cuál es la instancia que ha de fiscalizarlos resultan, en todo país, fruto de una decisión política acerca de qué tipo de valores y de prácticas se entienden como legítimos y se quieren promover en la vida democrática.

La reforma de 2007-2008 en México puede considerarse como la primera modificación a las normas e instituciones electorales que tiene como objetivo la consolidación de la democracia, después de un largo proceso de reformas abocadas de manera fundamental a la edificación de un régimen político democrático. De la apertura política que permitió la participación en la arena institucional de la pluralidad política real, en especial de la izquierda (1977); pasando por las reformas dirigidas a mejorar la representación política en el Congreso (1986); por la creación de garantías legales y operativas para el respeto al voto (1990-1991); por las modificaciones normativas para asegurar la credibilidad de la autoridad electoral (1993-1994); hasta la reforma (1996) que dio plena autonomía al Instituto Federal Electoral frente al Poder Ejecutivo, y convirtió al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) en la última y especializada instancia para resolver los litigios en materia electoral en el país, que estableció condiciones equitativas de la competencia en materia de financiamiento y el acceso a los medios de comunicación social por parte de los partidos políticos, así como la especificación de obligaciones en materia de rendición de cuentas de los partidos, se trata, en su conjunto, de cambios que desembocaron en dos objetivos mayores y complementarios:<sup>1</sup> la existencia de un auténtico sistema de partidos y una institucionalidad que garantizara el sufragio efectivo.

Los resultados de ese amplio esfuerzo reformador están a la vista. Los fenómenos propios de la democracia, como son las elecciones com-

*Ciro  
Murayama Rendón*

---

Economista por la UNAM  
y Doctor en Ciencias  
Económicas y Empresariales  
por la Universidad Autónoma  
de Madrid. Profesor de tiempo  
completo de la Facultad de  
Economía de la UNAM. Editor  
de la revista *Nexos*. Fue asesor  
de la presidencia del Instituto  
Federal Electoral. Es miembro  
de la Junta de Gobierno del  
Instituto de Estudios de la  
Transición Democrática

---

<sup>1</sup> Becerra R., et al., *La mecánica del cambio político en México: Elecciones, partidos y reformas*, México, Cal y Arena, 2000.

petidas, la alternancia en los distintos niveles de gobierno, una representación nacional plural y cambiante, pesos y contrapesos entre distintos órganos de poder público, se producen por el ejercicio del voto libre y son una realidad que se repite una y otra vez en la vida política de México.

Ahora bien, la democracia produce por sí misma nuevos desafíos y da lugar al cuestionamiento y a la revisión permanentes de sus propias normas. Es el caso en materia electoral, donde los procesos electorales federales celebrados entre 1997 y 2006 —bajo el diseño legal de 1996—, a la par que dieron lugar a una expresión de la pluralidad sin precedentes en el Congreso de la Unión y a la alternancia en la presidencia de la República, que hicieron efectiva la separación de poderes, también evidenciaron la proliferación de fenómenos novedosos y con frecuencia conflictivos que resultaba necesario encarar.

Entre los problemas que se presentaron a lo largo de una década de elecciones, sobresalen en el capítulo de las condiciones de la competencia el encarecimiento de las campañas de los partidos; la expansión de la influencia de los medios de comunicación electrónica, y de los concesionarios de radio y televisión, sobre los procesos políticos de la nación; la falta de precisión de los instrumentos de fiscalización de la autoridad electoral sobre los recursos que fluyen hacia los partidos políticos; la ausencia de control sobre el patrimonio de los partidos políticos que perdían su registro; así como la participación de terceros —gobernantes o particulares— en las campañas electorales. Estos temas se hacían cada vez más sensibles y, hay que decirlo, disruptivos, pues en buena medida el malestar y las impugnaciones que se dieron alrededor de la elección presidencial de 2006 tienen que ver con cómo se desarrollaron las campañas: excesivos gastos en radio y televisión junto con estrategias de publicidad negativa, aparición sistemática del Presidente de la República en los medios, interferencia del Consejo Coordinador Empresarial que pagó anuncios contra uno de los candidatos, etcétera.

Por lo anterior, tras la crispación política de 2006, la recuperación de la arena electoral como un espacio común de convergencia de las diferentes fuerzas políticas implicó modificar los patrones de ingresos y gastos de los partidos, los mecanismos de acceso a los medios de comunicación electrónica de partidos políticos y candidatos, así como acotar la interferencia de terceros actores. Cabe decir que el hecho de que el tema de las condiciones de la competencia haya cobrado importancia en la vida política de México evidencia que el país ha superado la etapa donde era preciso resolver los desafíos para alcanzar su estatuto democrático, para insertarse ahora en una agenda donde es relevante atender los retos que plantean la consolidación y la reproducción de la democracia. Como ha señalado Humberto de la Calle, para el caso de América Latina en su conjunto:

“Una democracia sostenible [...] demanda especial atención al financiamiento de la política”.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Calle, Humberto de la, “Financiamiento político: público, privado, mixto”, en Griner S. y Zovatto D., *De las normas a las buenas prácticas. El desafío del financiamiento político en América Latina*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2004, p. 21.



## I. Los puntos claves de la Reforma en el financiamiento a los partidos políticos

Una mirada a las legislaciones electorales en materia de regulación de las finanzas de los partidos políticos en el mundo, ofrece el siguiente índice común de temas: a) Financiamiento público; b) Financiamiento privado; c) Fuentes prohibidas de financiamiento; d) Topes a los gastos y, e) Fiscalización y sanciones.<sup>3</sup> En las diferentes legislaciones el desafío consiste en “lograr un esquema de financiamiento de partidos y elecciones que no arriesgue los valores básicos de la democracia: la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos”.<sup>4</sup> Si bien las diferentes democracias encaran esos retos en común, cada país ha optado por distintas alternativas que responden a las características particulares del sistema de partidos de cada nación. Puede así señalarse que si bien hay desafíos compartidos por las democracias, las respuestas a los mismos son cambiantes en cada país y en los diferentes momentos históricos.

En México, la regulación del financiamiento al sistema político es reciente. Si bien desde 1977 los partidos se “constitucionalizaron” al ser definidos en la Carta Magna como entidades de interés público, no fue sino hasta la reforma de 1996 que el diseño de las condiciones de la competencia tuvo un desarrollo significativo. En especial, se determinó que: a) el financiamiento público sería predominante sobre el privado, que se distribuiría con un criterio de equidad y que en años de campaña el monto de recursos públicos destinado a los partidos se duplicaría; b) se definieron en la ley las modalidades de financiamiento privado y se establecieron límites a los montos de contribuciones privadas; c) se eliminó la posibilidad de que determinados agentes hicieran aportaciones a los partidos; d) se especificó la manera en que la autoridad electoral fijaría el límite máximo de gastos por tipo de candidatura en cada elección y se estableció que sólo los partidos y ningún tercero podría comprar propaganda electoral en radio y televisión, y e) por primera vez se contó con un auténtico sistema de fiscalización sobre los ingresos y egresos de los partidos políticos, al crear para ello una comisión *ad hoc* del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Con la Reforma Electoral de 2007–2008 (año, el primero, en que se aprobaron por el Constituyente permanente las modificaciones a la constitución y, el segundo, en que entraron en vigor los cambios al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, COFIPE), se introdujeron adecuaciones puntuales pero sustantivas al diseño general de 1996: a) la fórmula para calcular el monto total de financiamiento público a los partidos se hizo más simple al tiempo que se restringieron los volúmenes de recursos públicos para las campañas electorales federales; b) se acotó el total de financiamiento privado al que pueden acceder los partidos; c) se refrendaron los vetos de aportaciones de determinados

---

<sup>3</sup> Woldenberg J., *La construcción de la democracia*, México, Plaza y Janes, 2002.

<sup>4</sup> Calle, Humberto de la, *op cit.*, p. 22.

actores a las campañas, y se elevó a rango constitucional la prohibición para hacer aportaciones en especie a los partidos a través de campañas pagadas por terceros en radio y televisión; d) se prohibió el gasto de los partidos en los medios electrónicos y disminuyeron, en consecuencia, los topes de gasto de las campañas, y e) se fortalecieron las capacidades fiscalizadoras de la autoridad electoral y se creó un órgano especializado en la materia. A continuación se presenta la explicación pormenorizada de la reforma electoral de 2007-08 en lo que hace a las condiciones de la competencia.

## Financiamiento público

En la experiencia internacional, el financiamiento público suele acompañar a la edificación de los Estados democráticos en los que se reconoce que los partidos son herramientas de organización y de participación ciudadana indispensables para la democracia misma. Si la democracia es “un sistema de partidos políticos”, entonces resulta preciso que éstos no dependan para su supervivencia sólo de fondos privados o que la condición económica de los individuos o de los grupos de ciudadanos sea la que determine en última instancia las posibilidades de incidencia en la “cosa pública” pues, en tal extremo, la democracia se verá erosionada, dando paso a una plutocracia. Es por ello que, como afirma Jorge Malem, “la necesidad de financiar la actividad política para evitar discriminaciones en virtud de la riqueza personal, hace de la financiación de los partidos políticos una necesidad de cuya satisfacción dependerá, entre otras cosas, la calidad de la democracia que se tenga”.<sup>5</sup>

En México, los partidos políticos tienen acceso por disposición legal a partidas de recursos públicos desde 1977. Para 1996, se estableció que ese tipo de financiamiento debería de prevalecer frente a los ingresos privados de las fuerzas partidistas. La financiación pública se otorga para actividades permanentes de los partidos, así como para gastos electorales y actividades de educación y formación de sus militantes. Además, hay distintos mecanismos de financiamiento indirecto, siendo el más importante el acceso a los medios de comunicación con cargo a los llamados “tiempos de Estado” en la radio y la televisión; se otorgan, asimismo, ciertas exenciones fiscales a los partidos y se les facilita el uso de franquicias postales y telegráficas.

Como el financiamiento privado está permitido, aunque con restricciones, el sistema mexicano de financiamiento político puede considerarse como uno de tipo mixto con énfasis en los recursos públicos. En el grueso del continente americano los sistemas de financiamiento son mixtos, con la excepción de Venezuela —que prohíbe el financiamiento público—, aunque con diferentes grados de preeminencia de los recursos públicos —por ejemplo Canadá— o bien de los privados —Estados Unidos de América—. <sup>6</sup>

<sup>5</sup> Malem J., “Financiamiento, corrupción y gobierno”, en Carrillo M. y Lujambio A. (coordinadores), *Dinero y contienda política-electoral, Reto a la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 486.

<sup>6</sup> Griner S. y Zovatto D., (editores), *Funding of political parties and elections campaigns in the Americas*, San José, Costa Rica, OEA-IDEA, 2005.

## Financiamiento por actividades ordinarias

El artículo 41 constitucional establece en su base segunda: "La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado." Asimismo, el inciso A de la base segunda define: "El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes [de los partidos políticos] se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por

ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior."

La versión anterior de la constitución especificaba: "a) El financiamiento público para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, aplicando los costos mínimos de campaña calculados por el Órgano Superior de Dirección del Instituto Federal Electoral, el número de senadores y diputados a elegir, el número de partidos políticos con representación en las Cámaras del Congreso de la Unión y la duración de las campañas electorales".

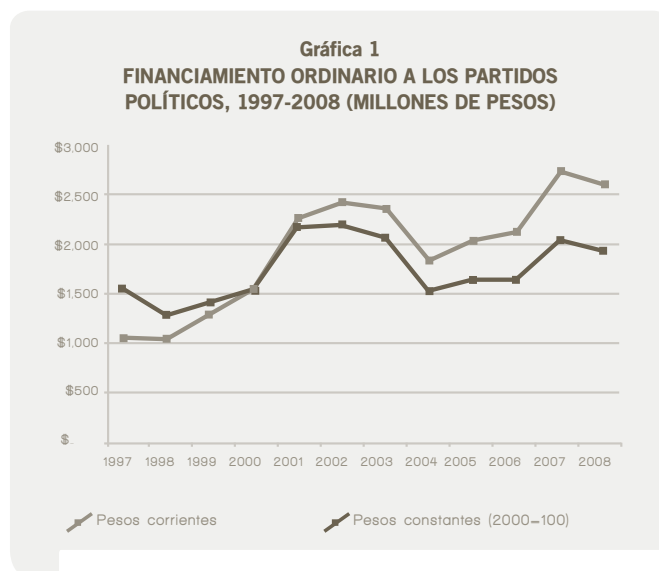
El cambio sustantivo es que a partir de 2008 se toma en cuenta el tamaño del padrón y el salario mínimo diario vigente en la capital del país para la determinación del volumen de financiamiento público; antes, en cambio, se incluían como variables: a) un costo mínimo de campaña; b) el número de diputados y de senadores a elegir y, c) el número de partidos políticos existente.

**Cuadro 1**  
**Financiamiento público ordinario federal a los partidos políticos, 1997-2008**

Año	Pesos corrientes	Pesos constantes (2000=100)	Variación real
1997	\$ 1,031,750,821	\$ 1,497,646,254	
1998	\$ 1,005,603,760	\$ 1,230,674,318	-18%
1999	\$ 1,252,383,927	\$ 1,364,588,841	11%
2000	\$ 1,500,456,125	\$ 1,500,456,125	10%
2001	\$ 2,206,569,763	\$ 2,113,501,744	41%
2002	\$ 2,361,250,295	\$ 2,139,685,856	1%
2003	\$ 2,308,146,477	\$ 2,011,574,268	-6%
2004	\$ 1,785,830,186	\$ 1,479,567,925	-26%
2005	\$ 1,986,216,274	\$ 1,592,514,277	8%
2006	\$ 2,068,375,614	\$ 1,593,787,628	0%
2007	\$ 2,669,483,592	\$ 1,982,450,540	24%
2008	\$ 2,538,574,217	\$ 1,876,534,825	-5%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Las implicaciones de este cambio en la redacción constitucional no son menores. Por un lado, evita que la llegada de nuevos partidos se vuelva un disparador del financiamiento público total, lo cual daba lugar a que los partidos políticos preexistentes se vieran beneficiados con mayores recursos públicos por la llegada de nuevos actores a la competencia.



Como evidencia la gráfica 1, los puntos de inflexión en materia de financiamiento lo representaron los años electorales (1997, 2000, 2003 y 2006). Ello no es gratuito: fue el cambio en el número de partidos con representación en el Congreso, definido en cada elección, lo que influyó sobre el volumen de recursos públicos que recibirían los partidos en el trienio siguiente. Así en 1998, a partir de la pérdida de registro del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) en las votaciones federales de 1997, cayó el total de recursos de los partidos; pero, a la vez, en 2001 se dio un incremento superior al 40% en términos reales (véase cuadro 1) al llegar tres nuevos partidos (Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social) a la Cámara baja —por cierto en una coalición electoral con el PRD y el PT, lo cual implicó, dada la disposición entonces vigente para las coaliciones, que los cinco partidos compartieran un mismo emblema en la boleta electoral y que no se conociera, por tanto, por cuál de esos partidos votó cada ciudadano, sino que los sufragios reunidos por la coalición se dividieran de acuerdo a un convenio signado *ex ante* a los comicios—; que en 2004 la disminución de ocho a seis partidos con representación en la Cámara de Diputados significara una reducción de 26% en términos reales respecto al año anterior de los recursos federales a las fuerzas políticas —lo cual también implica cierto contrasentido: el que desaparecieran opciones, porque no alcanzaron el 2% de la votación, castigó el monto total de recursos que recibieron los partidos que sí acreditaron tener amplia presencia en la ciudadanía—, así como que en 2007 —tras la elección de 2006 cuando, ahí sí por mérito

propio, alcanzaron diputados federales los partidos Alianza Social y Alternativa Socialdemócrata, respectivamente— el financiamiento ordinario creciera en un 24% al pasar de seis a ocho partidos representados en San Lázaro. El cuadro 2 muestra la variación en el número de partidos con diputados federales entre 1997 y 2009.

**Cuadro 2**  
**Partidos con representación en la Cámara de diputados 1997-2009**

	1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
PAN	X	X	X	X	X
PRI	X	X	X	X	X
PRD	X	X	X	X	X
PT	X	X	X	X	X
PVEM	X	X	X	X	X
Convergencia			X	X	X
Nueva Alianza					X
Socialdemócrata					X
PSN			X		
PAS			X		
PFCRN	X				
Total	6	5	8	6	8

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE.

Otro ángulo que permite observar las repercusiones de la modificación en el inciso a) de la base segunda del artículo 41 de la Constitución es comparar el financiamiento público efectivamente otorgado en 2008, primer año de aplicación de la nueva fórmula, frente a lo que hubiese ocurrido de permanecer el mecanismo anterior, vigente desde 1996. El cuadro 3 muestra que de haber prevalecido la fórmula de 1996, el financiamiento en 2008 habría superado los 2,769 millones de pesos. De esta forma, el ahorro en términos de recursos públicos de financiamiento ordinario a los partidos para 2008 es cercano al 8% frente a lo que se hubiese erogado de mantenerse el criterio de cálculo previo.

En lo sucesivo, el crecimiento o disminución del monto total de recursos a los partidos dependerá del ritmo de expansión del padrón electoral

**Cuadro 3**  
**Financiamiento público por actividades ordinarias 2007-2008**

Ordinarias 2007	Ordinarias 2008	Ordinarias 2008* fórmula 1996
\$2,669,483,601.88	\$2,538,574,217.09	\$2,769,856,155.22

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banxico. \* Para la estimación de la tercera columna se aplicó un incremento inflacionario del 3.76 al monto de recursos de 2007.

—una variable demográfica— y del comportamiento del salario mínimo —una variable de tipo económica que refleja la correlación de fuerzas entre los factores de la producción, así como las directrices salariales de la política económica gubernamental.<sup>7</sup> Lo anterior no implica, necesariamente, que en los próximos años los recursos otorgados a los partidos crezcan a menor velocidad que en el pasado. El cuadro 4 y la gráfica 2 revelan que entre 1997 y 2008 las nuevas variables para determinar el volumen de financiamiento ordinario —salario mínimo y padrón—, crecieron más rápidamente que el dinero entregado a los partidos.

**Cuadro 4**  
Índices de crecimiento del financiamiento ordinario, del padrón electoral y del salario mínimo real (1997=100)

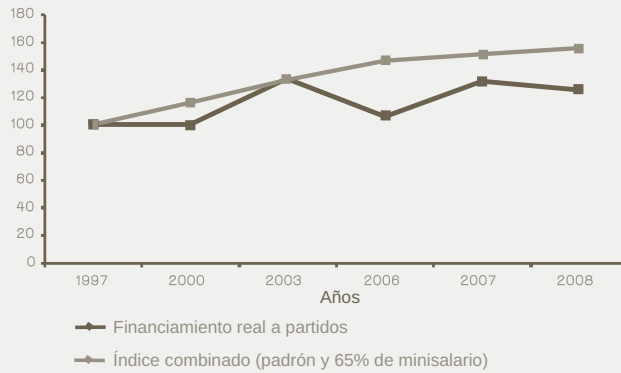
Año	Financiamiento	Padrón	SMV	65% SMV	Padrón x 65%SMV
1997	100	100	100	100	100
2000	100	113	131	120	116
2003	134	124	164	141	133
2006	106	137	186	156	146
2007	132	142	194	161	152
2008	125	147	201	166	156

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

Por otra parte, tras la reforma constitucional de 2007 el criterio de distribución de los recursos de los partidos políticos no se modificó. Se mantiene la fórmula que asigna el 30% del monto total en partes igualitarias entre los partidos con representación en el Congreso de la Unión y que reparte el otro 70% en función del porcentaje de la votación alcanzada por cada partido en la elección previa a la Cámara de Diputados. Este método tiene la ventaja de, por un lado, no reproducir sin más las diferencias de tamaño e implantación de los partidos, lo cual ocurriría si el 100% del financiamiento se asignara de manera proporcional a la votación y, por el otro, de reconocer que no puede darse el mismo trato a sujetos desigua-

<sup>7</sup> Es oportuno señalar que en México el salario mínimo dista de ser lo que mandata el artículo 123 de la Constitución (en el sentido de que deberá ser suficiente “para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos”) y que, en realidad, se ha vuelto una unidad de cuenta —pues existen en el país más de una centena de disposiciones legales, sólo de carácter federal, que usan como referencia al salario mínimo, como es el caso del cálculo del financiamiento público para los partidos políticos pero también las normas que fijan las multas por infracciones de tránsito—. Una eventual corrección al alza de los salarios mínimos implicaría un alza exponencial de los recursos de los partidos.

**Gráfica 2**  
**ÍNDICES DE EVOLUCIÓN DEL FINANCIAMIENTO**  
**A PARTIDOS Y DE NUEVAS VARIABLES COMBINADAS**  
**(1997=100)**



**Cuadro 5**  
**Distribución del financiamiento público ordinario, 1997-2009.**

	1997	1998-2000	2001-2003	2004-2006	2007-2009
PAN	26%	25%	28%	28%	28%
PRI	43%	34%	31%	31%	19%
PRD	19%	24%	12%	18%	17%
PT	9%	8%	6%	7%	8%
PVEM	2%	9%	8%	10%	8%
Conv.	n.e.	n.e.	5%	7%	7%
Panal	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	7%
Social	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.	5%
PSN	n.e.	n.e.	4%	n.e.	n.e.
PAS	n.e.	n.e.	4%	n.e.	n.e.
PFCRN	2%	n.e.	n.e.	n.e.	n.e.
Total	100%	100%	100%	100%	100%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE. Nota: se toma en cuenta sólo a los partidos con representación en el Congreso. n.e.: no existía.

les, es decir, que sería injusto otorgar cantidades similares a partidos de escasa presencia y a partidos con extendido arraigo entre la población.<sup>8</sup>

El cuadro 5 muestra la manera en que, desde 1997 y con el criterio 70% (proporcional) + 30% (igualitario), se han distribuido los recursos entre los partidos políticos. En el cuadro es posible observar cómo la distancia entre el partido con mayores recursos y el de menor financiamiento, se ha ido estrechando, lo cual es un indicador del incremento del grado de competencia en el sistema de partidos políticos en México.

Cabe decir, por último, que los partidos de nuevo ingreso a la arena electoral, que aún no han participado en unos comicios federales, reciben, cada uno, el 2% del total de financiamiento ordinario otorgado a los partidos. Esa disposición vigente desde 1996 se mantuvo tras la reforma de 2007.

<sup>8</sup> Sobre el particular, Humberto de la Calle define: "Al decidir sobre los criterios para distribuir la financiación estatal directa o indirecta, debe tenerse en cuenta que un sistema basado exclusivamente en el número de votos o de escaños, aunque aparentemente más democrático, tiende a generar ventajas a favor de los partidos ya establecidos y con tradición electoral. Un esquema rígidamente igualitario, por otro lado, en cuanto no recoge los resultados de las decisiones populares, termina generando distorsiones. Parece que logran mejor su cometido aquellos sistemas en los que se consigue un equilibrio entre una distribución en parte igualitaria y en parte proporcional a la fuerza electoral". (Calle, Humberto de la, *op. cit.*, p. 36.)



## Financiamiento público directo para gastos de campaña

En México todas las campañas de elección previstas por la Constitución reciben financiamiento público.<sup>9</sup> Las campañas para la elección de cargos de gobierno y de representación a nivel federal se regulan en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), mientras que las campañas para elegir gobernadores, congresos locales y ayuntamientos se rigen con base en las constituciones y leyes de cada entidad federativa en concordancia con los principios de la Constitución federal.

En virtud de que la financiación pública debe ser predominante sobre la privada, el modelo que se sigue en México para allegar fondos a las campañas tiene un énfasis público, como ocurre en Canadá —donde, por ejemplo, en la elección de 2004 el 86 por ciento de los gastos partidistas fue de origen público— en contraste con Estados Unidos —donde en la elección de 2004 el porcentaje del gasto que surgió de fondos públicos alcanzó sólo el 10%.<sup>10</sup>

El financiamiento para gastos de campaña puede revestir distintas modalidades, por ejemplo, entregarse a partidos o bien a candidatos, y ser directo —recursos monetarios para ser gastados— o indirectos —por ejemplo, en especie, como es el caso de la canalización de tiempos en los medios de comunicación desde la autoridad electoral a los partidos—. En México, el financiamiento sólo se entrega a los partidos, quienes a su vez lo distribuyen entre sus candidatos. La ventaja de esta fórmula es que puede atenuar procesos de fragmentación partidaria<sup>11</sup> y, de hecho, es notable que en México, a pesar de que distintos partidos políticos han sufrido procesos de alta conflictividad interna, no

se hayan dado escisiones significativas en la última década.

La financiación para gastos propiamente electorales está normada en México desde la Constitución. El párrafo b), base segunda, del artículo 41 constitucional, establece: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan Presidente de la República, senadores y diputados federales, equivaldrá al cincuenta por ciento del financiamiento público que le corresponda a cada partido político por actividades ordinarias en ese mismo año; cuando sólo se elijan diputados federales, equivaldrá al treinta por ciento de dicho financiamiento por actividades ordinarias.”

Antes de la reforma de 2007, dicho párrafo contemplaba que el financiamiento para gastos de campaña fuera, simplemente, otro tanto de los recursos ordinarios: “El financiamiento público para las actividades tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales, equivaldrá a una cantidad igual al monto del financiamiento público que le corresponda a cada partido por actividades ordinarias en ese año...” se establecía. El cuadro 6 resume el conjunto de recursos públicos entregados a los partidos políticos para gastos de campaña durante el periodo de vigencia de la disposición constitucional en la materia aprobada en 1996.

Una vez más el cambio constitucional es importante y permitirá una disminución significativa en los recursos públicos dedicados a las campañas electorales. La disposición previa tuvo el defecto de no diferenciar entre procesos electorales donde se renovaba la presidencia de la República y el total del Congreso de la Unión (Cámara de Diputados y Senado) de aquellos donde sólo se elegían diputados federales. Lo anterior propició, en combinación con la fórmula que hacía depender el financiamiento del número de partidos con representación en el legislativo federal, que en términos reales —y aun nominales— las campañas a las que se destinó una mayor cantidad de recursos públicos fueran las de 2003, donde sólo se renovó la llamada Cámara baja (véase cuadro 7).

De igual manera, la norma que hacía duplicar los recursos ordinarios en año de comicios federales dio lugar a que en 1997 y 2003, ambas elecciones “intermedias”, se llegara a otorgar recursos a ciertos

<sup>9</sup> En contraste, otras democracias, como Estados Unidos, únicamente contemplan el aporte de recursos públicos para las campañas en las elecciones primarias para nominar candidato presidencial y en las campañas de las elecciones presidenciales. Así, no hay financiamiento público para las campañas al Senado o a la Cámara de Representantes, lo cual da lugar a que los legisladores federales estadounidenses inicien sus campañas de recolección de fondos privados prácticamente desde el primer día que toman posesión del cargo y que dediquen a esa tarea buena parte de su tiempo (Griner y Zovatto, *op. cit.*, p. 149).

<sup>10</sup> Griner S. y Zovatto D., *op. cit.*, p. 148.

<sup>11</sup> Calle, Humberto de la, *op. cit.*, p. 35.

**Cuadro 6**  
**Financiamiento por gastos de campaña 1997-2006**

	1997	2000	2003	2006
PAN	259,956,829	335,767,829	641,131,974	555,866,537
PRI	437,011,759	455,120,507	714,168,178	613,405,424
PRD	194,531,524	326,705,110	282,852,202	360,710,804
PT	92,994,947	105,152,662	142,868,662	135,071,426
PVEM	19,689,901	116,946,860	182,540,743	190,667,799
P. Card.	19,689,901	n.e.	n.e.	n.e.
PPS	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
PDM	9,844,951	n.e.	n.e.	n.e.
CD	n.e.	26,793,859	117,653,788	133,100,713
PSN	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PAS	n.e.	26,793,859	101,662,011	n.e.
PARM	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
PCD	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
Dem. Soc.	n.e.	26,793,859	n.e.	n.e.
P. Liberal Mex.	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Mex. Posible	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Fza. Ciudadana	n.e.	n.e.	45,690,791	n.e.
Alternativa Socialdemócrata	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Nueva Alianza	n.e.	n.e.	n.e.	39,776,454
Total	1,043,564,761	1,500,456,125.07	2,421,611,942	2,068,375,613

Fuente: Córdova y Murayama (2006).

**Cuadro 7**  
**Financiamiento real y nominal para gastos de campaña, 1997-2006**

	Millones de pesos corrientes	Millones de pesos constantes (2000=100)	Variación real
<b>1997</b>	\$ 1,031.75	\$ 1,497.65	
<b>2000</b>	\$ 1,500.46	\$ 1,500.46	0.2%
<b>2003</b>	\$ 2,308.15	\$ 2,011.57	34%
<b>2006</b>	\$ 2,068.38	\$ 1,593.79	-21%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banco de México.

**Cuadro 8**  
**Diferencia entre financiamiento para gastos de campaña a los tres principales partidos y topes de campaña en el proceso electoral de 2003 (pesos)**

Partido	Financiamiento para campaña 2003	Tope agregado de gastos de campaña 2003	Recursos recibidos para campañas que no podían gastarse en las mismas
PAN	641,131,974	254,774,568	386,357,406
PRI	714,168,178	254,774,568	459,393,610
PRD	282,852,202	254,774,568	28,077,634

Fuente: Córdova y Murayama (2006).

partidos por montos superiores a los que podían gastar en las propias campañas de acuerdo con la ley —pues, como se mencionó al principio y se explicará a detalle más adelante, también se establecen topes al gasto de campañas en la legislación electoral mexicana. Así, en 1997 el Partido Revolucionario Institucional recibió recursos para gastos de campaña por 437 millones de pesos; ese mismo año, los topes de gasto —tanto de las campañas para la elección a 300 diputados de mayoría relativa, como en las que se efectuaron exclusivamente ese año para 32 senadores de lista nominal— sumaron 379 millones de pesos en las campañas federales, por lo que el dinero para gastos de campaña recibido por el PRI superó en 58 millones el tope de lo que podía gastar sin faltar a la norma. Esa situación se exacerbó en el proceso electoral de 2003 y dio lugar a que los tres principales partidos obtuvieran recursos sólo en concepto de gastos de campaña superiores a las erogaciones permitidas en proselitismo electoral (cuadro 8). En esos casos, los fondos no utilizados permanecieron en las arcas de los partidos, quienes pudieron canalizarlos a sus gastos ordinarios.

La reforma constitucional de 2007 corrige situaciones como las recién descritas y abatirá el financiamiento para gastos de campañas, sobre todo en las intermedias. El cuadro 9 evidencia que, de haberse utilizado la fórmula de cálculo aprobada en 2007 en las dos elecciones federales previas, los recursos para las campañas de 2006 habrían sido 48% inferiores y 77% menores que los que se entregaron en 2003.

**Cuadro 9**  
**Financiamiento para gastos de campaña, 2003 y 2006 frente a nueva fórmula (pesos)**

	Financiamiento entregado para gastos de campaña	Financiamiento para campañas con criterio de la iniciativa 2007	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
<b>Año 2006</b>	\$2,068,375,613	\$1,075,436,861	-\$ 992,938,752	-48%
<b>Año 2003</b>	\$2,421,611,942	\$ 556,132,609	-\$1,865,479,332	-77%

Fuente: Elaboración propia.

Nota: en 2003 el salario mínimo diario fue de \$43.65 pesos y en 2006 de \$46.80 pesos. El padrón en 2003 fue de 65,337,047 ciudadanos y al 31 de julio de 2005 de 70,705,908 ciudadanos.

**Cuadro 10**  
**Comparativo de montos de gastos de campaña en 2009 (pesos)**

Financiamiento a entregar en 2009 con fórmula de 2007	Financiamiento que se hubiese entregado con fórmula de 1996	Diferencia absoluta	Diferencia porcentual
\$786,740,146	\$2,903,330,365	-\$2,116,590,219	-73%

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE y Banxico.

Gracias a la nueva disposición, el financiamiento para gastos de campaña en la elección de 2009 rondará los 786 millones de pesos.<sup>12</sup> Considérese que, en cambio, con la fórmula de 1996 se hubiese obtenido una cifra que rondaría los 2,900 millones de pesos<sup>13</sup> por financiamiento para gastos de campaña en 2009 (véase cuadro 10). El primer impacto de relevancia que es producto de la reforma al financiamiento en gastos de campaña es un ahorro superior a los 2,100 millones de pesos (cerca de 200 millones de dólares) sólo para la primera elección a celebrarse tras la modificación de la norma.

Sin duda, la reforma de 2007 racionaliza los recursos destinados al proselitismo electoral y puede contribuir, junto con la reducción del tiempo de duración de las campañas —que también es fruto de la última reforma—, a un “deber ser” austero en las actividades de los partidos orientadas a la búsqueda del voto ciudadano.

## Financiamiento por actividades específicas

La tercera vía de financiamiento público a los partidos políticos en México la constituye el que se destina para actividades específicas. El inciso c) del segundo párrafo del artículo 41 constitucional determina: “El financiamiento público por actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte de acuerdo con lo señalado anteriormente, se distribuirá entre los partidos políticos en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.”

Como se aprecia, la reforma de 2007 hace que a partir de 2008 los recursos correspondientes a actividades específicas se distribuyan en la misma proporción que las ordinarias, lo cual no ocurrió entre 1997 y 2007. Ello porque la versión previa de inciso C, base II, del artículo 41 constitucional establecía: “Se reintegrará un porcentaje de los gastos anuales que erogan los partidos por concepto de las actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como las tareas editoriales”. El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), a su vez, definió que el Consejo General del IFE podría rembolsar a los partidos el 75 por ciento de los gastos en que incurrieran por actividades específicas. Así, se trataba de un fondo revolving donde a mayor cantidad de gastos comprobados, más recursos reintegrados. Tal mecanismo abrió la puerta a cierto tipo de riesgo moral, es decir, creó un incentivo para que los partidos declararan gastos que, en ocasiones, no realizaron, tal como se puede comprobar en una revisión acuciosa de las resoluciones en la materia que a lo largo de los años fue adquiriendo la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Con-

<sup>12</sup> Considerando un padrón de 76,688,085 ciudadanos al 31 de julio de 2008, y un salario mínimo vigente de \$52.59 pesos. Así:  $76,688,085 \times (\$52.59 \times 0.65) \times 0.3 = \$786,440,146$ .

<sup>13</sup> Tomando una inflación de 3.76% en 2007 y de 5% en 2008, que se aplicaría sobre el monto de recursos ordinarios que se otorgaron en 2007.

sejo General del Instituto Federal Electoral. Por otra parte, un indicador que resulta revelador de la manera en que se acreditaban las actividades específicas ante el IFE lo da el monto de las mismas en los últimos tres años. El cuadro 11 muestra que partidos como el del Trabajo (PT) y Convergencia, eran los que más actividades de educación e investigación acreditaban —en 2007 entre ambas agrupaciones conjuntaron más de dos terceras partes de esta partida de financiamiento—, y revela que el propio monto total para dichas actividades resultaba muy fluctuante de un año a otro. En lo sucesivo, los partidos habrán de acreditar que en efecto destinan a educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales, los recursos que para ello reciben,<sup>14</sup> sin que eso les implique la posibilidad de ampliar el volumen de recursos públicos en su haber.

**Cuadro 11**  
**Financiamiento por actividades específicas 2006-2008 (pesos)**

	2006	%	2007	%	2008	%
<b>PAN</b>	\$17,588,090	51.0	\$ 1,790,902	10	\$ 21,170,877	28
<b>PRI</b>	\$ 113,566	0.3	\$ 60,893	0.3	\$ 14,810,737	19
<b>PRD</b>	\$ 1,269,761	4.0	\$ 1,079,839	6	\$ 12,726,297	17
<b>PT</b>	\$ 4,866,352	14.0	\$ 4,847,922	26	\$ 6,036,358	8
<b>PVEM</b>	\$ 900,388	3.0	\$ 300,129	2	\$ 6,374,360	8
<b>Convergencia</b>	\$ 6,077,297	18.0	\$ 7,696,221	42	\$ 5,707,345	7
<b>Nueva Alianza</b>	\$ 2,752,000	8.0	\$ 1,549,000	8	\$ 5,349,115	7
<b>Socialdemócrata</b>	\$ 778,228	2.0	\$ 1,178,265	6	\$ 3,982,137	5
<b>Total</b>	\$34,347,687	100.0	\$ 18,505,178	100	\$ 76,159,235	100

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE.

## Financiamiento indirecto.

En México, el rubro más importante de financiamiento indirecto desde el Estado para los partidos políticos es el acceso gratuito a la radio y la televisión. Esta modalidad, además, se reforzó de manera considerable con la reforma constitucional de 2007 pues extendió los tiempos de aparición de los partidos en los medios de manera permanente y también para los periodos de campañas y precampañas, además de que prohibió la compra de anuncios con fines electorales en los medios de comunicación electrónica.

La base tercera del artículo 41 de la Constitución consagra que: “Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social”.

El propio texto constitucional desglosa cómo se dará el acceso de los partidos a la radio y la televisión. Así, se define que: “El Instituto Federal Electoral será autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines y

<sup>14</sup> Es oportuno mencionar que si bien el COFIPE, artículo 78, define que los partidos recibirán el 3 por ciento adicional del equivalente al monto de las actividades ordinarias para actividades específicas, el mismo artículo establece que los partidos tienen que gastar el 2 por ciento de sus recursos en las actividades específicas.

al ejercicio del derecho de los partidos políticos nacionales” (apartado A). En lo que se refiere a los periodos en que los partidos utilizarán los medios electrónicos, la Carta Magna precisa que “durante sus precampañas, los partidos políticos dispondrán en conjunto de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión; el tiempo restante se utilizará conforme a lo que determine la ley” (inciso b del párrafo A, base III); que durante las campañas electorales deberá destinarse para cubrir el derecho de los partidos políticos al menos el ochenta y cinco por ciento del tiempo total disponible —48 minutos diarios en posesión del IFE— (inciso c); así como que “las transmisiones en cada estación de radio y canal de televisión se distribuirán dentro del horario de programación comprendido entre las seis y las veinticuatro horas” (inciso d). El criterio de reparto es similar al del financiamiento público directo: treinta por ciento en forma igualitaria y el setenta por ciento restante de acuerdo con los resultados de la elección para diputados federales inmediata anterior (inciso e), mientras que a cada partido político nacional sin representación en el Congreso de la Unión se le asignará para radio y televisión solamente la parte correspondiente al porcentaje igualitario (inciso f).

Hasta antes de la reforma de 2007, la Constitución sólo establecía que: “La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades. Por tanto, tendrán derecho al uso en forma permanente de los medios de comunicación social, de acuerdo con las formas y procedimientos que establezca la misma” (artículo 41, base II). De este modo, con la reforma se eleva en primer lugar a rango constitucional la regulación precisa del acceso a los medios de comunicación electrónica y establece los horarios en que se transmitirán. Lo anterior es relevante pues si bien en el pasado se establecía en la legislación secundaria que los partidos disfrutarían de programas permanentes (15 minutos al mes por partido), especiales (un programa de debate mensual con duración de una hora) y complementarios (durante las campañas electorales), era usual que los concesionarios transmitieran dichos programas pero incumpliendo la obligación de hacerlo a horario de máxima audiencia como establecía el artículo 46 del COFIPE.

Una novedad de la reciente disposición es que abarca el periodo de las precampañas electorales. En total, los partidos en su conjunto tendrán 41 minutos diarios, durante las campañas, en cada estación de radio y canal de televisión en el país.

Cabe señalar, además, que de acuerdo con la disposición previa, el IFE compraba en época de campañas un conjunto de anuncios de radio y televisión para poner a disposición de los partidos —de tal manera que estos espacios se sumaban a los correspondientes tiempos del Estado y a la compra directa de los propios partidos—, pero a partir de 2007 no habrá ningún tipo de compraventa de publicidad electoral en los medios permitida por la ley.

Por otra parte, los partidos tienen el derecho a utilizar franquicias postales y telegráficas dentro del territorio nacional (artículos 48, 90, 91 y 92 del COFIPE). Si bien esta forma de financiamiento indirecto del Estado a los partidos ya existía, en la norma no se especificaban límites en el uso de esta prerrogativa; en lo sucesivo, el IFE dispondrá de recursos para cubrir el uso de franquicias postales al Servicio Postal Mexicano, por un monto de 2 por ciento del total del financiamiento público para actividades ordinarias en años sin elecciones y del 4 por ciento en años en que se celebren comicios. Las franquicias postales se distribuirán en forma igualitaria entre partidos (artículo 91 del COFIPE). Por último, los partidos políticos están sujetos a un régimen fiscal que les permite no ser sujetos de impuestos y derechos en el caso de las rifas y sorteos que, previa autorización, realicen para allegarse de fondos; sobre la renta en la enajenación de inmuebles y en las donaciones que recibían, así como en la venta de sus publicaciones (artículo 87 de la ley secundaria).

## Financiamiento privado

El sistema mixto de financiamiento a los partidos se complementa con los fondos de origen privado. Como se mencionó, la base II del artículo 41 constitucional establece una primera taxativa al monto de los recursos privados en manos de los partidos, al señalar que la ley debe garantizar que el financiamiento público prevalezca. El objetivo de esta disposición es velar por la equidad, pues en tanto los recursos públicos se





El autofinanciamiento de los partidos en la legislación mexicana es aquel que se allegan por conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales. Los rendimientos financieros se refieren a los que brindan los fondos o fideicomisos de inversión de sus recursos líquidos, aunque sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor a un año.

Así como la suma de los ingresos por financiamiento de simpatizantes no puede rebasar el 10 por ciento del tope de gasto de la campaña presidencial, tampoco podrá hacerlo el agregado de ingresos que reúnan los partidos por cuotas de la militancia, aportaciones voluntarias de los candidatos a sus campañas y autofinanciamiento.

Otro elemento que es importante subrayar de la regulación mexicana al dinero que reciben los partidos es la prohibición de las aportaciones anónimas. Así, cada partido tendrá que expedir recibos de las aportaciones particulares de que es beneficiario. Este principio de transparencia —que también, por ejemplo recoge la legislación estadounidense—<sup>16</sup> establece que el público tiene derecho a saber de dónde viene el dinero que va a los partidos.

## Fuentes prohibidas

Si bien el financiamiento privado es legítimo, hay ciertos actores cuyas aportaciones económicas podrían resultar perniciosas para el sistema democrático. Por ello la legislación mexicana prohíbe determinadas fuentes de donación a la actividad política. Es el caso de las administraciones públicas de todo nivel de tal manera que el único dinero de origen público que puede llegar a los partidos es el que expresamente está señalado en la norma electoral. Incluso los funcionarios de cualquier nivel de gobierno que desvíen recursos públicos con el fin de favorecer a un determinado partido o candidato incurren, en el caso de México, en un delito establecido en el código penal y merecedor de pena corporal —cárcel—. Tampoco se permiten fondos provenientes del extranjero, ya sea de personas físicas o morales o aun de nacionales que radican fuera del territorio mexicano, pues la intención

es mantener la actividad política como un asunto estrictamente soberano. Otra fuente que se encuentra imposibilitada de hacer aportaciones a partidos y candidatos son las iglesias, en plural, y sus ministros —ya que es necesario separar, como corresponde en un Estado laico, la política de la fe—. De manera adicional, hay un veto a las contribuciones que tengan su origen en las empresas mercantiles, con el fin de inhibir un posible tráfico de influencias.

Los partidos, además, no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo (artículo 77, párrafo 3 del COFIPE).

Las restricciones recién señaladas estaban vigentes de 1996 y la reforma electoral de 2007 no hizo sino confirmarlas.

Ahora bien, la aportación de la reforma electoral en materia de fuentes prohibidas de financiamiento consiste en llevar al rango de la Constitución la prohibición a las donaciones en especie a través de anuncios de radio y televisión que pudieran favorecer o dañar a determinados candidatos. El artículo 41 constitucional, base II, apartado B, señala: “Ninguna otra persona física o moral [además de los partidos políticos], sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ni a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular”.

El hecho de que esta disposición esté en la Constitución se explica porque en el proceso electoral de 2006, si bien la restricción aparecía en el código electoral federal —el párrafo 13 del artículo 48 especificaba: “en ningún caso, se permitirá la contratación de propaganda en radio y televisión a favor o en contra de algún partido político o candidato por parte de terceros”—, no fue cumplida. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estableció, a propósito de la sentencia donde calificó la elección presidencial de 2006, que el Consejo Coordinador Empresarial había incurrido en violaciones a la ley al desplegar una

<sup>16</sup> Griner S. y Zovatto D., *op cit.*, p. 150.

campaña de anuncios en radio y televisión que afectaba a uno de los candidatos —al de la coalición “Por el Bien de Todos”, Andrés Manuel López Obrador, quien quedaría en segundo lugar y desconocería los resultados de la votación que no le fue favorable—. En su momento, durante la campaña electoral de 2006, amén que el Instituto Federal Electoral no fue una autoridad diligente para hacer valer la legislación electoral en este terreno, lo cierto es que la norma no especificaba sanciones a los infractores —el CCE como asentó el TEPJF, pero también los concesionarios de radio y televisión que vendieron tiempos y espacios para un fin expresamente prohibido por la Ley Federal Electoral.

Con la reforma al COFIPE, publicada en 2008, se añadieron sanciones —especificadas en el libro séptimo del código— para los partidos, ciudadanos y concesionarios que violen la legislación que prohíbe la compraventa de publicidad con fines de incidir en las preferencias electorales.

## Topes al gasto

De manera complementaria a todas las disposiciones en materia de ingresos —públicos y privados— de los partidos políticos, que buscan generar condiciones adecuadas de la competencia, en México el legislador reguló el gasto de los partidos a través de topes, para evitar así que por la vía de los egresos la equidad se pudiese ver afectada.

La Constitución define que: “La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos” (artículo 41, base II). Y, en consecuencia, el COFIPE establece en el artículo 229 que para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos “el tope máximo de gastos de campaña será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial”. Para las campañas a diputados, el tope máximo “será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos”, que son los distritos en que se divide la geografía electoral del país, y cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal. Para senadores, el tope resultará de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, con un límite de 20 distritos para este fin por entidad (cuadro 13).

Como se desprende de la redacción constitucional recién citada, la reforma electoral incorporó también la regulación de las precampañas, de tal manera que los ingresos y gastos de esos periodos serán supervisados por la autoridad electoral. En lo que toca a los topes de gasto máximo en precampañas, el artículo 214 de la legislación federal establece que serán

**Cuadro 13**  
**Topes de gasto de campaña 2006 (con fórmula entonces vigente y fórmula 2008)**

	Topes fijados en 2006		Topes 2006 con fórmula 2008		Diferencia nacional	
	Por candidatura	Total nacional (suma de todos los topes por distrito y entidad)	Por candidatura	Total nacional (suma de todos los topes por distrito y entidad)	Absoluta	%
<b>Tope para diputado</b>	\$950,186	\$285,055,830	\$716,958	\$215,087,372	-\$69,968,458	-25
<b>Tope para senador</b>	n.a.*	\$522,432,746	n.a.*	\$193,578,635	-\$328,854,111	-63
<b>Tope para presidente</b>	\$651,428,442	\$651,428,442	\$215,087,372	\$215,087,372	-\$436,341,070	-67
<b>Total de gasto permitido por partido o coalición</b>		\$1,458,917,018		\$623,753,379	-\$835,163,639	-57

Fuente: Elaboración propia a partir de IFE. \* n.a.: no aplica.

del 20 por ciento del tope que se haya definido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.

De acuerdo con los datos que se ofrecen en el cuadro 13, donde se realiza el ejercicio de estimar cuáles hubiesen sido los topes en 2006 de utilizarse la fórmula de la reforma electoral reciente, se concluye que con la nueva redacción legal los topes de campaña van a verificar reducciones considerables. Lo anterior porque en el diseño previo de la ley el tope se calculaba en función de los costos mínimos de campaña y de una duración más extensa de las mismas.

## Prohibición de gasto en radio y TV

Sin lugar a dudas el cambio cualitativo más importante de la reforma constitucional de 2007 consistió en la eliminación de la compra de publicidad política por los partidos políticos en radio y televisión al tiempo que se aseguraba la presencia de partidos y candidatos en los medios a través de los tiempos oficiales.

Por un lado, porque significó eliminar la principal fuente de gasto de los partidos durante las campañas y, de esa forma, significa un punto de inflexión en la espiral alcista de los costos del sistema de partidos. Por otro, quizá de mayor relevancia, porque puso fin a una relación de dependencia y aun de sumisión de los partidos y de los políticos frente a los medios de comunicación electrónica.

En lo que toca al gasto, elección tras elección, los recursos de los partidos que se destinaron a la compra de publicidad en radio y televisión se consolidaron como su principal fuente de egreso. Las cifras disponibles

**Cuadro 14**  
**Gasto en medios de comunicación electrónica en las campañas de 2006**

Partido o coalición	Gasto en radio	Gasto en TV	Total de gasto en medios electrónicos (A)	Financiamiento público para campañas (B)	A / B en %
PAN	272,667,508	347,579,650	620,247,158	555,866,538	112
Alianza por México	154,255,799	487,817,896	642,073,695	804,073,224	80
Por el Bien de Todos	132,508,844	443,149,520	575,658,364	628,882,944	92
Panal	19,276,488	71,974,763	91,251,251	39,776,454	229
PASC	9,390,745	35,351,322	44,742,067	39,776,454	112
Total	588,099,385	1,385,873,152	1,973,972,536	2,068,375,614	95

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

**Cuadro 15**  
**Spots de los partidos durante las campañas electorales de 2006**

Partido o coalición	Radio			Televisión		
	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados	Monitoreados por IFE	No acreditados	% no acreditados
PAN	209,559	68,031	32	39,989	7,809	20
Alianza por México	234,787	133,784	57	69,390	10,825	16
Por el Bien de Todos	132,068	37,395	28	33,077	10,384	31
Panal	20,570	8,227	40	12,574	3,611	29
PASC	4,705	722	15	853	238	28
Total	601,689	248,159	41	155,883	32,867	21

Fuente: Elaboración propia a partir del dictamen del IFE sobre la fiscalización a los ingresos y gastos de las campañas electorales, votado el 21 de mayo de 2007 y disponible en [www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)

indican que en el año 2000 el 54% de los gastos partidistas fueron en medios de comunicación electrónica<sup>17</sup> y el 49% en la elección intermedia del año 2003.<sup>18</sup> En la elección de 2006, el gasto de los partidos en radio y televisión fue, de acuerdo con los informes presentados ante la autoridad electoral, en promedio del 95% del total de los recursos que recibieron para gastos de campaña (véase cuadro 14). La afirmación anterior debe tomarse con cautela porque, en ocasión de la presentación del dictamen y proyecto de resolución sobre los informes y egresos de los partidos políticos en la campaña electoral de 2006, a cargo de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Federal Electoral, se conoció que la autoridad fiscalizadora detectó que los partidos no habían informado sobre la transmisión de 280 mil anuncios —248 mil en radio y más de 32 mil en televisión— que representaron más del 40% de los sí reportados en radio y el 21% de los acreditados en televisión (véase cuadro 15). Ello sugiere que el gasto efectivo en medios de comunicación pudo haber sido aún mayor que lo que indican los datos de cuadro 14.

En lo que se refiere a la relación entre medios electrónicos y partidos políticos, los intereses de los primeros con frecuencia se colocaron por delante del interés público. A esa situación el investigador Raúl Trejo la ha denominado como una “mediocracia”,<sup>19</sup> que tuvo como punto culminante

<sup>17</sup> Lujambio, A. y Carrillo, M., (coord.), *Dinero y contienda político-electoral: reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 386.

<sup>18</sup> Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006, p. 224.

<sup>19</sup> Trejo, R., *Mediocracia sin mediaciones: prensa, televisión y elecciones*, México, Cal y Arena, 2001.

Trejo, R., *Poderes salvajes: mediocracia sin contrapesos*, México, Cal y Arena, 2005.

la aprobación, en las semanas previas al inicio de las campañas electorales federales de 2006, de una reforma a las leyes de telecomunicaciones y de radio y televisión —modificación legal que fue conocida como “ley Televisa”, en alusión a uno de los dos consorcios mediáticos que la habían impulsado— contraria a la constitución —pues favorecía de manera evidente, como determinó en su momento la Suprema Corte de Justicia de la Nación la conformación de monopolios en la industria de la comunicación electrónica—. <sup>20</sup>

La reforma constitucional electoral de 2007, que afectó los intereses concentrados en las empresas de radio y televisión privadas, significó no sólo un giro en el modelo de regulación de los procesos electorales, sino una recuperación de la autonomía del Estado y del poder legislativo frente a los poderes de facto. De ahí que se explique la sonora resistencia que desde esos espacios se manifestó contra la reforma al momento de su aprobación y aun cuando entró en vigor.

El nuevo modelo mexicano de acceso a los medios de comunicación se acerca a las disposiciones vigentes en Brasil y Chile, donde también se prohíbe la contratación de propaganda electoral comercial. <sup>21</sup>

Los efectos disruptivos de gastos exuberantes en los medios no son exclusivos de México. De hecho, el Centro Carter afirmó, a propósito de un foro de reflexión sobre el financiamiento político en Hispanoamérica, que “las campañas electorales son más costosas de lo que quisiéramos que fuesen, debido mayoritariamente a los gastos en televisión [...] los altos costos de los medios, en particular de la televisión, forman parte de la corrupción”. <sup>22</sup>

Como señala Juan Rial, tras analizar las legislaciones electorales en materia de acceso de los partidos a los medios electrónicos: “De los estudios que se han realizado hasta el presente no puede decirse que el acceso gratuito o la limitación de tiempos posibles de uso de los medios de comunicación, especialmente la TV, o la prohibición de la publicidad (de) paga tenga una incidencia sustancial y que cambie el desarrollo electoral. Pero sí parece claro que tomar esas medidas ha favorecido la convivencia y tolerancia dentro del sistema político, ha atenuado los niveles de corrupción que se asocian a la actividad política y permiten mejorar la deteriorada imagen de los partidos políticos”. <sup>23</sup>

Otro argumento que puede contribuir a aquilatar la importancia de la prohibición legal de adquirir propaganda electoral en los medios, tiene que ver con el hecho de que sin tal contracción del gasto la mera disminución de los recursos públicos a los partidos pudo significar la creación de incentivos de riesgo para la democracia mexicana. Lo anterior porque si los partidos hubiesen tenido la opción —y la necesidad— de seguir gastando ingentes cantidades de recursos para aparecer en los medios, y su financiamiento se hubiese visto disminuido, los partidos habrían buscado otras fuentes de dinero, entre las que podrían ubicarse las no permitidas o aun las de origen delincuencia. Por ello era necesaria una modificación estructural en la relación de los partidos con los medios y que mitigara su dependencia de recursos para desplegar sus campañas.

## Fiscalización y sanciones

Todo el cuadro de regulación de las condiciones de la competencia electoral se completa, necesariamente, con un sistema de rendición de cuentas que en efecto permita corroborar que el conjunto de disposiciones relativas a los ingresos y gastos de los partidos se cumpla, es decir, que exista una efectiva rendición de cuentas de los partidos políticos.

Los beneficios que produce la rendición de cuentas sobre la calidad del sistema democrático, de acuerdo con Delia Ferreira <sup>24</sup> pueden sintetizarse en: a) mejora la calidad de la información del elector/ciudadano; facilita la identificación de vinculaciones

<sup>20</sup> Trejo, R., “La actuación de los medios”, en Peschard J., *2 de julio: Reflexiones y alternativas*, México, UNAM, 2007.

<sup>21</sup> Griner, S. y Zovatto, D., *De las normas a las buenas prácticas. Una lectura regional comparada del financiamiento de los partidos políticos y las campañas Electorales en América Latina*, OEA – IDEA Internacional, 2004, p. 314.

<sup>22</sup> *Ibid.*, p. 317.

<sup>23</sup> Rial, J., “Financiamiento político: el acceso de los partidos a los medios de comunicación”, en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

<sup>24</sup> Ferreira, D., “Financiamiento político: rendición de cuentas y divulgación”, en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

entre políticos y sectores de interés; c) genera incentivos para evitar conductas corruptas o, por lo menos, aumenta el costo o el riesgo; d) permite la verificación del cumplimiento de las normas sobre financiamiento; e) pone obstáculos a la desviación de fondos públicos a favor del partido en el gobierno; f) genera incentivos para el control recíproco de los partidos políticos, y g) brinda insumos y parámetros para la evaluación de las decisiones de los funcionarios.

En México la fiscalización a los recursos de los partidos es una materia relativamente novedosa. La primera experiencia oficial de revisión de las finanzas partidistas se dio a propósito de las campañas federales de 1994. De ese ejercicio se conoció que el 80 por ciento de los recursos habían sido erogados por un solo partido, el Revolucionario Institucional,<sup>25</sup> lo cual dio elementos de juicio objetivos para avanzar hacia un sistema con mayores dosis de equidad como el que se configuró con la reforma de 1996. A partir de entonces, los partidos tienen en sus obligaciones la de rendir informes anuales y de campaña ante el Instituto Federal Electoral, autoridad que entre sus atribuciones fiscalizadoras tiene las de vigilar en todo momento que los partidos cumplieran con las normas de financiamiento, solicitar informes detallados, ordenar auditorías y visitas de verificación, así como la posibilidad de iniciar, de oficio, procedimientos administrativos cuando se tuviera conocimiento o se presumiera la violación de alguna norma en materia de ingresos y egresos.

Es importante destacar el hecho de que la fiscalización en México recayera en un órgano autónomo y en una comisión permanente del Consejo General, pues ello garantizó que la rendición de cuentas de los partidos tuviera un seguimiento puntual a cargo de una autoridad que es a la vez independiente de otros poderes del Estado. Las características que deben reunir las autoridades fiscalizadoras de los partidos,

de acuerdo con Félix Ulloa,<sup>26</sup> son: a) independencia política y financiera respecto de los partidos políticos y de otros órganos del Estado; b) idoneidad de los miembros para la función, que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional que genere confianza, y c) dotación de recursos necesarios tanto humanos como financieros y técnicos que le permitan al órgano cumplir con su función. Todas ellas, características que han estado presentes en el órgano fiscalizador de México y que, incluso, democracias desarrolladas de larga historia no necesariamente cumplen, como los Estados Unidos, donde la Comisión Federal Electoral está integrada por seis miembros, nombrados a partes iguales —tres y tres— por los partidos Demócrata y Republicano respectivamente. Lo anterior ha suscitado críticas acerca de la débil labor fiscalizadora sobre las conductas financieras de ambos partidos.<sup>27</sup>

Ahora bien, a pesar de las amplias atribuciones definidas en la ley y de su carácter independiente a los partidos, la autoridad fiscalizadora en México ha enfrentado obstáculos para desempeñar su labor. A propósito de las campañas electorales del año 2000, se presentaron sendas denuncias por dos tramas de financiamiento ilegal cometidas por el PRI y el PAN (en alianza con el Partido Verde) respectivamente. En el transcurso de sus investigaciones, fue necesario que el IFE contara con la colaboración de distintos órganos del Ejecutivo encargados de la procuración de justicia, así como del sistema financiero mexicano y también del Poder Judicial. En algunos casos la disposición de colaboración fue evidente, en otros, las reticencias afloraron. Por ejemplo, la Procuraduría General de la República contribuyó con el IFE en la investigación sobre el financiamiento irregular en que estuvo inmiscuido el PRI, pero en cambio no entregó conclusiones cuando se trató de indagar de las conductas ilícitas cometidas por el PAN; las autoridades financieras, la Secretaría de Hacienda y la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, por su parte, evidenciaron una sistemática ausencia de voluntad para contribuir en las indagaciones de la autoridad electoral, invocando para ello los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que están obligadas a cumplir. Fue necesaria la intervención del poder judicial, primero a través del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

<sup>25</sup> Becerra, R., *La reforma electoral de 1996: una descripción general*, México: Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 96.

<sup>26</sup> Ulloa, F., "Financiamiento político: órgano de control y regímenes de sanciones", en Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, 2004.

<sup>27</sup> Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, p. 151.

y luego de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para que la información bancaria ligada a la trama de financiamiento irregular a la campaña de Vicente Fox pudiera ser conocida por el IFE. Las controversias acerca de las herramientas de fiscalización del IFE se presentaron, en efecto, porque no estaban del todo explicitadas en la norma y ello hizo que las investigaciones se dilataran en el tiempo. El “Pemexgate” y “Amigos de Fox” pusieron a prueba tanto el diseño legal para llevar a cabo una exhaustiva fiscalización como al Instituto Federal Electoral (IFE) quien, tras esos procesos de investigación no exentos de controversias, finalmente llegó al fondo de los hechos e impuso dos sanciones que pueden considerarse como históricas: 1,000 millones de pesos al PRI (la más alta de las que se tenga noticia en los sistemas democráticos), y 545 millones a los partidos de la coalición Alianza por el Cambio que había llevado a la presidencia al titular del Ejecutivo en funciones.<sup>28</sup>

De lo anterior se confirmó que fuese del todo necesaria la especificación de que, como en su momento determinó el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y se aprestó a confirmar la Suprema Corte, en su tarea fiscalizadora el IFE no le son oponibles los secretos fiduciario, bancario y fiscal. Esta reforma se plasmó en la constitución en 2007, al establecer, artículo 41, base V, que: “la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales estará a cargo de un órgano técnico del Consejo General del Instituto Federal Electoral (...). En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal”. Cabe decir que las autoridades fiscalizadoras en las entidades federativas de la república, a su vez, podrán sortear esos secretos legales acudiendo al órgano técnico del IFE.

Puede decirse que, de los dos mayores escándalos de financiamiento electoral, en México surgió una legislación más sólida, como ha ocurrido en otras naciones —por ejemplo en Estados Unidos tras el Watergate.<sup>29</sup> Se trata de un mecanismo de escándalo-reforma-escándalo para ir encarando a lo largo del tiempo los desafíos en la regulación del dinero en la política.

Por otra parte, como se desprende del texto constitucional, en lo sucesivo la fiscalización se efectuará por un órgano técnico, ya no por una comisión de consejeros del Consejo General del Instituto Federal Electoral. La anterior es una reforma pertinente que evita que los consejeros a la vez que sustancian las investigaciones en materia de financiamiento, sean los que imponen las sanciones cuando se detectan violaciones a la norma; en lo sucesivo los consejeros se pronunciarán sobre dictámenes elaborados por el órgano técnico y, finalmente, las impugnaciones a las decisiones del Consejo General las resolverá, como ocurre desde 1996, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Una modificación adicional en materia de control de los recursos y rendición de cuentas tiene que ver con los partidos que pierdan su registro una vez que en una elección federal no alcancen el 2 por ciento de la votación. En el pasado era frecuente que los bienes de los partidos que

<sup>28</sup> Una descripción pormenorizada de las dificultades que enfrentó el IFE como autoridad fiscalizadora puede encontrarse en Córdova, L. y Murayama, C., *Elecciones, dinero y corrupción: Pemexgate y Amigos de Fox*, México, Cal y Arena, 2006.

<sup>29</sup> Griner, S. y Zovatto, D., *op. cit.*, p. 151.



perdían su registro, adquiridos gracias al financiamiento público, pasaran a manos privadas. Ahora, el párrafo 2 del artículo 32 del COFIPE establece que: “La cancelación o pérdida del registro extinguirá la personalidad jurídica del partido político, pero quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece este Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio”.

## II. Conclusiones

La relación entre política y dinero plantea una tensión estructural, permanente, en toda democracia. Las normas que regulan las condiciones de la competencia son reflejo de decisiones políticas en cada país que prefiguran el tipo de sistema de partidos que se busca edificar: si el énfasis está en la equidad o en las libertades de los donantes; si se privilegia la competencia entre partidos o entre candidatos; si se brinda preeminencia al derecho de acceso a la información o a la libertad de expresión.

En México, la reforma electoral de 2007–2008 puede verse como un fortalecimiento de la equidad en las condiciones de la competencia. Por orden de importancia, los cambios consisten, en primer lugar, en que se cancela la compraventa de publicidad electoral en radio y televisión, y se garantiza el acceso de los partidos y candidatos a los medios de comunicación electrónica a través de los tiempos de Estado de forma exclusiva. De esta forma las campañas electorales, un asunto público per se, que realizan los partidos políticos —entidades de interés público— estarán en los canales de televisión y las estaciones de radio —que finalmente utilizan un espacio propiedad de la nación y son usufructuarios de concesiones públicas— con cargo sólo a los tiempos oficiales de Estado, sin que ello esté mediado por transacciones mercantiles. En la constitución se define que terceros actores no podrán realizar gastos para beneficiar o afectar a partidos o candidatos en radio y televisión. La ley ya especifica sanciones para quien viole las normas en materia de acceso a los medios de comunicación.

Se racionaliza la dotación de recursos públicos a los partidos políticos, sobre todo los que se destinan para gastos electorales. El financiamiento ordinario dependerá del número de ciudadanos inscritos en el padrón y del comportamiento del salario mínimo. Su distribución continuará definiéndose a partir de una fórmula de 30% igualitario y 70% proporcional que ha favorecido la equidad. El financiamiento para gastos de campaña cuando se renueven la presidencia de la República y el Congreso de la Unión será de un cincuenta por ciento del financiamiento ordinario; cuando sólo se renueve la Cámara de Diputados, éste será de un treinta por ciento regular, lo que permitirá que en ese tipo de campañas el monto

de recursos públicos sea de una cuarta parte respecto a lo que se había otorgado en los procesos electorales anteriores.

El financiamiento para actividades específicas de los partidos será del 3 por ciento del total de las actividades ordinarias, y ya no dependerá de los gastos que los partidos declaren realizar en ese rubro.

Los topes de gasto de campaña disminuyen, tanto por el lado de los ingresos, como de las erogaciones de los partidos en las campañas, los recursos son más austeros.

Las aportaciones privadas a los partidos políticos se mantienen, y se fija en un 10 por ciento del tope de gasto de campaña los ingresos que por simpatizantes y por cuotas de militantes, autofinanciamiento y aportaciones de los candidatos a sus campañas el límite permitido para este tipo de recursos privados.

Se ratifica el principio de máxima transparencia y rendición de cuentas en los manejos financieros de los partidos. Para ello, el Instituto Federal Electoral ve fortalecidos los instrumentos para realizar la fiscalización a los partidos, en tanto se establece que los secretos fiduciario, bancario y fiscal no le serán oponibles.

Los partidos políticos que pierdan su registro por no contar con una base mínima de apoyo electoral, tendrán que llevar a cabo procesos de liquidación que aseguran que sus bienes se reintegren al patrimonio público.

Asimismo, la regulación de las franquicias postales como prerrogativa de los partidos especifica los límites de su uso.

El conjunto de cambios legislativos descritos en este texto dan cuenta de una importante definición política que acotó el *laissez faire* para reforzar la equidad en las condiciones de la competencia, subrayando que la democracia es un ejercicio de ciudadanía entre iguales que no puede ser desvirtuado por las diferencias en la riqueza y el ingreso de los miembros de la sociedad. Para decirlo en un enunciado: la reforma electoral de 2007–2008 es una historia de la preeminencia de los valores político democráticos sobre los intereses fácticos de corte económico.

# LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS

12

## Preámbulo

El control de las finanzas de los partidos políticos y los mecanismos eficientes para satisfacer semejante finalidad constituyen piezas fundamentales en la configuración del sistema de partidos y presupuestos necesarios para el desarrollo de los procesos electorales. En este sentido, como destaca Forzati, al igual que el financiamiento o la financiación de los partidos y sus gastos, se trata de cuestiones estrechamente vinculadas a la posición central que los partidos políticos ocupan en el ámbito de la nueva forma de estado que la doctrina alemana ha denominado como *Parteienstaat* o estado de partidos.<sup>1</sup>

En los ordenamientos jurídicos contemporáneos se suele prever para los partidos políticos, ya sea en la constitución o en los textos legales confeccionados por el legislador secundario, un conjunto de derechos y deberes destinados a determinar su estructura, sistema y posibilidad de acción, pero que, en general, atienden al hecho incontrovertible (sin que las desviaciones de hecho que pueda ofrecernos la praxis desmantelen suficientemente la construcción dogmática-constitucional) de que se trata de manifestaciones del derecho fundamental de asociación, necesarias para la articulación del orden democrático en las sociedades modernas.<sup>2</sup> Dentro de las prerrogativas reconocidas a los partidos políticos se incluye el derecho de éstos a determinadas prestaciones del Estado, en particular, la ayuda al financiamiento de los gastos tendientes a la obtención del sufragio, así como los de la organización y funcionamiento permanente de la estructura y burocracia partidista. Estas prestaciones, reconoce la doctrina autorizada, “se justifican en razón de que los partidos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, cumplen funciones públicas sin las cuales sería imposible la existencia y actualización del Estado pluralista y, en general el orden constitucional”.<sup>3</sup>

El régimen del financiamiento de los partidos conlleva, con independencia del acento y modalidades particulares que imponga el ordenamiento de que se trate, el establecimiento de los recursos públicos que el Estado destinará a los partidos (tanto en general, como la distribución entre todos los que tengan dicha calidad reconocida), si estos recursos se entregarán sólo en ciertas épocas (durante los procesos electorales) o de manera permanente, las fuentes de recursos privados que autoriza la ley y los montos respectivos, el destino de los gastos, tanto de los recursos públicos y privados, así como las prohibiciones o, en su caso, límites impuestos en los aspectos recién señalados, que en todo caso son tan variables como distintas son las experiencias

### Marco Antonio Zavala Arredondo

Licenciado en Derecho por la UNAM. Ha impartido cátedra en la Facultad de Derecho de la UNAM, la Universidad Panamericana y el Centro Universitario México, División de Estudios Superiores, así como participado en múltiples conferencias, seminarios, diplomados y maestrías relacionados con las cuestiones político-electorales. Actualmente se desempeña como Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>1</sup> Forzati, Francesco. *Il finanziamento illecito ai partiti politici. Tecniche dei tutela ed esigenze di riforma*, Jovene Editore, Nápoles, 1998, p.15.

<sup>2</sup> García-Pelayo, Manuel *El estado de partidos*, Alianza Editorial, Madrid, 1996 (reimpresión), pp. 51 y 52.

<sup>3</sup> *Ibidem*, pp. 65 y 66.

históricas de cada país y el deseo del legislador (primario o secundario) para inhibir cierta clase de conductas o de promover otras, por considerarlas necesarias y adecuadas a fin de alcanzar un cierto estado de cosas.

Lo que interesa destacar aquí es que cualquier régimen de financiamiento de los partidos políticos implica un conjunto de normas de carácter imperativo que condicionan la conducta que debe asumir el Estado y sus órganos (ya sea para distribuir recursos en los términos ordenados por la ley o para abstenerse de dar dinero alguno, pues la configuración de un financiamiento público viene normalmente aparejado de un deber de abstención para el resto de entes públicos en el ámbito electoral), los partidos políticos, los ciudadanos y en general cualquier persona física o moral (por ejemplo, para respetar los límites o prohibiciones en la materia). Si se pretende la eficacia en estas normas, las mismas deben estar acompañadas de otras que organicen las instancias y los dispositivos de control, así como de aquellas que establezcan las sanciones (penales o administrativas) derivadas de su incumplimiento y de los procedimientos para determinar lo conducente.

Sin embargo, le asiste la razón a Pajares Montolío, cuando señala que se trata de construcciones o andamiajes distintos,<sup>4</sup> es decir, la existencia de un régimen de financiamiento de los partidos no exige para su existencia formal un sistema de fiscalización o control,<sup>5</sup> como tampoco los mecanismos de control o supervisión requieren la previa existencia de un régimen o trato privilegiado, ni las subvenciones públicas para su sostenimiento,<sup>6</sup> pues basta que las actividades que realice la persona o entidad resulten socialmente relevantes para que el legislador disponga un régimen de control.<sup>7</sup>

Como quiera que sea, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos reviste hoy en día una importancia que rebasa las fronteras, lo que se ilustra muy bien con el reconocimiento constitucional de este aspecto por algunos ordenamientos, entre los que se encuentra en lugar destacado la *Grundgesetz* alemana de 23 de mayo de 1949, cuyo artículo 21, apartado 1, prevé que los partidos deben rendir cuentas públicamente sobre el origen y la utilización de sus recursos, así como de su patrimonio.<sup>8</sup>

<sup>4</sup> "... No resultaría difícil concebir un modelo en que se concedieran subvenciones sin exigencias semejantes a las que se analizarán a continuación o, a la inversa, en el que se solicitaran datos sobre las fuentes de financiación sin que se establecieran ese tipo de aportaciones. En la práctica se dan ambas soluciones, si bien parece predominar un modelo en el que las obligaciones de someterse a un control... van acompañadas de un trato privilegiado a los partidos por parte del Estado...". Pajares Montolío, Emilio, *La financiación de las elecciones*, Congreso de los Diputados, Madrid, 1998, p. 320.

<sup>5</sup> Un buen ejemplo lo tenemos con el Código Federal Electoral del 12 de febrero de 1987, que estableció por primera vez en nuestro país, de manera explícita el derecho de los partidos al financiamiento público, que no supuso la creación de un sistema de fiscalización de los recursos, pese a que el artículo 61, fracción VIII, preveía la justificación anual de su empleo ante la Comisión Federal Electoral, dada la ausencia de procedimientos y de sanciones. Esta misma situación acontecía en las reformas constitucionales y legales de 1989 y 1990, en las que la fiscalización de los recursos no era un tema central o prioritario en la agenda política. *cfr.* Nuñez Jiménez, Arturo, *La reforma electoral de 1989-1990*, FCE, México, 1993, pp. 46 y 55.

<sup>6</sup> Como acontece actualmente con las agrupaciones políticas nacionales, cuyo derecho al financiamiento público desapareció con la derogación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990, pues el promulgado en 2008 ya no contempló esta prerrogativa, no obstante lo cual permanece el deber reportar informes y ser fiscalizadas. Otro ejemplo lo constituyen las organizaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político, cuyos in-

gresos y gastos deben ser fiscalizados, pese a que el derecho al financiamiento público se concede hasta que alguna de ellas obtiene el registro respectivo ante la autoridad. Cuestión similar acontece con las organizaciones de observadores electorales, que están compelidas a declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral, mediante un informe que presenten al consejo General del Instituto Federal Electoral, dentro de los 30 días siguientes a la jornada electoral en la cual hayan participado con el carácter señalado.

<sup>7</sup> En este sentido, la labor de supervisión de los recursos (públicos y privados) de los partidos no se diferencia de la que llevan a cabo el propio Estado, por conducto de las instancias competentes, para controlar las finanzas de otras entidades que igualmente son trascendentes para la vida social, como es el área económica, *verbi gratia*, la supervisión existente en el ámbito financiero. *cfr.* Hegewisch Díaz, Infante Fernando, *Derecho Financiero Mexicano. Instituciones del Sistema Financiero Mexicano*, Porrúa, México, 1997, y Carvallo Yañez, Erick, *Nuevo Derecho Bancario y Bursátil Mexicano. Teoría y práctica de las agrupaciones financieras, las instituciones de crédito y las casas de bolsa*, Porrúa, México, 2003.

<sup>8</sup> Lo que revela la intención de abrir a la ciudadanía el proceso político en su conjunto, pues en "la medida en que las posibilidades de influencia son [en] función del dinero, la rendición de cuentas respecto de las propias fuentes supone simultáneamente revelar las influencias sobre los partidos políticos". Grimm, Dieter "Los partidos políticos" en Benda, Maihofer, Vogel, Hesse y Heyde *Manual de Derecho Constitucional*, trad. esp. Antonio López Pina, IVAP, Marcial Pons, Madrid, 1996, p. 421.

México carece de una norma de semejante explicitud en su Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM),<sup>9</sup> las normas existentes no son el resultado de varias décadas de experiencia. Por el contrario, los antecedentes con que contamos se remontan apenas a 15 años, con motivo de la reforma constitucional del 3 de septiembre de 1993, producto de las exigencias de los partidos opositores para que se lograran (en el marco de las reformas que, después de cada proceso electoral, ocurrieron entre 1988 y 1996) garantías normativas e institucionales de unos comicios más transparentes y equitativos que los celebrados hasta entonces.

El artículo 41, párrafo sexto, de la CPEUM, se limitó a este lacónico enunciado: “La ley establecerá las reglas a que se sujetarán el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales”. Con esta remisión se impuso al legislador ordinario el deber de establecer un sistema rector de todos los aspectos inherentes al financiamiento de los partidos y las campañas, lo cual comprende, con la precisión ontológica que ya se ha mencionado, la fiscalización de estos aspectos.

La siguiente reforma constitucional que habría de traer consigo modificaciones sustanciales al régimen de financiamiento de los partidos fue la del 21 de agosto de 1996. González Matus resalta que la base II del artículo 41 constitucional contenía cinco aspectos del financiamiento y fiscalización que debían ser forzosamente abordados por la ley ordinaria, a saber:<sup>10</sup>

- a) Las reglas a que se sujetará el financiamiento de los partidos políticos y sus campañas electorales (reiteración del enunciado incorporado al texto fundamental en 1993, con la diferencia de que, en las reformas de 1996 se incorporaron normas mínimas o directrices concretas que debían ser respetadas por el legislador).
- b) Los criterios para determinar los límites a las erogaciones en las campañas electorales.
- c) Los montos máximos de aportaciones pecuniarias de simpatizantes;
- d) Los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos con que cuenten los partidos, y
- e) Las sanciones aplicables por el incumplimiento de las disposiciones anteriores.

Esta reforma se constituyó en la primera en elevar a rango constitucional, con un mandamiento expreso y directo, el deber de desarrollar legislativamente un sistema integral de fiscalización electoral, pues por un lado previó la necesidad de que se instituyeran los procedimientos para el control y vigilancia del origen y destino de todos los recursos partidistas,<sup>11</sup> y por otro, se exigió la existencia de sanciones para el incumplimiento de las reglas en la materia. Además, extendió el mandato constitucional al ámbito electoral estatal o local, por cuanto se previeron disposiciones similares en el artículo 116, fracción IV, de la CPEUM, al cual remitía el artículo 122 al regular lo relativo al Distrito Federal.

Ambos extremos (instauración de procedimientos y de sanciones) perfilaron ya de manera nítida el núcleo esencial de actividades propias de todo sistema de verificación de finanzas de cualquier entidad que tiene reglado su funcionamiento financiero: a) constatar que se han respetado los límites o prohibiciones existentes, tanto para los ingresos, como en la aplicación de los recursos; b) que la aplicación de los recursos se ha efectuado para atender las necesidades electorales o el gasto ordinario del partido político; c) la determinación de la naturaleza de los pagos, la fecha de su realización, la persona que realiza el servicio o transmite el bien, la identificación del objeto de la operación, funcionario partidista que autoriza, todo ello con el soporte documental adecuado; d) el cumplimiento de los requisitos contables previamente

<sup>9</sup> Así como la *Grundgesetz* alemana nada dice respecto del origen de los recursos partidistas.

<sup>10</sup> González Matus, Ezequiel. Partidos políticos y dinero. La fiscalización electoral mexicana, Tesis profesional, ITAM, México, 2000, pp. 62 y 63.

<sup>11</sup> En las reformas legislativas de 1993 al Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de 1990 se introdujeron esos procedimientos, pero no existía un mandato constitucional explícito y, como ya se destacó, un régimen de financiamiento determinado no conlleva de forma indispensable un conjunto de mecanismos para su control y vigilancia.

fijados, así como la satisfacción de las exigencias que conforme al régimen de que se trate resulten aplicables, que no necesariamente se hallan en el ámbito electoral (mercantiles, civiles, fiscales, etcétera), y e) la determinación de las faltas que se cometan y, en su caso, la imposición de sanciones derivadas del incumplimiento.

La reforma constitucional publicada el 13 de noviembre de 2007 no supuso una variación sustancial al marco fundamental vigente desde 1996, pues en el penúltimo párrafo de la base II del artículo 41 de la Carta Magna, subsisten, prácticamente en sus términos, los mandatos constitucionales para que la ley ordene los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos partidistas, así como para que disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento.<sup>12</sup> Sin embargo, la novedad radica en la definición del órgano del Instituto Federal Electoral (IFE) que tendría a su cargo la fiscalización de las finanzas y la eliminación de los secretos bancario, fiduciario y fiscal, que más adelante referiremos.

En el ámbito local permanecieron los mismos lineamientos ya contenidos en las modificaciones de agosto de 1996, con la incorporación de una nueva directriz que deben asumir las legislaturas locales, consistente en que deben instituirse bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades electorales locales en materia de fiscalización de los partidos, conforme con lo previsto en los 2 últimos párrafos de la base V del artículo 41 de la CPEUM.

---

<sup>12</sup> Cabe destacar empero, que en la CPEUM se adicionaron a los límites en las erogaciones en las campañas electorales de los partidos, aquellos que tengan motivo con los procesos internos de selección de candidatos. Del mismo modo se estableció en sede constitucional el límite para la suma total de las aportaciones por parte de los simpatizantes de los partidos políticos, en los ámbitos federal y estatales.



## I. Las novedades de la Reforma constitucional de 2007 en materia de fiscalización

### La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

La Reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 introdujo, en el artículo 41, fracción V, párrafo décimo, de la CPEUM, a la estructura del consejo General del Instituto Federal Electoral (CGIFE) a un órgano técnico encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, el cual goza de autonomía en su gestión, cuyo titular es designado por el voto de las dos terceras partes del propio Consejo General, mediante la propuesta que formule el Consejero Presidente y que, en conformidad con el artículo 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) de enero de 2008, se denomina Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.<sup>13</sup>

Con anterioridad a la reforma, la fiscalización del manejo de los recursos de los partidos políticos y las agrupaciones políticas, así como la recepción, revisión y dictamen de los informes anuales y de campañas electorales, correspondía a la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, la cual contaba con el apoyo y soporte de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (artículos 49, apartado 6 y 49-B, del COFIPE de 1990, conforme las reformas introducidas en 1993 y 1996), en cuya estructura se tenía una Dirección de Informes Anuales y de Campaña.

Esta comisión estaba integrada por seis consejeros electorales<sup>14</sup> y el titular de la Dirección Ejecutiva aludida, quien fungía como Secretario Técnico. Una vez aprobado al seno de la comisión el dictamen respectivo, igualmente el Consejero que fungía como Presidente y el Secretario Técnico presentaban el proyecto de resolución relativo al estudio y análisis de cada una de las irregularidades cometidas por los partidos o agrupaciones, así como la o las sanciones que en cada caso se proponían.

Posteriormente, el proyecto de resolución aprobado por la Comisión de Fiscalización se presentaba para su discusión, votación y, en su caso, aprobación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Para la tramitación, sustanciación y resolución de las quejas y procedimientos oficiosos, igualmente existía un área encargada dentro de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos para su conocimiento, en los cuales, en términos generales, se seguía la misma mecánica de trabajo interno que la anteriormente descrita.

Según se razona en la iniciativa de reformas, con el establecimiento de un órgano técnico dotado de autonomía, y la consecuente desaparición de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Par-

<sup>13</sup> Resalta que el legislador elimina toda referencia en el nombre de la unidad a las agrupaciones políticas, que sí eran mencionadas en la denominación de la antigua Comisión de Fiscalización. Este cambio debe entenderse solamente como el deseo del legislador de simplificar el lenguaje, pues no implica una reducción en el ámbito de las atribuciones de control y vigilancia, que mantiene respecto de las agrupaciones políticas nacionales, sino que, por el contrario, la supervisión se extiende ahora a otro tipo de entidades, como son las organizaciones de ciudadanos que participan como observadores electorales durante los comicios y las organizaciones, también de ciudadanos, que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional.

<sup>14</sup> El número de consejeros electorales integrantes de la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas no fue fijo, sino que tuvo variaciones durante su vigencia, al amparo de lo previsto en el artículo 80, apartado 1, del COFIPE de 1990, el cual permitía que el CGIFE determinara el número de consejeros integrantes de las comisiones, ya fueran permanentes o no. De tal suerte, si en el acuerdo aprobado por el CGIFE en sesión extraordinaria de 22 de noviembre de 1996 se fijó en 5 el número de consejeros integrantes, para la renovación del CGIFE en 2003, mediante un nuevo acuerdo, el CG504/2003, de 24 de noviembre, se fijó en 6 el número de consejeros, el cual se mantuvo hasta la desaparición de este órgano.

tidos y Agrupaciones Políticas, se pretende lograr una profesionalización e imparcialidad de la función fiscalizadora, pues a juicio de los autores de la iniciativa, el diseño legal precedente ocasionaba “distorsiones” innecesarias en el trato de los consejeros integrantes de la Comisión de Fiscalización y los representantes de los partidos políticos ante el propio consejo, además de continuas fallas en el ejercicio de tal atribución.<sup>15</sup> En cierta forma, con la solicitud adoptada por el Poder Reformador de la Constitución, se retoma una recomendación formulada por los entonces consejeros ciudadanos del IFE en 1994, quienes advirtieron de la necesidad de una contraloría electoral dependiente del CGIFE, que vigilara y auditara los ingresos y egresos de los partidos en forma permanente.<sup>16</sup>

La naturaleza, atribuciones y funcionamiento de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos se articulan en los artículos 79 a 86 del COFIPE de enero de 2008. Con carácter general puede decirse que la unidad asumió las atribuciones que anteriormente correspondían a la Comisión de Fiscalización, tanto las que le reconocía el COFIPE

de 1990 (reformado sustancialmente en 1993 y 1996 en este tema) como las que le habían sido reconocidas en la normatividad reglamentaria emitida al amparo de la ley. De entre los aspectos contenidos en el COFIPE de 2008, conviene resaltar los siguientes:

- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos tiene a su cargo, como su antecesora, la recepción y revisión integral de los diversos informes que deben presentar los partidos políticos respecto del origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad de financiamiento, así como sobre su destino y aplicación. De igual forma, conoce en términos similares los informes que presentan las agrupaciones políticas nacionales,<sup>17</sup> las organizaciones de ciudadanos que participan en un proceso electoral como observadores electorales,<sup>18</sup> y las organizaciones políticas que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional.<sup>19</sup>
- Nivel jerárquico es equivalente a una dirección ejecutiva del IFE.

<sup>15</sup> *Boletín del Centro de Capacitación Electoral*, Nueva Época, Año 1, Número Especial 1, “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos que contiene Proyecto de Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. Apartado: “Análisis de las Propuestas específicas contenidas en la Iniciativa y Resoluciones de las Comisiones Unidas de Dictamen”, p. 45.

<sup>16</sup> González Matus, Ezequiel. *op. cit.*, p. 56.

<sup>17</sup> De acuerdo con el artículo 81, apartado 1, inciso I. del COFIPE, la revisión de los informes de ingresos y gastos que presenten las agrupaciones políticas nacionales, debe efectuarse en conformidad con lo que establezca el reglamento que al efecto apruebe el CGIFE. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Nacionales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 21 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-129/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, confirmó dicho reglamento, en lo que fue materia de impugnación. Al momento de escribir estas líneas, se encontraban pendientes de resolución veinte recursos de apelación interpuestos por sendas agrupaciones políticas nacionales contra el mencionado reglamento.

<sup>18</sup> Sobre el tema, *cfr.* los artículos 5, apartados 4, inciso j), y 5, y 81, apartado 1, inciso I del COFIPE, así como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones

de Observadores Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-131/2008, en sesión pública del 27 de agosto de 2008, confirmó dicho reglamento, en lo que fue materia de impugnación. La presentación de estos informes por las organizaciones de observadores tiene su antecedente en el artículo 5, apartado 4, del COFIPE abrogado. La principal diferencia entre el régimen precedente y el actual, radica en el plazo para la presentación de los informes, que antes era 20 días previos a la jornada de elección y ahora son 30 días después de la elección.

<sup>19</sup> El artículo 28 del COFIPE prevé que, a partir de la notificación por parte de la organización de ciudadanos interesada en obtener su registro como partido político nacional, debe informar mensualmente al IFE del origen y destino de los recursos que obtenga para el desarrollo de sus actividades tendientes a la obtención del registro legal. Por su parte, el artículo 81, apartado 1, inciso K. del mismo código concede como atribución de la Unidad de Fiscalización, supervisar y vigilar los ingresos y gastos de las señaladas organizaciones de ciudadanos. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Organizaciones que pretendan obtener el registro como Partidos Políticos Nacionales se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 19 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-132/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, ordenó al CGIFE modificar dicho reglamento, en los términos precisados en la ejecutoria indicada.

- Presenta al CGIFE el proyecto de Reglamento de la materia para su aprobación, así como el relativo al desahogo de los procedimientos administrativos respecto de las quejas presentadas en materia de fiscalización y vigilancia.
- Expide las normas generales de contabilidad y registro de operaciones aplicables a los partidos.
- Instruye los procedimientos administrativos en las quejas presentadas en materia de fiscalización y vigilancia.
- La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos es la instancia responsable del IFE para conducir los procedimientos de liquidación de los partidos que pierdan su registro.<sup>20</sup>
- Requiere de las personas, físicas o morales, públicas o privadas, en relación con las operaciones que realicen con partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías del requerido.
- Se prevé el derecho de los partidos a la confronta de los documentos comprobatorios de sus ingresos y gastos, o de sus estados contables, contra los obtenidos o elaborados por la Unidad sobre las mismas operaciones, a fin de aclarar las discrepancias entre unos y otros, que si bien antes gozaban de esta garantía, solamente estaba regulada en el Reglamento relativo a la fiscalización.

Ahora bien, como concreción legislativa del mandato constitucional de que el órgano técnico de supervisión de las finanzas de los partidos políticos goce de autonomía en su funcionamiento, el artículo 82, apartado 1, del COFIPE prevé que la Unidad de Fiscalización contará con la estructura administrativa que determine su Reglamento Interior y con los recursos presupuestarios que apruebe directamente el CGIFE, a diferencia de lo que acontece con las direcciones ejecutivas del IFE, cuya estructura en oficinas centrales como en las diversas vocalías es aprobada por el Secretario Ejecutivo, conforme con las necesidades del servicio y los recursos presupuestales autorizados, según prevé el artículo 125, apartado 1, inciso I, del propio código. De acuerdo con el Reglamento Interior de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos,<sup>21</sup> este órgano técnico está integrado por cuatro direcciones, a saber:

1. Dirección General de la Unidad de Fiscalización;
2. Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros;
3. Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, y
4. Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

### La inoponibilidad de los secretos bancario, fiscal y fiduciario

Otra de las innovaciones de la reforma constitucional es la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal en el ámbito de la fiscalización electoral, para que la Unidad de Fiscalización cumpla efectivamente con sus atribuciones, según reza el último enunciado del antepenúltimo párrafo de la base V del artículo 41 de la Carta Magna: "En el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal". Además, conforme con el párrafo siguiente de la disposición constitucional invocada, la Unidad de Fiscalización del IFE es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas puedan superar esta limitante.

<sup>20</sup> El Reglamento sobre el Destino y Liquidación de Bienes de los Partidos Políticos Nacionales que pierdan o les sea cancelado su Registro ante el Instituto Federal Electoral se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-133/2008 y su acumulado SUP-RAP-134/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, modificó dicho reglamento, en los términos precisados en la propia ejecutoria.

<sup>21</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 14 de agosto de 2008.

Las dos normas mencionadas no hacen sino elevar a rango constitucional la exigencia ciudadana<sup>22</sup> de dotar a la autoridad electoral de los mecanismos legales que le permitieran ejercer sus labores de supervisión sin los escollos afrontados en el pasado reciente, así como recoger los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SSTEPJF)<sup>23</sup> en las tesis de jurisprudencia que llevan por rubros “SECRETO BANCARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN” y “SECRETO FIDUCIARIO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN”,<sup>24</sup> que emanaron de las sentencias dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-050/2001, SUP-RAP-054/2001 y SUP-RAP-046/2002.<sup>25</sup>

En este criterio, medularmente se estableció que el Instituto Federal Electoral al llevar a cabo el control o fiscalización de los recursos que reciben los partidos políticos, cumple con una finalidad eminentemente fiscal, al vigilar, comprobar e investigar todo lo relativo al manejo de éstos, así como al instaurar el procedimiento administrativo sancionador respectivo; razón por la que, cuando desempeña tales funciones, realiza actuaciones de una autoridad de carácter hacendario,

en la consecución de fines fiscales, por lo cual se determinó que encuentra en el supuesto de excepción al secreto bancario o fiscal, y consecuentemente tiene facultades para solicitar de las instituciones de crédito, a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, o a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la información relativa a las operaciones bancarias o situación fiscal que resulte razonablemente necesaria para el cumplimiento de la finalidad que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos le confiere.

El primer aspecto que debe destacarse es la inclusión de la inoponibilidad de los secretos fiscal, bancario y fiduciario en sede constitucional, lo que llama la atención, pues se trata de aspectos que tradicionalmente han sido regulados por la legislación secundaria.<sup>26</sup> Este solo hecho revela la intención del Constituyente Permanente del grado de indisponibilidad con el cual ha querido investir a la autoridad electoral en el ejercicio de sus atribuciones de inspección, control y vigilancia, es decir, ha dispuesto que no sea el legislador ordinario el que pondere la oportunidad o pertinencia de semejante medida, sino que ha decidido imponerla a toda autoridad constituida.

Esta determinación no podría entenderse a cabalidad, si se pasa por alto el carácter de organismo

<sup>22</sup> Por ejemplo, entre las modificaciones legislativas contenidas en la Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral, derivada de los trabajos desarrollados por el Comité Conciudadano de Seguimiento del Proceso Electoral durante el Proceso Electoral federal 2005-2006, se halla la relacionada con la propuesta de reforma al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para incorporar a la autoridad electoral dentro de las excepciones del denominado secreto fiscal, “cuando ejerza sus facultades de fiscalización de los recursos de los partidos políticos”. Propuesta Ciudadana de Reforma Electoral. Documento de Trabajo, Comité Conciudadano para la Reforma Electoral, México, 2007, p. 105.

<sup>23</sup> Para conocer el contexto en el cual se emitieron los criterios, así como las penurias de la autoridad electoral para acceder a la información necesaria y relevante para el desahogo de quejas relacionadas con las actividades financieras de los partidos políticos y de los terceros involucrados en las mismas, *cfr.* Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *Elecciones, dinero y corrupción. Pemexgate y Amigos de Fox*, Cal y Arena, México, 2006, pp. 39 y ss.

<sup>24</sup> Sin alcanzar el carácter de jurisprudencia, también se sostuvo el criterio recogido en la tesis relevante de rubro: “SECRETO BANCARIO. EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL PUEDE

REQUERIR INFORMACIÓN CONFIDENCIAL CUANDO LA INVESTIGACIÓN SE RELACIONE CON RECURSOS PRIVADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

<sup>25</sup> Pese a tratarse de un criterio que constituía jurisprudencia, por tanto con carácter vinculante, en la práctica no se tradujo en la eliminación de los obstáculos enfrentados por el IFE cuando era necesario solicitar información a las autoridades hacendarias o financieras, porque en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la jurisprudencia de la SSTEPJF sólo es obligatoria para las Salas Regionales del propio Tribunal Electoral, para el IFE y para las autoridades electorales de las entidades federativas (así como por extensión, a los partidos políticos), esto es, en la lista de entidades sujetas a la jurisprudencia no se comprenden a autoridades diversas a las electorales, por lo cual, lo decidido en los recursos de apelación precisados exclusivamente vinculó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a acatar las ejecutorias en los asuntos en los cuales comparecieron al proceso. Debe destacarse que el artículo 233 citado no sufrió modificación alguna con las reformas en la materia de 2008.

<sup>26</sup> Véase, a guisa de ejemplo, la descripción de los antecedentes legislativos que realiza Méjlan, Luis Manuel C, *El secreto bancario*, 3ª edición, Porrúa, México, 2000.

constitucional autónomo con que cuenta el IFE, lo que implica que su actuación no debe estar supeditada a restricciones indebidas, de hecho o de derecho, que obstaculicen el cumplimiento de su función de control y vigilancia. Además, en el esquema implementado por la CPEUM, la centralización en el trámite de las solicitudes de información relacionadas con la supervisión, a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, se erige como eje articulador de las tareas de coordinación entre las autoridades electorales federal y de las entidades federativas.

La segunda cuestión que es indispensable determinar se refiere a los alcances de la inoponibilidad consagrada en la Ley Fundamental, pues de lo que en este punto se concluya resulta relevante para analizar el desarrollo legislativo por el cual ha optado el Congreso de la Unión y la problemática que enfrentarán las autoridades electorales, administrativa y judicial, en los procedimientos de fiscalización de los recursos y en los de investigación de las quejas que en la materia se presenten.

La cláusula de inoponibilidad, como se dijo, está inserta en el antepenúltimo párrafo de la base V del artículo 41, el cual se encuentra destinado a prever la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos nacionales, dado que se regula la existencia del órgano técnico del CGIFE que tendrá a su cargo dicha potestad administrativa, por lo que parecería que la imposibilidad jurídica de que se pueda oponer, incluso a nivel legislativo, los secretos fiscal, bancario y fiduciario estaría circunscrita a la función estatal de supervisar los ingresos y egresos de los partidos polí-

ticos. Esta posición se corroboraría con lo establecido en el penúltimo párrafo de la base en cita, pues en este apartado se dispone que el mencionado órgano técnico es el conducto para que las autoridades competentes “en materia de fiscalización partidista” en el ámbito de las entidades federativas, puedan superar la limitación que suponen dichos secretos. Si se efectúa una lectura como la propuesta, tendría que concluirse que la inoponibilidad en cuestión se halla inserta exclusivamente en el ámbito del control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos.

Sin embargo, es posible al menos una segunda lectura del enunciado constitucional, y consiste en entender que cuando se dice: “en el cumplimiento de sus atribuciones el órgano técnico no estará limitado por los secretos...”, la norma comprende cualquiera de las atribuciones que al órgano técnico le confiera la ley por mandato mismo de la Constitución general (la cual señala que la ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano), y no sólo aquellas que de manera directa se vinculen con la supervisión de las finanzas de los partidos.<sup>27</sup>

La decantación por una interpretación u otra reviste una trascendencia que rebasa el simple análisis académico. Si se acepta como válida la primera, la consecuencia es que sobre todos los órganos estatales constituidos (legislativos, ejecutivos y judiciales) se impone el deber de no hacer valer los secretos bancario, fiduciario y fiscal como obstáculos para el cumplimiento de las tareas de la Unidad de Fiscalización en todos los casos, en los cuales fiscalice recursos partidistas, pero sólo en esos casos. Por el contrario, de optarse por la segunda de las posibilidades destacadas, el deber a cargo de los órganos estatales se amplía a toda solicitud de información que realice la Unidad de Fiscalización en el ejercicio de sus atribuciones legales, con independencia de si se están fiscalizando recursos de los partidos o de alguna otra entidad que por ley deba supervisar dicha unidad. Ciertamente, en la ley podría ampliarse el ámbito de inoponibilidad que la Constitución concede, sin embargo, esto implica una diferencia sustancial, porque la habilitación vendría dada por mandato del legislador, cuando de entenderse que la obligación deriva directamente de la Carta Magna, semejante posibilidad no

---

<sup>27</sup> El COFIPE publicado en enero de 2008 no brinda mayores elementos que permitan dilucidar con claridad cuál debería ser la solución más adecuada, porque se limita prácticamente a reproducir el enunciado constitucional, cuando en el artículo 79, apartado 3, establece que “En el desempeño de sus facultades y atribuciones la Unidad no estará limitada por los secretos bancario, fiscal o fiduciario establecidos por otras leyes. Las autoridades competentes estarán obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en estas materias les presente la Unidad”. Cabe destacar que este precepto está inserto en el Capítulo Tercero del Título Tercero del Libro Segundo, relativo (aquél) a la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.



se encontraría dentro del ámbito de opciones políticas del legislador, que estaría compelido a respetar aquella, y de no ser así, el incumplimiento podría hacerse valer, ya sea mediante el ejercicio de un control de la constitucionalidad abstracto cuando la ley secundaria se publicara (acción de inconstitucionalidad, competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o cuando se presentara un acto concreto de aplicación, de ser el caso, a través del medio de impugnación electoral que resultara procedente.

Como ya se mencionó, en la configuración desarrollada por el legislador al expedir el COFIPE en 2008, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos también conoce de los informes que presentan las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de ciudadanos que participan en un proceso electoral como observadores electorales, y las organizaciones políticas que han manifestado su intención de obtener su registro como partido político nacional. De ahí la importancia de definir los alcances de la inoponibilidad que la CPEUM ha establecido, porque de lo que decidan en su oportunidad los operadores jurídicos institucionales, dependerá que la autoridad electoral administrativa cuente con los mecanismos suficientes para cumplir eficiente y eficazmente con las tareas que se le han encomendado.<sup>28</sup>

La tercera cuestión a resaltar es la decisión del Poder Revisor de la constitución por lo que podría denominarse como un “modelo concentrado” para la obtención de información, financiera o fiscal, relacionada con la obtención de los recursos y la aplicación de los mismos por parte de los partidos políticos, pues ya

se ha indicado que las autoridades electorales de las entidades federativas deben canalizar las solicitudes respectivas a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en tanto sólo de esta manera estarían en aptitud de superar las limitaciones que suponen los secretos fiscal, bancario y fiduciario. Semejante modelo sólo encuentra explicación si se relaciona esta disposición con lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la CPEUM, que impone a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas el deber de instituir bases obligatorias para la coordinación entre el IFE y las autoridades locales en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos, mandato que debe concretarse “en los términos establecidos en los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41” (relativos a que la Unidad de Fiscalización es el conducto para superar los secretos fiscal y financiero y a la posibilidad de que el IFE asuma la organización de los procesos electorales locales mediante convenio con las autoridades electorales que así lo soliciten).

Esto es, las solicitudes de intervención dirigidas por las autoridades electorales locales a la Unidad de Fiscalización son consideradas por la CPEUM como un mecanismo de coordinación en las labores de control y vigilancia de los recursos partidistas, pues implicaría el flujo de los soportes documentales respectivos y, consecuentemente, el conocimiento de la información que posea cada una de las instancias competentes. De otra forma queda en entredicho el principio hermenéutico del legislador racional, ya que no se explicaría de manera convincente el porqué se ha impuesto la carga a las autoridades estatales y del Distrito Federal de acudir necesariamente a la instancia federal, para solicitar información que obra en poder de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las instituciones pertenecientes al sistema financiero.<sup>29</sup>

En la CPEUM no se precisa si entre las “autoridades competentes en materia de fiscalización partidista” se encuentran exclusivamente las que ejercen una potestad administrativa o también se ubican en la hipótesis los tribunales electorales correspondientes, cuando conocen de asuntos relacionados directamente con los procedimientos o quejas de fiscalización, cuestión que tampoco es dilucidada por el legislador secundario, según se verá en párrafos subsiguientes,

<sup>28</sup> Las dificultades no se reducirían al ejercicio de las actividades de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, sino que se trasladarían a la actividad hermenéutica del Tribunal Electoral, porque en las actividades de supervisión y vigilancia que efectúa dicha unidad, respecto de sujetos diversos a los partidos políticos nacionales, no parece plausible sostener que la autoridad electoral realice una función hacendaria y con fines fiscales, puesto que en estos casos no existen subvenciones públicas, lo que hace difícil que se reiteren los precedentes judiciales.

<sup>29</sup> Máxime si se advierte que en el desarrollo legislativo actual, al menos por cuanto hace al ámbito financiero, a su vez la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos debe remitir sus solicitudes a otra instancia pública, como lo es la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

por lo que subsiste la duda de si las instancias jurisdiccionales o judiciales deben dirigir los requerimientos que dicten a la Unidad de Fiscalización o directamente a la autoridad competente (fiscal o financiera).<sup>30</sup>

Ahora bien, las disposiciones constitucionales señaladas se encuentran ya reglamentadas, tanto en la codificación electoral federal, como en las leyes fiscal y financiera respectivas.

Los artículos 79, apartados 3 y 4, del COFIPE conceden a las autoridades competentes un plazo máximo de 30 días hábiles para “atender y resolver” los requerimientos de información que en esas materias les presente la Unidad de Fiscalización,<sup>31</sup> periodo que se antoja excesivo para aquellos casos en los cuales las tareas de fiscalización se encuentren íntimamente vinculadas con el desarrollo de unos comicios o la calificación de las elecciones. Cuando los órganos electorales de las entidades federativas responsables de fiscalizar y vigilar los recursos partidistas requieran, en el “desempeño de sus atribuciones y ejercicio de sus facultades”, superar las limitaciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal, deben solicitar la intervención de la Unidad de Fiscalización, a fin de que ésta actúe ante las autoridades en la materia, para todos los efectos legales.

Por su parte, el primero de julio de 2008 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se reforman y adicionan disposiciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de adecuar su contenido al nuevo marco constitucional y legal, así como para ampliar el espectro de inoponibilidad del denominado secreto fiscal en el ámbito de la fiscalización electoral mexicana, para incorporar los requerimientos formulados por la autoridad jurisdiccional de carácter federal en los litigios que conozca sobre la materia.

En específico, se incorporó un tercer párrafo al artículo 69 del Código Fiscal de la Federación, para prever que la reserva que está constreñido a respetar el personal oficial que intervenga en los diversos trámites relativos a la aplicación de las disposiciones tributarias, respecto de la información contenida en las declaraciones y datos suministrados por los contribuyentes o por terceros con ellos relacionados, así como los obtenidos en el ejercicio de las facultades de comprobación, no resulta aplicable en los siguientes dos supuestos:

1. A la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, en los supuestos referidos por los párrafos 3 y 4 del artículo 79 del COFIPE, y
2. A las salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los asuntos contenciosos directamente relacionados con la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

En cualquiera de ambas hipótesis, enfatiza la parte final del párrafo, la información que deba suministrarse sólo debe utilizarse para los fines que dieron origen a la solicitud de información.

<sup>30</sup> De considerarse que no se trata de autoridades electorales “competentes en materia de fiscalización”, la posibilidad de requerir o solicitar información fiscal o financiera, en la situación actual, dependería de si la legislación aplicable admite la intervención de autoridades jurisdiccionales o judiciales, y los términos en los cuales deban hacerlo.

<sup>31</sup> El plazo previsto en este precepto no es coincidente con el contenido en el artículo 376, apartado 6 del propio COFIPE, por cuanto establece este último que las autoridades están obligadas a responder los requerimientos que se les formulen en un plazo máximo de 15 días naturales, los cuales, por causa justificada, podrán ampliarse 5 días más, plazo que igualmente resulta aplicable, por mención expresa de la ley, a las solicitudes relacionadas con los secretos bancario, fiscal o fiduciario. Esta aparente antinomia podría solucionarse mediante la aplicación del criterio de la ley especial, esto es, si se interpreta que los 15 días naturales aplican cuando el requerimiento se formula con motivo de la sustanciación de un procedimiento de queja, mientras que los 30 días hábiles se refiere a supuestos distintos del mencionado en primer término (como sería la revisión de informes anuales o de campaña).



La incorporación de las salas del Tribunal Electoral encuentra justificación en la medida de que el artículo 69 del Código Fiscal de la Federación sólo preveía la posibilidad de entregar información a las autoridades judiciales en procesos del orden penal o a los tribunales competentes que conozcan de pensiones alimenticias, es decir, no se encontraba reconocida la posibilidad de que la autoridad hacendaria atendiera cualquier clase de requerimiento judicial, sino exclusivamente de los mencionados en el precepto. Sin embargo, no resulta razonable que la atribución de las salas del Tribunal Electoral para requerir información se limite, conforme la redacción empleada por el legislador, a los asuntos en los cuales conozcan de algún litigio relacionado directamente con “las finanzas de los partidos políticos”, pues de esta forma, según se ha destacado en párrafos precedentes, quedan fuera los demás ámbitos de fiscalización que tiene a su cargo el IFE y que, potencialmente, pueden ser materia de conflicto y de conocimiento del mismo en sede judicial electoral, como son las finanzas de las agrupaciones políticas nacionales, las organizaciones de observadores electorales y las agrupaciones de ciudadanos que pretenden obtener su registro como partido político.

La reforma a la Ley de Instituciones de Crédito se limitó a precisar el órgano técnico del IFE que, conforme a la nueva configuración constitucional y legal, se encuentra exceptuado del régimen del secreto bancario o, como es denominado en fechas más recientes, tanto por la doctrina,<sup>32</sup> como por ciertos ordenamientos,<sup>33</sup> financiero, que ahora comprende al fiduciario, anteriormente regulado en una disposición diversa de la propia ley de instituciones, pero ahora comprendido dentro del propio artículo 117.

En efecto, mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 30 de diciembre de 2005, se reformó el artículo 117 y se derogó el 118,<sup>34</sup> ambos de la Ley de Instituciones de Crédito, a fin de incorporar a la legislación financiera las diversas autoridades facultadas para solicitar información de las diversas operaciones a que se refiere el artículo 46 de la ley citada.<sup>35</sup> Entre esas autoridades, según lo expresado por la Comisión de Hacienda y Crédito Público de la Cámara de Diputados,<sup>36</sup> que formuló el dictamen relativo al proyecto de decreto, se comprendió al IFE con base en el criterio jurisprudencial de la SSTEPJF, esto es, por considerar que dicho instituto asume la calidad de autoridad hacendaria federal y para fines fiscales, cuando ejerce sus facultades de investigación. También conviene destacar la siguiente consideración del dictamen de la cámara de origen, mediante la cual justificó que el Procurador General de la República (o el funcionario en quien delegue facultades para requerir información, para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado) pudiere solicitar información directamente a las instituciones financieras:

<sup>32</sup> Por ejemplo, algunos autores señalan que el régimen del secreto financiero comprende al bancario, al fiduciario y al bursátil, así como a otras reservas reguladas por las leyes en la materia, *cfr.* Fuente Rodríguez, Jesús de la. *Tratado de Derecho Bancario y Bursátil. Seguros, fianzas, organizaciones y actividades auxiliares del crédito, ahorro y crédito popular, grupos financieros*, Porrúa, 5ª edición, México, 2007, tomo II, pp. 1427 y ss.

<sup>33</sup> Por señalar sólo un caso, el Reglamento Interior de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de agosto de 2003, y reformado mediante decretos publicados en el mismo diario el 21 de diciembre de 2005 y 26 de diciembre de 2007, siempre alude a “secreto financiero”, y no a alguno de los elementos que lo componen.

<sup>34</sup> El secreto fiduciario se ha considerado como una especie más restringida del secreto bancario en general, no sólo por tratarse de operaciones específicas, sino porque tradicionalmente en el fideicomiso se ha construido sobre la base de la confianza para con el fiduciario, como manifestación concreta del secreto profesional. Al respecto, *cfr.* Acosta Romero, Miguel y F. Roberto Almazán Alaniz. *Tratado teórico práctico del fideicomiso*, 4ª edición, Porrúa, México, 2002, pp. 324 y ss.; y Batiza, Rodolfo. *El fideicomiso. Teoría y Práctica*, 8ª edición, Jus, México, 2001, pp. 317 y ss.

<sup>35</sup> El texto original del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito sólo eximía a las instituciones de crédito de respetar el secreto bancario cuando la información la pidiera: a) la autoridad judicial, en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular (del servicio, depósito u operación) fuera parte o acusado, y b) las autoridades hacendarias federales, por conducto de la entonces Comisión Nacional Bancaria, para fines fiscales.

<sup>36</sup> Aprobado en la Cámara de Diputados, en sesión celebrada el jueves 28 de abril de 2005, con 284 votos a favor, 76 en contra y dos abstenciones.

... Ahora bien, en el entorno internacional la problemática del terrorismo se ha vuelto un tema preocupante en varios países de América, siendo que México se están tomando medidas a fin de reforzar el marco jurídico penal, administrativo, financiero y demás necesarios para evitar el flujo de capitales vinculados con intereses terroristas.

En efecto, esta Comisión que dictamina no soslaya los compromisos internacionales que sobre la materia han sido adquiridos por nuestro País, fundamentalmente los adoptados al seno del “Grupo de Acción Financiera sobre Blanqueo de Capitales” (GAFI), grupo intergubernamental del que México es miembro de pleno derecho a partir de junio de 2000, y quien ha expandido su misión para incluir el combate al financiamiento al terrorismo, con lo cual se reconoce que todo el País está expuesto a ser objeto o conducto de operaciones con recursos que procedan o represente el producto de una actividad ilícita o que pretendan financiar actos terroristas.

Así, esta Dictaminadora considera que resulta necesario, homologar la legislación mexicana en la parte relativa a las instituciones financieras, a la legislación internacional, adecuando los mecanismos eficaces de cooperación para la prevención y represión de actos de terrorismo y de sus organizaciones criminales.

**En efecto, se considera que en los casos de persecución y comprobación del delito, se deben buscar procedimientos fundados y motivados para combatir diversos ilícitos, lo cual da como resultado la modificación del secreto bancario y fiduciario; siendo procedente se incorporen a la legislación financiera, específicamente al artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, diversas autoridades que estarán facultadas para solicitar información de las diversas operaciones a que se refiere el artículo 46 de la ley antes señalada, tanto a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, como a las propias instituciones financieras. (Énfasis añadido)**

Por su parte, al analizar el proyecto de Decreto aprobado por la Cámara de Diputados, las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público; y de Estudios Legislativos, Segunda, de la Cámara de Senadores formularon, entre otras observaciones, la siguiente:<sup>37</sup>

... Estas dictaminadoras estiman que con las reformas propuestas se fortalece, por un lado, la función de fiscalización y rendición de cuentas de los recursos públicos que tienen encomendadas diversas autoridades y, por el otro, también se le proporcionan a otras instituciones, mayores elementos que les permiten desarrollar sus facultades legales para investigar hechos o conductas

---

<sup>37</sup> Dictamen aprobado, con modificaciones, en la Cámara de Senadores el jueves 29 de septiembre de 2005, con 75 votos a favor.

ilícitas, todo ello, dentro de un marco legal que garantiza la reserva de la información financiera y garantiza los derechos de los particulares.

Ello es así, dado que la propia minuta establece que la solicitud de información se realizará por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y se establece claramente la responsabilidad de los servidores públicos que hagan pública la información o que indebidamente quebrante la reserva de las actuaciones.

No obstante lo anterior...

... Asimismo, y dado que la Auditoría Superior de la Federación y el Instituto federal Electoral son entes constitucionalmente autónomos, estas dictaminadoras consideran que la facultad de requerir información financiera en el desempeño de sus funciones no debe de estar supeditada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores sino que debe de ser ejercida de manera directa, por lo cual se modifica en este sentido el quinto párrafo del artículo 117. (Énfasis añadido)

El dictamen fue devuelto a la Cámara de Diputados para los efectos previstos en el artículo 72, inciso e), de la CPEUM. Las modificaciones propuestas por la colegisladora fueron dictaminadas a favor, y el proyecto de decreto se aprobó con 319 votos a favor y 2 abstenciones.<sup>38</sup>

Con estos antecedentes a cuentas, la reforma de 2008 a la Ley de Instituciones de Crédito se limitó, por

un lado, a reformar la fracción IX del tercer párrafo del artículo 117, a fin de incorporar al órgano específico del IFE que conforme a la reforma constitucional fiscaliza los recursos, es decir, para incorporar dentro de las excepciones a la confidencialidad de la información con que cuenten las instituciones financieras de sus clientes y usuarios, cuando la solicitud provenga de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, ya sea para el ejercicio de sus atribuciones legales o cuando le es solicitado por las autoridades electorales de las entidades federativas con la misma finalidad, en los términos establecidos en el COFIPE.

Por su parte, el párrafo quinto del artículo 117 también fue reformado en los siguientes términos (se resalta el texto modificado):

Las solicitudes a que se refiere el tercer párrafo de este artículo deberán formularse con la debida fundamentación y motivación, por conducto de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Los servidores públicos y las instituciones señalados en las fracciones I, VII, y la **unidad de fiscalización a que se refiere la fracción IX**, podrán optar por solicitar a la autoridad judicial que expida la orden correspondiente, a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida, siempre que dichos servidores o autoridades especifiquen la denominación de la institución, el número de cuenta, el nombre del cuentahabiente o usuario y demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate.

Conforme el precepto precedente, la Unidad de Fiscalización puede acceder a la información que resulte necesaria para el ejercicio de sus atribuciones (o para satisfacer las solicitudes formuladas por las autoridades locales encargadas de la fiscalización de los recursos partidistas), y que obre o pueda obrar en poder de las instituciones financieras, de dos formas posibles: a través de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNByV) o "directamente" a la institución de que se trate. En todo caso, la solicitud que formule la unidad debe encontrarse debidamente fundada y motivada,<sup>39</sup> y esta exigencia, que parecería estar circunscrita a cuan-

<sup>38</sup> El miércoles 14 de diciembre de 2005.

<sup>39</sup> Consideramos que resulta aplicable para analizar la pertinencia de la solicitud de información, es decir, para evaluar si se encuentra debidamente fundada y motivada, la jurisprudencia que lleva por rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Asimismo se presenta la cuestión de si la CNByV o la institución de crédito a la cual se dirige la solicitud están en posibilidad de oponerse a cumplir con lo solicitado por estimar que la petición no está fundada ni motivada, o bien por considerar que los motivos y fundamentos expuestos en la solicitud son insuficientes o inadecuados.

do la información se pide a través de la CNByV, por la forma en la cual está redactado el párrafo quinto del artículo 117, se extiende a toda solicitud de información, por tratarse de un imperativo directo del artículo 16 constitucional, ya que la solicitud implica necesariamente, al menos, un acto de molestia a los particulares (a la institución financiera que deba tramitar la información y al titular de la cuenta, depósito u operación sobre la cual se solicita la información), que involucra los bienes y valores tutelados por dicho precepto.<sup>40</sup>

Según la ley, la posibilidad de acoger una u otra es una opción o prerrogativa de la Unidad de Fiscalización, pero de inclinarse por solicitar la información a la institución de crédito, en el instrumento en el cual se formalice la misma debe especificarse: a) la denominación de la institución financiera; b) el número de la cuenta; c) el nombre del cuentahabiente o usuario, y d) los demás datos y elementos que permitan su identificación plena, de acuerdo con la operación de que se trate. Como se ve, lo que en realidad plantea el legislador con este esquema son dos clases diversas de inspección. Cuando se requiere de información, que podríamos denominar con cierta impropiedad “genérica”, sobre determinados sujetos o entes, respecto de los cuales se desconoce con precisión las cuentas, operaciones o situación financiera, como cuando la autoridad se encuentra realizando una investigación o indagatoria en su ámbito competencial, el conducto adecuado es la CNByV, que en su carácter de órgano que supervisa y regula el funcionamiento de las instituciones financieras, es la encargada de tramitar la solicitud ante las entidades que integran

el sistema financiero y, en su caso, imponer la sanción que corresponda por el eventual incumplimiento.<sup>41</sup>

Por el contrario, cuando la Unidad de Fiscalización disponga de todos los elementos que identifiquen a la información que se requiere, puede optar por solicitarla a través de la CNByV o “directamente” a la institución financiera que posea la información en sus archivos y registros. En este último supuesto, la Ley de Instituciones de Crédito señala que el trámite debe realizarse mediante solicitud que se formule a la “autoridad judicial”, para que ésta expida la “orden correspondiente a efecto de que la institución de crédito entregue la información requerida”. En este punto debe recordarse lo puntualizado líneas arriba, en el sentido de que lo dispuesto en el quinto párrafo del artículo 117 tenía como finalidad que las autoridades o servidores en el mismo contemplados estuvieran en posibilidad de solicitar directamente la información a la institución que la detentara, para de esta forma no recurrir necesariamente a la CNByV. Incluso, en el dictamen formulado por la Cámara de Senadores, que modificó el proyecto aprobado en la cámara de origen, de manera explícita se destacó que la facultad del IFE (junto con la Auditoría Superior de la Federación) para requerir información financiera en el ejercicio de sus funciones no debía estar supeditada a la CNByV, sino que debía ser ejercida de “manera directa”, y la razón que se expuso fue la calidad de “entidad constitucionalmente autónoma”.<sup>42</sup>

Sin embargo, la literalidad de la norma exige la intervención de una “autoridad judicial”, lo que hace

<sup>40</sup> Al respecto, *cfr.* La tesis aislada de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que lleva por rubro “SECRETO FINANCIERO O BANCARIO. ES PARTE DEL DERECHO A LA VIDA PRIVADA DEL CLIENTE O DEUDOR Y, POR TANTO, ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA EN SU VERTIENTE DE DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD” (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXVII, Mayo de 2008, p. 234).

<sup>41</sup> El penúltimo párrafo del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito establece: “Las instituciones de crédito deberán dar contestación a los requerimientos que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores les formule en virtud de las peticiones que las autoridades indicadas en este artículo, dentro de los plazos que la misma determine. La propia Comisión podrá sancionar a las instituciones de crédito que no cumplan con los plazos y condiciones que se establezcan, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 108 al 110 de la presente ley”.

<sup>42</sup> La elevación a rango constitucional de la inoponibilidad de los secretos bancario, fiduciario y fiscal implica que no sólo opera para las autoridades, sino también para los particulares, por lo que el legislador no puede desconocer esta circunstancia, y sólo debe brindar las reglas legales que permitan armonizar la disposición de la Ley Fundamental con otros valores, bienes y derechos igualmente reconocidos por el ordenamiento con semejante rango y jerarquía (especialmente los relacionados con la privacidad e intimidad). El COFIPE de 2008 parece pasar por alto esta circunstancia, puesto que en el artículo 79, apartado 3 únicamente expresa que “**Las autoridades competentes** están obligadas a atender y resolver, en un plazo máximo de treinta días hábiles, los requerimientos de información que en esas materias [las de los secretos] les presente la Unidad” (Énfasis añadido).

cuestionable la utilidad y eficacia de la norma en sí, al menos por cuanto hace al ámbito del ejercicio de la fiscalización encomendada a las autoridades electorales. Efectivamente, estas autoridades requieren en ocasiones de obtener información en poder de las instituciones financieras, básicamente para comprobar la información proporcionada por los sujetos fiscalizados o para desahogar los procedimientos

de queja o los oficiosos relacionados con los ingresos y gastos de dichos sujetos. En cualquiera de ambos casos, es imperioso contar con la información de manera previa al dictado de la resolución respectiva, que es precisamente la que da origen, en la generalidad de los supuestos, al inicio de un proceso contencioso jurisdiccional, del que conocen las autoridades jurisdiccionales o judiciales, según sea el caso. De acuerdo con este esquema, acogido en la generalidad de las legislaciones electorales del país,<sup>43</sup> la autoridad administrativa no ofrece ni aporta pruebas en el proceso judicial, sino que se limita a defender la constitucionalidad y legalidad de su actuar,<sup>44</sup> lo que difícilmente podría conseguirse si la determinación que se reclama no ha sido emitida con la mayor información posible para dilucidar la fiscalización que tienen a su cargo.

Incluso, cabría cuestionarse si el supuesto que se viene refiriendo, contenido en el párrafo quinto del artículo 117, involucra uno diverso al aludido en el párrafo segundo del mismo dispositivo, según el cual, las instituciones de crédito estarán obligadas a dar las noticias o información, "cuando lo solicite la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular o, en su caso, el fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario sea parte o acusado".<sup>45</sup>

La definición misma de qué debe entenderse por "autoridad judicial" presenta particular problemática en las cuestiones electorales, porque habría que determinar si en estos casos se comprende a cualquier instancia adscrita formalmente al Poder Judicial o que ejerza materialmente actividades jurisdiccionales,<sup>46</sup> o sólo están comprendidas aquellas que resuelven de manera exclusiva los litigios en la materia, como acontece con las salas del TEPJF, y de ser así, si las salas y tribunales electorales de las entidades federativas se incluyen en este supuesto, de ahí la importancia de definir el alcance de la expresión "autoridades competentes en materia de fiscalización partidista en el ámbito de las entidades federativas", porque de entender que las de corte jurisdiccional se encuentran en este supuesto, el facultamiento para que requirieran a las instituciones financieras vendría impuesto por el texto constitucional.

<sup>43</sup> Cada vez son menos las legislaciones electorales locales que, como acontece con Puebla (artículo 393 del Código de Instituciones y Procesos Electorales), presentan un esquema similar al empleado por el legislador federal antes de las reformas de 1996, en el cual el Tribunal Electoral impone las sanciones que estime conducentes con base en las determinaciones que la autoridad administrativa adopte con motivo de la revisión de los informes anuales y de campaña, y sólo de forma excepcional se admite el ofrecimiento de nuevos elementos de convicción.

<sup>44</sup> En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la actividad que debe desplegar la autoridad (o partido político) señalada como responsable está reglada en los artículos 17 y 18, que se limita a recibir la demanda y sus anexos (incluidas las pruebas), publicitar la demanda, recibir los escritos de alegatos de los terceros interesado, rendir un informe circunstanciado, formar un expediente con el acto o resolución reclamado y con la documentación que obre en su poder que resulte relevante para la resolución de la controversia.

<sup>45</sup> Al igual que en el párrafo quinto, en este supuesto la autoridad judicial puede formular la solicitud directamente a la institución de crédito o a través de la CNByV. Pese a que no hay mayor distinción, es razonable que cuando se requiera a la institución financiera, se brinden a ésta los elementos necesarios para identificar la documentación o registros que deban desahogarse con el requerimiento.

<sup>46</sup> Tanto la doctrina, como los precedentes judiciales son coincidentes en que hay que emplear una noción amplia de "juicio" y "autoridad judicial", de tal suerte que no sólo los órganos adscritos al Poder Judicial puedan llevar a cabo los requerimientos de información, ni limitar la procedencia de la solicitud a que exista una controversia entre dos partes, sino en forma genérica cualquier tipo de procedimiento judicial [o jurisdiccional, podría añadirse]. Sobre el particular, *cfr.* Las tesis aisladas "VIOLACIÓN A LAS LEYES DEL PROCEDIMIENTO LABORAL, LA CONSTITUYE EL DESECHAMIENTO DE LA JUNTA RESPECTO DE LA SOLICITUD DE REQUERIR LAS PRUEBAS RELATIVAS A LOS INFORMES A LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA PROTECCIÓN DE LOS SERVICIOS FINANCIEROS DE LA COMISIÓN NACIONAL BANCARIA Y DE VALORES, Y DE UNA INSTITUCIÓN BANCARIA" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIII, Febrero de 2006, p. 1953) y "SECRETO BANCARIO. SI LA INFORMACIÓN NACIONAL LA AUTORIDAD QUE CONOCE DEL PROCEDIMIENTO DE SUSPENSIÓN DE PAGOS, NO EXISTE VIOLACIÓN AL" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo IV, Septiembre de 1996, p. 721), así como Méjan, Luis Manuel C. *op. cit.*, pp. 142 y ss., y Fuente Rodríguez, Jesús de la, *op. cit.*, p. 1450.



De concluirse que existe vinculación sistemática entre los párrafos segundo y quinto del artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito, entonces podría argumentarse que la Unidad de Fiscalización está en aptitud de requerir a las instituciones financieras de manera directa, cualquier informe o noticia que obre en su poder, en aquellos casos en los cuales la solicitud se formule con motivo del desahogo de los procedimientos de quejas y denuncias que el COFIPE le atribuye,<sup>47</sup> en tanto que dichos procedimientos se desarrollan en forma de juicio, y con respeto a las garantías esenciales del procedimiento a que alude la CPEUM, lo que los asemeja a los que tienen a su cargo las instancias judiciales.

Por último, en cuanto al tema que se viene comentando, el gran ausente en las reformas constitucionales y legales es el llamado secreto bursátil,<sup>48</sup> regulado en el artículo 192 de la Ley del Mercado de Valores,<sup>49</sup> por el cual las casas de bolsa en ningún caso deben dar noticias o información de las operaciones que realicen o servicios que proporcionen, sino a los

titulares, comitentes, mandantes, fideicomitentes, fideicomisarios, beneficiarios, representantes legales de los anteriores o quienes tengan otorgado poder para disponer de la cuenta o para intervenir en la operación o servicio, salvo cuando las pidieren, la autoridad judicial en virtud de providencia dictada en juicio en el que el titular sea parte o acusado y las autoridades hacendarias federales, por conducto de la Comisión, para fines fiscales.<sup>50</sup>

Desde luego, a falta de reforma en esta materia, de presentarse a la Unidad de Fiscalización la necesidad de obtener información que esté en posesión de las entidades bursátiles del país, está el recurso de acudir, por analogía normativa, al criterio emitido por la SSTEPJF, referente a que la autoridad electoral, cuando fiscaliza los recursos partidistas, lo hace con el carácter de autoridad hacendaria federal con fines fiscales, empero, habría que recordar la problemática de hacer efectivo el criterio jurisprudencial durante las indagatorias correspondientes, por las limitaciones del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>47</sup> Si el titular, fideicomitente, fideicomisario, fiduciario, comitente, comisionista, mandante o mandatario son parte en el procedimiento que lleve la autoridad electoral.

<sup>48</sup> Aunque lo mismo pudiera expresarse respecto del llamado secreto ministerial, que implica la reserva de las actuaciones del ministerio público en sus indagatorias, si bien esta clase de autoridades se encuentra dentro de aquellas que pueden ser requeridas por la Unidad de Fiscalización, para que aporten la información o documentos en su poder que resultare relevante para la revisión de los informes o el desahogo de un procedimiento relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos. Sobre el tema, *cf.* las tesis relevantes que tienen por rubros: "SECRETO MINISTERIAL. EL ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 90. DE LA LEY FEDERAL CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL" y "SECRETO MINISTERIAL GENÉRICO. ES INOPONIBLE AL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL CUANDO ACTÚA EN EJERCICIO DE FACULTADES DE FISCALIZACIÓN".

<sup>49</sup> El secreto bursátil se extiende a los proveedores de los servicios a las casas de bolsa, a las instituciones para el depósito de valores y a las autoridades del exterior, en virtud de lo previsto en los artículos 221, 295 y 358 de la propia Ley del Mercado de Valores.

<sup>50</sup> No se trata de una cuestión menor, pues si bien el COFIPE de 2008 obliga a los partidos políticos nacionales a que las cuentas y fondos que establezcan lo hagan a través de las instituciones bancarias, incluso cuando se manejen operaciones que involucren instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y hasta por el plazo de un año (artículo 78, apartado 4, inciso E., fracciones I y II), en el mundo de los hechos, podría darse el caso de que un partido adquiriera acciones bursátiles (entendidas como "todos aquellos valores que se encuentren inscritos, precisamente, con el carácter de acciones en el Registro Nacional de Valores, de cualquier sección, subsección o emisor; incluyendo las acciones adquiridas a través de Sociedades de Inversión"), en contravención del artículo 7.6 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de septiembre de 2008. Baste recordar que la prohibición contenida en el artículo 49, párrafo 11, inciso D, fracción II, del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), de adquirir acciones bursátiles, no impidió que el Partido Acción Nacional lo hiciera, lo que motivó la imposición de una amonestación pública durante la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos correspondientes al ejercicio del año 2001, sanción que fue confirmada por la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-21/2002, en sesión pública del 28 de noviembre de 2002.

## La necesaria coordinación de las autoridades fiscalizadoras federal y local

La CPEUM estatuye bases para el régimen financiero de los partidos políticos, tanto a nivel federal (artículo 41, base II), como de las entidades federativas (artículo 116, fracción IV, incisos g y h), y 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso F, que remite a aquél), por lo que se trata de una materia que corresponde desarrollar al Congreso de la Unión, las legislaturas locales y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en sus respectivos ámbitos competenciales. Por ello, los partidos políticos nacionales gozan del financiamiento público que les corresponda conforme a lo que se establezca en las disposiciones federales y locales respectivas, e igualmente deben sujetar su actuación al régimen financiero particular que establezca la ley aplicable.<sup>51</sup> Este régimen normativo complejo puede generar obstáculos para el eficiente control y supervisión de los ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales, pues es común que las dirigencias nacionales realicen transferencias de recursos provenientes del financiamiento federal a los estados y al Distrito

Federal, los ingresos derivados del financiamiento público de las entidades federativas se incorporan finalmente al patrimonio del partido nacional, y nada impide que los ingresos de los partidos provenientes de fuentes distintas de la del financiamiento público los destinen a sufragar la operación ordinaria o a apoyar las tareas (ordinarias o electorales) en una entidad determinada, circunstancias que, entre otras, ciertamente dificultan su fiscalización.<sup>52</sup>

Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-007/98, interpuesto contra la solicitud dirigida por la entonces Comisión de Fiscalización a un partido político nacional a fin de que incorporara en su informe anual los ingresos obtenidos con motivo del financiamiento público a que tenía derecho en las entidades federativas, la SSTEPJF concluyó que la fiscalización encomendada a las autoridades electorales, por los artículos 41, fracción II, último párrafo y 116, fracción IV, inciso H, se encontraba referida a distintos objetos, es decir, por cuanto hace al primer dispositivo, su objeto se refiere a que la función de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, por parte de la autoridad electoral federal, se ejerza exclusivamente dentro del ámbito federal, es decir, que el con-

<sup>51</sup> El artículo 41, base I, de la CPEUM dispone que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de intervención en el proceso electoral. La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la SSTEPJF han interpretado de manera uniforme que en el caso de los partidos políticos nacionales, la ley que rige su actuación es la aplicable al proceso electoral de que se trate, motivo por el cual estos entes están sujetos a un complejo andamiaje normativo, que no está exento de problemas en la determinación de la norma aplicable, pues en ocasiones una misma conducta pareciera estar regulada por al menos dos disposiciones pertenecientes a sistemas diversos (federal y local). Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 2/99 y su acumulada 3/99, el 8 de junio de 1999 que, "Atendiendo al derecho que tienen los partidos políticos con registro nacional para participar en las elecciones federales o locales, se desprende el doble régimen jurídico al que deben estar dependiendo del tipo de elección de que se trate (federal o local), pues de ser una elección federal y siendo un partido con registro nacional, las disposiciones aplicables serán las relativas al régimen federal, pero de ser una elección estatal y siendo un partido con registro nacional deberá atenderse tanto a las disposiciones locales que rigen la elección y a las federales que rigen al partido político pero armónicamente" (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, novena

época, septiembre de 1999, página 678). De manera similar, la SSTEPJF ha señalado que "por regla general, los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, funcionamiento, prerrogativas y obligaciones en general, y a las sanciones a que se hagan acreedoras por el incumplimiento de las leyes federales, especialmente la de cancelación de su registro, pero que esta regla general no resulta aplicable en los casos de conductas identificadas de manera clara con cualquiera de los ámbitos de aplicación de la constitución o las leyes electorales estatales. Lo anterior... sin perjuicio de la posibilidad de que determinada conducta pudiera generar a la vez supuestos legales constitutivos de ciertas infracciones previstas en las leyes federales y de otras contempladas en las leyes locales" (Recurso de apelación SUP-RAP-008/2001, resuelto en sesión pública de 26 de abril de 2001).

<sup>52</sup> "Los partidos políticos pueden hacer libremente transferencias financieras entre sus diferentes órganos... y aunque deben informar con puntualidad a la autoridad electoral de todos los movimientos de los recursos internos que efectúen, la falta de mecanismos legales que permitan el intercambio recíproco de la información entre los diversos organismos electorales, abre la puerta a la existencia de huecos que impiden una revisión puntual del flujo y destino del dinero". Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 235.



trol y vigilancia del origen y uso de los recursos de los partidos se limiten al financiamiento público y privado del orden federal, así como a erogaciones del mismo orden; en tanto que el segundo precepto constitucional estaría referido al financiamiento público y privado en el orden estatal, así como al uso que de tal financiamiento se hiciera en la entidad federativa correspondiente. Lo anterior, sin perjuicio de la facultad de la autoridad electoral federal para requerir a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes; atribución que eventualmente podría involucrar la relacionada con los ingresos y gastos de orden local, siempre y cuando se efectuara dentro del procedimiento para la presentación y revisión de los informes de los partidos políticos (y no como primer acto de fiscalización) y con motivo de dilucidar o esclarecer un hecho dudoso del orden federal.<sup>53</sup>

El criterio anterior permitió definir con claridad los ámbitos competenciales de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales que tienen a su cargo las autoridades electorales federales y locales,<sup>54</sup> pero no solucionó la problemática que en los hechos enfrenta la supervisión,<sup>55</sup> de tal suerte que ante esta situación, venía siendo un reclamo desde hace ya algún tiempo, la modificación de la CPEUM para que el IFE y las autoridades de las entidades federativas estuvieran obligadas mutuamente a establecer mecanismos de coordinación que les permitieran intercambiar información; de hecho, desde el año 2000 el IFE promovió la creación de una red de revisión contable mediante la firma de convenios con los órganos locales para posibilitar dicho intercambio.<sup>56</sup>

Por ello, el mandato establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso k), de la CPEUM debe entenderse dirigido a satisfacer esa demanda ciudadana y de las autoridades electorales del país. Conforme con dicho precepto, se ordena garantizar a las constituciones y leyes electorales de las entidades federativas, que se instituyan bases obligatorias para la coordinación entre el IFE 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 la propia Carta Magna.

<sup>53</sup> El criterio se reiteró en ejecutorias posteriores, lo que motivó que se formara jurisprudencia obligatoria, la cual se identifica con el rubro “FINANCIAMIENTO PÚBLICO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. LA COMISIÓN CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL TIENE FACULTADES PARA FISCALIZAR ÚNICAMENTE EL OTORGADO POR EL PROPIO INSTITUTO EN CUMPLIMIENTO DE LEYES FEDERALES”.

<sup>54</sup> Lo que no significa, por supuesto, que sea una solución pacífica e incontrovertible en el plano argumentativo y académico, porque como bien destaca González Matus, cabría preguntarse si es posible desdoblarse la personalidad jurídica de los partidos políticos nacionales, de tal suerte que existan financiamientos privados federal y locales, con la consecuente erosión o debilitamiento de las prohibiciones y limitaciones contempladas en la CPEUM y el COFIPE. Desde el punto de vista de este autor, “si la personalidad jurídica de las personas morales es indivisible, jurídicamente no es viable que la personalidad de los partidos pueda dividirse para dar lugar a un financiamiento privado federal y otro estatal. Parecería más correcto afirmar que los partidos políticos nacionales sólo tienen la posibilidad de recibir financiamiento privado nacional o federal, el cual puede ingresar a sus arcas a través de su órgano nacional de dirección o finanzas, o a través de sus órganos estatales o delegacionales. De otro modo se llegaría al extremo de sostener que, en tanto el financiamiento privado se fiscaliza en instancias diferenciadas, el principio constitucional de preeminencia de financiamiento público sobre el privado únicamente puede ser garantizado para los partidos políticos nacionales respecto de su «financiamiento privado nacional», pero no respecto del estatal, pues no habría en el diseño constitucional y legal ningún mecanismo para verificar que el total de los «financiamientos privados estatales» no rebasen al total del financiamiento público”. González Matus, Ezequiel. *op. cit.*, p. 104. La reforma constitucional de 2007 no termina de solucionar esta problemática, pues si bien ya prevé el monto total anual de las aportaciones de los simpatizantes de los partidos, tanto a nivel federal (10% del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial) como local (10% del tope de gastos de campaña que se determine para la elección de gobernador), no constituyen tales aportaciones la única fuente autorizada por la ley respecto del financiamiento privado.

<sup>55</sup> Algunos autores continuaron denunciando la existencia de problemas en el reparto competencial del IFE con los órganos locales respecto de la fiscalización de los recursos, *cf.* Cárdenas Gracia, Jaime, Alán García Campos y Santiago Nieto Castillo. *Estudios jurídicos en torno al Instituto Federal Electoral*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México, 2000, p. 155.

<sup>56</sup> Córdova, Lorenzo y Murayama, Ciro, *op. cit.*, p. 235, refieren que se suscribieron más de 20 convenios, pero que algunos órganos electorales estatales manifestaron su negativa. En su oportunidad, la SSTEPJF revocó la resolución del Tribunal Electoral del estado de Aguascalientes y, consecuentemente, confirmó el acuerdo adoptado por la autoridad electoral administrativa, mediante el cual se autorizó la suscripción de un convenio de apoyo y colaboración entre el IFE y el Instituto Estatal Electoral, a fin de intercambiar información sobre el origen, monto y destino de los recursos federales y locales de los partidos políticos nacionales. A diferencia de lo concluido por el tribunal local, la SSTEPJF consideró que la autoridad administrativa sí contaba con las atribuciones suficientes para que se suscribiera dicho convenio (SUP-JRC-30/2001, resuelto en sesión pública del 13 de julio de 2001).

Pese a la ubicación del mandato constitucional (dentro de los elementos mínimos que deben contener las constituciones y leyes de las entidades federativas en materia electoral), se trata más bien de un imperativo que se extiende igualmente al legislador ordinario del ámbito federal, pues queda claro que el Congreso de la Unión no podría desconocer, ni mucho menos rechazar, la posibilidad de que el IFE instrumente mecanismos de coordinación con las autoridades electorales estatales. Por el contrario, dados los términos empleados por el Poder Revisor de la Constitución, deben instrumentarse dichos mecanismos, con independencia del parecer o voluntad del legislador o de la propia autoridad electoral.

La cuestión se complica en determinar los alcances o contenidos mínimos de esas “bases obligatorias para la coordinación”, ya que la CPEUM se limita a referir que dichas bases deben establecerse en los términos de los dos últimos párrafos de la base V del artículo 41 constitucional, relativos a que la Unidad de Fiscalización es el conducto para que las autoridades competentes en materia de fiscalización partidista de las entidades federativas puedan superar las limitaciones inherentes a los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y b) El IFE pueda asumir, mediante convenio que suscriba con las autoridades competentes que así lo soliciten, la organización de los procesos electorales locales, en los términos en los cuales lo prevea la legislación aplicable.

En relación con el primer aspecto, ya se ha mencionado que la necesaria intervención de la Unidad de Fiscalización es considerada por el Constituyente Permanente como un mecanismo de intercambio de información entre las autoridades electorales del país.<sup>57</sup>

Por su parte, la remisión que efectúa el artículo 116 a la facultad del IFE para organizar mediante convenio el proceso electoral en una entidad federativa, parece no ser una referencia adecuada para resolver la problemática de una fiscalización adecuada de las finanzas partidistas. En primer término, porque la organización de un proceso electoral a cargo de la instancia federal no supone que la autoridad electoral local claudique en el ejercicio de las facultades de vigilancia y control que le encomienda el propio artículo 116, fracción IV, en sus incisos g) y h), las cuales son de carácter permanente y no limitadas al desarrollo de los comicios. En segundo, porque asumir que las tareas de coordinación se condicionan a la suscripción de esa clase de convenios, implica pasar por alto otras prescripciones contempladas por la propia reforma constitucional, como es que las bases de coordinación que deben prever las constituciones y leyes electorales locales tienen un carácter obligatorio, por lo que no están sujetas a solicitud alguna por parte del órgano electoral de la entidad federativa, como acontece con los convenios para que el IFE asuma la organización de una elección. De igual forma, el mismo carácter obligatorio de las bases de coordinación, en relación, con el carácter permanente de la supervisión y fiscalización de los recursos partidistas (ya que debe contemplarse en los estados y el Distrito Federal un financiamiento público para las actividades ordinarias permanentes), hace inviable que la firma eventual de un convenio para la organización de una elección determinada sea pauta o canon para la configuración de tales bases.

<sup>57</sup> Al menos esa es la lectura que quien esto escribe realiza de las disposiciones atinentes de la CPEUM, que no pudiera corresponder con otras, incluidas las realizadas durante el procedimiento de Reforma constitucional, como ciertamente lo pone de manifiesto la justificación expresada en el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Radio, Televisión y Cinematografía; y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, respecto del proyecto de decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Reforma Electoral. En dicho dictamen se manifiesta: “Se adiciona un inciso k) que, en correspondencia con lo propuesto en el artículo 41 consti-

tucional, dispone la no limitación de los órganos fiscalizadores de los partidos políticos por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. Para tal efecto, los órganos fiscalizadores del ámbito estatal deberán superar la limitación acudiendo al órgano federal competente en la misma materia”. Como se ve, existe una confusión, porque se identifica la centralización en un órgano técnico federal de las solicitudes de información respecto de las cuales opera en situaciones ordinarias los secretos fiscal, bancario o fiduciario, con las bases de coordinación en la fiscalización entre las diversas autoridades electorales, cuando es evidente que un modelo ideal de coordinación no puede agotarse en la centralización de dichos trámites.

Así parece haberlo advertido el legislador ordinario, que en el COFIPE de 2008 contempla en dos apartados normativos distintos, los convenios para intercambiar información financiera de los partidos políticos nacionales y los que permitirían que el IFE organice una elección estatal o municipal. Por un lado, el artículo 81, apartado 1, incisos P y Q, prevé como atribución de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, celebrar convenios de coordinación con las autoridades competentes en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en las entidades federativas, con la aprobación del CGIFE, así como prestar y recibir los apoyos establecidos en tales convenios. En tanto, el artículo 118, apartado 3, contempla:

“Conforme a lo que establezcan las constituciones y leyes electorales respectivas, a solicitud de las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para los efectos de lo dispuesto en el párrafo final de la Base V del artículo 41 de la Constitución, previa aprobación del consejo General, la Junta General Ejecutiva formulará los estudios en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el Instituto Federal Electoral asuma la organización de procesos electorales locales, formulando el proyecto de convenio correspondiente que, en su caso, deberá ser aprobado por el Consejo General con al menos seis meses de anticipación al inicio del proceso electoral local de que se trate.”

Como puede advertirse, fuera de la tramitación centralizada de las solicitudes de información que se dirijan a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la CNByV, y de los convenios que celebre la Unidad de Fiscalización con los órganos electorales estatales (y consiguientemente la ejecución de los apoyos recíprocos derivados de los convenios), ni la CPEUM, ni el COFIPE brindan mayores elementos de los contenidos mínimos de las bases de coordinación en materia de fiscalización de los recursos partidistas, ni en qué podrían consistir los apoyos.<sup>58</sup> En todo caso, consideramos que apuntaría en el sentido deseado por la reforma constitucional, la homologación de los registros contables de los ingresos y egresos, así como de las reglas generales de contabilidad y registro de operaciones a que estarían sujetos los partidos políticos, pues existiría un trato uniforme de la documentación reportada por los partidos y registrada y evaluada por las distintas autoridades, además de que esta uniformidad propendería al mejor cumplimiento por parte de los partidos en su obligación de rendir los informes respectivos.

---

<sup>58</sup> Tampoco brinda mecanismos de solución en aquellos casos en los cuales se presenten divergencias entre lo permitido, limitado o prohibido por el ámbito federal, con lo estatuido por alguna legislación estatal. Sobre el tema, *cfr.* las sentencias dictadas por la SSTEPJF en los juicios de revisión constitucional electoral con los números de expediente SUP-JRC-305/2003 y SUP-JRC-306/2003, en sesión pública de 11 de noviembre de 2003, en los cuales se analizó la contradicción existente entre la legislación federal y estatal, en lo relativo a la cantidad de financiamiento ordinario que un partido político nacional puede transferir hacia sus órganos estatales en el estado de Coahuila, pues en tanto que la primera no establecía límites, la segunda fijaba como tope el equivalente 75% del financiamiento ordinario que reciba el partido de que se trate en la entidad.

## II. El procedimiento de fiscalización ordinario

### Las diversas clases de informes

Desde la reforma constitucional en materia electoral de 1996, la CPEUM ordena al legislador establecer los procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de todos los recursos con que cuentan los partidos políticos, sin pronunciarse por modelo alguno. Se trata, pues, de una materia para la cual el legislador secundario goza en principio de un amplio margen para su configuración, que debe tener en consideración, de manera medular, lo mencionado en el primer apartado de este trabajo: la fiscalización no es una actividad gratuita u ociosa, sino que tiene como finalidad verificar el cumplimiento del régimen financiero a que están sujetos los partidos políticos (licitud de los ingresos, uso de los recursos para los fines constitucional y legalmente permitidos, y respeto a las limitaciones y prohibiciones establecidos en el ordenamiento). El andamiaje normativo debe ser el adecuado para la consecución de ese objetivo, por lo que es precisamente la satisfacción de éste lo que define el tipo de control o verificación que debe estatuirse, así como las instancias facultadas y los tiempos en los cuales debe llevarse a cabo.<sup>59</sup>

El instrumento de control ordinario (directo)<sup>60</sup> empleado en nuestro país desde 1993,<sup>61</sup> es la rendición de informes de los ingresos y de la aplicación de éstos, los cuales son verificados y constatados por la autoridad electoral, la cual también tiene a su alcance otros mecanismos de investigación y comprobación. En este aspecto, el COFIPE de 2008 presenta innovaciones de especial trascendencia, y que son el resultado de la aplicación del régimen precedente por más de una década, en la cual la fisonomía del sistema de fiscalización federal se condicionó en buena medida por la actividad reglamentaria del CGIFE y de los criterios jurisprudenciales y aislados de la SSTEPJF,<sup>62</sup> que en no pocas ocasiones mostraron las deficiencias del esquema legal, al ser sometido a las nuevas condiciones de la competencia política y del sistema de partidos. En el COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), los partidos políticos estaban compelidos a presentar sólo dos clases de informes: los anuales (que debían comprender la totalidad de los recursos ingresados al patrimonio partidista, así como su aplicación) y los de las campañas electorales (con los ingresos y gastos vinculados directamente con la obtención del sufragio popular en los comicios). A estos se incorporan, en el artículo 83 del código nuevo, los denominados informes trimestrales de avance de ejercicio y los informes de precampaña, de tal suerte que el elenco de informes que deben presentar los partidos políticos se encuentran listados, en el siguiente cuadro, en el cual se indican las características, modalidades y plazos respectivos en el siguiente cuadro.

<sup>59</sup> Como destaca Woldenberg: "... en esta materia difícilmente puede hablarse de modelos: las normas están determinadas por los objetivos que se persiguen". Woldenberg, José. "El financiamiento a la política" en Hernández, María del Pilar (coordinadora). *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas*. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Fundación de Derecho Público, Venezuela, Fundación Editorial Jurídica Venezolana, Hispamer, Nicaragua, PEMEX, Universidad Central de Chile, Universidad Externado de Colombia, Universidad de Lima, UNAM, México, 2002, p. 311.

<sup>60</sup> Se utiliza la terminología propuesta por Lujambio, Alonso. "La fiscalización de los gastos de los partidos políticos" en Nohlen, Dieter, Zovatto Daniel, Orozco Jesús y Thompson José (compiladores). *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, 2ª edición, IIDH, Universidad de Heidelberg, International Idea, TEPJF, IFE, FCE, México, 2007, p. 824.

<sup>61</sup> No se toma en consideración el informe que debían presentar los partidos políticos conforme el Código Federal Electoral de 1987, por las razones que ya han sido indicadas, ni la atribución genérica que concedía el texto original del COFIPE de 1990 al CGIFE para vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos nacionales se actuara con apego a la ley, por idéntica causa.

<sup>62</sup> Una visión general de las modificaciones reglamentarias desde 1996, la presenta Agís Bitar, Fernando. *Fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Una reflexión sobre la aplicación efectiva de las normas de fiscalización*, TEPJF, México, 2008, pp. 14 y ss. Para una recopilación de las tesis de jurisprudencia, *cf.* Sánchez Gómez, Narciso. *El financiamiento de los partidos políticos*, Porrúa, México, 2008, pp. 170 y ss.

Tipo de Informe	Objeto del informe	Plazos (A más tardar)
Trimestrales	Resultado de los ingresos y gastos ordinarios que los partidos hayan obtenido y realizado durante el periodo.	Dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del trimestre que corresponda.  Durante el año del proceso electoral federal se suspende la obligación de presentarlo.
Anuales	Resultado de los ingresos totales y gastos ordinarios que los partidos hayan realizado durante el ejercicio objeto del informe.	Dentro de los 60 días siguientes al último día de diciembre del año de ejercicio que se reporte
De precampaña	El origen y monto de los ingresos, así como los gastos realizados por los precandidatos de los partidos políticos nacionales.	A más tardar dentro de los 30 días siguientes al de la conclusión de la precampaña.
De campaña	Especificar los gastos que el partido político y el candidato hayan realizado en el ámbito territorial correspondiente	<b>a) Preliminar.</b> Al 30 de mayo del año de la elección, a más tardar dentro de los primeros quince días de junio del mismo año.  <b>b) Final.</b> Dentro de los 60 días siguientes al de la jornada electoral.

Los informes trimestrales tienen un carácter meramente informativo para la autoridad, no obstante, si de la revisión que efectúe la Unidad de Fiscalización se advierten anomalías, errores u omisiones, debe de cualquier forma notificárselas al partido a fin de que las subsane o realice las aclaraciones que estime conducentes, lo que revela que el propósito fundamental que están llamados a cumplir es la preparación del informe anual, y que los partidos estén en mejores condiciones para corregir oportunamente los errores, omisiones o deficiencias en sus registros contables, así como en la documentación soporte de sus operaciones financieras. Por su parte, a la autoridad le permitirá tener un mejor seguimiento de la actividad económica del partido, dado que mediará un menor lapso entre las operaciones que se reportan y el momento en que se lleva a cabo

la revisión “provisional” y, de ser necesario, tomar las medidas conducentes para remediar las desviaciones o incumplimientos que advierta, ya sea señalando al partido de lo constatado en la revisión o, en casos extraordinarios, mediante la apertura del procedimiento que corresponda.<sup>63</sup>

En suma, el diseño implementado por el COFIPE respecto de los informes trimestrales es el de una actuación administrativa de control de la actividad de los partidos, de carácter eminentemente preventiva, es decir, como exigencia del legislador a la autoridad administrativa para que interactúe con los administrados, con la finalidad de que se adopten medidas que puedan evitar las infracciones.<sup>64</sup>

Por su parte, la regulación de los *informes anuales* de los partidos, aquellos que comprenden todos los ingresos y los gastos ordinarios del ejercicio reportado, presenta como novedad que junto con dicho informe debe presentarse el estado consolidado de la situación patrimonial en la que los partidos expongan los activos, los pasivos y patrimonio en general, así

como un informe detallado de los bienes inmuebles de los que sea propietario el instituto político.<sup>65</sup> Además, los informes deben estar autorizados y firmados por un auditor externo, designado para tal efecto por cada partido político, lo que incorpora con carácter obligatorio un instrumento de control directo no contemplado en la normatividad anterior,<sup>66</sup> sin embargo, debe puntualizarse, por un lado, que la ley es omisa respecto a la consecuencia de no presentar el informe autorizado y firmado por el auditor externo,<sup>67</sup> y por otro, que la certificación del despacho de auditoría o contador público independiente coloca a los partidos en un contexto de mayor exigencia, pero no resulta determinante para la tarea fiscalizadora de la autoridad.<sup>68</sup>

La previsión de los informes de precampaña<sup>69</sup> es, sin duda alguna, consecuencia directa de la regulación que de las precampañas mismas realiza el propio COFIPE en el Capítulo Primero del Título Segundo del Libro Quinto, como respuesta a la exigencia ciudadana de transparentar los recursos con los cuales los aspirantes a obtener alguna candidatura despliegan

<sup>63</sup> Porque una cosa es que los informes trimestrales sólo tengan un carácter informativo para la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, lo que parece indicar que en ese momento no está en condiciones de determinar responsabilidad alguna a los partidos, ni de imponer sanciones, y otra muy distinta que permanezca impávida ante las irregularidades que advierta, que bien pudieren dar lugar a la apertura de algún procedimiento sancionatorio, especialmente si se trata de violaciones manifiestas y de carácter sustantivo, a la CPEUM o a la ley, que no sean susceptibles de ser corregidas en la presentación del informe anual, y que puedan alterar gravemente el funcionamiento del sistema de partidos o el desarrollo del próximo proceso electoral federal.

<sup>64</sup> “El principio represivo fundamental (o sea, el de que [el] objetivo real de la potestad sancionadora es no tener que sancionar) se traduce inevitablemente en otro no menos conocido: la sanción es la “última ratio” del estado, quien sólo debe acudir a ella cuando no se puedan utilizar otros medios más convincentes para lograr que los particulares cumplan las órdenes y las prohibiciones”. Nieto, Alejandro. *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005, p. 35. O como sostiene Rivero Ortega: “La esencia de la policía administrativa se encuentra en su carácter preventivo, pues el factor represivo no deja de ser un complemento –indispensable, eso sí– para hacer efectivo el control. El aspecto más importante de la policía administrativa es la comprobación, la observación del cumplimiento de lo legalmente establecido”. Rivero Ortega, Ricardo. *El estado vigilante*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 60.

<sup>65</sup> En el Reglamento que establece los Lineamientos, Formatos, Instructivos, Catálogo de Cuentas y Guía Contabilizadora apli-

cables a los Partidos Políticos Nacionales en el Registro de sus Ingresos y Egresos y en la Presentación de sus Informes, aprobado por el CGIFE en diciembre de 1998 (reformado con posterioridad en numerosas ocasiones), ya se preveían exigencias para contar con información fidedigna y ordenada de los activos y pasivos de los partidos.

<sup>66</sup> En opinión de Agíss Bitar, Fernando. *op. cit.*, p. 26, la certificación de algún despacho privado de auditoría o contador público independiente como condición indispensable antes de que la autoridad fiscalizadora realice la función, constituye un método de control directo.

<sup>67</sup> Es decir, no se prevé si la falta de la auditoría externa conducirá a la imposibilidad de revisar el informe, de si esta situación conduce a tener por no presentado el informe o de si se trata de una irregularidad subsanable durante la fase de revisión, etcétera. El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 8 de septiembre de 2008, no supera el silencio de la ley, pues se limita a agregar que no es necesario que el auditor externo certifique las modificaciones realizadas con motivo de los requerimientos formulados durante la revisión (artículo 18.2), y que el partido debe remitir junto con el informe, el documento con el cual acredite que el auditor externo se encuentra debidamente certificado por el Instituto Mexicano de Contadores Públicos (artículo 18.3).

<sup>68</sup> Lujambio, Alonso. *op. cit.*, p. 824.

<sup>69</sup> Entendida la precampaña como el conjunto de actos realizados por los partidos, sus militantes y los precandidatos a las candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados, conforme la noción ofrecida por el artículo 212, apartado 1 del COFIPE.



actos para publicitar su persona, perfil, trayectoria y méritos, así como para homogeneizar (al menos en su temporalidad) y fortalecer los procesos internos de selección de candidatos al seno de los partidos políticos, dado que en los últimos diez años se había presentado una creciente autopostulación por parte de los interesados, al margen de la estructura partidista, con el consecuente debilitamiento del sistema de partidos, en perjuicio de aquellos militantes y ciudadanos en general que, interesados en participar en el instituto político en el cual militan, no contaban con acceso a los recursos financieros necesarios para promocionar su imagen de forma efectiva.<sup>70</sup>

El diseño legal adoptado revela que en los informes de precampaña se amplía el espectro de los sujetos responsables de la rendición, pues si bien el artículo 83, apartado 1, inciso c), fracción I, del COFIPE indica que los partidos deben presentar dicho informe ante la Unidad de Fiscalización, a más tardar dentro de los 30 días posteriores a la conclusión

de los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, de lo previsto en los artículos 214, apartados 2 y 3, y 216, apartado 1, del mismo ordenamiento, se concluye que, en primera instancia, al precandidato corresponde la elaboración del informe de ingresos y gastos, quien lo debe entregar al órgano interno del partido competente a más tardar dentro de los 7 días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva. En el cumplimiento de esta obligación, el precandidato debe cumplir con los requisitos que determine el CGIFE, a propuesta de la Unidad de Fiscalización (artículo 214, apartado 2).<sup>71</sup> De tal suerte, en esta fase, la tarea de los partidos es la de instancia receptora y distribuidora de los informes elaborados por sus precandidatos, sin perjuicio de la obligación de los partidos de incluir en el informe anual los gastos efectuados con motivo de la realización de los procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos (artículos 83, apartado 1, inciso c), fracción III y 216, apartado 2). Cabe destacar que el artículo 216, apartado 5, ordena que deben emitirse reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y expedición de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos, que debe aprobar el CGIFE, a propuesta de la Unidad de Fiscalización.

La falta de presentación por parte del precandidato del informe de precampaña, dentro del plazo establecido, trae como consecuencia que el ciudadano de que se trate no pueda “ser registrado legalmente como candidato”, si es que obtuvo la mayoría de votos en la contienda interna o en la asamblea partidista. En los demás casos, es decir, respecto de los precandidatos que no obtuvieron la candidatura, el artículo 214, apartado 3, remite a las sanciones previstas en el Libro Séptimo del COFIPE, que comprenden la amonestación pública o la multa de hasta 5,000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (artículo 354, apartado 1, inciso c), fracciones I y II). Para estos efectos, los partidos tienen el deber de informar a la autoridad los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes.

<sup>70</sup> Con independencia de la valoración conjunta que merezca el sistema adoptado por el legislador mexicano para regular los actos proselitistas previos a la postulación de las candidaturas, lo cierto es que debe rechazarse la comparación propuesta por Andrea Sánchez: “protestar sobre la cantidad de recursos que un ciudadano común (eso es lo que es un aspirante a candidato o candidato) gasta en la promoción de su persona a nivel nacional, es como si un cantante desconocido, pero con afanes de grandeza –tenga o no talento– se quejara de que otro cantante dispone de apoyos económicos y propagandísticos (de medios) superiores a los suyos y por ende es más popular y vende más discos” (Andrea Sánchez, Francisco José de, “Las lagunas jurídicas en materia de financiamiento de precampañas políticas en México: las dos caras de la moneda” en Hernández, María del Pilar (coordinadora). *op. cit.*, p. 33). La contienda política, con miras al ejercicio del poder público, no resulta comparable con las disputas o celos del mundo artístico, o de alguna otra arena que sea socialmente visible o reconocible, pero irrelevante para la definición de las políticas públicas y los programas de gobierno. Es precisamente por el objetivo y la trascendencia en la cosa pública de la lucha política organizada, lo que justifica una intervención estatal razonable, objetiva y proporcionada para equilibrar las desigualdades de facto que indudablemente existen.

<sup>71</sup> El artículo 212, apartados 2 y 3, del COFIPE prevé qué debe entenderse por actos y propaganda de precampaña. Por su parte, el artículo 215 establece que dentro de los topes de gastos de precampaña se deben comprender los conceptos previstos en los incisos A al D del apartado 2 del artículo 229 del propio código (gastos de propaganda, los operativos de la precampaña, los correspondientes a diarios, revistas y otros medios impresos, así como los de producción de los mensajes para radio y televisión).



Por primera ocasión en la legislación federal, se prevén los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado, mismos que deben ser definidos por el CGIFE a más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, y que serán equivalentes al 20% del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate, en términos de lo dispuesto por el artículo 214, apartado 1, del COFIPE. Este es un dato relevante para la fiscalización que ahora debe efectuarse,<sup>72</sup> porque el apartado 4 del precepto indicado señala que los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña que les corresponda, serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido.<sup>73</sup>

La pérdida del derecho a ser registrado como candidato (o en su caso la cancelación del registro que ya se hubiere acordado), que se establece como consecuencia para el precandidato ganador que no presentó en tiempo el informe sobre los ingresos y gastos de su precampaña o que rebasó el respectivo tope de gastos de campaña, implica en su diseño normativo al menos dos dificultades.

La primera es de tipo procedimental y deriva de que, aparentemente, la declaratoria debe ser aplicada inmediatamente por el partido político, pues en términos del artículo 213, apartado 6, es competencia directa de éstos, a través del órgano partidista competente, “negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a este Código o a las normas que rijan el procedimiento interno”. De manera similar, en el apartado de sanciones del COFIPE, el artículo 354, apartado 1, inciso C, fracción II, al referirse a la pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, agrega: “Cuando el precandidato resulte electo en el proceso interno, el partido político no podrá registrarlo como candidato”. Con estas disposiciones queda claro que el partido está vinculado a adoptar la conducta que le ordena la ley; sin embargo, la pérdida del derecho a ser registrado o la cancelación del registro concedido implica un acto de privación<sup>74</sup> que, por mandato del artículo 14 constitucional, exige que la determinación sea precedida de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el cual se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad a la ocurrencia del hecho generador de la medida. Por tanto, debe rechazarse la posibilidad de que la medida se aplique “en automático”, esto es, sin que de manera previa se haya escuchado al probable infractor, pues se estaría conculcando un derecho fundamental consagrado en la Carta Magna. Dado que es menester que exista un procedimiento previo para que se pueda decretar la medida prevista en la norma, el siguiente paso es dilucidar cuál es precisamente dicho procedimiento que respete la garantía de audiencia.

Conforme al esquema que brinda el COFIPE, ordinariamente ese procedimiento es el derivado de la fiscalización de los recursos. Como se explicó, una vez que el partido recibe de los precandidatos los informes

<sup>72</sup> Con anterioridad, en diciembre de 2002, la autoridad electoral había emitido reglas para que los partidos políticos reportaran los ingresos y gastos realizados en sus procesos internos de selección de candidatos (Aggís Bitar, Fernando. *op. cit.*, p. 15). El 2 de junio de 2005, la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas acordó instruir al Secretario Técnico de la propia comisión, a efecto de que solicitara a los partidos políticos nacionales que presentaran informe detallado respecto de sus ingresos y egresos aplicados a los procesos internos de selección para la postulación de candidatos presidenciales. Posteriormente, la misma comisión dictó un acuerdo para establecer los criterios de interpretación de lo dispuesto en el reglamento aplicable (publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2006) y, finalmente, emitió los respectivos dictámenes consolidados y las propuestas de resolución al CGIFE, que los aprobó. En contra de las determinaciones se interpusieron diversos recursos de apelación.

<sup>73</sup> Lo que a final de cuentas no incide en el derecho del partido o coalición a postular candidatos, pues en caso de decretarse la pérdida de la candidatura, se conserva la prerrogativa a realizar las sustituciones que procedan. El COFIPE en estos casos no distingue si el derecho persiste en caso de que se demuestre que el instituto político es partícipe de la irregularidad cometida.

<sup>74</sup> Para los elementos definitorios del acto privativo, y su diferencia con los actos de mera molestia, *cf.* Rojas Caballero, Ariel Alberto. *Las garantías individuales en México*. Su interpretación por el Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, Porrúa, México, 2003, pp. 281 y ss.

de ingresos y gastos relativos a las precampañas, los debe presentar a la Unidad de Fiscalización,<sup>75</sup> con lo que se inicia el procedimiento de fiscalización, que más adelante se describe, que concluye con la elaboración de un dictamen “consolidado por cada partido político en el que, en su caso, se precisarán las irregularidades encontradas y se propondrán las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido” (artículo 216, apartado 4). Este procedimiento debería seguirse, incluso, en los casos en los cuales los precandidatos no presenten informe alguno, pues también en estos supuestos debe respetarse la garantía de audiencia, por lo que en ese sentido debe entenderse el deber de los partidos de presentar una relación de los precandidatos omisos, en la cual se deben incorporar los datos para su localización.

Sin embargo, existe también la posibilidad de que la falta de presentación del informe de precampaña o el rebase de topes de gastos de precampaña

se haga valer como hecho irregular por parte de los otros precandidatos, a fin de cuestionar el triunfo de presunto infractor, a través del medio de defensa que les conceda la normatividad interna del partido político o coalición<sup>76</sup> y, eventualmente, una vez agotada la cadena impugnativa ordinaria, a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

Este panorama permite advertir que podrán presentarse litigios en los cuales se planteen cuestiones inherentes a los ingresos de la precampaña y la aplicación de los mismos, de los cuales conocerían instancias diversas (órganos competentes de los partidos políticos y las salas del TEPJF) a la autoridad constitucionalmente prevista para fiscalizar las finanzas partidistas (Unidad de Fiscalización), y en tiempos igualmente diversos,<sup>77</sup> lo que abre la posibilidad de que, respecto del mismo asunto, puedan existir pronunciamientos contradictorios, en detrimento de la

---

<sup>75</sup> Cuando no se celebre un proceso interno de selección y el partido reconozca como candidato único a algún ciudadano o éste se proclame como tal, de acuerdo con el artículo 20.3 del Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales, el partido estará obligado a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano a partir de su registro o reconocimiento como candidato único y hasta la postulación de los candidatos a cargos de elección popular que haga el partido. El dispositivo también prevé que en los casos en los que un ciudadano por derecho propio, ya sea con recursos propios o ajenos, promueva su imagen con la intención de convertirse en candidato a cargo de elección popular y finalmente sea postulado por un partido, éste está obligado a presentar un informe de ingresos y gastos aplicados a la promoción de dicho ciudadano, a partir del inicio de sus actividades de promoción y hasta la postulación como candidato a cargo de elección popular que haga el partido, con independencia de los efectos relacionados con otras normas en materia electoral.

<sup>76</sup> Como expresamente lo reconoce el artículo 213, apartado 2, del COFIPE: “Los precandidatos podrán impugnar, ante el órgano interno competente, los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos, o sus integrantes, cuando de los mismos se desprenda la violación de las normas que rijan los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular. Cada partido emitirá un reglamento interno en el que se normarán los procedimientos y plazos para la resolución de tales controversias”. Al supuesto enunciado cabría agregar aquel otro en el que el órgano partidista competente determine no calificar como válida la elección interna en la cual se infringió alguna de las reglas señaladas, lo que podría dar inicio a la cadena impugnativa.

<sup>77</sup> Las decisiones que adopten los órganos competentes de cada partido podrán ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria, reconoce explícitamente el artículo 213, apartado 6, del COFIPE.

seguridad y certeza jurídicas que deben revestir los actos inherentes a la función electoral.<sup>78</sup>

La segunda cuestión a resaltar es la naturaleza que debe atribuírsele a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato (o en su caso la cancelación del registro que ya se hubiere acordado), que se establece como consecuencia para el precandidato ganador que no presentó en tiempo el informe sobre los ingresos y gastos de su precampaña o que rebasó el respectivo tope de gastos de campaña. Porque de considerarse que se trata de una sanción administrativa, como lo sugiere su previsión en el artículo 354, apartado 1, inciso C, fracción III, del COFIPE, y que la misma debe decretarse de manera ineludible siempre que no se presente en tiempo el informe o se rebase el tope de gastos de precampaña, con independencia de cualquier otra circunstancia, como indica la literalidad de los artículos 214, apartados 3 y 4, del COFIPE, habría terreno para cuestionar la constitucionalidad de los preceptos mencionados en último término (o de la interpretación que así lo considere).

Conforme con la jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el establecimiento de multas fijas es contrario a los artículos 22 y 31, fracción IV, de la CPEUM "por cuanto al aplicarse a to-

dos por igual, de manera invariable e inflexible, propicia excesos autoritarios y tratamiento desproporcionado a los particulares", de ahí que las leyes deban "contener las reglas adecuadas para que las autoridades impositoras tengan la posibilidad de fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, en fin, todas aquellas circunstancias que tiendan a individualizar dicha sanción".<sup>79</sup> Ciertamente, la jurisprudencia se refiere a multas, y no a sanciones en general, empero, la multa es a final de cuentas una especie de sanción de corte administrativo, y lo relevante en el criterio jurisprudencial, así como en el artículo 22 constitucional, si se interpreta en función de la eficacia y maximización de los derechos fundamentales, no es que se trate de una sanción pecuniaria, sino que sea fija e invariable y que, por lo mismo, impida al operador jurídico institucional tomar en cuenta todas las circunstancias de la infracción, para no imponer una sanción que resulte desproporcionada, situación que se produce siempre que se imponga una sanción única o exclusiva para determinado tipo de conducta, con exclusión de un mínimo y un máximo o de un catálogo de sanciones posibles, y no sólo cuando se trata de una multa.<sup>80</sup>

<sup>78</sup> Por el momento no es posible hacer un cómputo exacto, pero si se toma como ejemplo una elección intermedia (en la que sólo se renueven integrantes de la Cámara de Diputados), se tendría que tomar como punto de arranque la última semana de enero (artículo 211, apartado 2, inciso B, del COFIPE) para el inicio de las precampañas. Después, tendrían que computarse los 40 días a que se refiere ese precepto (suponiendo que ese periodo incluya la celebración de la jornada comicial interna o la asamblea respectiva, lo que no resulta del todo claro en la ley), para en seguida contabilizar los 30 días que se tienen para presentar los informes de precampaña ante la Unidad de Fiscalización, a partir de lo cual esta unidad tendría 60 días para la revisión (el artículo 216, apartado 5, prevé la posibilidad de que se adopten procedimientos más "expeditos", pero se antoja poco viable que en un plazo menor la autoridad pueda desarrollar una verdadera fiscalización, dado el ingente número de informes a verificar, que podría llegar fácilmente a más de 10 mil) y 20 días para la elaboración del dictamen. Una vez que se tiene el dictamen, éste junto con la propuesta de resolución, deben someterse a consideración del CGIFE dentro de los 3 días siguientes, lo que nos ofrece un panorama poco alentador, porque si se agotan los plazos legales señalados (que mal sumados son 153 días), el CGIFE se estaría pronunciando, en el mejor de los casos, unos cuantos días antes de la jornada electoral. La situación no variaría mucho en una elección en la que también se renueve la Cámara de Senadores y la Presidencia de la República, porque si bien en este supuesto las precampañas deben iniciar la

tercera semana de diciembre del año previo al de la elección, en lugar de los 153 serían 173 los días a considerar, esto es, casi medio año. Por el contrario, los recursos intrapartidistas deberían resolverse en forma definitiva, a más tardar 14 días después de la fecha de realización de la consulta o asamblea que haya adoptado la decisión sobre las candidaturas, es decir, alrededor de mediados o finales del mes de marzo, según el proceso electoral de que se trate.

<sup>79</sup> El criterio está contenido en la tesis P./J. 10/95, de rubro "MULTAS FIJAS. LAS LEYES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES", consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo II, Julio de 1995, p. 19. Baste recordar que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de 2 porciones normativas del artículo 354, fracciones II y III, inciso d), del COFIPE, precisamente porque preveían multas fijas (Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas en sesión pública de 8 de julio de 2008).

<sup>80</sup> La SSTEPJF, al resolver el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-218/2007, en sesión pública de 24 de agosto de 2007, aplicó el artículo 332, párrafo primero, fracción III, de la legislación electoral veracruzana, de estructura normativa similar a las disposiciones que aquí se han señalado, sin que efectuara pronunciamiento alguno sobre el tema. En ese entonces, cabe advertir, la SSTEPJF carecía, conforme jurisprudencia definida por la SCJN, de la atribución de inaplicar preceptos que resultaran inconstitucionales.

En relación con los informes de campaña, las novedades que presenta el COFIPE de 2008 se limitan a prever la obligación de que los partidos presenten un informe preliminar, con datos al 30 de mayo del año de los comicios, durante los primeros 15 días de junio del mismo año (artículo 83, apartado 1, inciso d), fracción II), y a variar el punto de partida para el cómputo de los 60 días con los cuales cuentan para presentarlos a la Unidad de Fiscalización, ya que ahora es a partir de que tiene verificativo la jornada electoral (artículo 83, apartado 1, inciso d), fracción III), cuando antes de la fecha de referencia era la conclusión de las campañas, lo que en realidad sólo produce una diferencia de apenas 3 días (artículo 237, apartado 3).

Tanto el COFIPE, como el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales,<sup>81</sup> omiten precisar la función de los informes preliminares que ahora deben presentar los partidos. Vaya, ni siquiera señalan, como sí se hace con los informes trimestrales, que tendrán únicamente carácter informativo para la autoridad, ni tampoco se admite la posibilidad de que la autoridad formule observaciones respecto de las omisiones, irregularidades o incorrecciones.<sup>82</sup> Se echa de menos que el legislador haya procurado vincular la fiscalización de las finanzas de las campañas electorales con la validez de la elección,<sup>83</sup> así como también vincular a los candidatos en la confección de los informes, como sí lo hizo en ambos aspectos, con todo y las deficiencias que puedan alegarse, respecto de las precampañas y los precandidatos.

En cambio, resulta destacable que en el artículo 35.1, inciso d), fracción I, del reglamento mencionado, se

establezca que la Unidad de Fiscalización hará públicos los señalados informes preliminares en el portal de internet del IFE, así como a través de los demás mecanismos que considere conveniente, aun cuando no se haya emitido el dictamen consolidado ni la resolución respectivos. De publicarse esta información con la oportunidad debida, como reconoce Zovatto, se fortalecen los mecanismos e instituciones de control y la rendición de cuentas por parte de los partidos políticos, pues al poner a disposición de los ciudadanos la información relativa a las finanzas partidistas, especialmente las atinentes a las campañas electorales, se abona a que el electorado esté mejor informado para la emisión de su sufragio.<sup>84</sup>

## El procedimiento de revisión de los informes

Señaladas las principales modificaciones adoptadas en el COFIPE respecto de los informes que deben presentar los partidos políticos (y los precandidatos a través de éstos), resta ahora hacer alguna mención de las innovaciones que presenta el procedimiento de revisión de dichos informes (con exclusión de los denominados trimestrales, como ya se hizo hincapié).

El procedimiento ordinario para la presentación y revisión de los informes que rinden los partidos políticos se encuentra actualmente regulado en el artículo 84 del COFIPE y, en general, presenta gran similitud con el desarrollado en su oportunidad por el artículo 49-A, apartado 2 del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), con la salvedad de que se han instrumentado

<sup>81</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el lunes 8 de septiembre de 2008. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2008, en sesión pública de 27 de agosto de 2008, confirmó, en la materia de impugnación, dicho reglamento.

<sup>82</sup> Cabe admitir, por supuesto, que si de la información que se contenga en los mencionados informes preliminares, la Unidad de Fiscalización advierte la existencia de alguna probable falta, tiene a su alcance la apertura de un procedimiento oficioso.

<sup>83</sup> En la reforma a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 1º de julio de 2008, no se efectuaron modificaciones sustanciales a las causas de nulidad de la

elección, para comprender, por ejemplo, el rebase de tope de gastos de campaña, como sí se hace en algunas legislaciones electorales de las entidades federativas.

<sup>84</sup> De esta forma queda en manos del electorado, la sociedad civil y los medios de prensa, la posibilidad de una sanción efectiva que promueva la buena conducta entre partidos y candidatos. La rendición de cuentas y la divulgación de la información se toman, en consecuencia, en dos de los recursos más efectivos para controlar los movimientos financieros de los partidos políticos y candidatos, y para evitar —o al menos reducir— los excesos en el financiamiento de las campañas y la influencia del dinero ilícito”. Zovatto, Daniel. “El financiamiento electoral: subvenciones y gastos” en Nohlen, Dieter, Zovatto, Daniel, Orozco, Jesús y Thompson, José (compiladores). *op. cit.*, p. 778.

mecanismos adicionales para “reforzar” la garantía de audiencia de los partidos. Por ello, es conveniente referirnos en primer término a ese esquema de la normatividad precedente, así como a los principales criterios judiciales, que pudieren servir de orientación para el nuevo régimen jurídico. En diversas ejecutorias, la SSTEPJF sostuvo que el procedimiento de revisión del anterior COFIPE garantiza la defensa de los partidos de manera previa a la imposición de la sanción, al comprender las siguientes fases fundamentales:<sup>85</sup>

1. El inicio del procedimiento dentro de un periodo específico (con la presentación del informe anual o de campaña, según fuere el caso).
2. La notificación al partido del hecho, acto u omisión del que derivara la posibilidad de afectación a alguno de sus derechos por parte de la autoridad.
3. Un plazo específico para que el partido realizara las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, con lo que se permitía al instituto político que fijara su postura sobre los hechos y el derecho.
4. La plena posibilidad para aportar las pruebas conducentes en beneficio de los intereses del partido, durante el transcurso del plazo recién mencionado.

Conforme este esquema, la garantía de audiencia se satisfacía con el agotamiento de las 4 fases del procedimiento de revisión de los informes, sin que existiera la posibilidad legal de hacer nuevo requerimiento, cuando después del primero, el partido político no cumplía cabalmente con los términos de éste y, por ende, se advertiera cumplimiento parcial, pues no existía precepto que autorizara tal proceder y, en cambio, la entonces Comisión de Fiscalización debía escrupulosamente apegarse a los términos previstos para cada fase del procedimiento.

También se sostuvo que de acuerdo con el procedimiento legal, la obligación de la Comisión de Fiscalización de comunicar los errores y omisiones en la presentación de la documentación comprobatoria de los ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, se agotaba al concluir la tercera etapa del procedimiento de revisión, es decir, la relacionada con la verificación documental atinente, sin que fuera válido que con posterioridad al cierre del periodo de verificación la citada comisión hiciera del conocimiento nuevamente del partido interesado diversas irregularidades u omisiones en las que incurrió derivadas del aparente cumplimiento a las solicitudes de aclaración o rectificación formuladas en esta etapa. Lo anterior, se dijo, porque de ser así se permitiría la posibilidad de que, fuera del periodo de revisión documental, al presentar la documentación respectiva, nuevamente se comunicaran irregularidades diversas a las originalmente notificadas, y así sucesivamente, con lo que se alterarían los plazos para la emisión del dictamen correspondiente, y consecuentemente se vulnerarían los principios de certeza y seguridad jurídicas.<sup>86</sup> De tal suerte, en este diseño legal y jurisprudencial, una de las probables causas por las cuales se transgrediría la garantía de audiencia durante el desahogo del procedimiento de revisión

<sup>85</sup> Al respecto, *cfr.* la jurisprudencia que lleva por rubro: “AUDIENCIA. ELEMENTOS QUE CONFIGURAN LA GARANTÍA DE, EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, DEL CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES”.

<sup>86</sup> Sobre el tema, resulta conveniente consultar la jurisprudencia siguiente: “GARANTÍA DE AUDIENCIA EN LA REVISIÓN DE LOS INFORMES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS, SE AGOTA AL CONCLUIR EL PLAZO DE SESENTA DÍAS PREVISTO EN EL ARTÍCULO 49-A, PÁRRAFO 2, INCISO A) DEL CÓDIGO ELECTORAL FEDERAL”. En el fondo, el principio subyacente en el criterio es el de la indisponibilidad, tanto para la autoridad como para los sujetos fiscalizados, de los plazos previstos en la ley, especialmente el destinado para las aclaraciones o rectificaciones, como se sostiene en la tesis relevante “INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. PLAZO DENTRO DEL CUAL DEBEN EFECTUARSE LAS ACLARACIONES O RECTIFICACIONES POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS O AGRUPACIONES POLÍTICAS QUE LOS PRESENTEN”. El nuevo COFIPE admite, en ciertos casos, la posibilidad de varios de los plazos previstos por la ley.



de los informes anuales de ingresos y egresos la constituiría la omisión, por parte de la autoridad fiscalizadora, de poner en conocimiento del partido informante de las omisiones o errores advertibles en esta fase, y a pesar de esta circunstancia, se impusiera una sanción por dicha irregularidad. Sobre la autoridad pesa, pues, un deber ineludible de verificar la documentación presentada y de comunicar las deficiencias existentes, a fin de que el partido estuviera en aptitud de corregir, aclarar o defenderse de la forma que más estimara conveniente respecto de la posición asumida por la autoridad.<sup>87</sup>

Pese a que en criterio de la SSTEPJF el procedimiento de fiscalización ordinario previsto en el COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), cumplía con los extremos constitucionales exigibles para satisfacer la garantía de audiencia, fue recurrente que, año con año, se presentara como causa de litigio la imposición de sanciones por defectos o inconsistencias advertidos por la autoridad durante la fase de revisión, notificados a los partidos, pero a final de cuentas no subsanados a cabalidad a juicio del ente fiscalizador. Por lo mismo, no sorprende que en la nueva articulación contenida en el artículo 84 del COFIPE de 2008, la principal diferencia estribe en el establecimiento a cargo de la Unidad de Fiscalización para informar al partido si las aclaraciones o rectificaciones solicitadas por la autoridad, con motivo de las deficiencias u omisiones técnicas advertidas por ésta durante la revisión de los informes y su documentación soporte, han quedado subsanadas, y de no ser así, debe la unidad conceder un nuevo plazo “improrrogable”, ahora de 5 días en lugar de los 10 del primer requerimiento, para que los subsane. Asimismo

la unidad debe informar al partido del resultado, antes del vencimiento del plazo de 60 o 120 días establecido para la revisión o, en su caso, del concedido para la rectificación de los errores u omisiones.

De tal suerte, el procedimiento ordinario de revisión de los informes del COFIPE de 2008 es el siguiente:

1. **Revisión de informes.** A partir de la recepción de los informes, la Unidad de Fiscalización cuenta con 60 días para revisar los informes anuales y de precampaña, mientras que para los de campaña el plazo asciende a 120 días. En este punto no hay variación con los plazos previstos en el código abrogado, como también permanece inalterada la potestad de la autoridad para solicitar a los órganos responsables del financiamiento de cada partido político, en cualquier momento, la documentación necesaria para comprobar la veracidad de lo reportado en los informes.<sup>88</sup>
2. **Periodo de errores y omisiones.** Si durante la etapa de revisión, la unidad detecta errores y omisiones técnicas, debe notificarlo al partido para que, en un plazo de 10 días contados a partir de la notificación, presente las aclaraciones o rectificaciones que estime pertinentes.
3. **2º periodo de aclaración.** Luego de que la unidad analice la documentación presentada por el partido político para aclarar o subsanar las deficiencias advertidas por la autoridad, ésta debe notificar al partido si su respuesta subsana los errores, a fin de que, en el caso de que no sea

<sup>87</sup> En este sentido está el criterio recogido en la tesis relevante “INFORMES DE INGRESOS Y GASTOS. ES ILEGAL LA SANCIÓN POR IRREGULARIDADES EN ÉSTOS, CUANDO LA AUTORIDAD FISCALIZADORA OMITIÓ REQUERIR AL PARTIDO POLÍTICO”.

<sup>88</sup> En este punto debe recordarse lo señalado respecto de los informes de precampaña, que si bien son presentados por los partidos, de acuerdo con el artículo 214, apartado 2 del COFIPE vincula a los precandidatos para la confección de dichos informes. En el capítulo destinado a regular las precampañas no se prevé de manera explícita alguna variación respecto de los sujetos a los cuales la Unidad de Fiscalización debe dirigir sus solicitudes o requerimientos, lo que hace suponer que dichos requerimientos deben dirigirse igualmente a los partidos, sin embargo, como de advertirse irregularidades o defectos pudieren llegar a derivarse sanciones a los precandidatos, probablemente la autoridad deba instaurar mecanismos, al amparo de lo previsto en el artículo 216, apartado 5, para respetar la garantía de audiencia a todo aquel que pueda sufrir un perjuicio con el dictado de la resolución. En relación con la facultad de la autoridad para requerir información, téngase en consideración que la SSTEPJF ha sostenido que la información complementaria que se solicite respecto de los diversos apartados de los informes de ingresos y egresos o documentación comprobatoria de cualquier otro aspecto vinculado a los mismos, servirá para comprobar las operaciones reportadas, mas no para enmendar el incumplimiento de acreditar sus ingresos y egresos, como se detalla en la tesis relevante con el rubro: “INFORMES ANUALES. LA POTESTAD DE LA AUTORIDAD DE SOLICITAR A TERCEROS CONFIRMAR O RATIFICAR LAS OPERACIONES REPORTADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS, NO TIENE POR OBJETO ENMENDAR EL INCUMPLIMIENTO DE ACREDITAR SUS INGRESOS Y EGRESOS”.

así, dentro del término de 5 días presente nueva documentación y corrija las deficiencias.<sup>89</sup> A cuyo efecto también deberá informar antes del vencimiento del plazo para la elaboración del dictamen o, de ser el caso, del concedido para la rectificación de los errores u omisiones.

4. **Elaboración del dictamen y presentación al Consejo General.** Vencido el plazo para la revisión, así como para el periodo para subsanar errores y omisiones, la unidad cuenta con 20 días para elaborar el dictamen consolidado, el cual deberá presentar al CGIFE, junto con el proyecto de resolución que también debe elaborar la Unidad de Fiscalización, dentro de los 3 días siguientes a su conclusión, a fin de que, en su caso, se impongan las sanciones correspondientes.

En la nueva normatividad permanecen inalterados los elementos esenciales del dictamen consolidado, la habilitación para que los partidos políticos impugnen el dictamen consolidado de la Unidad de Fiscalización y la resolución que emita el CGIFE, y las obligaciones de éste de remitir a la SSTEPJF el o los recursos que, en su caso, se interpongan (junto con el dictamen y resolución reclamados), así como de ordenar la publicación en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen consolidado, una vez agotado el plazo para la presentación de los recursos, o hasta que se dicte la resolución de los medios de impugnación, de haberse presentado (en cuyo supuesto debe igualmente ordenar la publicación de la

sentencia respectiva). En cambio, ahora se ordena de manera expresa al CGIFE, publicar en la página de internet del instituto, el dictamen y, de existir, las resoluciones emitidas por la SSTEPJF, situación que si bien viene haciéndose desde hace ya varios años, en el COFIPE abrogado sólo se preveía que el IFE adoptara los mecanismos que estimara convenientes para la difusión pública del dictamen y de las sentencias judiciales relacionadas con el mismo, así como la publicación de los informes anuales de los partidos en la Gaceta del IFE.

El artículo 85 del COFIPE de 2008 contiene una norma, mediante la cual se incorpora la posibilidad de variar los plazos para la revisión de los informes que deben presentar los partidos políticos, lo cual constituye, en cierta forma, la respuesta del legislador al criterio asumido por la SSTEPJF, respecto a que los tiempos legales para que tenga verificativo el procedimiento de fiscalizador no pueden en modo alguno alterarse por los entes fiscalizados ni por la autoridad electoral, que deben regir su actuación conforme con el principio de legalidad, máxime si se trata de disposiciones de orden público.<sup>90</sup> En los hechos, el IFE enfrentó serias dificultades durante los más de diez años de vigencia del régimen de fiscalización ordinaria, no sólo por los plazos breves en los cuales debía desahogar el procedimiento respectivo, sino también por la creciente complejidad que fue caracterizando las finanzas de los partidos, a lo que había que agregar la carencia de atribuciones fundamentales para ejercer a plenitud esta labor. Con la revisión de los informes correspon-

<sup>89</sup> Por supuesto, así como en la primera solicitud por la cual se pida al partido que aclare o subsane algún punto del informe o de la documentación que lo acompañe o deba acompañar, deben expresarse los fundamentos y motivos respectivos, cuando la Unidad de Fiscalización estime que lo entregado por el partido no subsana ni aclara, debe expresar los argumentos que la conducen a concluir en tal sentido, apoyando su parecer en los preceptos legales aplicables. No se trata, pues, de que la autoridad simplemente le informe al partido que lo solicitado ha quedado insatisfecho.

<sup>90</sup> Son múltiples las ejecutorias sobre el particular, tanto en la integración primigenia de la SSTEPJF como en la actual, según se puede observar, con carácter ejemplificativo, en el criterio contenido en la tesis relevante indicada al final de la nota de pie número 86, así como lo sostenido en el SUP-RAP-90/2007 y su acumulado SUP-RAP-87/2007, resueltos en sesión pública de 6 de febrero de 2008, que en la parte que interesa dice: "En efecto, como claramente se advierte de las disposiciones que

regulan la rendición del informe anual de gastos de los partidos políticos nacionales, se contemplan expresamente los plazos en que dichos institutos políticos deben presentar su respectivo informe, así como el término con que la Comisión de Fiscalización cuenta para realizar la revisión de los mismos, y también la obligación que tiene dicha comisión de hacer del conocimiento de los partidos políticos la existencia de errores u omisiones técnicas, así como el plazo en que los partidos deben dar cumplimiento a los requerimientos o presentar las aclaraciones que, en su caso, les sean solicitadas. Tales obligaciones y plazos, al constituir reglas de acción previstas en la legislación electoral entonces vigente, no pueden dejar de observarse o alterarse a voluntad del partido político o de la autoridad electoral, pues ello atentaría contra el principio de legalidad a que debe sujetarse el actuar de toda autoridad, máxime que dichas normas son de orden público y su cumplimiento no queda al arbitrio de la autoridad o de partidos políticos o agrupaciones".



dientes a las campañas electorales del proceso electoral federal de 2005 y 2006 hizo crisis esta situación, pues el CGIFE determinó ordenar la apertura de diversos procedimientos oficiosos para “transparentar el origen y aplicación de los recursos relativos a 281 mil 026 spots de radio y televisión que no fueron acreditados adecuadamente por los partidos políticos y coaliciones durante la campaña electoral de 2006”.<sup>91</sup>

Con esta decisión, en realidad, lo que sucedió fue que la autoridad electoral no se pronunció sobre la totalidad de las cuestiones motivo de la rendición de cuentas de ese proceso electoral. Para sustentar esa resolución señaló de manera enfática que en esta clase de procedimientos de revisión de los informes se deben respetar los plazos legales, tanto por la autoridad electoral, como por los partidos políticos, y que esto, en ocasiones, le “impide (a la autoridad) desplegar sus atribuciones de investigaciones exhaustivas para conocer la veracidad de lo informado, como en el presente asunto”. A la postre, la SSTEPJF concluyó que fue ilegal el actuar del CGIFE, pues la posibilidad de instaurar procedimientos oficiosos “no la eximen de resolver en definitiva la fase correspondiente a las faltas contables detectadas en la revisión de los informes, respecto de la comprobación de gastos”,<sup>92</sup> obviamente, dentro de los plazos fijados por la ley para tal efecto.

A fin de evitar en lo sucesivo situaciones como la descrita, en la actualidad el COFIPE admite que, en casos de excepción, y previo acuerdo del consejo General, la Unidad de Fiscalización pueda “abrir” procesos extraordinarios de fiscalización, con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84. A las dos condiciones ya indicadas (que se trate de un caso de excepción —lo que implica que se esgriman circunstancias extraordinarias que justifiquen la imposibilidad de efectuar la labor de fiscalización en los plazos concedidos por la ley— y que previamente lo autorice el CGIFE), en el dispositivo se incorpora una más: que los procesos extraordinarios queden concluidos en un plazo máximo de 6 meses, a no ser que el CGIFE autorice, por causa justificada (una vez más la autoridad tendría que motivar suficientemente cuál es esa causa), la ampliación del plazo.<sup>93</sup> De manera innecesaria, en virtud del principio constitucional recogido en el artículo 41, base VI de la CPEUM, la parte final del artículo 85 indica que los acuerdos que sobre el particular adopte el CGIFE podrán ser recurridos ante la SSTEPJF.

El Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos Nacionales agrega a lo establecido por el COFIPE, lo siguiente: a) La determinación de abrir procesos extraordinarios de fiscalización puede realizarse respecto de uno, varios o la totalidad de los partidos políticos (artículo 22.1); b) la Unidad de Fiscalización debe notificar a los partidos mediante oficio la determinación de iniciar procesos extraordinarios de fiscalización, señalando el tipo de informe que será objeto de revisión, el o rubros sujetos a revisión, los hechos o circunstancias que motiven la solicitud de los informes, los plazos de presentación y revisión de los informes, y el plazo para la elaboración del dictamen respectivo (artículo

---

<sup>91</sup> Boletín de prensa número 058, de 22 de mayo de 2007, consultable en la página electrónica del IFE ([www.ife.org.mx](http://www.ife.org.mx)).

<sup>92</sup> “En otras palabras, las cuestiones derivadas de la falta de comprobación de los asientos contables en la rendición de los informes, constituyen conductas sancionables porque impiden conocer a la autoridad el destino de los recursos, en el momento oportuno”. Ambas consideraciones se encuentran, entre otras, en las sentencias dictadas en los recursos de apelación números SUP-RAP-46/2007 y SUP-RAP-48/2007, resueltos en sesiones públicas celebradas el 23 de noviembre de 2007 y 12 de diciembre de 2007, respectivamente.

<sup>93</sup> En este último caso, la ley ya no indica cuál sería el límite temporal por el que se autorizaría la ampliación del plazo, lo que potencialmente podría traer aparejada la problemática de que prolonguen indefinidamente, en detrimento del principio constitucional de certeza, y del ambiente político, sobre todo si está próximo el inicio de un proceso electoral.

22.2)<sup>94</sup> y c) la presentación de los informes debe hacerse en los formatos incluidos en el propio reglamento, y conforme a las reglas establecidas en éste para la presentación, revisión y dictamen de los informes anuales, de precampaña y de campaña, según fuere el caso, salvo lo relativo a los plazos correspondientes (artículo 22.3).

Además de lo señalado en el artículo 85 del COFIPE, también debe recordarse que el artículo 216, apartados 4 y 5, prevé la posibilidad de que la Unidad de Fiscalización proponga al CGIFE, que determine reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos, a efecto de que se presente un dictamen consolidado por cada partido político en el que, de ser la hipótesis, se especifiquen las irregularidades encontradas y se propongan las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido. El supuesto contenido en esta disposición difiere del que regula los procedimientos extraordinarios, por cuanto aquí no se busca la ampliación de los plazos para la realización de la actividad fiscalizadora, extremo que, además, sería jurídicamente cuestionable, porque implicaría que la autoridad se pronuncie sobre los recursos obtenidos y aplicados por los precandidatos, con posterioridad a la celebración de la jornada electoral, lo que se traduciría en la ineficacia del sistema de control y vigilancia, y la sistemática ofrecida por el legislador es que esto ocurra antes, porque de lo contrario las posibles sanciones para quienes no presentaron informes o cometieron alguna otra irregularidad (como rebasar el tope de gastos fijado por el CGIFE), tendrían un carácter virtual o anecdótico. Efectivamente, la intención es que se abrevien en lo posible, para que la autoridad esté en aptitud de determinar lo conducente lo antes posible, y de esta forma brindar certeza a los comicios.<sup>95</sup>

---

<sup>94</sup> Aun cuando el reglamento prevé que la Unidad de Fiscalización debe notificar a los partidos la determinación de abrir procesos extraordinarios de fiscalización, así como los aspectos medulares sobre los que versarán, no debe perderse de vista que, al menos en nuestra opinión, se trata de aspectos que previamente debió haber autorizado el CGIFE, por lo que operará la notificación automática para los representantes partidistas presentes en la sesión en que se hubiere dictado el acuerdo respectivo, en término del artículo 30, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, si se reúnen los extremos a que se refiere la jurisprudencia "NOTIFICACIÓN AUTOMÁTICA. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ".

<sup>95</sup> Véase lo expresado en la nota de pie de página número 78.

### III. Los instrumentos de investigación: las quejas y los procedimientos oficiosos

Las atribuciones de control y vigilancia del IFE respecto de las finanzas de los partidos políticos (y, en general, de los demás entes sujetos a fiscalización en términos de ley) no se agotan con la revisión de los diversos informes que los partidos políticos, dado que dicha revisión tiene como base la información proporcionada por los entes sujetos a supervisión, y no es de esperarse que en las operaciones que reporten incluyan aquellas que, de manera abierta, constituyen infracciones a la ley. Como dice Lujambio: “Nadie en su sano juicio debe esperar que la autoridad electoral detecte irregularidades ligadas a estas normas (que prohíben recursos provenientes consideradas de ciertas fuentes) con su instrumento rutinario de control, que es la auditoría. Aquí la posibilidad de iniciar investigaciones con poderosos instrumentos legales, a partir de denuncias de fuente conocida o anónima, son centrales para la aplicación efectiva de la ley (o enforcement)”.<sup>96</sup>

El COFIPE de 2008, al igual que su antecesor, reconoce la potestad de todo partido político para solicitar al CGIFE para que se investiguen las actividades de otros partidos cuando incumplan sus obligaciones de manera grave o sistemática (artículo 40), así como también el deber del máximo órgano de dirección para vigilar, in genere, que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a la normatividad y cumplan con sus obligaciones y, de manera específica, que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos, se actúe con apego al propio código y demás reglamentos que se expidan (artículo 118, apartado 1, incisos H e I). A partir de estas facultades<sup>97</sup> es que se han articulado los mecanismos de investigación por parte del IFE, cuando éste tiene conocimiento de algún acto o hecho que pueda resultar contrario a los postulados constitucionales y legales, con independencia de si es con motivo de la presentación de alguna queja o denuncia, o si lo advierte alguno de los órganos de la autoridad durante el ejercicio de sus atribuciones (estén o no relacionadas con la fiscalización de los recursos partidistas).

#### El procedimiento en materia de quejas

A diferencia del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), el nuevo código prevé ya un procedimiento específico para el desahogo de las quejas relacionadas con los ingresos o aplicación de los recursos de los partidos políticos. En efecto, con anterioridad a la expedición del cuerpo legal hoy vigente, el desarrollo de los procedimientos de investigación fue sustancialmente de carácter reglamentario y jurisprudencial, a partir

<sup>96</sup> Lujambio, Alonso, *op. cit.*, p. 832.

<sup>97</sup> Y, por supuesto, de las previsiones específicas que la ley confiere a los órganos del IFE encargados de supervisar directamente las finanzas de los partidos, para someter a consideración del CGIFE las propuestas respectivas (antes la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas y, hoy en día, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos).

de algunas disposiciones de carácter sustantivo, normalmente de tipo genérico en cuanto a su descripción normativa, referida a las atribuciones de la autoridad para controlar o vigilar las finanzas de los institutos políticos, así como a las previsiones relacionadas con el deber de los partidos de cumplir con la ley y de las sanciones aplicables en caso de incumplimiento a dicho deber, y las de carácter procedimental.<sup>98</sup>

La instrucción de los procedimientos administrativos señalados corre a cargo de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, así como la elaboración del correspondiente proyecto de resolución en el cual, de así considerarse, se proponga al CGIFE la imposición de las sanciones que procedan (artículos 81, apartado 1, inciso o), y 372, apartado 2 del COFIPE). Para tales efectos, la unidad puede solicitar la colaboración de la Secretaría del CG (es decir, del Secretario Ejecutivo del IFE) y, a través de ésta, de los órganos desconcentrados del IFE. El procedimiento está regulado en el Libro Séptimo, Título Primero, Capítulo Quinto, denominado “Del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos”, el cual comprende del artículo 372 al 378. De tal suerte, en términos generales, la cadena de actuaciones que en ese capítulo se regula es el procedimiento administrativo que se inicia a partir de la presentación de una denuncia o queja por escrito, por parte de cualquier individuo, por presuntas violaciones a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas.

El artículo 372, apartado 4 del COFIPE prevé que, a falta de disposición expresa en el capítulo que regula los procedimientos con motivo de las quejas relacionadas con las finanzas partidistas, son de aplicación supletoria, en lo conducente, las reglas de sustanciación y resolución contenidas en los capítulos relativos a las disposiciones generales del procedimiento sancionador (Capítulo Segundo) y a las del procedimiento sancionador ordinario (Capítulo Tercero), así como a las de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Las particularidades esenciales que presenta la ley respecto de este procedimiento son las siguientes:

1. Las quejas deben presentarse por escrito en el cual conste la firma autógrafa del denunciante,<sup>99</sup>

<sup>98</sup> Véase el contenido de la tesis relevante “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN EL MANEJO DE SUS RECURSOS. SE APEGA A LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES DE CERTEZA Y LEGALIDAD”. Por cuanto hace al procedimiento, recuérdese que el COFIPE abrogado contenía un procedimiento sancionatorio único, desarrollado en el artículo 270, para todos aquellos casos en los cuales el IFE conociera de las irregularidades en que hubiera incurrido un partido político. Dicho procedimiento único era aplicado por órganos distintos del IFE, dependiendo de la materia de la infracción que motivara la apertura de la causa (lo que dio, en la práctica, las llamadas quejas genéricas, para diferenciarlas de las relacionadas con el origen o aplicación de los recursos partidistas).

<sup>99</sup> El legislador adopta el criterio de que, en principio, no es válida la presentación de quejas o denuncias anónimas, en congruencia con algunas ejecutorias dictadas por la SSTEPJF, por ponerse en riesgo las garantías del denunciado, quien requiere para su adecuada defensa conocer la identidad de quien lo acusa y su posición con los hechos. En este sentido, la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-8/2007, que en uno de sus párrafos dice: “En la sentencia recaída al expediente SUP-RAP-098/2003, esta Sala Superior señaló que, en efecto, todo acto de autoridad debe estar apoyado en una causa legal, que justifique la molestia que se pueda causar en los bienes jurídicos de los gobernados, lo cual parte de la premisa fundamental de que el poder estatal debe respetar los derechos fundamentales de los individuos; en ese sentido, no puede estimarse que los actos de afectación que se funden en hechos narrados en forma anónima tengan ese carácter, porque tal situación dificulta considerablemente la defensa del gobernado a quien se atribuyen, pues en ese caso, desconocería la identidad del acusador y su vinculación con los hechos, lo que le impediría o, cuando menos, le dificultaría controvertir la versión y las circunstancias de modo, tiempo y lugar descritas por un denunciante desconocido”. Sin embargo, en la propia ejecutoria se sostiene que si la denuncia, a pesar de su carácter anónimo, aporta elementos objetivos que le permitan, con base en la información con la que cuente, abrir un procedimiento oficiosamente, entonces así debe proceder la autoridad: “Lo anterior no significa que si, en un caso, la autoridad sancionadora recibe noticias de fuente anónima sobre la existencia de un hecho ilícito, y las puede corroborar con los elementos que tenga a su disposición en ejercicio de sus funciones, tal autoridad se encuentre impedida para iniciar un procedimiento sancionatorio por esos hechos, si se encuentra esta posibilidad en sus atribuciones o de constituirse en denunciante directo ante la autoridad que corresponda, pero estas actuaciones no estuvieran determinadas en razón de la denuncia anónima recibida sino por el conocimiento propio de hechos que puedan resultar ilícitos, y con base en las pruebas o elementos con que haya podido obtener la autoridad que leyó el texto anónimo, sin causar molestias al inculcado o a terceros”.

el domicilio para oír y recibir notificaciones, y se expongan la narración de los hechos que la motivan. Según la ley, deben aportarse los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante y, en el caso de las denuncias presentadas por partidos y agrupaciones políticas nacionales, también debe anexarse el documento con el que se acredite la personería (artículos 374 y 375, apartado 1).<sup>100</sup> En este punto se advierte un régimen más estricto que el contemplado para el procedimiento ordinario sancionador ordinario, que prevé la posibilidad de que la queja se presente por escrito, en forma oral o por medios de comunicación electrónicos (en los dos últimos supuestos en el COFIPE se ordena a la autoridad sustanciadora el levantamiento de un acta y la emisión de un requerimiento al quejoso para la ratificación de la denuncia, con el apercibimiento de que, de no comparecer en el plazo de 3 días concedidos, se tendrá por no formulada la denuncia).<sup>101</sup>

2. La presentación de dichas quejas debe efectuarse dentro de los 3 años siguientes a la publicación, en el *Diario Oficial de la Federación*, del dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian (artículo 375, apartado 2).<sup>102</sup> Esta disposición es de vital importancia, porque contempla un plazo para que la autoridad esté en aptitud de iniciar sus atribuciones de control y

vigilancia con motivo de la presentación de las quejas o denuncias en materia de financiamiento y gasto de los partidos políticos, anteriormente no recogido en la ley, pero que, en virtud de un criterio sustentado por la SSTEPJF, se había establecido un periodo de cinco años para que las finanzas de los partidos pudieran ser revisadas de nueva cuenta, plazo que se vinculó con el tiempo que, conforme a la normatividad reglamentaria en ese entonces vigente, señalaba como obligatorio para que los partidos conservaran su documentación financiera.<sup>103</sup> La potestad sancionadora de la autoridad no puede permanecer abierta indefinidamente en el tiempo, porque implica la posibilidad de ser objeto de una sanción en cualquier momento, en detrimento real o eventual de su ámbito de libertad. La SSTEPJF ha sostenido en casos en los cuales también se plantea el ejercicio de una potestad sancionadora, que a fin de procurar que se garantice la seguridad jurídica de los individuos, y con ello defender los derechos fundamentales base del orden constitucional, no es factible aceptar que recaiga sobre una persona de forma indefinida la posibilidad de ser sancionada por alguna autoridad.<sup>104</sup>

3. Las quejas pueden presentarse ante la Secretaría del CGIFE (en cuyo caso las turnará esta instancia a la Unidad de Fiscalización de forma inmediata) o ante los órganos desconcentrados del IFE, que deben remitirlas dentro de las 24 horas siguientes a la recepción al Secretario Ejecutivo, para que éste: a) La remita de inmediato a la unidad, y b) Notifique a la representación del partido denunciante ante el CGIFE, con copia del escrito de queja (artículo 373). Cuando el titular de la Unidad de Fiscalización reciba los escritos de queja, debe registrarlos y comunicarlo al Secretario del CGIFE (artículo 372, apartado 1).
4. Son causas de improcedencia de las quejas, lo que provoca su desechamiento de plano, las siguientes: a) Si los hechos narrados resultan notoriamente frívolos o inverosímiles, o si siendo ciertos, carecen de sanción legal; b) Si la queja no contiene narración de hechos o es presentada una vez transcurridos tres años de la publica-

<sup>100</sup> Con carácter ilustrativo, véase la jurisprudencia surgida en el régimen normativo precedente, que lleva por rubro: "QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA".

<sup>101</sup> Según lo establece el artículo 362, apartados 2 y 4 del COFIPE.

<sup>102</sup> En principio, este periodo no debe confundirse con el previsto en el artículo 361, apartado 2, del COFIPE, que establece un término de 5 años para que prescriba la facultad de la autoridad para fincar responsabilidades.

<sup>103</sup> El criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-012/99, en sesión pública celebrada el 30 de junio de 1999.

<sup>104</sup> Por ejemplo, cfr. la sentencia dictada en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-480/2004, en sesión pública del 27/01/05



ción del dictamen respectivo en el *Diario Oficial de la Federación*; c) Cuando a la queja no se acompañe elemento probatorio alguno, aun con valor indiciario, que respalde los hechos denunciados, o d) Si por cualquier otro motivo la queja resultara notoriamente improcedente (artículo 376, apartado 2).

5. El desechamiento de la queja no prejuzga sobre el fondo del asunto y, por ende, no impide que la Unidad de Fiscalización pueda ejercer sus atribuciones legales (artículo 376, apartado 3).
6. Si la queja cumple con los requisitos formales y no resulta improcedente, el titular de la unidad debe emplazar al partido denunciado respecto del inicio del procedimiento, con copia del escrito de queja y los elementos de convicción que, en su caso, se hayan adjuntado a aquella.
7. Durante la sustanciación de la queja, a fin de integrar debidamente el expediente respectivo, lo que incluye la obtención de las probanzas que se estimen oportunas, el titular de la Unidad de Fiscalización puede: a) Solicitar al Secretario Ejecutivo del IFE que instruya a los órganos ejecutivos, centrales y desconcentrados, para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben pruebas; b) Solicitar al mismo secretario,<sup>105</sup> que requiera a las autoridades competentes para que entreguen las pruebas que obren en su poder, o para que le permitan obtener la información que se encuentre reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario;<sup>106</sup> c) Requerir a los particulares, personas físicas y morales, para que le proporcionen la información y documentos necesarios para la investigación; d) Ordenar que se realicen las verificaciones a que haya lugar cuando las quejas se relacionen con la revisión de informes anuales o de campaña que estén en curso, y e) Solicitar al partido denunciado un informe detallado y requerirle la entrega de documentación e información que juzgue necesaria (artículo 376, apartados 4 a 8).<sup>107</sup>
8. Agotada la fase de investigación, comprendida durante el periodo de instrucción de la queja, el titular de la Unidad de Fiscalización debe emplazar al partido denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integran al

<sup>105</sup> En este apartado del COFIPE se habla de que el titular de la Unidad de Fiscalización solicitará al Secretario Ejecutivo que requiera a las autoridades competentes, mientras que los requerimientos a los particulares los hace de manera directa, es decir, sin intervención del Secretario Ejecutivo. De manera opuesta a este esquema, el artículo 81, apartado 1, inciso s) del propio código contempla como facultad del titular de la Unidad de Fiscalización: "Requerir de las personas, físicas o morales, pública o privadas, en relación con las operaciones que realicen los partidos políticos, la información necesaria para el cumplimiento de sus tareas, respetando en todo momento las garantías de requerido...". Indudablemente, es la disposición recién transcrita la que más se adecua al modelo de autonomía en su funcionamiento que la CPEUM le concede a la mencionada unidad. Así parece haberlo entendido el CGIFE cuando en el artículo 23, párrafo 2, del Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, establece que, a propuesta del Director de Quejas, la Unidad de Fiscalización podrá requerir información y documentación de manera directa o a través del Secretario del CGIFE.

<sup>106</sup> En estos casos, el COFIPE ordena que se establezcan las medidas para el resguardo de la información que le sea entregada a la autoridad electoral. También indica el código que las autoridades están obligadas a responder los requerimientos que se les formulen en un plazo máximo de 15 días naturales, los cuales, por causa justificada, podrán ampliarse 5 días más. El plazo que refiere el artículo 376, apartado 6 del COFIPE (15 días naturales, con posibilidad de ampliarlo por 5 días más si media causa justificada), que abarca también las solicitudes relacionadas con los secretos bancario, fiscal o fiduciario, difiere del previsto en el artículo 79, apartado 3, que habla de un plazo máximo de 30 días hábiles. Esta aparente antinomia podría solucionarse mediante la aplicación del criterio de la ley especial, esto es, si se interpreta que los 15 días naturales aplican cuando el requerimiento se formula con motivo de la sustanciación de un procedimiento de queja, mientras que los 30 días hábiles se refiere a supuestos distintos del mencionado en primer término (como sería la revisión de informes anuales o de campaña). En todo caso, insistimos que el plazo previsto en el artículo 79 del COFIPE, que es al que se refiere también al Código Fiscal de la Federación, es demasiado amplio.

<sup>107</sup> Sobre la fase de investigación, estimamos que, en lo conducente, resultan aplicables los criterios recogidos en las jurisprudencias que llevan por rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD", "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL RELACIONADO CON LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. NORMAS GENERALES PARA LA ACTIVIDAD INVESTIGATORIA" y "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y LA APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS. ES ESENCIALMENTE INQUISITIVO".

expediente respectivo, para que conteste por escrito en un plazo de 5 días, contado a partir de la fecha en la cual surta sus efectos la notificación practicada (artículo 377, apartado 1).

9. En la contestación el partido puede exponer lo que a su derecho convenga, de referirse a los hechos mencionado en la queja y, en su caso, ofrecer y exhibir las pruebas con las cuales sustente su posición, con excepción de la testimonial y la de posiciones, para lo cual debe relacionarlas con los hechos, así como presentar las alegaciones que considere convenientes (artículo 377, apartado 2).
10. Una vez agotada la instrucción, se debe elaborar el proyecto de resolución respectivo, a fin de que sea presentado a consideración del CGIFE en la siguiente sesión que se celebre.

Como puede advertirse, el procedimiento en materia de quejas sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos, cuyas particularidades esenciales se han mencionado, comprende la recepción del escrito de queja, revisión de los elementos de admisibilidad de la denuncia, notificación al partido denunciado del inicio del procedimiento, instrucción de la queja (desarrollo de la fase de investigación y emplazamiento al partido con las constancias del expediente para que fije su posición, presente pruebas y exponga alegatos), elaboración del proyecto de resolución y emisión de esta última. Conforme el artículo 377, apartado 4 del COFIPE, entre la recepción del escrito de queja por parte de la Unidad de Fiscalización y el momento en el que se presente el proyecto de resolución que corresponda al CGIFE no deben mediar más de 60 días naturales, con excepción de aquellos asuntos en que por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones realizadas, se justifique la ampliación del plazo señalado, de lo cual debe informarse al Secretario Ejecutivo.

El COFIPE de 2008 recoge por primera ocasión, a nivel legislativo, la figura del desistimiento respecto

de las quejas o denuncias, tanto en el ámbito de las genéricas, como de las relacionadas con el financiamiento y gasto de los partidos políticos. En relación con este tema, la SSTEPJF sostuvo inicialmente que cuando a la autoridad electoral se le pone en conocimiento, a través de una queja, de hechos que probablemente son constitutivos de una infracción electoral, no puede el denunciante desistirse de la queja, al carecer de toda titularidad tanto de los bienes jurídicos que se protegen como de las acciones que tienden a tal tutela, es decir, quien asume el papel de quejoso se constituye exclusivamente en un medio que coadyuva para poner en conocimiento de la autoridad la posible vulneración del ordenamiento jurídico, para que sea ésta, en representación del interés general, la que apoyada en los hechos en que se funda, los indicios o elementos de prueba que se aporten o los que pueda ella misma allegar al procedimiento, en ejercicio de su facultad de control y supervisión, determine, en su caso, la imposición de una sanción.<sup>108</sup> En una ejecutoria posterior, la SSTEPJF matizó el postulado primigenio, pues sostuvo que si bien el desistimiento es una figura que, por regla general, no es aplicable en el procedimiento sancionador electoral, también debía tenerse presente que el amplio espectro de actividades en que participan los partidos políticos, inmersos dentro de la dinámica de la sociedad, los hace susceptibles de la imputación de hechos que si bien pudieran estimarse contrarios a la ley electoral, no alcancen a producir la afectación del interés colectivo, ni la transparencia con que deben conducir sus actividades, sino que tan sólo trasciendan, finalmente, sobre un interés particular del propio denunciante, en cuyo supuesto resultaría procedente el desistimiento de la acción por parte del denunciante.<sup>109</sup>

Ahora bien, la parte final del artículo 81, apartado 1, inciso o) del COFIPE: “Los quejosos podrán desistirse, en cuyo caso el procedimiento será sobreseído”. Esta norma se encuentra inserta en las atribuciones de la Unidad de Fiscalización. Por su parte, el artículo 363, apartado 2, inciso C del mismo cuerpo normativo, al regular el procedimiento sancionador ordinario, contempla como causa de sobreseimiento cuando el denunciante presente escrito de desistimiento, siempre y cuando lo exhiba antes de la aprobación del proyecto de resolución por parte de la Secretaría Ejecutiva y

<sup>108</sup> Sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-3/2002, en sesión pública de 7 de mayo de 2002.

<sup>109</sup> Recurso de apelación SUP-RAP-100/2008, resuelto en sesión pública de 25 de junio de 2008.



que, a su juicio o por el avance de la investigación, no se trate de actos graves, ni se vulneren los principios rectores de la función electoral.<sup>110</sup>

La comparación entre uno y otro dispositivos revela que la posibilidad de desistirse en un procedimiento sancionador ordinario es más difícil, que en uno relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos, pues sólo en aquel se supedita la eficacia del desistimiento a que: a) se presente antes de que el Secretario Ejecutivo apruebe el proyecto de resolución correspondiente; b) no se trate de hechos graves, y c) no se vulneraran los principios rectores de la función electoral. Por el contrario, en los procedimientos de quejas relativas a fiscalización de los recursos no se exige, de manera explícita en la ley, formalidad alguna. Sin embargo, la SSTEPJF prácticamente homologó el régimen del desistimiento en ambos procedimientos, cuando conoció de la impugnación contra el acuerdo del CGIFE mediante el cual se adoptó el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas,<sup>111</sup> pues dejó sin efectos el artículo 22, párrafo 1 del reglamento y ordenó al CGIFE que ajustara su actuación al contenido del artículo 363, apartado 2, inciso

c) indicado, por considerar que de este modo se adecuaba a los criterios judiciales que ya han quedado precisados.<sup>112</sup>

En la resolución indicada, la SSTEPJF también modificó el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, en los siguientes aspectos:

1. El artículo 6, párrafo 1, por no ser congruente con el artículo 361, apartado 2 del COFIPE, respecto del inicio del plazo para que prescriba la facultad de fincar responsabilidades por infracciones administrativas, que debe iniciarse desde que la autoridad tiene conocimiento de las mismas y no a partir de que emita un acuerdo de inicio del procedimiento oficioso o el acuerdo de recepción de la queja.<sup>113</sup>
2. El artículo 11, párrafo 2, porque imponía la obligación, para que sean ofrecidas las documentales que contengan declaraciones ante fedatario público, que éste conozca los hechos respecto de los cuales las partes de un procedimiento o investigación van a comparecer, sin que el COFIPE prevea semejante exigencia.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Lo previsto en el artículo 363, apartado 2, inciso c) del nuevo COFIPE es prácticamente una reproducción de una disposición existente a nivel reglamentario, en específico, del artículo 17, párrafo 1 del otrora Reglamento para la Tramitación de los Procedimientos para el Conocimiento de las Faltas y Aplicación de Sanciones Administrativas establecidas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>111</sup> El viernes 8 de agosto de 2008, se publicó dicho reglamento en el *Diario Oficial de la Federación*.

<sup>112</sup> Resolución dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-142/2008, en sesión pública de 10 de septiembre de 2008. En realidad, parecería que más bien el criterio pasaba por considerar que la disposición contenida en el artículo 363 resultaba aplicable de manera supletoria, por remisión del artículo 372, apartado 4, ambos del COFIPE.

<sup>113</sup> En la ejecutoria, por cuanto importa, se dijo: "Sin embargo, la autoridad responsable debe considerar que en el propio artículo 361 del código electoral federal el legislador estableció un criterio que debe orientar el contenido de todo el numeral. En efecto, el primer párrafo de dicho numeral señala que el procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones podrá iniciar a instancia de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Esta prevención permite advertir que es el tener conocimiento de una conducta infractora el elemento principal para iniciar el procedimiento sancionador. A continuación, el numeral en cita señala que en el término de cinco años prescribe la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas. Al concatenar ambas disposiciones se advierte que el término de cinco años debe contarse a partir de que la autoridad sancionadora tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras".

<sup>114</sup> En la sentencia se ordenó al CGIFE a modificar el reglamento, a fin de adecuar su contenido a lo previsto en el artículo 358, apartado 4 del COFIPE, que sólo exige que el notario reciba directamente las declaraciones, a quienes debe identificar y solicitar que asienten la razón de su dicho.

3. El artículo 23, párrafo 2, inciso B, porque estableció un plazo adicional de 15 días para que la autoridad recabe pruebas cuando el artículo 376, apartado 6 del COFIPE sólo señala 5.<sup>115</sup>

## El procedimiento oficioso

Con carácter general, puede decirse que es el procedimiento administrativo que inicia la autoridad electoral cuando, a través de cualquiera de los órganos del IFE, tiene conocimiento directo de hechos que pudieran considerar un ilícito en materia de financiamiento, por presuntas irregularidades a la normatividad electoral en materia de origen y aplicación de los recursos de los partidos y agrupaciones políticas. A diferencia del procedimiento derivado de las quejas relacionadas con el financiamiento y gastos de los partidos políticos nacionales, el COFIPE de 2008 no prevé de manera expresa su existencia, lo que ciertamente vuelve a traer a colación aquellas posiciones que han sostenido que la autoridad electoral carece de atribuciones para abrir esta clase de procedimientos, y que de forma reiterada han sido desestimados por la SSTEPJF.

En el año 2003, con motivo de dos recursos de apelación interpuestos por los partidos de la Revolución Democrática y de la Sociedad Nacionalista, se planteó que “la Comisión de Fiscalización carece de facultades para iniciar e instruir un procedimiento oficioso en contra de los partidos y agrupaciones políticos, ya que dicho procedimiento es inexistente en las leyes y reglamentos mexicanos”, esto es, los “expedientes administrativos de investigación sobre el origen y aplicación del financiamiento... deben tener como base o causa del procedimiento la presentación de una queja, la cual debe llevar la firma autógrafa del denunciante y estar acompañada de los elementos de prueba con que cuente el denunciante o quejoso y éste decida aportar, porque, en caso contrario, se debe desechar de plano”.<sup>116</sup>

La SSTEPJF determinó que, derivada de su atribución de supervisión y vigilancia en el manejo de los recursos financieros de los partidos políticos nacionales, la entonces Comisión de Fiscalización tenía el deber de asegurarse que en el manejo de tales recursos los partidos se ajustaran a lo previsto por la ley, por lo que el inicio del procedimiento administrativo respectivo podía o no originarse con motivo de una queja, pues también era válido que se iniciara cuando, en el ejercicio de sus atribuciones de vigilancia, la mencionada comisión así lo determinara de manera fundada y motivada, situación que, además, resultaba acorde con el artículo 270, párrafo 2, del COFIPE de 1990 (conforme las reformas de 1996), al sólo referir este precepto que una vez que el IFE tuviera el conocimiento de alguna irregularidad, debía emplazar al partido político, sin que de dicha disposición derivara que el ejercicio de esa obligación de llamar al presunto infractor al procedimiento, necesariamente estuviera sujeta a alguna condición jurídica, como sería la queja o denuncia.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> En artículo 23, párrafo 2, inciso B del reglamento, en la porción normativa motivo de la impugnación, señalaba: “Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismos que, por causa justificada, podrá ampliarse cinco días. En el caso de las autoridades relacionadas con el secreto fiscal, bancario y fiduciario el plazo podrá ampliarse hasta llegar a un máximo de treinta días hábiles para responder”. Como se ve, con la previsión reglamentaria se pretendía conciliar la variación de plazos que conceden los artículos 376, apartado 6, y 79, apartado 3, pues mientras en el primero se establecen 15 días naturales, con la posibilidad de ampliar 5 más por causa justificada, en el segundo se indica un plazo máximo de 30 días hábiles para que las autoridades atiendan las solicitudes de información en las que estén involucrados los secretos bancario, fiscal y fiduciario. En la ejecutoria no se alude a la aparente contradicción normativa entre ambas disposiciones.

<sup>116</sup> Sentencia dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-34/2003 y SUP-RAP-35/2003 acumulados, en sesión pública de 27 de junio de 2003.

<sup>117</sup> En este sentido, la tesis relevante de rubro “COMISIÓN DE FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. OFICIOSAMENTE PUEDE INICIAR Y SUSTANCIAR EL PROCEDIMIENTO PARA CONOCER DE LAS IRREGULARIDADES EN MATERIA DE ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS”.

De acuerdo con este criterio, quedó definido que la autoridad fiscalizadora cuenta con facultades de vigilancia que deben ejercerse de manera activa y actuar de manera consecuente en el momento en que tenga conocimiento de algún hecho que, de acuerdo con la normatividad, pueda resultar contrario al régimen financiero de los partidos políticos nacionales. El conocimiento de las situaciones aparentemente antijurídicas podía tener lugar con motivo del ejercicio de las atribuciones de los órganos del IFE, incluso aquellas derivadas de las actividades ordinarias de fiscalización de las finanzas partidistas, constituidas por la revisión de los informes que por mandato legal deben presentarse para su dictaminación. Esta posibilidad abrió la interrogante de la conducta que debía asumir la autoridad fiscalizadora cuando advirtiera las irregularidades precisamente durante la revisión de los informes anuales o de campaña, como sería, por ejemplo, la existencia de ingresos o gastos no reportados en los informes. Sobre esta situación se pronunció la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-62/2005,<sup>118</sup> en la cual se consideró:

La imposición de la sanción por el conjunto de faltas formales no extingue la facultad investigadora y sancionadora, en su caso, de la autoridad competente, para iniciar nuevos procedimientos e imponer las sanciones correspondientes, por cada falta sustantiva que se acredite, como sería el caso, de que con el informe no se presentara la documentación para justificar el origen de ciertos recursos financieros captados por la agrupación política informante.

Esta falta formal, en conjunto con las demás determinadas en la revisión, daría lugar a la imposición de una sanción formal pero a la vez, deberá originar la denuncia o vista al órgano competente para instruir los procedimientos de investigación-sanción, de tal suerte que si en éstos se encuentra, por ejemplo, que los fondos no acreditados documentalmente en el informe se recibieron de empresas mercantiles, en contravención al artículo 49, apartado 2, inciso G del Código federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, o de personas que radiquen en el extranjero, procederá la imposición de la sanción relativa, sin que se considere afectado por esto el principio *non bis in idem* por sancionar la misma conducta dos veces, al tratarse de dos conductas distintas, la primera, consistente en la no presentación de la documentación a la que están obligados en la presentación de sus informes y, la segunda, la de recibir fondos en contravención a las disposiciones atinentes, sin que se trate tampoco de conductas insolubles, en las que una se subsuma en la otra, porque podría ocurrir que se actualizara la primera infracción y que a la postre, finalizada la investigación, no se acredite la segunda falta.

Este criterio significaba, por un lado, que la autoridad electoral está compelida a pronunciarse respecto de las faltas acreditadas con motivo de la revisión de los informes en los plazos legalmente establecidos, y a la vez, que este deber no constituye impedimento para la apertura de los procedimientos (oficiosos) que sean necesarios para dilucidar si con motivo de las deficiencias u omisiones determinadas durante la revisión de dichos informes se han cometido otras infracciones a la CPEUM, al COFIPE o a los reglamentos que rigen la actividad financiera de los partidos políticos.<sup>119</sup>

Con estos antecedentes se explica que, una vez promulgado el nuevo COFIPE, y pese a la ausencia normativa de los llamados procedimientos oficiosos, el CGIFE haya emitido el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Polí-

<sup>118</sup> En sesión pública de 22 de diciembre de 2005.

<sup>119</sup> El criterio se ha sustentado en múltiples ejecutorias, entre ellas, las dictadas en los recursos de apelación SUP-RAP-46/2007 (sesión pública de 23 de noviembre de 2007), SUP-RAP-48/2007 (sesión pública de 12 de diciembre de 2007), SUP-RAP-47/2003 (sesión pública de 23 de enero de 2008) y SUP-RAP-90/2007 y su acumulado SUP-RAP-87/2007 (sesión pública de 6 de febrero de 2008).

ticas, al amparo de los artículos 77, párrafo 6; 81, párrafo 1, incisos c) y o); 118, párrafo 1, incisos h), w) y z) y 361 del propio COFIPE, aplicable este último de manera supletoria de acuerdo con el artículo 372, párrafo 4 del mismo ordenamiento.<sup>120</sup> Como su título lo indica, el reglamento regula no sólo los procedimientos derivados de la presentación de quejas, sino también aquellos incoados por la propia autoridad de manera oficiosa. Pues bien, la inclusión de estos procedimientos oficiosos fue nuevamente cuestionada por la vía jurisdiccional y, una vez más, el planteamiento fue desestimado por la SSTEPJF,<sup>121</sup> con base en consideraciones similares a las empleadas en los precedentes que se han precisado, que le permitieron concluir:

Por lo tanto, si bien es cierto que con motivo de las reformas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicadas el catorce de enero del año en curso, vigentes a partir del día siguiente de su publicación, en las cuales se establecieron las normas reglamentarias de la Reforma constitucional aprobada por el Poder Revisor Permanente de la Constitución, en el mes de noviembre del año próximo pasado, se regularon en el Libro Séptimo del citado Código electoral, lo relativo a los regímenes del sancionador electoral, entre los cuales se encuentran previstos procedimientos que atienden a diversas violaciones denunciadas (entre ellos el procedimiento sancionador ordinario y el procedimiento especial sancionador, además del procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos), lo cierto es que dichos procedimientos se encuentran perfectamente diferenciados unos con los otros, en cuanto a la materia del conocimiento y a la intervención de los interesados en los mismos, por lo que opuestamente a lo sostenido por el actor, el procedimiento oficioso previsto en el reglamento en cuestión, no rebasa o supera lo previsto en el citado Código electoral, puesto que la realización de un procedimiento oficioso, no riñe con el cumplimiento de las reglas relacionadas con la revisión de los informes de los partidos y agrupaciones políticas, sino que robustece la atribución constitucional y legal de la autoridad electoral administrativa federal para el control y vigilancia de todos los recursos con que cuentan dichos entes políticos.

Pese a que ya existe una definición sobre la potestad de la autoridad fiscalizadora para instaurar procedimientos oficiosos cuando tenga conocimiento de probables infracciones por parte de los partidos en sus ingresos y egresos, debe seguir siendo objeto de reflexión si, conforme la sistemática ofrecida por el nuevo COFIPE, esa posibilidad subsiste cuando la detección de presuntas anomalías se presenta durante la revisión de los informes que están compelidos a presentar los partidos, pues de ser así, como se sostiene en la ejecutoria de la SSTEPJF, cabría entonces preguntarse cuál

---

<sup>120</sup> La invocación del artículo 361 del COFIPE, de forma supletoria por habilitación del diverso numeral 372, apartado 4, parece ser una de las piezas angulares en la motivación del CGIFE, en la medida en que prevé la apertura de procedimientos sancionadores (ordinarios) a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del IFE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. El razonamiento sería el siguiente: si la ley establece que las reglas del procedimiento sancionador ordinario son supletorias cuando falte una norma expresa en el procedimiento relacionado con el financiamiento y gasto de los partidos políticos, entonces debe concluirse que si el ordinario se inicia a instancia de parte o de oficio, la misma regla debe operar para el procedimiento señalado en segundo término.

<sup>121</sup> Recurso de apelación SUP-RAP-139/2008, resuelto en sesión pública de 27 de agosto de 2008.

sería la función de los ahora denominados procedimientos extraordinarios de revisión.

Como ya se explicó, el COFIPE admite que, en casos de excepción, y previo acuerdo del Consejo General, la Unidad de Fiscalización pueda “abrir” procesos extraordinarios de fiscalización, con plazos diferentes a los establecidos en el artículo 84, los cuales deben concluirse en un plazo máximo de 6 meses, a no ser que el CGIFE autorice, por causa justificada, la ampliación del plazo. La apertura de procedimientos extraordinarios o, lo que es lo mismo, la ampliación de los plazos legales para la revisión de los informes, parecería estar sustentada en la concurrencia de circunstancias fácticas que impidan a la autoridad dictaminar en los plazos ordinarios y en forma completa, exhaustiva, respecto de la totalidad de los recursos obtenidos por los partidos y la aplicación de los mismos, como ciertamente podría ser la detección de ingresos o gastos no reportados. En la ley no se precisa si la “apertura” de esos procesos debe declararse de manera previa a la presentación de los informes (que parece ser la posición asumida por el CGIFE en el reglamento respectivo) o una vez que dichos informes se han presentado y, con motivo de su revisión, se advierte la existencia de obstáculos que dificultan seriamente la posibilidad de dictaminar los informes en los plazos ordinarios.

En casos como los comentados, ¿debe la autoridad fiscalizadora emitir el dictamen correspondiente, declarando en su casos las faltas formales que se hubieran acreditado, y ordenar la apertura de procedimientos oficiosos para dilucidar otras probables irregularidades? O bien, ¿debiera la Unidad de Fiscalización,

previo acuerdo del CGIFE, ordenar la ampliación de los plazos de revisión, para que en una sola resolución se comprenda la totalidad de situaciones anómalas detectadas? Una cuestión parece sí estar clara: difícilmente podría admitirse que la autoridad amplíe los plazos de revisión, eventualmente por más de seis meses, y al mismo tiempo sostener que conserva la posibilidad de abrir procedimientos oficiosos después de concluidos los “procedimientos extraordinarios”.

De acuerdo con el Reglamento que establece los Lineamientos aplicables a los Procedimientos Oficiosos y de Queja en materia de Origen y Aplicación de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, los procedimientos oficiosos se tramitan, sustancian y resuelven de manera similar a los procedimientos derivados de quejas, cuya reglamentación sigue los lineamientos contenidos en el COFIPE, que ya han sido enunciados. Por ello, sólo interesa recoger la modificación de que fue objeto dicho reglamento en su artículo 30, párrafo 2, que establecía: “Los procedimientos oficiosos podrán ser iniciados dentro de los tres años siguientes al de la fecha en que se haya publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el cual presuntamente se hayan suscitado los hechos que se investigan”. La SSTEPJF concluyó que semejante disposición sólo es admisible cuando la autoridad no está en condiciones de advertir las irregularidades con la información y documentación proporcionadas por los partidos políticos con sus informes, pues “*el consejo General del Instituto Federal Electoral, al aprobar el Dictamen Consolidado, tiene conocimiento de los hechos que sustentan los informes de los partidos políticos y, por ello, es que desde ese momento se encuentra en condiciones de advertir las posibles irregularidades que puedan dar lugar al inicio de los procedimientos oficiosos o bien, con posterioridad a tal aprobación, verificar alguna posible inconsistencia respecto de los hechos suscitados*”.<sup>122</sup> Por ende, en la sentencia se ordenó la modificación del precepto, a efecto de que se estableciera un plazo que “de manera fundada y motivada” resulte “prudente, razonable y eficaz para el inicio de dichos procedimientos, que brinde certeza a los sujetos obligados, en aras de buscar la seguridad jurídica de los justiciables”.

<sup>122</sup> “Es decir, si de la revisión del informe se advierte de manera inmediata y directa alguna irregularidad, se debe iniciar de inmediato el procedimiento oficioso; sin embargo, no debe pasar inadvertido que cuando de la revisión del informe no se haya detectado alguna irregularidad, las citadas autoridades administrativas electorales cuentan con un plazo de hasta tres años para iniciar el respectivo procedimiento oficioso, plazo que se considera adecuado y razonable, para iniciar la investigación correspondiente y, en su caso, sancionar cualquier irregularidad que pueda surgir con posterioridad a la revisión del informe, de manera que dicho plazo no se podría considerar atentatorio del principio de seguridad jurídica, sobre todo si se tiene en cuenta que en términos de lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo 361 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de cinco años.” Recurso de apelación SUP-RAP-139/2008, resuelto en sesión pública de 27 de agosto de 2008.



## IV. El régimen de sanciones

Como ya se dijo, el artículo 41, base II, penúltimo párrafo de la CPEUM ordena que la ley disponga las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento a las disposiciones que rijan el origen y uso de todos los recursos con que cuenten los partidos políticos nacionales, en tanto que el propio precepto, en su base V, antepenúltimo párrafo, agrega que la ley debe igualmente prever los procedimientos para la aplicación de dichas sanciones, las cuales se deben aplicar por el CGIFE. En los apartados precedentes se han mencionado cuáles son los procedimientos que, eventualmente, pueden conducir a la aplicación de sanciones, mismas que se encuentran previstas en el Libro Séptimo del COFIPE, relativo a los regímenes, sancionador electoral y disciplinario interno.

El código nuevo pretende ser más ordenado y sistemático en su ordenación de sujetos responsables, conductas infractoras y catálogo de sanciones, que el COFIPE de 1990 (y sus reformas subsecuentes), así como dotar a la autoridad electoral de mayores y mejores mecanismos para lograr cumplir sus determinaciones y, que es el propósito de todo sistema de control y vigilancia estatal, procurar que se cumpla con la ley en lo sucesivo. En efecto, de forma desordenada, en el código abrogado sólo se contemplaban de manera explícita, sanciones para 5 clases de sujetos o entidades: los partidos y agrupaciones políticas, las personas (físicas o morales) que violaran las restricciones en materia de aportaciones de financiamiento que no proviniera del erario, los observadores electorales y las organizaciones de éstos. Ciertamente, existían igualmente previsiones respecto de las autoridades (federales, estatales y municipales) que no proporcionaran la información solicitada por los órganos del IFE, los notarios públicos, los extranjeros y los ministros de culto, pero en todos estos casos la intervención de la autoridad electoral federal se limitaba a integrar un expediente y remitirlo a la instancia competente para conocer de la infracción y de tomar las medidas que estimara conducentes.

Por el contrario, en el código vigente, primero empieza por señalar quiénes son los individuos o entes susceptibles de ser sujetos de responsabilidad por la infracción de normas electorales (artículo 341, que es desarrollado en 13 incisos, que comprenden alrededor de una treintena de hipótesis distintas). Posteriormente, del artículo 342 al 353 se describen las conductas imputables a cada uno de esos individuos o entidades, lo que no significa que se prescinda de los tipos abiertos que usualmente se contienen en el ámbito administrativo sancionador.<sup>123</sup> El artículo 354, en 7 incisos, contempla las sanciones a que pueden ser acreedores quienes cometen las conductas infractoras, con lo que se busca, en principio, que exista una correspondencia entre los 3 grupos de normas (las que identifican a los sujetos, las que detallan las infracciones y las que prevén las sanciones aplicables). Finalmente, los primeros 4 apartados del artículo

<sup>123</sup> Como sostuvo la SSTEPJF al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-98/2003, resuelto en sesión pública de 20 de mayo de 2004: "En el derecho administrativo sancionador electoral... no se exige una estricta o escrupulosa especificación normativa de la conducta considerada como infracción, en una disposición general y unitaria, lo que además sería imposible de regular de una manera taxativa, pues el catálogo de infracciones administrativas es muy amplio, lo cual obedece a su naturaleza cualitativa, en el sentido de que se remite a otra norma en la que se formula una orden o una prohibición, cuyo incumplimiento supone, precisamente, la infracción, sin que tal amplitud se traduzca en tipos legales genéricos o indeterminados que originen riesgos de un excesivo arbitrio por parte de la autoridad administrativa al ejercer la función sancionadora... Por tanto, la peculiaridad en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que, el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado; es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción".

355 comprenden los supuestos en los cuales el IFE integra un expediente y remite a las instancias competentes para la imposición de sanciones, para en los últimos 3 apartados establecer algunas reglas relacionadas con la individualización de las sanciones y con el pago de las multas que se impongan.

De tal suerte, una visión de conjunto de este esquema legal puede sintetizarse en la información proporcionada en el siguiente cuadro.<sup>124</sup>

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Partidos políticos	Incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables del Código; Incumplimiento de resoluciones o acuerdos del IFE; Incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento y fiscalización; Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña; Contratación, directa o a través de terceros, de tiempos en radio y televisión; Difusión de propaganda política o electoral con expresiones que denigren o calumnien; Incumplimiento de las obligaciones en materia de transparencia y acceso a la información; Comisión de cualquier otra falta de las previstas en el código.	Amonestación pública; Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal. En los casos de infracción a los topes de gastos de campaña, a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble; Reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público; Interrupción de transmisión de propaganda política o electoral; Cancelación del registro.
Agrupaciones políticas nacionales	Incumplimiento de las obligaciones previstas en el artículo 35 y demás disposiciones aplicables del Código.	Amonestación pública; Multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Suspensión o cancelación de su registro, que en el primer caso no podrá ser menor a 6 meses.
Aspirantes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular	Realización de actos anticipados de precampaña o campaña; Solicitar o recibir recursos de personas no autorizadas; Incumplimiento de las obligaciones en materia de campaña y precampaña; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones.	Amonestación pública; Multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Pérdida del derecho del precandidato infractor a ser registrado como candidato, o en su caso, con la cancelación del registro.

<sup>124</sup> No es ocioso recalcar que la información del cuadro es sólo un resumen y no contiene todas las particularidades a que se refieren los preceptos invocados.



Sujetos	Infracciones	Sanciones
Ciudadanos o cualquier persona física o moral, dirigentes y afiliados a partidos políticos	Negativa a entregar la información requerida por el Instituto, entregarla incompleta o con datos falsos o extemporáneamente, respecto de operaciones mercantiles, contratos, donativos o aportaciones o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos; Contratar propaganda en radio y televisión, en el territorio nacional o extranjero, con fines políticos o electorales; Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.	Amonestación pública; Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, <b>con el doble del precio comercial de dicho tiempo.*</b> Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, <b>con el doble del precio comercial de dicho tiempo.*</b> <b>(*Las porciones normativas con el énfasis añadido fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN)</b>
Observadores electorales u organizaciones de observadores	Incumplimiento de las obligaciones previstas en los párrafos 3 y 4 del artículo 5 y en las demás disposiciones aplicables del Código.	Amonestación pública; Cancelación inmediata de la acreditación como observadores y la inhabilitación para acreditarlos como tales en al menos dos procesos electorales federales; Multa hasta de doscientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, tratándose de las organizaciones.
Autoridades, servidores públicos de cualquiera de los Poderes de la Unión, de los poderes locales, órganos de gobierno municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, órganos autónomos y cualquier otro ente público	Omisión o incumplimiento de la obligación de colaborar o auxiliar con la información que le sea solicitada; Difusión por cualquier medio, de propaganda gubernamental, desde el inicio de las campañas hasta el día de la jornada; Incumplimiento del principio de imparcialidad establecido en el artículo 134 constitucional; Durante los procesos electorales, difusión de propaganda en cualquier medio de comunicación social; Utilización de programas sociales y sus recursos, con la finalidad de inducir o coaccionar el voto; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones del Código.	Cuando no se atiendan los requerimientos formulados o no presten el auxilio y colaboración solicitado, debe integrarse y remitirse el expediente al superior jerárquico del infractor, quien debe comunicar al IFE las medidas que adopte, o bien, si la autoridad infractora no tuviere superior jerárquico, el requerimiento debe turnarse a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, para que proceda en los términos aplicables.
Notarios públicos	Incumplimiento de las obligaciones de mantener abiertas sus oficinas el día de la elección y de atender las solicitudes que les hagan los funcionarios de casilla, los ciudadanos y los representantes de partidos políticos para dar fe de hechos o certificar documentos concernientes a la elección.	Remisión del expediente respectivo a la autoridad competente, la cual deberá informar al IFE dentro del plazo de un mes, las medidas adoptadas y las sanciones impuestas. En todo caso, la autoridad competente debe ordenar las medidas cautelares a fin de que la conducta infractora cese de inmediato.
Extranjeros	Conductas que violen lo dispuesto por el artículo 33 constitucional y las leyes aplicables.	Informar a la Secretaría de Gobernación o a la Secretaría de Relaciones Exteriores, según el caso, para los efectos previstos por la ley.

Sujetos	Infracciones	Sanciones
Concesionarios y permisionarios de radio o televisión	Venta de tiempo de transmisión, en cualquier modalidad, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos; Difusión de propaganda política o electoral, ordenada por personas distintas al IFE; Incumplimiento, sin causa justificada, de transmitir los mensajes y programas de partidos y autoridades, conforme las pautas aprobadas por el instituto; Manipulación o superposición de propaganda o de programas de partidos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, denigrar o calumniar; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Amonestación pública; Multa hasta de cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, que en el caso de permisionarios o concesionarios de radio, será de hasta cincuenta mil días o, en caso de reincidencia, hasta el doble; Utilización de tiempo comercializable o para fines propios, para subsanar la omisión, de transmitir las pautas aprobadas por el IFE, con independencia de la imposición de la multa que corresponda; En caso de infracciones graves y reiteradas, la suspensión de la transmisión del tiempo comercializable correspondiente a una hora y hasta el que corresponda por treinta y seis horas.
Organizaciones de ciudadanos que pretenden formar un partido político	Omitir informar mensualmente al instituto, el origen y destino de los recursos que obtengan; Permitir que en la creación del partido intervengan organizaciones gremiales; Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos.	Amonestación pública; Multa hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; Cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro.
Organizaciones sindicales, laborales o patronales, o con cualquier otra finalidad distinta a la de formar un partido político, así como sus integrantes o dirigentes	Intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Amonestación pública; Multa hasta de cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal.
Ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión	Inducción a la abstención, a votar por un candidato o partido o a no hacerlo; Realizar o promover aportaciones económicas a un partido o candidato; Incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en el Código.	Informar a la Secretaría de Gobernación, para los efectos legales conducentes.

De todas las cuestiones debatibles que ofrece la regulación de las sanciones relacionadas con el régimen financiero de los partidos políticos, por cuestiones de espacio, sólo mencionamos dos, que estimamos de especial trascendencia para el ejercicio efectivo de la actividad fiscalizadora de la autoridad electoral.

Es conocido que uno de los principales obstáculos que impidieron a la entonces Comisión de Fiscalización ejercer a plenitud su atribución de supervisión de las finanzas partidistas, era la ausencia de facultades para solicitar la información o documentación relevante para dilucidar los ingresos o gastos efectuados por los partidos, con carácter vinculante respecto de cualquier persona, física o moral, pública o privada. A fin de remediar esta situación, en el nuevo COFIPE se prevé a favor de la Unidad de Fiscalización semejante atribución, según se ha constatado ya en los párrafos precedentes. Y para revestirla del imperio necesario para el cumplimiento de las determinaciones que en la materia adopte dicha unidad, el artículo 345, apartado 1, inciso A, del COFIPE contempla como infracciones atribuibles a: a) los ciudadanos; b) los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o c) cualquier persona física o moral, las consistentes en: I) negarse a entregar la información requerida por el IFE; II) entregarla incompleta o con datos falsos, o III) entregarla fuera de los plazos concedidos o extemporáneamente. Todo ello, respecto de información relativa a las operaciones mercantiles, contratos, donativos o aportaciones

o, en general, cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos.

La acreditación de la falta, y siendo ésta atribuible a alguno de los sujetos previstos por la norma, conlleva la aplicación de alguna de las sanciones recogidas en el artículo 354, apartado 1, inciso d), de la propia codificación, del siguiente tenor:

- I. Con amonestación pública;
- II. Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos: con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal; en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, **con el doble del precio comercial de dicho tiempo;**\* y
- III. Respecto de las personas morales por las conductas señaladas en la fracción anterior: con multa de hasta cien mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, **con el doble del precio comercial de dicho tiempo;**\*

\*Las porciones normativas con el énfasis añadido fueron declaradas inconstitucionales por la SCJN.<sup>125</sup>

<sup>125</sup> La Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró la inconstitucionalidad de estas 2 porciones normativas del artículo 354, fracciones II y III, inciso d), del COFIPE, por considerar que prevían multas fijas (Acciones de inconstitucionalidad 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, resueltas en sesión pública de 8 de julio de 2008). Los efectos de la declaración de invalidez se establecieron en el considerando sexto de la ejecutoria, que dice: "SEXTO. Efectos de la sentencia. La declaración de invalidez de las normas legales que se han estimado inconstitucionales surtirá efectos a partir de la notificación de la ejecutoria a las autoridades emisora y promulgadora del Decreto por el que se expidió el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de conformidad con lo dispuesto en los artículos 45 y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 Constitucional. El Congreso de la Unión, en el ejercicio de sus atribuciones, estará en libertad de legislar en los aspectos relativos a las normas generales que se declaren inválidas".

Con independencia de la declaratoria de invalidez decretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de las faltas consistentes en la realización de aportaciones en violación a lo previsto en el COFIPE, así como a la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, lo cierto es que la sanción prevista en su momento por el legislador no resultaba aplicable para el supuesto que aquí se destaca (incumplimiento a los requerimientos formulados por la Unidad de Fiscalización). Lo que reduce las sanciones disponibles a la imposición de una amonestación pública o a la de una

multa, cuyo rango máximo dependerá de la clase o tipo de infractor<sup>126</sup> (hasta 500 días multa para los ciudadanos o dirigentes y afiliados a los partidos, o hasta 100,000 días multa para las personas morales).

En la fracción II resalta que sólo menciona a los ciudadanos, a los dirigentes partidistas y a los afiliados a los partidos políticos, es decir, no contempla a las personas físicas, sí anunciadas en el enunciado con el cual inicia el inciso d). Esta omisión puede llevar a sostener que las personas físicas, y no los “ciudadanos”, que incumplan con los requerimientos de información de la autoridad electoral sólo podrían ser sancionados con la amonestación pública, con base en que la imposición de sanciones no admite la analogía ni la mayoría de razón, principio fundamental recogido en el artículo 14, tercer párrafo, de la CPEUM, para los juicios del orden criminal, pero extensible a todos los regímenes punitivos o sancionatorios del aparato estatal.<sup>127</sup> Y no es descabellado aseverar que la sola amonestación pública es un instrumento insuficiente para compeler a quienes se resistan a entregar la información que se les solicite, por lo que si así se considerara la nueva normatividad no solucionaría adecuadamente la problemática que en el pasado ha padecido la autoridad electoral.

Pero aquí no se agota la problemática que ofrece este precepto. Ya se dijo que en la fracción III se prevé la multa de hasta por 100,000 días de salario mínimo general vigente para el Distrito federal, empero, esa sanción se reserva para las personas morales “por las conductas señaladas en la fracción anterior”, y las únicas conductas mencionadas en dicha fracción son: a) aportar recursos en violación a lo previsto en el COFIPE, y b) comprar tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral. Esto es, nada se dice de las otras conductas reprochables mencionadas en el artículo 345 del COFIPE, entre ellas, la negativa a entregar información requerida por el IFE, hacerlo de manera incompleta o extemporánea, o con documentación falsa. Pero consideramos que esta imperfección es superable mediante la interpretación de la norma, si se toma en consideración que las conductas indicadas en los incisos a) y b) ya se encuentran insertas en la propia fracción III, lo que conduciría a sostener que la ley no se refiere a esas acciones, sino a cualquiera de las conductas tipificadas por el ordenamiento administrativo (pues la primera de las sanciones de la fracción II está referida a cualquiera de ellas), con exclusión de las ya mencionadas, tanto en la fracción II, como en la fracción III. Con este ejercicio no se integraría la ley (que es precisamente la operación que se hace cuando se aplica la ley analógicamente o por mayoría de razón), tan sólo se interpretaría el sentido de la norma, por no ser claro o presentar ambigüedad el texto empleado.

El segundo aspecto que deseamos destacar, es la eventual infracción que se comete con el incumplimiento a los requerimientos que formule la Unidad de Fiscalización, pero cuando estos se dirijan a otras autoridades públicas. Ya se resaltó que ahora la Unidad de Fiscalización cuenta con amplias facultades para solicitar a las distintas instancias públicas, cualquier información necesaria para las tareas de control y vigilancia de los dineros partidistas. Pero, en este caso, el COFIPE no prevé una sanción para los servidores o funcionarios públicos omisos o reticentes, ya que únicamente establece que cuando no se atiendan los requerimientos formulados o no preste el debido auxilio y colaboración, la Secretaría Ejecutiva debe integrar un expediente, el cual será remitido al superior jerárquico del infractor, quien debe comunicar al IFE

<sup>126</sup> Pues cuando la fracción II del precepto separa con punto y coma las oraciones: “con multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal” y “en el caso de aportaciones que violen lo dispuesto en este Código, o tratándose de la compra de tiempo en radio y televisión para la difusión de propaganda política o electoral, con...”, lo hace con el evidente propósito de separar enunciados lingüísticos independientes entre sí, entre los cuales existe una estrecha relación semántica, que en el caso es precisamente la oración inicial de la fracción, con la cual se identifican los posibles destinatarios de la conducta infractora, y a los cuales están referidas las dos sanciones contenidas en la fracción: “Respecto de los ciudadanos, o de los dirigentes y afiliados a los partidos políticos:”.

<sup>127</sup> Al respecto, véanse la jurisprudencia de la SSTEPJF que lleva por rubro: “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”, así como las tesis relevantes “ANALOGÍA Y MAYORÍA DE RAZÓN. ALCANCES EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL” y “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL *IUS PUNIENDI* DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.

las medidas que adopte en el caso, o bien, si la autoridad infractora careciere de superior jerárquico, el requerimiento debe turnarse a la Auditoría Superior de la Federación o su equivalente en la entidad federativa de que se trate, para que proceda en los términos “de las leyes aplicables”.

Al igual que la codificación abrogada, el COFIPE de 2008 opta por continuar con el esquema de remisión de denuncias al superior jerárquico (o a la instancia competente a falta de éste), para que el funcionario omiso satisfaga el requerimiento, pese a que no han sido pocas las sugerencias en robustecer el papel de la autoridad administrativa para lograr que se cumplan sus determinaciones.<sup>128</sup> Además, la experiencia ha evidenciado cierta proclividad de las autoridades requeridas para cumplir, en ocasiones hasta afanosamente, requerimientos relacionados con procedimientos de queja u oficiosos en los cuales están dirigidos a cuestionar la legalidad de los actos de fuerzas políticas diferentes a la de la administración en la que está inserta la instancia a la que se dirigió la solicitud, lo que no acontece cuando existe identidad partidista. En todo caso, podría ponerse en duda el esquema empleado por el legislador, a la luz de lo previsto por la CPEUM, cuando dice que la “ley desarrollará la integración y funcionamiento de dicho órgano [la Unidad de Fiscalización], así como los procedimientos para la aplicación de sanciones por el Consejo General”, porque en estos casos la ley renuncia a que sea el CGIFE quien aplique la sanción por el incumplimiento a un requerimiento, sin que la Carta Magna haga distinción de alguna clase.

Para concluir esta serie de ideas deshilvanadas, que han pretendido ofrecer un rápido vistazo a las novedades introducidas con las reformas constitucional y legal al régimen de fiscalización a cargo de la autoridad electoral federal, y a ciertos problemas que pudieren presentarse en su aplicación, debemos resaltar el intento de las principales fuerzas políticas nacionales por adecuar la legislación a los nuevos retos y exigencias de una sociedad en evolución cada vez más constante. Como siempre ocurre en el ámbito normativo, sólo el tiempo podrá ofrecer un balance más equilibrado de las virtudes y defectos de las nuevas reglas, y así saber si éstas permiten construir una democracia exigente de sí misma, que como afirma Blanco Valdés, que recuerda a Gianfranco Pasquino, es el único camino para “sacar a los partidos del creciente proceso de deslegitimación en el que están inmersos actualmente, proceso que, de no cortarse a tiempo, podría dar lugar a que, junto con el agua sucia, el niño terminase por escapársenos también por el desagüe”.<sup>129</sup>

---

<sup>128</sup> “Los instrumentos de una investigación vigorosa tendría sustento bajo los siguientes postulados:... Aplicación, a cargo del ente fiscalizador, de medidas de apremio contundentes, y no por medio de denuncias ante el superior jerárquico en el caso de los entes públicos, como lo señala el párrafo 3 del artículo 264 del Código Federal Electoral...”. Agüís Bitar, Fernando *op. cit.*, p. 34.

<sup>129</sup> Blanco Valdés, Roberto L., *Las conexiones políticas*, Alianza Editorial, Madrid, 2001, p. 83.

SECCIÓN

V

▪ LA AUTORIDAD  
ADMINISTRATIVA ELECTORAL  
Y SUS PROCESOS ▪

# **LAS AUTORIDADES ELECTORALES: ESTRUCTURA Y ATRIBUCIONES**

**13**



# I. Instituto Federal Electoral

La voluntad de perfeccionar las reglas básicas y los procedimientos para garantizar un auténtico Estado democrático de Derecho, ha sido acreditada a través de las sucesivas reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y a la legislación electoral mexicana, mismas que han permitido ampliar el derecho al sufragio, construir y perfeccionar un sistema plural de partidos, integrar una representación nacional plural y consolidar el carácter institucional de las autoridades electorales.

La Reforma Electoral de 1989 y 1990 marcó un hito en la organización de los comicios en México. Con la creación del Instituto Federal Electoral (IFE), la responsabilidad de preparar y supervisar el desarrollo de las elecciones federales, recayó en un organismo público de carácter autónomo. En un principio, además de contar con órganos desconcentrados en las 32 entidades federativas y en los 300 distritos del país, el IFE se conformó, en el ámbito central, por un Consejo General, una Junta General Ejecutiva, una Dirección General y por las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores, Prerrogativas y Partidos Políticos, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral, Capacitación Electoral y Educación Cívica, y Administración.

La decisión del legislador de integrar órganos de dirección, ejecutivos y técnicos, al interior del IFE, no tuvo otro propósito que reducir la incertidumbre a través del fortalecimiento de la institucionalidad en los procesos de organización de las elecciones, y establecer ámbitos de competencia claramente diferenciados, es decir, que el ejercicio de atribuciones normativas y administrativas, estuviera a cargo de instancias distintas que garantizaran eficiencia operativa y funcional.

Pese a que el Consejo General del IFE se integró con el Secretario de Gobernación en calidad de representante del Poder Ejecutivo, representantes del Poder Legislativo, y representantes de los partidos políticos nacionales, es decir, de la misma manera como se constituían las otrora Comisión Federal de Vigilancia Electoral y la Comisión Federal Electoral, la Reforma Electoral de 1990 consideró en la conformación del máximo órgano de dirección del IFE, la participación de seis Consejeros Magistrados, figura sin precedente dentro de la legislación federal electoral.

Como señala Andreas Schedler, con la introducción del Consejero Magistrado, en la integración del Consejo General, se incluyó la "figura del experto independiente e imparcial, fiel de la balanza de fuerzas partidistas."<sup>1</sup>

## Leonardo Valdés Zurita

Es licenciado en Economía por la Universidad Anáhuac y doctor en Ciencias Sociales con especialidad en Sociología por el Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Es el actual Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral,

<sup>1</sup> Schedler, Andreas "Las Comisiones y la pirámide: notas sobre la conflictiva recentralización del poder en el IFE", *Política y Gobierno*, Vol. VI, Núm. 1, Primer Semestre de 1999, p.192

Con la transformación de la figura de Consejero Magistrado a Consejero Ciudadano en 1994 y después a Consejero Electoral en 1996, el Consejo General del IFE fue consolidando paulatinamente un proceso de ciudadanía que concluyó con la salida del Secretario de Gobernación de la Presidencia de dicho Consejo en el año 1996.

Con independencia de las diferentes vertientes que incluyó la reforma electoral aprobada por el Congreso de la Unión en 2007, la renovación escalonada del Consejo General constituye una modificación de ley que es importante referir.

## II. Nuevas reglas para la integración del Consejo General

Aunque la reforma conserva la integración del Consejo General que viene funcionando desde 1996, es decir, mantiene un Consejero Presidente, ocho Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, en las reglas para integrar al órgano máximo de dirección, se presentaron cambios importantes en el artículo 41 de la Carta Magna, y a diversos preceptos de la legislación secundaria.

En cuanto a la manera de elegir a los Consejeros Electorales, si bien se mantuvo el requisito de requerir el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, a propuesta de los grupos parlamentarios, se consideró la necesidad de realizar una amplia consulta a la sociedad mexicana a partir de los criterios emitidos por el propio órgano legislativo. Asimismo, la duración en el cargo de los Consejeros se modificó, ya que para el Consejero Presidente se estableció en seis años, con posibilidad de ser reelecto una sola vez, mientras que para los ocho Consejeros Electorales restantes, se estableció una permanencia de nueve años, sin posibilidad de ser reelectos. Además, la renovación del Consejo General tendría que ser en forma escalonada.

La renovación escalonada del Consejo General corresponde a los beneficios que trae consigo la continuidad en el trabajo institucional que llevan a cabo los Consejeros Electorales, a la necesidad de aprovechar la experiencia acumulada en los espacios colegiados del Consejo y las comisiones, y a la inclusión permanente de las posturas y expresiones que reflejan la pluralidad que tiene la sociedad mexicana.

Para hacer efectivo el nombramiento de los Consejeros Electorales de forma escalonada, el artículo Cuarto Transitorio del Decreto de fecha 6 de noviembre de 2007, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de noviembre del mismo año, y que reforma los artículos 6o., 41, 85, 99, 108, 116 y 122; adiciona el artículo 134 y deroga un párrafo al artículo 97 de la CPEUM, fijó las siguientes reglas:

*“Cuarto.- Para los efectos de lo establecido en el tercer párrafo de la base V del artículo 41 de esta Constitución, en un plazo no mayor a 30 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, la Cámara de Diputados procederá a integrar el Consejo General del Instituto Federal Electoral conforme a las siguientes bases:*

*a) Elegirá a un nuevo consejero Presidente, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2013; llegado el caso, el así nombrado podrá ser reelecto por una sola vez, en los términos de lo establecido en el citado párrafo tercero del artículo 41 de esta Constitución;*

*b) Elegirá, dos nuevos consejeros electorales, cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016.*

*c) Elegirá, de entre los ocho consejeros electorales en funciones a la entrada en vigor de este Decreto, a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 y a tres que continuarán en su encargo hasta el 30 de octubre de 2010;*

*d) A más tardar el 15 de agosto de 2008, elegirá a tres nuevos consejeros electorales que concluirán su mandato el 30 de octubre de 2013....”*

De igual manera, desaparece la figura de los Consejeros Electorales suplentes y se prevé, que de darse la falta absoluta del Consejero Presidente o de cualquiera de los Consejeros Electorales, el sustituto será elegido para concluir el periodo de la vacante, a partir de las reglas y procedimientos que establezca la ley. En este sentido, el numeral 2 del artículo 111 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), dispone que de darse dicha falta, la Cámara de Diputados procederá en el más breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante.

Por lo que respecta a los Consejeros del Poder Legislativo, se mantiene la manera de ser incorporados al Consejo General, es decir, la Cámara de Diputados, por conducto de los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, es la instancia facultada para hacer la propuesta. De este modo, se determina que sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamen-

tario. Se adicionó también que durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación será realizada por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En cuanto a su participación en las sesiones del Consejo General, la ley establece que sigue siendo con voz, pero sin voto, así como la posibilidad de que por cada propietario, puedan designarse hasta dos suplentes.

Por otro lado, el nombramiento y remoción del Secretario Ejecutivo, se mantuvo en los términos que ya establecía la ley, es decir, se lleva a cabo con el voto de las dos terceras partes del Consejo General, a propuesta del Consejero Presidente. De igual forma se conserva la posibilidad de que cada partido político designe un representante propietario y uno suplente; cualquiera de los dos puede participar en las sesiones con voz, pero sin voto.

## Requisitos para ser Consejero Electoral

El artículo 112 del COFIPE establece los requisitos que deben reunir los Consejeros Electorales para ocupar el cargo, de entre los cuales, destacan ser ciudadano mexicano por nacimiento que no adquiera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar; tener más de treinta años de edad el día de la designación; no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación; y no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación.

Con la reforma de 2007 fueron incorporados y/o modificados los requisitos previstos en los incisos d), g), h), i) y j), mismos que contemplan lo siguiente:

- Poseer al día de la designación, título profesional de nivel licenciatura con antigüedad mínima de cinco años y contar con los conocimientos y experiencia que les permitan el desempeño de sus funciones. La legislación anterior no exigía antigüedad mínima en el ejercicio profesional, ni especificaba poseer el título profesional de nivel licenciatura.

- No haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos cuatro años anteriores a la designación. Originalmente el plazo era de cinco años.
- No desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional o estatal en algún partido político en los últimos cuatro años anteriores a la designación. En este caso, la legislación anterior establecía igualmente un periodo de cinco años.
- No ser secretario de Estado, ni procurador general de la República o del Distrito Federal, subsecretario u oficial mayor en la administración pública federal, jefe de Gobierno del Distrito Federal, ni gobernador, ni secretario de Gobierno, a menos que se separe de su encargo con cuatro años de anticipación al día de su nombramiento. Esta disposición preveía la separación del encargo con un año de anticipación y no consideraba a los gobernadores, ni secretarios de Gobierno.
- Se agrega el requisito de no ser ni haber sido miembro del Servicio Profesional Electoral durante el último proceso electoral federal ordinario.

## Atribuciones del Consejo General

Entre las nuevas atribuciones del Consejo General, recogidas en la nueva redacción del artículo 118 del COFIPE destacan:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto. Anteriormente, el Consejo General sólo expedía la reglamentación necesaria.
- Designar al Director General de la Unidad de Fiscalización, propuesta del Consejero Presidente.
- Vigilar permanentemente que el IFE ejerza sus facultades como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y T.V., destinado a sus propios fines, a

los de otras autoridades electorales federales y locales, y al ejercicio del derecho que tienen en esta materia los partidos políticos nacionales.

- Aprobar el calendario integral del proceso electoral federal, a propuesta de la Junta General Ejecutiva, los modelos de la credencial para votar con fotografía, de las boletas electorales y de las actas de la jornada electoral, así como los formatos de la demás documentación electoral. Con anterioridad sólo se aprobaban los modelos de credencial para votar con fotografía, actas de la jornada electoral y los formatos de la demás documentación electoral.
- Conocer y aprobar los informes que rinda la Unidad de Fiscalización.
- Determinar los topes máximos de gastos de pre-campaña correspondientes a las elecciones de Presidente, senadores y diputados.

Las atribuciones anteriores se agregan a otras ya existentes que hacen de este órgano colegiado de dirección, bajo la definición que hace Javier Patiño Camarena “el de mayor peso, rango y jerarquía en todo cuanto se relaciona con la operación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral federal”<sup>2</sup> así como la instancia que garantiza que se observen a cabalidad los fines del Instituto y los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

## Atribuciones del Consejero Presidente del Consejo General

El artículo 119 del COFIPE relaciona las atribuciones con que cuenta el Consejero Presidente, de entre las cuales, resulta conveniente destacar las que fueron incorporadas con motivo de la reciente reforma:

- Garantizar la unidad y cohesión de las actividades de los órganos del IFE. Antes de la reforma sólo se refería que el Consejero Presidente debía velar por dicha unidad y cohesión.
- Proponer al Consejo General el nombramiento del titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y demás titulares de unidades técnicas.

<sup>2</sup> Patiño Camarena, Javier, *Nuevo Derecho Electoral Mexicano 2006*, México, Ed. UNAM, 2006, p. 548.

- Recibir del Contralor General los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del IFE, informes que deberán hacerse del conocimiento del Consejo General.
- Previa aprobación del Consejo General, ordenar la realización de encuestas nacionales basadas en actas de escrutinio y cómputo de casilla, a fin de conocer las tendencias de los resultados el día de la jornada electoral. Los resultados deberán ser difundidos por el Consejero Presidente, previa aprobación del Consejo General, después de las 22 horas del día de la jornada electoral.

De las atribuciones conferidas al Consejo General y al Consejero Presidente, es oportuno señalar que las mismas no sólo reflejan el espíritu del legislador en cuanto al diseño de un nuevo modelo de comunicación política y la generación de condiciones adecuadas para garantizar un uso racional de los recursos públicos que son utilizados en las actividades político electorales, sino además, es una respuesta puntual para asegurar un entorno de seguridad y certeza, a quien gana y a quien pierde los comicios el día de la jornada electoral.

De esta manera, la responsabilidad que asume el Consejero Presidente del Consejo General en la etapa de difusión de los resultados electorales, obliga necesariamente al IFE a perfeccionar y transparentar aún más los procedimientos de cómputo que se llevan a cabo en las mesas directivas de casilla y en los Consejos Distritales de la propia autoridad electoral federal.

## Las Comisiones del Consejo General

Como fue señalado en su momento, desde su origen el IFE ha venido conformando un particular diseño institucional, que entre otros aspectos, ha considerado la intervención de diversas instancias en los procesos de toma de decisiones. Cabe destacar que esta característica no ha cambiado sustancialmente en el tiempo, sino que, a través de las diversas reformas que ha experimentado el COFIPE, se ha ido perfeccionando y delimitando el papel de los órganos de dicha estructura.

En este sentido, las comisiones del Consejo General representan un espacio de deliberación y acuerdo que han venido a fortalecer paulatinamente la gestión pública que lleva a cabo el IFE. En términos generales, las comisiones han constituido la forma de planear y operar del Consejo General. Como ha señalado Eduardo Ramírez Salazar, “a diferencia de las comisiones del Poder Legislativo, donde la integración es producto de negociaciones interpartidarias, en las comisiones del Consejo General son los propios Consejeros Electorales, dependiendo de sus intereses, quienes solicitan su intervención a las comisiones existentes.”<sup>3</sup>

Es importante recordar que desde 1990 el Consejo General del IFE trabaja a través de comisiones para ejercer sus atribuciones. Los resulta-

---

<sup>3</sup> Ramírez Salazar, Eduardo, “El sistema de comisiones en el Instituto Federal Electoral”, *Administración y Financiamiento de las elecciones en el umbral del siglo XXI*, México, UNAM-IIJ, 1999, p. 669.

dos que obtienen, se difunden a través de informes, programas, dictámenes y/o proyectos de acuerdo o resolución. No obstante lo anterior, y con base en la tesis de jurisprudencia S3ELJ 07/2001 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), las comisiones, como una forma colegiada que sirve para lograr un buen desarrollo y desempeño del Consejo General, carecen de facultades decisivas y autónomas, las cuales se reservan para el máximo órgano de dirección.<sup>4</sup>

Sin embargo, y a partir de las reflexiones expuestas en la exposición de motivos de la reciente reforma al COFIPE,<sup>5</sup> las comisiones permanentes de Consejeros Electorales del Consejo General, han venido actuando como órganos de dirección, lo cual ha traído como consecuencia que tengan un ejercicio más recurrente de atribuciones de carácter ejecutivo.

De hecho, Andreas Schedler ha advertido que “la comunicación entre directores ejecutivos y consejeros electorales que se desarrolla en el marco de las comisiones permanentes podría ser, teóricamente, una comunicación entre iguales, pero con papeles claramente diferenciados: ejecución versus supervisión... De esta manera, las comisiones operan, en esencia, como instrumentos efectivos de recentralización de poder a favor del Consejo General.”<sup>6</sup>

La última reforma electoral introdujo cambios significativos en las comisiones, motivados principalmente por el papel preponderante que realizan. Antes de la reforma electoral de 2007, el COFIPE señalaba la creación de comisiones necesarias para el debido funcionamiento de las atribuciones del Consejo General, sin distinguir si éstas debían ser permanentes o temporales. Con la reforma no se suprime esa facultad atribuida al Consejo, pero enfatiza el carácter temporal que tienen las comisiones de nueva creación.

De esta manera, el artículo 116, párrafo 1, de ese ordenamiento establece que el Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones.

Cabe destacar que anteriormente el código electoral federal, en su artículo 80, párrafo 2, contemplaba cinco comisiones de carácter permanente:<sup>7</sup> a) Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas, b) Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión, c) Organización Electoral, d) Servicio Profesional Electoral, y e) Capacitación Electoral y Educación Cívica. Sin embargo, y bajo una interpretación específica del párrafo primero de dicho precepto, se crearon más de 10 comisiones de carácter permanente, de tal manera, que las mismas modificaron su naturaleza y se convirtieron paulatinamente en órganos con diversas funciones ejecutivas.

El hecho de haber creado más del doble de las comisiones existentes, trajo como resultado que fueran constituyéndose, en varios casos, como un medio de ejecución del Consejo General, lo cual, como se advirtió anteriormente, incidió en el ejercicio de las atribuciones conferidas a las direcciones ejecutivas y unidades técnicas del Instituto.

<sup>4</sup> Cfr. Tesis de jurisprudencia identificada con el rubro “COMISIONES Y JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SUS INFORMES, DICTÁMENES Y PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, NO CAUSA PERJUICIO A LOS PARTIDOS POLÍTICOS.”, en Revista *Justicia Electoral* 2002, suplemento 5, p. 10-11, Sala Superior, tesis S3ELJ 07/2001.

<sup>5</sup> Iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, *Gaceta Parlamentaria* del 30 de noviembre de 2007.

<sup>6</sup> Schedler, Andreas, *op. cit.*, pp. 206-207.

<sup>7</sup> Artículo 6, párrafo 1, numeral 2 del recien abrogado Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral del 30 de noviembre de 1999.

Una vez que fue aprobada la reciente reforma electoral, se crearon las comisiones del Registro Federal de Electores, y de Quejas y Denuncias. Asimismo, se eliminó la Comisión de Fiscalización, para crear en su lugar la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Con este cambio, el legislador no sólo separó a los Consejeros Electorales de la función ejecutiva que venían desempeñando, consistente en guiar el procedimiento de fiscalización de los ingresos y gastos de los partidos políticos, sino que además, estableció las bases para especializar y profesionalizar la tarea fiscalizadora en México.

Asimismo, es importante destacar también que la Comisión de Prerrogativas, Partidos Políticos y Radiodifusión se escindió, para quedar como Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, y como Comité de Radio y Televisión.<sup>8</sup> De igual modo, es conveniente señalar, que únicamente durante el proceso electoral federal, las comisiones de Organización Electoral, y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, se fusionan en una sola comisión, a efecto de garantizar una mejor coordinación de las actividades que son sustantivas para el proceso electoral.

Otro rasgo distintivo de la reforma, relacionado con las comisiones, es aquel que limita a tres Consejeros Electorales, el número con el que pueden ser integradas. Esta disposición tiene la finalidad de evitar que se configure una mayoría en el Consejo General y privilegiar el carácter colegiado; situación contraria a lo que venía ocurriendo antes de la reforma, en donde no existía un límite de Consejeros Electorales en las comisiones.

Por otro lado, es importante destacar que el código electoral federal reformado, en su artículo 116, párrafo 4, prevé la participación de Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos en todas las comisiones permanentes, con excepción de la Comisión del Servicio Profesional Electoral. La participación de los Consejeros del Poder Legislativo y de los representantes de los partidos políticos, se traduce evidentemente en una mayor interacción entre los miembros del Consejo General, previo a las sesiones de este último. Esta modificación adquiere un especial significado, ya que en la legislación federal electoral anterior, las comisiones sólo eran integradas por Consejeros Electorales.

Un cambio más de la reforma, se refiere a la figura de Secretario Técnico que opera en las comisiones. A diferencia del pasado reciente, ahora esta responsabilidad recae en la persona que designe el Presidente de la comisión respectiva, de entre el personal que se encuentre adscrito a su oficina para su asesoría y apoyo.

Asimismo, mientras las presidencias de las comisiones son rotativas, es decir, cambian anualmente entre los Consejeros Electorales que las integran, las comisiones son renovadas cada 3 años. El procedimiento de rotación, dispuesto en el artículo 11 del Reglamento Interior del IFE vigente, tiene como propósito evitar la concentración de las presidencias de comisiones en una sola persona, así como promover la participación de los Consejeros Electorales en mayores asuntos.

---

<sup>8</sup> Los comités técnicos, creados por el Consejo General, coadyuvan para realizar actividades o programas específicos, en los cuales se requiere del auxilio o asesoría técnico-científica de especialistas en las diferentes materias.



Con base en el acuerdo CG07/2008 del Consejo General del IFE y dada la naturaleza de los asuntos que competen a las comisiones, los presidentes de las mismas pueden convocar a sesiones de carácter público o privado. Además de los Consejeros Electorales, en las primeras participan Consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos, con voz pero sin voto, mientras que en las privadas intervienen únicamente Consejeros Electorales.<sup>9</sup>

En ese contexto, el actual Reglamento de Comisiones del Consejo General en su artículo 15, párrafo 5, señala que las comisiones privadas desahogarán los asuntos siguientes:

- Los proyectos de resolución vinculados a la presunta comisión de infracciones cometidas a la normatividad electoral en las que los partidos políticos nacionales sean considerados sujetos de responsabilidad, en términos de lo que dispone el Libro Séptimo del Código.
- La adopción de medidas cautelares que tengan por objeto lograr la cesación de actos o hechos que constituyan infracciones a las disposiciones electorales, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios constitucionales en materia electoral, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados previstos en el Código.
- Los proyectos de resolución relativos a quejas o denuncias.
- La discusión y resolución que recaiga sobre la declaración de procedencia constitucional y legal de los documentos básicos de los partidos políticos.
- En general, todos los demás que el Presidente de la Comisión de manera fundada y motivada considere que deban tratarse con reserva.

Con respecto a las atribuciones, el Reglamento de las Comisiones del Consejo General vigente, distingue entre las que son competencia de las comisiones permanentes y aquéllas que corresponden a las de carácter temporal.

De esta manera, los artículos 7 y 8 señalan las atribuciones de las comisiones permanentes y temporales, respectivamente.

De manera exclusiva, le corresponde a las comisiones permanentes:

- Fungir como instancias permanentes de recepción de información sobre las actividades realizadas por la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes; por las Unidades vinculadas con las materias atendidas por cada comisión y por los órganos desconcentrados.
- Vigilar y dar seguimiento a las actividades de los órganos señalados en el apartado anterior y tomar las decisiones conducentes para su buen desempeño.
- Formular recomendaciones y sugerir directrices a las áreas ejecutivas del Instituto.
- Hacer llegar a la Junta General Ejecutiva, por conducto de su Presidente, propuestas para la elaboración de las políticas y programas generales.

---

<sup>9</sup> Dicho acuerdo fue impugnado, pero confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia identificada con el número de expediente SUP-RAP-02/2008 y su acumulado SUP-RAP 03/2008.

En el caso de las comisiones temporales, resulta oportuno señalar que a pesar de que no tienen atribuciones propiamente ejecutivas, es decir, actividades relacionadas con la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes, comparten algunas de carácter operativo con las comisiones permanentes, a saber:

- Discutir y aprobar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución; así como los informes que deban ser presentados al Consejo y aquéllos que sean presentados por los Secretarios Técnicos en los asuntos de su competencia.
- Solicitar información a otras comisiones o a cualquier órgano del Instituto que pudiera considerarse necesaria.
- Solicitar información a diversas autoridades y particulares, por conducto del Consejero Presidente y del Secretario Ejecutivo, respectivamente.

Una adición que se realizó al Reglamento de Comisiones, fue la relativa a la obligación de los Consejeros Electorales de excusarse de intervenir en algún asunto del orden del día, por encontrarse impedidos, conforme al artículo 8, fracción XI, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.<sup>10</sup>

Por último, la reforma electoral facultó a la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar medidas cautelares en los procedimientos sancionadores ordinario y especial. Dicha atribución se otorgó con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por el código electoral federal.

Es importante subrayar que la Sala Superior del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia SUP-RAP-58/2008, confirmó la atribución de la Comisión de Quejas y Denuncias para dictar medidas cautelares en materia de radio y televisión.

---

<sup>10</sup> Artículo 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:  
XI.- Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

### III. El papel de la Junta General Ejecutiva

En lo que respecta a la Junta General Ejecutiva, la reforma electoral del 2007 conservó la integración que viene operando desde el año 1996, ya que dicho órgano deliberativo sigue siendo encabezada por el Presidente del Consejo, y conformada por el Secretario Ejecutivo y por los directores ejecutivos del Registro Federal de Electores, de Prerrogativas y Partidos Políticos, de Organización Electoral, del Servicio Profesional Electoral, de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y de Administración.

Sin embargo, la reforma contempló también la participación de los titulares de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y de la Contraloría General, instancias de reciente creación. Por lo que hace a las atribuciones de la Junta General Ejecutiva, resulta importante precisar que la mayoría se mantuvieron sin cambios, se refrendó con esto su carácter preponderantemente supervisor respecto de las múltiples tareas desarrolladas por las direcciones ejecutivas. Entre las más importantes se encuentran proponer al Consejo General las políticas y los programas generales del Instituto; supervisar el cumplimiento de las normas aplicables y el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas; evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral; proponer al Consejo el establecimiento de oficinas municipales, de acuerdo con los estudios que formule y la disponibilidad presupuestal; y presentar a consideración del Consejo el proyecto de dictamen de pérdida de registro de algún partido político.

Las atribuciones que fueron adicionadas como producto de la reforma electoral del 2007 fueron las siguientes:

- Someter a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión.
- Formular los estudios y realizar el convenio correspondiente, en los que se establezcan las condiciones, costos y plazos para que el IFE asuma la organización de procesos electorales locales.
- Recibir los informes del Contralor General respecto de los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE.

De esta manera, la Junta General Ejecutiva no sólo constituye el órgano toral donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas, sino además, representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del Instituto y el Consejo General.

## IV. El cometido de la Secretaría Ejecutiva

En lo que concierne a la Secretaría Ejecutiva, la reforma electoral modificó el plazo de duración del encargo. Mientras que en la legislación electoral federal anterior el Secretario Ejecutivo duraba en su cargo siete años, en la actualidad el periodo es de seis años. Asimismo, y a diferencia de lo establecido en el COFIPE abrogado, ahora el Secretario Ejecutivo puede ser reelecto una sola vez.

Por otra parte, la reforma también incorporó como nuevas atribuciones del Secretario Ejecutivo, las siguientes:

- Suscribir, en unión del Consejero Presidente, los convenios que el Instituto celebre con las autoridades electorales competentes de las entidades federativas, para asumir la organización de procesos electorales locales.
- Coadyuvar con el Contralor General en los procedimientos que éste acuerde, para la vigilancia de los recursos y bienes del Instituto y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del propio Instituto.

Con estas adiciones la Secretaría Ejecutiva refrenda su carácter de representante legal ante diversas instancias externas, así como la posición de conducción administrativa que tiene en el IFE. Como se puede advertir y a pesar de que las atribuciones de la Secretaría Ejecutiva no experimentaron cambios significativos dentro del nuevo diseño institucional del IFE, no puede soslayarse la importancia que tendrá esta instancia en la aplicación de las distintas vertientes que incluye la reforma electoral recientemente aprobada. De hecho, se proyecta como una autoridad que tiene el desafío de encabezar administrativamente el funcionamiento del IFE, al tiempo de consolidarse como un interlocutor reconocido al interior del Consejo General.

De esta manera, la Secretaría Ejecutiva es un componente imprescindible para la gobernabilidad del IFE y para la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, que deben atender a cabalidad las solicitudes de los partidos políticos y los ámbitos de competencia de las diferentes áreas y órganos que conforman el Instituto.

## V. Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos

Con la reforma electoral se crea por primera vez en la vida institucional del IFE una Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, misma que constituye un órgano técnico del Consejo General que tiene a su cargo, principalmente, la fiscalización de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas.

Es una instancia que cuenta con autonomía de gestión y que tiene un nivel jerárquico equivalente al de las direcciones ejecutivas del IFE. Sus atribuciones son ejercidas de conformidad con la Base V del artículo 41 de la CPEUM y diversas disposiciones del COFIPE, y a través de las siguientes direcciones: a) Dirección General de la Unidad de Fiscalización, b) Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, Agrupaciones Políticas y Otros, c) Dirección de Quejas y Procedimientos Oficiosos, y d) Dirección de Resoluciones, Normatividad y Consultas.

Con la creación de la Unidad de Fiscalización no sólo se profesionaliza y especializa la función fiscalizadora atribuida a la autoridad electoral federal, sino se refuerzan los principios de transparencia y rendición de cuentas en cuanto a la vigilancia de los recursos, tanto públicos como privados, que son utilizados por los partidos y agrupaciones políticas nacionales, para el desarrollo de sus actividades.

Igualmente con la reforma, los dictámenes y resoluciones realizados por la Unidad de Fiscalización, además de ser sometidos directamente a la aprobación del Consejo General, no están limitados por el secreto bancario, fiscal y fiduciario.

Si bien es cierto que la Sala Superior del TEPJF, mediante criterios jurisprudenciales, ya había reconocido la inoponibilidad de este secreto para el IFE, e incluso se había reformado el artículo 117 de la Ley de Instituciones de Crédito para que el Instituto pudiera acceder a dicho secreto, también lo es que de conformidad con la reforma electoral, el Instituto se inscribe en el marco de las facultades constitucional y legal de tener acceso a dicha información, con lo cual las autoridades correspondientes no pueden negarse a los requerimientos que la Unidad de Fiscalización realice en uso de sus atribuciones. Con la reforma se autorizó también a las autoridades electorales de las entidades federativas, a acceder a dichos secretos a través de la Unidad de Fiscalización.

De conformidad con el artículo 80 del COFIPE vigente, el Director General de la Unidad de Fiscalización es designado por el Consejo General. Cabe destacar que los requisitos que deben reunir las propuestas para cubrir este cargo, son los mismos que se requieren para los directores ejecutivos, los cuales están señalados en los artículos 112, incisos a) al i) y 127 de dicho ordenamiento.

Un elemento importante y adicional en los requisitos que es importante resaltar, es que el candidato a titular de la Unidad debe comprobar experiencia en tareas de dirección de fiscalización de al menos 5 años de antigüedad, ya que al ser un órgano dotado de autonomía de gestión, se requiere un mayor conocimiento práctico y de fondo para emprender dicha función, pues es el titular de esta Unidad el encargado de presentar, sin intermediación ante el Consejo General, todos los asuntos de su competencia. Cabe destacar también que, aun teniendo nivel jerárquico de dirección ejecutiva, se requiere el voto de las dos terceras partes del Consejo General para la designación de su titular.

La Unidad de Fiscalización tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales, así como la sustanciación de los procedimientos en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos; facultades que fueron desempeñadas por la extinta Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas.

Derivado de la autonomía de gestión, la Unidad de Fiscalización tiene la facultad de emitir su reglamentación interna, así como revisar los informes anuales, de campaña y trimestrales que presenten los partidos políticos. No debe soslayarse que con la presentación de informes trimestrales que dispuso la reforma, la autoridad electoral tiene mayores elementos para poder llevar a cabo un mejor seguimiento de la contabilidad de los partidos políticos.

En cuanto a precampañas, la Unidad de Fiscalización también tiene actualmente la atribución de revisar el origen y monto de los ingresos y gastos realizados por candidatos y precandidatos. Cabe señalar que esta adición al COFIPE ya había sido valorada, estudiada y desarrollada por la otrora Comisión de Fiscalización. De hecho, durante el proceso electoral de

2006, aprobó un acuerdo para solicitar a los partidos políticos nacionales, la presentación de sus informes de ingresos y gastos, sobre los procesos de selección de candidatos a la Presidencia de la República.

Una atribución más de la nueva Unidad de Fiscalización es aquella relativa a la responsabilidad que tiene dentro de los procedimientos de liquidación de los partidos que pierden su registro. Es significativo mencionar también que esta atribución, ahora legal, de la Unidad de Fiscalización, tuvo un precedente importante en un acuerdo del Consejo General que fue aprobado en el año 2005. Finalmente, una adición no menos relevante, se refiere a la obligación que tiene la Unidad, para vigilar el origen y destino de los recursos de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partidos políticos.

De este modo, resulta importante destacar que la fiscalización que lleve a cabo el IFE en los próximos años, no solamente fortalecerá la transparencia y la rendición de cuentas, respecto a la utilización del financiamiento público que reciben los partidos políticos para el desarrollo de sus actividades, sino que además, constituirá la garantía que perfeccionará y hará menos vulnerables las finanzas de las organizaciones partidistas.

Si bien el financiamiento público en México ha sido determinante para impulsar el proceso de transición democrática, la fiscalización representa en la actualidad una condición imprescindible para asegurar un uso transparente, racional y equitativo de los recursos públicos.

En el futuro la fiscalización, además de representar la piedra angular para el fortalecimiento de la autonomía del IFE y del sistema de partidos políticos en México, representará el instrumento más importante que tendrá la autoridad electoral federal para mantener una relación más clara y transparente entre la política y el dinero.

# LA CONTRALORÍA GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

14



## Punto de partida

Hacer mención de una de las más preciadas instituciones democráticas que la sociedad mexicana ha forjado en su historia moderna, siempre implica un delicado reto; sin embargo, antes del inicio del proceso electoral del 2009 resulta pertinente celebrar la mayoría de edad del Instituto Federal Electoral, analizado a la luz de la reciente reforma de la que ha sido objeto.

Como recordaremos, el camino a su consolidación no ha estado exento de obstáculos y adversidades, por el contrario, el IFE ha tenido que sortear innumerables embates y vicios heredados de las complejidades en las que se fraguó nuestro sistema político durante el pasado siglo; afirmándose como una de las principales columnas de la lucha democrática sobre la cual se ha sostenido la alternancia y la transición política de nuestro país.

En estos 18 años de vida, el Instituto se ha visto inmerso en un agitado proceso evolutivo, donde su conformación, su naturaleza jurídica, su funcionamiento y los diversos órganos que lo integran, han tenido que reformarse en aras de superar las insuficiencias del sistema político-electoral, así como de satisfacer las demandas democráticas que la sociedad mexicana ha planteado en distintos momentos.

En tal sentido, el proceso electoral federal del año 2006 puso en evidencia las limitaciones que enfrentaba el IFE, ante la problemática en que habían devenido las contiendas electorales, así como también la incapacidad para atender las demandas democráticas postergadas desde el año 2000.

Sumado a lo anterior, se convirtió en una percepción generalizada de la ciudadanía, la inquietud sobre el elevado costo que la democracia y la organización electoral implica, se eleva de forma por demás importante, la exigencia en materia de rendición de cuentas y de transparencia, sobre los recursos asignados a este fin.

Bien vale mencionar, que para hacer posible el arribo de México a elecciones libres, justas y confiables, fue necesario invertir recursos públicos que ninguna otra nación del mundo ha gastado en el mismo periodo y en tareas semejantes, se han tenido que incrementar significativamente dichos recursos, a razón de las reformas electorales sufridas desde 1990 hasta la fecha. Se ha convertido, de este modo, al financiamiento de las elecciones y los partidos en uno de los temas que mayor crítica y cuestionamientos despiertan.

En este contexto, es que en el pasado noviembre, el Poder Legislativo de la Unión llevó a cabo una reforma político-electoral que busca revertir el agotamiento y los vicios presentados en los anteriores procesos electorales, así como también, consumir una serie de cambios largamente esperados, que contribuyan a renovar al Instituto Federal Electoral in-

### Gregorio Guerrero Pozas

---

Contador público. Fue titular de la Auditoría Superior de la Federación así como Contralor de Petróleos Mexicanos. Presidió la Comisión de Contabilidad Gubernamental de El Instituto Mexicano de Contadores Públicos. Articulista de *El Financiero* y de la revista *Acción*, publicada por el INAP. Actualmente es el Contralor General del IFE.

corporándole nuevas herramientas que le permitan superar los retos que la sociedad y la vida democrática de nuestro país le plantean.

Dentro de esta Reforma constitucional, se ubica como una de sus principales innovaciones: la creación de la Contraloría General del IFE que será la responsable del control, la fiscalización y la vigilancia de todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral, que cuenta para el ejercicio de sus atribuciones, con autonomía técnica y de gestión.

La instauración de este novedoso órgano constituye uno de los puntos más relevantes y polémicos de la Reforma, lo que innegablemente motiva a su reflexión y estudio.

Por tal motivo, a continuación se desarrollan los siguientes apartados que analizan los principales puntos que componen esta nueva figura: sus antecedentes; las particularidades de su naturaleza jurídica, del nombramiento de su titular y la estructura orgánica; sus atribuciones; su relación con el Consejo General y las responsabilidades administrativas. Finalmente, podremos reflexionar en torno a la trascendencia de la constitución de la Contraloría General a la luz de la reciente reforma electoral.

## I. Antecedentes

El origen del órgano de control al interior del Instituto, bajo los términos y funciones de una instancia de fiscalización de recursos, se da a partir de la sesión ordinaria del Consejo General, celebrada el 16 de diciembre de 1997, donde se discutió y aprobó el acuerdo por el que se formalizó la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral.

La creación de dicha unidad técnica tenía la finalidad de integrar un área responsable, de la fiscalización del ejercicio de los recursos del IFE, así como instalar un órgano responsable del trámite y la atención a las quejas que en materia administrativa se presentaran sobre los servidores públicos que forman parte del Instituto. Así mismo, se determinó que la Contraloría Interna estaría acompañada por la creación de una comisión del Consejo General que se encargaría de dar seguimiento a las actividades de dicha unidad.

Si bien en sus principios el alcance de sus revisiones, así como la relevancia de sus observaciones, no tenían un peso específico en la dirección y manejo del Instituto; paulatinamente, la Contraloría Interna habría de ir aquilatando la pertinencia de su integración. La autonomía otorgada al IFE, tendía ocasionalmente a vacíos administrativos, donde se interpretaba el manejo del gasto con la lupa de la independencia y la libertad constitucional y se dejaba de lado el análisis bajo principios tales como: la racionalidad, la austeridad y la disciplina presupuestal. Quedaron precedentes como el sucedido en 1999 cuando el entonces contralor interno

del IFE, Carlos Muñoz, buscó destituir, a través de una maniobra de legalidad incierta, al Consejero Electoral Jesús Cantú, al tiempo que hacía una amonestación pública a los consejeros electorales Alonso Lujambio y Emilio Zebadúa,<sup>1</sup> lo que derivó en la determinación unánime del Consejo General por la destitución del contralor interno.

Posteriormente, el Consejo General, en sesión extraordinaria de fecha 21 de octubre de 2002, emitió un acuerdo mediante el cual modificaba el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral, para ajustar las atribuciones de la Contraloría Interna, con la finalidad de conferirle las facultades derivadas de la expedición de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada el 13 de marzo de 2002 en el *Diario Oficial de la Federación*.

A partir de este momento, la Contraloría absorbe las atribuciones correspondientes a la aplicación en materia de responsabilidades de los servidores públicos y particularmente lo referente a la situación patrimonial, con excepción de las quejas y denuncias presentadas en contra del Consejero Presidente; los Consejeros Electorales del Consejo General, Distritales y Locales; el Secretario Ejecutivo, e integrantes de las Mesas Directivas de Casilla.

De igual modo, en dicho reglamento interno habrían de incorporarse a las atribuciones del órgano de control, la vinculación correspondiente al Instituto Federal Electoral con lo establecido en la Ley Federal de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público así como también la Ley Federal de Obra Pública y Servicios relacionados con las mismas.

En tal sentido, la Contraloría Interna comprendía ya no sólo la evaluación y seguimiento al ejercicio de los recursos del Instituto o la atención a las quejas

administrativas presentadas sobre los miembros del IFE, sino que también cubría lo relativo a la situación patrimonial y responsabilidades de los servidores públicos, y todas las actividades vinculadas a adquisiciones u obras determinadas por los respectivos órganos de decisión del Instituto.

Sin embargo, el proceder de la Contraloría seguía siendo acotado en cuanto al alcance de sus revisiones, así como a los recursos con los que contaba para el cumplimiento de sus actividades, todo ello sin mencionar el contrasentido que implicaba el ser designado por los propios responsables sujetos a ese control.

Dichas limitantes, aunadas a los problemas en los que el proceso electoral de 2006 derivó, urgieron atender las demandas que en el ámbito de transparencia y rendición de cuentas enfrentaba el IFE.

De ahí la trascendencia de la propuesta del legislativo, por otorgar un nuevo andamiaje institucional, que impulse y fortalezca las actividades de verificación y fiscalización, al tiempo que agrega innovadores mecanismos de apoyo en la mejora de procesos y capacitación que permitan encauzar al Instituto Federal Electoral en su modernización administrativa.

En este contexto se promulga el decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, donde se reforma el artículo 41 constitucional que se establece la creación de una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión, encargada de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, así como el desarrollo de sus atribuciones contenidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, Libro Séptimo, Título Segundo, Capítulo Tercero, publicado el 14 de enero de 2008 en el *Diario Oficial de la Federación*.

---

<sup>1</sup> Salazar Ugarte, Pedro, "Excesos: El consejero, el contralor y su veredicto", [www.etcetera.com.mx](http://www.etcetera.com.mx), No. 342, 1999.

## II. Naturaleza, nombramiento y estructura

Como se ha podido observar en los antecedentes, las limitantes que el órgano de control interno del Instituto padecía desde su conformación, pasaban por tres principales obstáculos: el primero de ellos ubicaba la estrecha relevancia de sus observaciones sumada a su incierta jerarquía, lo que nulificaba de facto la finalidad misma del órgano; el segundo, el contrasentido del nombramiento y remoción del titular por el Consejo General, que implica una sumisión del órgano ante los controlados, al lesionar la actuación del Contralor en turno; y finalmente, la Contraloría Interna debía desempeñar sus funciones con una precaria estructura e insuficientes recursos que los propios sujetos a su control determinaban.

Fue precisamente ante esta problemática, que el poder reformador puso especial atención en estas tres ramas, fundamentales para el cabal desempeño de las funciones de control.

Como ya se ha referido, la naturaleza jurídica de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral difiere de cualquier otro órgano de control y ubica su origen en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al advertirse en el artículo 41 su existencia y responsabilidad sobre la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, ya que cuenta para ello con autonomía técnica y de gestión.

Dicha situación es digna de subrayarse, ya que constituye un primer referente, en cuanto a la creación de un órgano de control dotado de autonomía técnica y de gestión, con rango constitucional, y avocado a la fiscalización de un órgano público autónomo, como lo es el IFE.

Evidentemente, la naturaleza de la Contraloría General busca no sólo zanjar la contradicción que suponía la designación y permanencia del contralor interno atada a las voluntades de los consejeros electorales, sino que también establece un instrumento que permite eficientar, vigilar y depurar, el manejo que los órganos públicos autónomos hacen de los recursos públicos que se les asignan.

Ahora bien, en cuanto a la limitante que implicaba el anterior procedimiento de nombramiento del contralor, donde era concretamente el Consejo General el órgano en el que recaía la designación y remoción del contralor interno (situación que a todas luces evidenciaba la imposibilidad de profundizar en las evaluaciones correspondientes a los propios responsables de su permanencia, así como la incapacidad de desenvolverse con plena independencia para el ejercicio de sus atribuciones), el Constituyente Permanente resolvió en el artículo 41 de la Constitución lo siguiente:

El Titular de la Contraloría General del Instituto será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras par-

tes de sus miembros presentes a propuesta de instituciones públicas de educación superior, en la forma y términos que determine la ley.

Durará seis años en el cargo y podrá ser reelecto por una sola vez. Estará adscrito administrativamente a la Presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación.

Así, el nombramiento del titular de la contraloría, bajo la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, reviste de una representación popular indirecta a un individuo plenamente acreditado en la materia, de tal suerte que la experiencia y capacidad propias respondan a los propósitos para los cuales fue creada dicha Contraloría con la naturaleza constitucional antes mencionada.

El que su designación dependa de una mayoría calificada en el pleno de la Cámara Baja, a partir de un proceso de evaluación y selección basado en la experiencia, conocimiento y méritos, robustece la confianza sobre el titular de dicho órgano, ya que su nombramiento parte de una importante base de consenso, así como la legitimidad y probidad que sobre los candidatos advierte el ser propuestos por instituciones públicas de educación superior garantes de sus aptitudes y talentos.

Asimismo, la Comisión legislativa encargada de la evaluación de candidatos, definió que el contralor general debía haber trabajado en instituciones colegiadas donde era imprescindible establecer relaciones asertivas que permitieran un entorno de confianza y credibilidad para la obtención de resultados que sean comunes en la concepción de objetivos institucionales. Todo lo anterior, sin generar compromisos que afectaran la imparcialidad y objetividad de la fun-

ción. Situación que avala la tenacidad del aspirante e incrementa el respaldo sobre su aprobación.

Es justamente el fortalecimiento obtenido a partir del proceso de selección y el respaldo de dos terceras partes de la diputación, la principal fuente de legitimidad y carta de presentación que habrá de emplear el titular de la Contraloría General, para el desempeño pleno de sus atribuciones frente a la Institución ciudadana por excelencia en el país.

Ahora bien, aunado a la solidez constitucional de su naturaleza y a la confianza que del proceso de nombramiento adquiere, el contralor general del Instituto Federal Electoral contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Consejo General a propuesta de su titular, al ratificar de esta forma la autonomía técnica y de gestión a la que nuestra Carta Magna remite.

Dicha situación no es menor, ya que recurrentemente una de las vías para acotar el alcance de un órgano de control, es precisamente limitar su estructura y recursos, por lo que la atribución antes descrita permitirá que la Contraloría pueda verse respaldada por una estructura profesional y especializada en el desarrollo de las tareas encomendadas, con la facultad de diseñar su propuesta en un entorno de absoluta libertad e independencia, pero sometiendo su proyecto organizacional a la aprobación del Consejo General, de tal suerte que el diseño estructural no se extralimite ni coarte la autonomía del órgano electoral.

En síntesis, la fortaleza de la Contraloría General del Instituto Federal Electoral descansa sobre la superación de los tres obstáculos inicialmente planteados, ya que la relevancia y singularidad que el rango constitucional le imprime, así como la legitimidad que el nombramiento le otorga, y la autonomía técnica y de gestión que para el desarrollo de sus atribuciones detenta, le permitirán ahora proceder a plenitud, en beneficio del Instituto Federal Electoral y sin detrimento de su autonomía.

### III. Atribuciones

La Contraloría General cuenta con diversas atribuciones previstas, como ya se dijo, en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Su marco legal también se complementa en: la Ley de Fiscalización Superior de la Federación; la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas; el Código Federal de Procedimientos Civiles; el Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral y las demás leyes y reglamentos que, por disposición expresa o supletoria, aplican en el ejercicio de sus atribuciones.

Una de las características principales para el ejercicio de sus atribuciones, es la solidez que le imprime al desempeño de sus funciones, la autonomía técnica y de gestión conferidas en la Carta Magna.

Así, la autonomía técnica implica la capacidad que tiene la Contraloría General para regir su comportamiento bajo las estrategias de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, así como para la emisión de los acuerdos y lineamientos tanto de regulación, como de actuación para cumplir con su ámbito de competencia constitucional y legal, sin depender de criterios de comportamiento de otros órganos u organismos.

La autonomía de gestión implica la capacidad que tiene para decidir la administración funcional, manejo, custodia y aplicación de la estructura orgánica, personal y recursos que a propuesta expresa de su titular, le apruebe el Consejo General del Instituto Federal Electoral, con base en el presupuesto anual que le corresponde.

Válidamente debe reconocerse como primera clasificación de la diversidad de asignaciones que tiene esta Contraloría: las atribuciones sustantivas y las atribuciones adjetivas.

Sustantivas, entendidas como aquéllas que desempeña para el cumplimiento de sus facultades de control, fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos del Instituto Federal Electoral, así como las de prevención y sanción de servidores públicos del propio Instituto, entre otras.

Adjetivas, las que se ejercen para lograr el óptimo cumplimiento de las actividades fundamentales que se encuentran previstas en las disposiciones ya señaladas, en términos de la adscripción que, con ese carácter, sostiene con la Presidencia del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Igualmente, las asignaciones precisadas son ejercidas invariablemente, en casos específicos, en forma directa por el titular de la Contraloría General y, en otros, se auxilian de la estructura orgánica a su cargo.

Efectivamente, el contralor invariablemente ejercerá de manera directa y personal las siguientes atribuciones:

- La expedición de los acuerdos y lineamientos que requiera para hacer efectiva su autonomía técnica y de gestión;
- Fijar, dirigir y controlar su política, de conformidad con los objetivos, estrategias y prioridades del Programa de Trabajo para el Control, Manejo y Fiscalización de los Recursos del Instituto Federal Electoral; y
- Diseñar, con base en el Programa Anual de Auditoría, los programas individuales de trabajo de las auditorías internas que practique, estableciendo el alcance que se determine en cada caso, así como vigilar su cumplimiento.

En el mismo sentido, la legislación aplicable establece el ejercicio de las siguientes atribuciones frente al Consejo General:

- Presentar los informes previo y anual de resultados de su gestión;
- Acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el Consejero Presidente;
- Proponer al Consejo para su aprobación, los proyectos de modificación o actualización de su estructura orgánica, personal y/o recursos;
- Presentar su programa anual de trabajo, así como los informes de las revisiones y auditorías que se realicen para verificar la correcta y legal aplicación de los recursos y bienes del Instituto; y
- Presentar ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, el informe de labores de la Contraloría General.

La Contraloría General deberá también mantener coordinación con otras áreas directivas del Instituto para el desarrollo de las siguientes atribuciones:

- Formular el anteproyecto de presupuesto de la Contraloría, de conformidad con los criterios que fije la Dirección Ejecutiva de Administración y el Secretario Ejecutivo; y

- Solicitar al Secretario Ejecutivo que coadyuve en los procedimientos que acuerde para la vigilancia de los recursos y bienes de este organismo y, en su caso, en los procedimientos para la determinación de responsabilidades e imposición de sanciones a los servidores públicos del Instituto.

Así mismo, se contempla la facultad de solicitar la colaboración de otras entidades como la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, en torno a información bancaria, fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que el órgano de control verifique la evolución del patrimonio de aquéllos; así como también, con la Tesorería de la Federación, respecto al embargo precautorio de los bienes cuando los presuntos responsables desaparezcan o exista el riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes.

La Contraloría General del Instituto Federal Electoral mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de Fiscalización Superior de la Federación a que se refiere el artículo 79 de la Constitución, así como tendrá la capacidad de signar las bases o convenios de coordinación o colaboración que se requieran con las diversas entidades e instituciones públicas para el buen desempeño de sus funciones y expedir los acuerdos, circulares, manuales y demás disposiciones normativas secundarias de carácter interno que se requieran.

Finalmente, deben considerarse dentro de las facultades asignadas a la Contraloría General, la novedosa atribución que el Código Electoral le confiere en el numeral 391, apartado 1, inciso N, en el sentido de establecer los cursos de capacitación que resulten necesarios para que los servidores públicos del Instituto cumplan adecuadamente con sus responsabilidades administrativas.

De esta forma, el órgano de control, en coordinación con la Dirección Ejecutiva de Administración y el Centro para el Desarrollo Democrático, establecerá los cursos que se requieran para que el personal del Instituto, en especial aquél que administra y ejerce recursos, conozca los procedimientos y normativa aplicable, a fin de que cumplan adecuadamente con el desempeño de sus funciones.



## IV. Relación con el Consejo General

El tema correspondiente a la relación y jerarquía que mantendría la Contraloría General frente al Instituto Federal Electoral y los órganos que lo integran, es quizá la discusión que mayor polémica y dudas despierta, y esto principalmente motivado por la escasa información o conocimiento acerca de esta inédita figura.

Como bien se sabe, el Instituto Federal Electoral es un organismo público autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales, está dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, es independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño.

Para el cabal cumplimiento de dicha responsabilidad, el artículo 41 constitucional reconoce en su estructura, la conformación de un órgano superior de dirección denominado Consejo General, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades de la institución. El Consejo está integrado por la ciudadanía, los partidos políticos y el Poder Legislativo.

Al mismo tiempo, la propia Constitución (derivado de la reforma), incorpora a la estructura del IFE la figura de una Contraloría General responsable de la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto, con autonomía técnica y de gestión.

En tal sentido, el propio artículo 41 de nuestra Carta Magna, claramente ubica a la Contraloría General como parte del Instituto Federal Electoral, y no como un órgano *inter pares* como erróneamente se especulaba. Lo que el articulado sí especifica, es la autonomía técnica y de gestión que dadas las características y naturaleza de sus actividades le exigen para su correcto desempeño corrigiendo las anteriores contradicciones, pero en ningún momento la desvincula, la superpone o le atribuye funciones dentro de la materia electoral.

Las principales críticas que sobre la Contraloría General apuntaban, eran prejuicios que la imaginaban como un instrumento de censura o acotación de la autonomía del instituto electoral, que auguraban una manipulación plena de los legisladores sobre este órgano; sin embargo, la reforma constitucional y las modificaciones legales correspondientes, han dejado sin validez dichas sospechas, al estipular con toda contundencia en el artículo 379 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales lo siguiente:

La Contraloría General del Instituto, su titular y el personal adscrito a la misma, cualquiera que sea su nivel, están impedidos de intervenir o interferir en forma alguna en el desempeño de las facultades y ejercicio de atribuciones de naturaleza electoral

que la Constitución y este Código confieren a los funcionarios del Instituto.

Así mismo, en las modificaciones efectuadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ámbitos de competencia y las fronteras de sus atribuciones, son aún más claras, ya que en el capítulo referente a la Contraloría General (Libro 7º, Título 2º, Capítulo 3º), en su primer artículo, acota el nivel jerárquico del Contralor, que ubica en el rango de las direcciones ejecutivas; indica la rendición de protesta de ley ante el Consejo General del propio IFE; lo sujeta a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia que rigen al Instituto; y particularmente, lo adscribe administrativamente a la Presidencia del Consejo General.

Ahora bien, en lo que se refiere a la relación e interacción que la Contraloría General mantiene con el principal órgano directivo del Instituto (el Consejo General) más allá del ejercicio cotidiano de sus funciones, se ubica: el presentar a la aprobación del Consejo General sus programas anuales de trabajo; así como también, el presentar al Consejo General los informes previo y anual de resultados de su gestión; y acudir ante el mismo Consejo cuando así lo requiera el consejero presidente. Siendo esta última, otra particularidad de la figura, ya que causa una excepción sobre el resto de las unidades técnicas y direcciones ejecutivas adscritas a la presidencia del Consejo, sobre las cuales no se contempla la posibilidad de participar en la mesa de Consejo General.

En el mismo sentido de la relación entre éstos dos órganos, debe hacerse una mención específica, sobre el apartado sexto del artículo 388 del COFIPE, en el cual se estipula que la Contraloría contará con la estructura orgánica, personal y recursos que apruebe el Consejo General a propuesta de su titular, y de conformidad con las reglas previstas en ese mismo capítulo; situación que constituye uno de los vínculos medulares entre ambos órganos, ya que el contralor general desde la autonomía técnica y de gestión conferidas en la Constitución, presenta con toda libertad ante el Consejo General su propuesta de estructura orgánica, personal y de recursos, para la aprobación o rechazo en sus términos por parte del Consejo General, lo que establece de forma inequívoca el principal equilibrio entre los ámbitos de autonomía de cada órgano.

En síntesis, tanto la redacción constitucional, como las modificaciones comprendidas en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, hacen patente la pertenencia estructural de la Contraloría General al Instituto Federal Electoral, así como la jerarquización de sus órganos y titulares, al quedar delimitada de forma clara la relación entre el Consejo General y el órgano de control, sin demérito de las partes y en plena salvaguarda de su autonomía constitucional.

## V. Responsabilidades administrativas

En lo que a este tema corresponde, el COFIPE en el artículo 384, incorpora como sanciones administrativas el apercibimiento público o privado (sanciones derogadas en la Ley de Responsabilidades) y especifica qué conductas serán consideradas graves, a saber:

realizar conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; inmiscuirse indebidamente en cuestiones que competan a otros órganos del IFE; tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo; conocer o participar en algún asunto o acto para el cual se encuentren impedidos; realizar nombramientos, promociones o ratificaciones violando la ley; y no preservar los principios que rigen el funcionamiento del IFE.

De igual forma, el novedoso régimen disciplinario interno previsto por el Código Electoral Federal incorpora como sujetos de responsabilidad administrativa en sus numerales 379, apartado 1 y 384, apartados 2 y 3 al Consejero Presidente y a los Consejeros Electorales del Consejo General, al Secretario Ejecutivo, así como a los Consejeros Electorales Locales y Distritales.

Sin embargo, las modificaciones a la legislación derivadas de la reforma, contemplan un procedimiento singular en los casos del Consejero Presidente y de los Consejeros Electorales del Consejo General; ya que la intervención de la Contraloría General tiene algunas modalidades respecto del procedimiento disciplinario interno cuando los hechos se refieran a conductas graves y sistemáticas:

En este supuesto el Contralor General notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto, a fin de que dicha Cámara resuelva sobre la responsabilidad.

En relación con el Secretario Ejecutivo y de los Directores Ejecutivos, el procedimiento disciplinario tiene variables para la aplicación de sanciones por infracciones administrativas por conductas graves y sistemáticas, porque en estos casos el Contralor General presentará ante el Consejo General el expediente respectivo a fin de que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

Ahora bien, en el ámbito de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, el Código Electoral Federal establece en el artículo 390 apartado 1, las causas graves de responsabilidad administrativa por las que puede ser sancionado el Contralor General:

En el caso de que el titular de la Contraloría General incurriera en alguno de los supuestos mencionados (causas graves de responsabilidad administrativa), el Consejo General del Instituto, solicitará a la Cámara de Diputados que resuelva sobre la aplicación de sanciones al Contralor General, incluida entre éstas la remoción, debiendo garantizar el derecho de audiencia del afectado; sin embargo, dicha sanción requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

En cuanto al procedimiento administrativo, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece en su artículo 383, apartado 1, dos modalidades para otorgar el derecho de audiencia al presunto responsable, en un caso (dependiendo de la conducta irregular atribuida), se citará al interesado al desahogo de una audiencia, en la que además ofrecerá pruebas y formulará alegatos por sí o por medio de un defensor. En el segundo caso, se le remitirá copia de la queja o denuncia al presunto responsable para que dentro del término de cinco días hábiles rinda un informe por escrito en el que dé contestación a los hechos irregulares que se le atribuyen, ofrezca pruebas y formule alegatos.

Los supuestos que prevé el referido Código Electoral Federal para citar a una audiencia al presunto responsable son: cuando realice conductas que atenten contra la independencia de la función electoral o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros; tenga notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores a su cargo; o no preserve los principios que rigen el funcionamiento del IFE.

Los casos en que sólo se requerirá un informe por escrito al presunto responsable son: cuando se inmiscuya en cuestiones que competen a otros órganos del Instituto; conozca de algún asunto o participe en algún acto para el cual se encuentre impedido; realice nombramientos, promociones o ratificaciones que infrinjan las disposiciones generales correspondientes; no dé aviso al Consejo General de actos que vulneren la independencia de la función electoral; emita opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento; deje de desempeñar las funciones o labores a su cargo e incumpla las responsabilidades administrativas que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y las leyes aplicables.

Otro de los aspectos que vale la pena destacar, es la supletoriedad de leyes que se establece en el artículo 381, apartado 2, al señalar en primer lugar el procedimiento sancionador previsto por el Título Primero del Libro Séptimo del COFIPE (régimen sancionador electoral), en segundo lugar la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y por último la Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El numeral 381, apartado 1, del citado Código Electoral, unifica el término de prescripción, independientemente de la gravedad de la conducta o del daño causado en tres años.

Finalmente, el artículo 387, apartado 1 del COFIPE, señala que las resoluciones que impongan sanciones administrativas podrán ser impugnadas a través de los medios de defensa que establezcan el Estatuto del Servicio Profesional Electoral y los demás ordenamientos de carácter reglamentario; señala además que los interesados podrán optar por la impugnación directa de aquéllas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los términos que fije la ley correspondiente.

## VI. Conclusiones

Es cierto que en muchas sociedades el repentino retiro del Estado de sus tradicionales funciones y la transformación de espacios, órganos e instituciones, implica un ejercicio arduo, intrincado, áspero y en ocasiones violento. Nuestro país no ha estado exento de ello, el tránsito de México a la democracia es fruto de la lucha y el compromiso de miles de ciudadanos por abolir legalmente las vicisitudes y desventajas incrustadas por años en el sistema político. Para ello, los mexicanos hemos requerido invertir importantes recursos públicos en la construcción de instituciones que garanticen la certeza, la equidad, la credibilidad y la legalidad de los procesos electorales.

Si bien la inversión ha resultado de absoluto provecho y es aquilatada por la sociedad entera, en su enorme dimensión y trascendencia, ha sido la ciudadanía también, la que exige en nuestros días: plena transparencia, eficacia en su ejercicio y rendición de cuentas.

El agotamiento y las limitaciones del Instituto Federal Electoral exigían nuevas reglas y herramientas que no sólo resarcieran las necesidades presentes, sino que configuraran el destino y la vigencia del Instituto en tiempos futuros.

En este contexto, el Poder Legislativo determinó la incorporación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de un órgano de control dotado de autonomía técnica y de gestión, para la vigilancia y fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto Federal Electoral.

Así mismo, dispuso que el nombramiento de su titular exigiera de la aprobación de dos terceras partes de la Cámara de Diputados, ante la propuesta de un candidato respaldado por una institución pública de educación superior, garante de sus aptitudes, competencias y experiencia para ejercer el cargo.

Como ya se ha desarrollado en cada uno de los apartados, la confección de esta nueva figura constituye un esfuerzo y un sólido primer paso, en la delimitación de la frontera entre la autarquía y la autonomía. La Contraloría General del IFE es el primer órgano de control con rango constitucional avocado a la fiscalización de un organismo público autónomo.

Tanto el articulado constitucional, como la legislación correspondiente y el análisis que en este texto se vierte, deja soterradas las sospechas y los infundados prejuicios sobre la posible intromisión del Poder Legislativo o la vulneración partidista sobre autonomía del IFE. Por el contrario, la Contraloría General acreditará ante la sociedad la plena autoridad del Instituto, al garantizar su compromiso con la eficiencia, la racionalidad, la austeridad y el buen manejo de los recursos públicos que le son conferidos, y sin menoscabo de su autonomía.

El Instituto Federal Electoral constituye no sólo una de las más insignes victorias sociales, sino una de las principales aportaciones de México a la democracia. Su vigencia, credibilidad y resguardo, son de la mayor importancia; es por ello que la reciente reforma electoral y en particular, la instauración de la Contraloría General del IFE, constituyen una de las más valiosas apuestas, en la incorporación del Instituto a la modernización administrativa, la transparencia y la cultura de la rendición de cuentas.

La Contraloría General tiene muy claras las demandas sociales que dan origen a su creación, al exigir un sistema de fiscalización integral de los recursos públicos aportados por los contribuyentes, así como la verificación en términos normativos, financieros, administrativos, de desempeño, de legalidad y de cumplimiento programático del IFE, de tal suerte que del ejercicio objetivo y profesional de la Contraloría, se promuevan los cambios institucionales que nuestro máximo órgano electoral requiere.

En los albores del siglo XXI, México vive momentos de profunda intensidad política, la complejidad de los tiempos que hoy corren y los desafíos que nuestro país enfrenta, exigen el mayor compromiso de sus instituciones; por ello, la Contraloría General ratifica su responsabilidad no sólo de cumplir cabalmente las atribuciones que desde su origen se fincan, sino que habrá de contribuir decididamente en la construcción del Instituto Federal Electoral que muchos queremos y que todos necesitamos.

# REGULACIÓN DEL PROCESO ELECTORAL

15



## Preámbulo

La reforma electoral de 2007 tiene un valor agregado para el desarrollo democrático de México, en primera instancia porque retoma varios de los puntos sensibles de la experiencia inmediata anterior de 2006, incorpora aspectos aprobados por el Consejo General del IFE que ya habían probado su efectividad, hace suyas demandas de varios actores que desde tiempo atrás venían apuntando la necesidad de actualizar el marco normativo electoral a la dinámica de la vida política del país y, por último, busca atender el reclamo de la sociedad de disminuir el costo de las elecciones. Sin embargo, como todo ordenamiento que deviene de un proceso de deliberación y construcción de acuerdos es una legislación perfectible.

Si bien la reforma electoral en su conjunto es vasta y compleja de suyo por la combinación de elementos de carácter técnico, con otros de índole administrativa y políticos, en el caso específico de las etapas organizativas del proceso electoral éstas revisten particular importancia para el fortalecimiento de la institucionalidad democrática, ya que de la certeza y transparencia/pulcritud con que se desarrollen todas y cada una de ellas, depende en gran medida la credibilidad de la autoridad para declarar ganadores. En palabras de José Ortega y Gasset, “la salud de las democracias, cualesquiera que sean su tipo y grado, depende de un mísero detalle técnico: el procedimiento electoral...”<sup>1</sup>

En este contexto, el presente capítulo desarrolla los distintos aspectos del proceso electoral que regula el Libro Quinto de la legislación secundaria en materia electoral conocido como Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), los cuales en términos de lo señalado en su artículo 209 comprenden “el conjunto de actos ordenados por la Constitución y este Código, realizados por las autoridades electorales, los partidos políticos y los ciudadanos, que tiene por objeto la renovación periódica de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión”.

Es de resaltar que la reforma electoral dejó intactos, entre otros, los aspectos del Libro Quinto relacionados con el inicio formal tanto del proceso electoral como de sus cuatro etapas (cuadro 1).<sup>2</sup>

## Cecilia Tapia Mayans

Licenciada en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Iberoamericana; cursó la Especialidad en Cultura de la Legalidad y la Maestría en Políticas Públicas Comparadas en la FLACSO, México. Ha desarrollado su carrera profesional en el ámbito electoral. Actualmente colabora como Coordinadora Técnica Administrativa, en el TEPJF.

<sup>1</sup> Ortega y Gasset, José, *La rebelión de las masas*, Madrid, España, 1955, p. 109.

<sup>2</sup> El IFE es el responsable de coordinar y ejecutar las actividades de las tres primeras etapas, a través de sus estructuras central y desconcentrada. Esta última se conforma con 32 juntas locales ejecutivas y 300 juntas distritales ejecutivas que funcionan de manera permanente, así como 32 consejos locales y 300 consejos distritales que funcionan exclusivamente durante el proceso electoral.

**Cuadro 1**  
**Etapas del proceso electoral ordinario\***

Etapa	Duración	Fechas calendario
Preparación de la elección	Inicia con la primera sesión que celebre el Consejo General del IFE durante la primera semana de octubre del año previo al en que deban realizarse las elecciones y concluye al iniciarse la jornada electoral	1-7 de Octubre de 2008- 5 de julio de 2009
Jornada electoral	Inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio y concluye con la clausura de la casilla	5 de julio de 2009 de las 8:00 horas hasta aproximadamente las 20:00 horas.
Resultados y declaraciones de validez de las elecciones	Inicia con la remisión de los expedientes electorales a los consejos distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los consejos del Instituto o las resoluciones que, en su caso, emita el Tribunal Electoral	5-6 de julio de 2009 8-12 de julio de 2009**
Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo	Inicia al resolverse el último de los medios de impugnación que se hubiesen interpuesto en contra de esta elección y concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección	En 2006 estos actos se registraron el 28 de agosto y el 5 de septiembre, respectivamente

\* Artículo 210 del COFIPE, párrafos 1 al 6.

\*\* Conforme a los plazos que establecen los artículos 285 párrafo 1, 294 párrafo 1 y 303 párrafos 1 y 2, del COFIPE, en lo relativo a la entrega de expedientes y a las sesiones de cómputo distritales y de entidad federativa.

De esta forma, el plazo legal previsto para el desarrollo del proceso electoral abarca del mes de octubre del año anterior al de la elección hasta el 23 de agosto del año de la elección,<sup>3</sup> una vez que el órgano competente emite la declaratoria de validez de la elección de que se trate y se hayan resuelto —de existir— los medios de impugnación correspondientes por parte de la instancia jurisdiccional facultada para tales efectos.

A partir de la reforma electoral, en este Libro Quinto se contemplan modificaciones a algunas actividades relacionadas con la organización de las elecciones, entre las cuales destacan:

- Los conceptos que comprenden los gastos de propaganda para las precampañas.
- Los topes máximos de gastos de precampaña, así como los de campaña para las elecciones de

Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados y de senadores.

- La propaganda con motivo del informe anual o de labores de los servidores públicos.
- Las características de los materiales de la propaganda de los partidos para proteger el medio ambiente y las reglas para su colocación.
- Se regulan los procesos de selección interna de los partidos políticos, las precampañas, y la fiscalización de los ingresos y gastos de los precandidatos;
- Se modifica la duración de las campañas electorales y los plazos de registro de las candidaturas.
- Se fortalecen las facultades del IFE en relación con la difusión de mensajes en radio y televisión que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas.

<sup>3</sup> De conformidad con el artículo 311 párrafo 1, correspondientes al Capítulo sexto De las constancias de asignación proporcional.

- Se establece que los partidos políticos, procuren la paridad de género en sus candidaturas a cargos de elección popular.
- Cambios en el modelo de la boleta electoral, así como en los plazos para su entrega a los consejos distritales.
- Se enfatiza la responsabilidad del IFE, a través de las juntas distritales ejecutivas, de garantizar que el listado de ciudadanos aptos que se utiliza como base para integrar las mesas directivas de casilla, contemple a hombres y mujeres en igualdad de oportunidades.
- Por cuanto a los actos de la jornada electoral se cambian aspectos relacionados con el acta de la jornada electoral y verificación de los requisitos de los funcionarios de casilla tomados de la fila.
- Se incorporan nuevos criterios para determinar votos nulos al momento del escrutinio y cómputo de las casillas y contar los votos de los candidatos de coaliciones.
- Se otorgan facultades expresas a los consejos distritales para realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y para el recuento de votos del total de las casillas.
- Apertura de los paquetes para hacer nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla y para el recuento de votos del total de las casillas, así como para el cómputo distrital de los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados.

## I. Precampañas y campañas electorales

### Precampañas electorales

En la reforma electoral se incluyen aspectos novedosos que inciden en el papel que juegan los partidos políticos en la democracia mexicana, mediante la incorporación en el COFIPE de los procesos de selección interna de candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular y las precampañas, lo que coloca a los precandidatos de los partidos políticos como sujetos de derechos y obligaciones. Más aún, la inclusión por parte de los legisladores del tema de las precampañas, constituye una buena señal para que en nuestro sistema de partidos se generen sinergias que propicien conductas ciudadanas que favorezcan una cultura del respeto a las normas electorales al igual que a sus instituciones.

La regulación de las precampañas electorales ha sido una exigencia de la sociedad mexicana en la última década, práctica que se acentuó en las elecciones de 2006 al grado de desvirtuar el principio de equidad en los comicios por la ventaja que significó para algunos actores políticos realizar actos anticipados de campaña.

Por tal motivo, se incorporó un nuevo Capítulo al Título Segundo del Libro Quinto del COFIPE, en el que se establecen los criterios, fases, plazos y periodos aplicables a los procesos de los partidos políticos para la selección de sus candidatos. Su inclusión por parte del legislador resulta oportuna porque acota el margen de acción de los partidos políticos con miras a fortalecer los mecanismos democráticos al interior de los mismos.

Para evitar precampañas indefinidas y la ausencia de una línea divisoria entre precampañas y campañas, se agruparon los plazos de registro de candidatos en dos bloques; uno para la renovación del Poder Ejecutivo y de las dos Cámaras del Poder Legislativo, y el segundo cuando sólo se renueva la Cámara de Diputados.

De esta forma, en el párrafo 1 del artículo 211 del COFIPE se identifica a los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular como “el conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, de conformidad con lo establecido en este Código, en los Estatutos y en los reglamentos acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político”.

En este mismo artículo se señala que el procedimiento de los partidos políticos para la selección de sus candidatos debe ser determinado por éstos, al menos treinta días antes del inicio formal de dichos procesos y es obligación de los partidos comunicar al Consejo General del Instituto dichas disposiciones dentro de las setenta y dos horas siguientes a su aprobación.

El procedimiento que aprueben los partidos debe contener: fecha de inicio del proceso interno; el método o métodos que se utilizarán; la fecha de expedición de la convocatoria; los plazos que comprenderá cada fase del proceso interno; los órganos de dirección responsables de su conducción y vigilancia; la fecha de celebración de la asamblea electoral nacional, estatal, distrital, o en su caso, de realización de la jornada oficial interna.

Dentro de las etapas y actos partidistas se establece que las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno y deberán celebrarse dentro de los mismos plazos, estos son:

1. Cuando se renueve al titular del Poder Ejecutivo y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la 3ª semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de 60 días.
2. Cuando las elecciones ocurran para renovar solamente la Cámara de Diputados, las precampañas deberán iniciar en la 4ª semana de enero del año de la elección y no podrán durar más de 40 días.

La reforma busca garantizar la equidad en los procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular, a través de mecanismos como:

- Cuando un partido decida la celebración de “una jornada de consulta directa”, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.
- Que los precandidatos que participen en procesos de selección interna no pueden realizar actividades proselitistas o difusión de propaganda, por ningún medio, antes de la fecha de inicio de las precampañas y en caso de violar esta disposición, el partido político sancionará al precandidato con la negativa de registro como tal.
- Que los partidos políticos harán uso del tiempo en radio y televisión que les corresponda para difundir estos procesos, de conformidad con las reglas y pautas que determine el IFE.
- Que los precandidatos debidamente registrados podrán acceder a radio y televisión exclusivamente a través del tiempo que le corresponda al partido político que los postula.

En concordancia con el sentido de la reforma electoral de prohibir la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, el legislador hizo extensiva esta prohibición a los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular, en todo tiempo.

En esta disposición resalta la intención del legislador de evitar que el incumplimiento de estas normas terminen siendo “letra muerta”, por lo que establece las siguientes sanciones: negarle el registro al precandidato o la cancelación de dicho registro, según el caso, incluso si se comprueba que la violación se rea-

lizó en fecha posterior a la de la postulación del candidato por su partido, el Instituto Federal Electoral negará el registro legal del infractor.

Las definiciones sustanciales a los procesos de selección interna se contemplan en el artículo 212 del COFIPE. Así, se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido y son actos de precampaña electoral “las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquellos en que los precandidatos a una candidatura se dirigen a los afiliados, simpatizantes o al electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular”.

En la legislación correspondiente, la propaganda de precampaña comprende el conjunto de escritos, publicaciones, imágenes, grabaciones, proyecciones y expresiones que difunden los precandidatos con el propósito de dar a conocer sus propuestas, a su vez, la definición en el COFIPE de precandidato es aquel “ciudadano que pretende ser postulado por un partido político como candidato a cargo de elección popular”, de acuerdo con la normatividad electoral e interna de su partido.

En el último párrafo del artículo 212 se señala de forma expresa la prohibición para que un ciudadano participe simultáneamente en procesos de selección interna de candidatos a cargos de elección popular por diferentes partidos políticos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en coalición. Esta participación del ciudadano puede darse por diferentes partidos políticos, siempre y cuando haya de por medio un convenio para participar en coalición.

Para garantizar la legalidad en la aplicación del procedimiento de selección de precandidatos, el COFIPE establece que los partidos deberán constituir el órgano interno responsable de la organización de dichos procedimientos y, en su caso, de las precampañas, y le otorga a los precandidatos garantías para impugnar ante el órgano interno competente los reglamentos y convocatorias; la integración de los órganos responsables de conducir los procesos internos, los acuerdos y resoluciones que adopten, y en general los actos que realicen los órganos directivos o sus integrantes, cuando afecten sus derechos o se hayan violado las normas que rijan estos procesos de selección de candidatos.

Para hacer efectivos los derechos de los precandidatos la reforma electoral aprobó la obligación de cada partido de emitir un reglamento interno que norme los procedimientos y plazos para la resolución de las controversias, y que solamente los precandidatos debidamente registrados tienen derecho a presentar los medios de impugnación ante el órgano interno competente con motivo de los resultados de los procesos de selección, a más tardar dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del resultado o a la conclusión de la asamblea en que participaron y deben ser resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización de los eventos en donde se haya adoptado la decisión sobre candidaturas.

Para asegurar que los precandidatos cumplan con las normas del COFIPE y las que rijan el proceso interno de selección, el legislador le otorgó a los partidos políticos, a través del órgano establecido por sus Estatutos o por el reglamento o convocatoria correspondiente, negar o cancelar el registro a los precandidatos cuando violen la normatividad electoral o las que rijan sus procesos internos, así como confirmar o modificar sus resultados, o declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección. La actuación de los partidos se sujetará a los principios legales y las normas establecidas en sus Estatutos o en los reglamentos y convocatorias respectivas, y sus decisiones pueden ser recurridas por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral, una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria.

Un piso más para afianzar la equidad y legalidad de las precampañas lo representa la decisión del legislador de otorgarle facultades al Instituto Federal Electoral en materia de tope de gasto de precampaña y fiscalización de los ingresos y gastos de los precandidatos, así como prever un conjunto de sanciones a los precandidatos que incumplan estas disposiciones. Los aspectos incorporados con la reforma electoral son:

- El tope de gastos de precampaña será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores y lo determina el IFE, a más tardar en noviembre del año previo al de la elección.
- Los conceptos que comprenden los topes de gasto de precampaña, en la legislación reformada se establece que estos se homologan a los de las campañas electorales señalados en los incisos a), b), c) y d) del párrafo 2, de su artículo 229.<sup>4</sup>
- Se sanciona con la cancelación del registro o la pérdida de la candidatura, al precandidato que rebase el tope de gastos de precampaña.
- Cada precandidato debe presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña, conforme a los requisitos que apruebe el Consejo General del IFE, a más tardar dentro de los siete días siguientes al de la jornada comicial interna o celebración de la asamblea respectiva. Si se incumple esta disposición, los precandidatos que resulten ganadores no podrán ser registrados legalmente como candidatos o serán sancionados de acuerdo con el Libro Séptimo del Código electoral.

El legislador abunda en las facultades del Instituto Federal Electoral en materia de fiscalización, al establecer que cada partido político entregue a la Unidad de Fiscalización los informes de ingresos y gastos de cada uno de los precandidatos que participaron en sus precampañas, según el tipo de elección, a más tardar dentro de los treinta días posteriores a la conclusión de sus procesos de selección interna de candidatos. Los partidos políticos también están obligados a informar los

---

<sup>4</sup> Estos conceptos abarcan: a) los gastos de propaganda en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares; b) los gastos operativos realizados en los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de bienes muebles e inmuebles, gastos de transporte de material y personal, viáticos y otros similares; c) los gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos realizados como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendentes a la obtención del voto. En todo caso, tanto el partido y precandidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar con toda claridad que se trata de propaganda o inserción pagada; y d) los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión que abarcan los realizados para el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción, así como los demás inherentes al mismo objetivo.

nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido la obligación de presentar el respectivo informe, para los efectos legales procedentes. Los gastos efectuados por cada partido político con motivo de la realización de sus procesos de selección interna y precampañas, así como los ingresos utilizados para financiar dichos gastos, se reportarán en el informe anual correspondiente. El Consejo General del IFE debe determinar reglas simplificadas y procedimientos expeditos para la presentación y revisión de los informes de ingresos y gastos de precampaña de los precandidatos.

Dichos informes serán revisados por la Unidad de Fiscalización para emitir un dictamen consolidado por cada partido político, en el que si fuera el caso, especificará las irregularidades encontradas y propondrá las sanciones que correspondan a los precandidatos o al partido.

El legislador establece en el nuevo Código electoral, que en todo lo relativo a los actos de las precampañas, a los precandidatos que participen en ellas y a la propaganda electoral les serán aplicables, en lo conducente, las normas previstas respecto de los actos de campaña y propaganda electoral y faculta al IFE para emitir los reglamentos y acuerdos necesarios para la debida regulación de los procesos internos y las precampañas, de acuerdo a lo establecido en el COFIPE.

La regulación en el nuevo Código de la materia de los procesos de selección interna de los partidos políticos y de las precampañas de sus precandidatos representará —si los partidos, sus candidatos y la ciudadanía, cumplen con el conjunto de normas que garantizan la legalidad de estos procesos internos, incluso las que hacen posible recurrir los resultados que se obtengan— un ejercicio democrático que trasladado al escenario de las elecciones federales puede incidir positivamente en el respeto de las reglas democráticas y su estricta observancia, por el peso cultural que representa aprender a jugar el juego democrático al interior de los partidos políticos.

## Campañas electorales

En relación con las campañas electorales que se regulan en el Título segundo del Capítulo tercero del Libro Quinto del COFIPE, es válido señalar que el legislador dispone continuar con la definición de la anterior legislación electoral, que concibe a las campañas electorales como “...el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos nacionales, las coaliciones y los candidatos registrados para la obtención del voto”.

La reforma electoral refrenda los elementos que comprenden los actos de campaña y la propaganda electoral, aunque en este último tema el legislador limitó la difusión de propaganda en los medios de comunicación con motivo del informe anual de labores o de gestión de los servidores públicos, a una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor



público, y se aclara que en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro del periodo de campaña electoral.

En concordancia con el sentido de la reforma constitucional en materia electoral de prohibir a los partidos políticos, precandidatos y candidatos la contratación o adquisición, por sí o por terceras personas, de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión, en el Capítulo tercero del Título primero del Libro respectivo del COFIPE se suprimen las referencias a estos medios electrónicos en lo relativo a los gastos comprendidos dentro de los topes de gasto de campaña que realicen en la propaganda electoral y las actividades de campañas.

En los gastos de propaganda se incluyen a las revistas y otros medios impresos y se dispone que las inserciones pagadas deben especificar con toda claridad “que se trata de propaganda o inserción pagada”.

El legislador incluye dentro de los topes de gasto de campaña, aquellos gastos que realicen los partidos políticos, precandidatos y candidatos en la producción de los mensajes para radio y televisión, así como el pago de servicios profesionales; uso de equipo técnico, locaciones o estudios de grabación y producción y otros gastos dirigidos al mismo objetivo.

Una modificación sin duda relevante en la reforma al COFIPE, fue el cambio en las reglas que el IFE aplique para determinar los topes de gastos de campaña, en los siguientes términos: para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el tope máximo será “equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial”.

A partir de esta modificación se construyen las nuevas reglas para determinar el tope máximo de gastos de campaña para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, tanto para cuando se realicen las elecciones presidenciales y de senadores y diputados, como cuando únicamente se renueve la integración de la Cámara de Diputados.

- En el primer caso, el tope máximo de gastos de campaña para diputados, será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos.
- En el segundo caso, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.
- El tope máximo de gastos de campaña para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate, que en ningún caso será mayor de veinte distritos.

Para todos los tipos de elección, la reforma electoral deroga la disposición de realizar operaciones para obtener los topes máximos de campañas basadas en los costos mínimos de éstas. Las adecuaciones antes descritas, apuestan a restablecer la equidad entre las fuerzas políticas que participan en el proceso electoral, así como a reducir los recursos públicos que se canalizan a los partidos políticos para financiar sus campañas electorales.

Una aportación del legislador que busca limitar situaciones como la registrada en 2006 en torno al tema de la propaganda política o electoral y que se conoce como “campaña sucia”, se sitúa en las facultades otorgadas al IFE para ordenar, una vez satisfechos los procedimientos establecidos en la legislación electoral, la suspensión inmediata de los mensajes en radio o televisión que contengan en la propaganda política o electoral “expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas”, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Al respecto, es de resaltar la pretensión del legislador de propiciar que los partidos políticos y sus candidatos realicen campañas reflexivas y propositivas, que le permitan al elector diferenciar las distintas opciones reflejadas en las plataformas electorales y los programas de los partidos sobre de los proyectos de desarrollo que proponen para el país.

Se suma a lo anterior, la disposición del legislador de incluir en el Código Electoral, el derecho de réplica que establece el primer párrafo del artículo 6° constitucional para los precandidatos, además de los partidos políticos y candidatos contemplados en la anterior legislación, cuando consideren que los medios de comunicación han deformado hechos o situaciones relacionados con sus actividades. Este derecho se ejercerá en la forma y términos que determine la ley de la materia.

En lo concerniente a la propaganda que los partidos políticos, coaliciones y los candidatos realicen en la vía pública, el legislador amplía el espectro al establecer que su elaboración se sujetará a las disposiciones en materia de protección del medio ambiente, y dispone además, que los partidos, coaliciones y candidatos utilicen en su propaganda impresa y demás elementos promocionales materiales que no dañen el medio ambiente, preferentemente reciclables y de fácil degradación natural, así como utilizar sólo material plástico reciclable en la propaganda electoral impresa.

Asimismo, en lo que se refiere a la prohibición de fijar o distribuir propaganda electoral de ningún tipo en las oficinas, edificios y locales ocupados por la administración y los poderes públicos. El legislador incluyó en esta disposición la salvedad prevista en la legislación electoral anterior, respecto al uso de los locales cerrados concedidos por las autoridades de manera gratuita, ya que en éstos la propaganda se realiza exclusivamente por el tiempo que dure el acto de campaña.

La idea que subyace en las nuevas reglas para la colocación de propaganda electoral que deben observar los partidos y candidatos es la

de evitar que obstaculicen en forma alguna el equipamiento urbano y la visibilidad de los señalamientos que permiten a las personas transitar y orientarse dentro de los centros de población. Por lo que el legislador determinó que no podrá colocarse propaganda en dicho equipamiento, y mandata a las autoridades electorales competentes para ordenar su retiro cuando contravenga lo antes descrito.

Para colgar o fijar la propaganda, la reforma electoral suprime la referencia a los lugares de uso común en propiedades de los ayuntamientos, gobiernos locales y del Distrito Federal, susceptibles de ser utilizados para colocar y fijar propaganda y repartidos por sorteo entre los partidos, y en su lugar se establece que “podrá colgarse o fijarse en los bastidores y mamparas de uso común que determinen las juntas locales y distritales ejecutivas del Instituto, previo acuerdo con las autoridades correspondientes”. Los ahora denominados “bastidores y mamparas de uso común” se repartirán “por sorteo en forma equitativa de conformidad a lo que corresponda a los partidos políticos registrados, de acuerdo con el procedimiento acordado en la sesión del Consejo respectivo, que celebre en enero del año de la elección”.

A efecto de fortalecer la autoridad de los consejos locales y distritales se establece en la nueva legislación electoral, que estos órganos harán cumplir las disposiciones del COFIPE dentro del ámbito de su competencia, no sólo para asegurar a los candidatos el pleno ejercicio de sus derechos como se disponía en la anterior legislación, sino también para garantizar el cumplimiento de las obligaciones de éstos en la materia.

En este sentido, el legislador otorga garantías a quienes presenten quejas motivadas por la propaganda impresa de los partidos políticos y candidatos, proveyendo a los consejos locales y distritales de facultades para resolver sobre las mismas, previa verificación de los hechos que ordene el vocal secretario de la Junta Distrital que corresponda a partir de lo cual

debe integrar el expediente y someter a la aprobación del Consejo Distrital el proyecto de resolución, contra el que procede el recurso de revisión que le compete resolver al Consejo Local correspondiente.

Uno de los aspectos más cuestionados de las elecciones en México en los últimos 15 años es el costo de las campañas electorales; con la reforma electoral de 2007 el legislador plantea una solución integral a esta problemática al contemplar un criterio homogéneo basado en los tipos de cargos a elegir en cada periodo electoral que permita diferenciar la duración de las campañas en función de cada periodo:

- Noventa días de campaña cuando se trate de la elección de Presidente, senadores y diputados, y
- Sesenta días cuando se renueva exclusivamente la Cámara de Diputados.

En concordancia con la disposición del legislador de reducir la duración de las campañas electorales, la reforma electoral modifica los plazos de registro de las plataformas electorales de los partidos políticos y de sus respectivas candidaturas ante los órganos electorales competentes. En el primer caso, el registro de la plataforma electoral —que la reforma ratifica como un requisito para el registro de candidaturas— se traslada para dentro de los quince primeros días de febrero del año de la elección.

Por su parte, los nuevos plazos para el registro de las candidaturas por ambos principios son: del 15 al 22 de marzo del año de la elección cuando se renueven el titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, y del 22 al 29 de abril del año de la elección, cuando solamente se renueva la Cámara de Diputados. A fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de las campañas electorales se ciña a los periodos establecidos en el artículo 237 del Código, se faculta al Consejo General para hacer ajustes a estos plazos.

**Cuadro 2**  
**Duración precampañas y campañas en el COFIPE 2008**

Cargos a elegir	Inicio precampañas *	Conclusión precampañas*	Registro plataforma	Registro de candidatos**	Duración campañas***	Total Precampaña + Campaña
Presidente y 2 Cámaras	18-24 de diciembre	1- 15 de febrero	1 al 15 de febrero	15 al 22 de marzo	26 de marzo- 27 de junio	150 días
Cámara de Diputados	25-31 enero	5-12 marzo	1 al 15 de febrero	22 al 29 de abril	3 de mayo- 1 de julio	100 días

Notas del Cuadro No. 2:

\* Periodo precampañas (inicio y conclusión)

Artículo 211, párrafo 2, inciso a) del COFIPE, dispone que cuando se renueva el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, las precampañas darán inicio en la 3ª semana de diciembre del año previo al de la elección. No podrán durar más de sesenta días

Artículo 211, párrafo 2, inciso b) del COFIPE, dispone que cuando se renueva la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la 4ª semana de enero del año de la elección. No podrán durar más de cuarenta días.

\*\* Registro de candidatos

El artículo 223, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, establece que cuando se renueva el Poder Ejecutivo y las dos Cámaras, todos serán registrados entre el 15 al 22 de marzo.

El artículo 223, párrafo 1, inciso b) del COFIPE, establece que cuando se renueva la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el 22 al 29 de abril.

\*\*\* Duración campañas electorales

Artículo 237, párrafo 1 del COFIPE, las campañas electorales para Presidente, senadores y diputados, tendrán una duración de noventa días.

Artículo 237, párrafo 2 del COFIPE, las campañas electorales para Diputados, tendrán una duración de sesenta días.

Artículo 237, párrafo 3 del COFIPE, Inician al día siguiente al de la sesión de registro y concluyen tres días antes de la jornada electoral.

Otros elementos que el legislador introduce en la reforma electoral para regular las encuestas o sondeos de opinión de los ciudadanos sobre sus preferencias electorales, son:

- Amplía el periodo para regular la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión, al inicio del proceso electoral.
- Reduce el plazo previo a la elección en el que queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultado de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, de ocho a tres días.
- Establece que el Consejo General del IFE realice una consulta previa a los profesionales del ramo u organizaciones en que se agrupen, sobre los criterios generales de carácter científico que emita dicho órgano electoral y que deben adoptar las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo que den a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones.

Por último, un aspecto que adiciona el legislador es que sean informadas al consejero presidente del IFE, las medidas que adopte la autoridad competente a solicitud que éste le formule, para proporcionar a los candidatos los medios de seguridad personal cuando así lo requieran.

## II. Actos preparatorios

En el Libro Quinto de la legislación electoral federal se contemplan los actos inherentes a la preparación de la elección, a partir de los procedimientos de registro de candidatos y de la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, las condiciones para su instalación idónea, así como lo referente a la documentación electoral que se utiliza durante la jornada electoral.

Un aspecto que pone el acento en el papel de los partidos políticos, en el sentido de promover el acceso de las mujeres a los órganos de gobierno en donde se elaboran y adoptan las decisiones sobre las políticas públicas nacionales, es la obligación para que los partidos políticos procuren la paridad de género en sus candidaturas a cargos de elección popular, a través de las denominadas “cuotas electorales”<sup>5</sup>

Para garantizar esta disposición se modifica en forma ascendente, la integración numérica de las fórmulas de candidaturas que serán registradas por los partidos políticos. Esta disposición se suma al mandato vigente desde la anterior legislación electoral, para que los partidos políticos promuevan y garanticen la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, por lo que se da un avance más en la ruta para asegurar la participación de las mujeres, que exprese su creciente presencia en el desarrollo nacional.

Para concretar esta aspiración de participación paritaria entre hombres y mujeres, el legislador modifica las reglas a que deben sujetarse los partidos políticos en el registro de sus candidatos. Así, establece que de la totalidad de solicitudes de registro de candidaturas a diputados y senadores, los partidos políticos o coaliciones deberán integrarlas con “al menos el cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género” y el legislador remarca “procurando llegar a la paridad”. Antes de esta reforma electoral se establecía un tope de 30% para los candidatos propietarios de un mismo género.

Con la reforma electoral también se modifica la integración de las candidaturas en las listas de representación proporcional según el género, al ordenarse que estas listas se integren por segmentos de cinco candidaturas (antes eran tres) y que en cada uno de los segmentos de cada lista haya dos candidaturas de género distinto, “de manera alternada”, con lo que se asegura que por cada cinco candidaturas haya al menos dos de candidatas mujeres.

Esta es una medida de acción afirmativa que ha dado buenos resultados en México, toda vez que ha permitido el acceso de un mayor número de mujeres a las candidaturas de elección popular, y aunque en menor porcentaje el incremento también se puede apreciar en los escaños en las cámaras del Congreso de la Unión, tal y como se refleja en el cuadro 3.

---

<sup>5</sup> Las cuotas electorales por razón de género de acuerdo a Miguel Carbonell, son una especie dentro de las acciones afirmativas, consistentes en el establecimiento de reservas porcentuales por disposición de la ley y excepcionalmente de la Constitución, para garantizar el acceso de las mujeres a la representación política y evitar que un sólo género cuente con más de un determinado porcentaje de representantes en los órganos legislativos. Carbonell, Miguel, “Las cuotas electorales de género y el principio de igualdad: concepto, problemas y aplicación en México”, en *Memoria del IV Congreso Internacional de Derecho Electoral*, realizado en Morelia, Michoacán, en 2002, tomo 3, Género, indígenas y elecciones, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2006, p. 305.

**Cuadro 3**  
**Evolución de la representación política de la mujer en las cámaras del Congreso de la Unión**

CÁMARA DE DIPUTADOS				CÁMARA DE SENADORES			
Elección	Escaños Disponibles	Mujeres	% Mujeres	Elección	Escaños Disponibles	Mujeres	% Mujeres
1952-55	161	1	0.6	1964—70	64	2	3.12
1955-58	162	4	2.4	1970—76	64	2	3.12
1961-64	178	8	4.4	1982—88	64	6	9.3
1970-73	178	13	7	1991—94	64	3	4.6
1982-85	400	45	11.2	1994—00	128	16	12.5
1991-94	500	42	8.8	2000—06	128	20	16
2000-03	500	80	16	2006—12	128	23	18
2006-06	500	113	22.6				
2006-09	500	113	22.6				

Fuente: Unión Interparlamentaria, página de internet [www.ipu.org/wmn—e/world.htm](http://www.ipu.org/wmn—e/world.htm).

La vía para lograr la igualdad en el ejercicio de los derechos de ciudadanía, es desde luego, la instrumentación de acciones afirmativas integrales en la materia de las que las cuotas electorales constituyen un mecanismo de relevancia, ya que a través de éstas se ha transitado de una subrepresentación a una representación de mínimos porcentuales; sin embargo, el reto en la actualidad es sin lugar a dudas, superar las cuotas mínimas en aras de la paridad representativa e integrar a los órganos del poder político bajo la premisa de la equidad de género.

En esta tesitura, resulta indispensable complementar la igualdad de oportunidades con igualdad de resultados,<sup>6</sup> desde una perspectiva de implementación integral de acciones afirmativas en el ámbito de la participación política, que abarquen por lo menos: el fortalecimiento de las cuotas electorales, el financiamiento público especializado por razón de género, la participación política en el ámbito local y la revalorización de la participación de la mujer indígena. Esto, sumado a un trabajo sistemático de los partidos políticos de identificar los liderazgos de las mujeres, incentivar su participación más allá de las tareas operativas o logísticas de las organizaciones partidistas, entre otros, como parte de una estrategia integral que permita disminuir la brecha entre la igualdad formal y la igualdad real.

Otros ajustes que la reforma electoral considera en el tema de candidaturas, es que se aprueba como documento comprobatorio —tanto de identidad como de residencia— a la credencial para votar del candidato a registrar, de la que se debe entregar copia del anverso y reverso para el registro de las candidaturas, con lo cual se deroga la presentación de constancia de residencia de los candidatos propietarios y suplentes.

En relación con las sustituciones de candidatos que se hacen por escrito ante el Consejo General del IFE, la reforma electoral incluye a las coaliciones en las mismas causas de sustitución que la anterior legislación establecía sólo para los partidos políticos.

<sup>6</sup> Dahlerup, Drude, *Estudios comparativos sobre las cuotas de género, en el Informe del taller, La aplicación de las cuotas: experiencias latinoamericanas*, IDEA Internacional, Lima, 2003, pp. 15 y 16.

Por lo que hace a los procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, la reforma electoral aprueba nuevas disposiciones que deben cumplir los consejos y juntas distritales, las cuales se enuncian a continuación:

- Para la instalación de las casillas extraordinarias, el legislador contempló que en una sección pueden existir condiciones de “infraestructura o socioculturales”, las que además de las condiciones “geográficas” contempladas en la legislación anterior, pueden dificultar el acceso de todos los electores residentes en la sección.
- Se denomina como “lugares contiguos” en lugar de “diversos”, a la ubicación de las casillas cuando no exista un local que permita la instalación de éstas en un mismo sitio.
- Se establece como obligatorio que en cada casilla se garantice la instalación de mamparas donde los votantes puedan decidir el sentido de su sufragio.
- Las juntas distritales deben hacer una evaluación imparcial, además de objetiva como se señalaba en el anterior Código, para “seleccionar en igualdad de oportunidades” a los ciudadanos capacitados que cumplen con los requisitos para ser funcionarios de casilla.
- Las juntas distritales deben informar a los representantes de los partidos políticos en forma detallada y oportuna, de las sustituciones de funcionarios de casilla que se presenten.
- Se establece que los consejos distritales publiquen “en los medios electrónicos de que disponga el Instituto”, las listas de integrantes de las mesas directivas y la ubicación de las casillas, mecanismo de información que se suma a la disposición de ubicar las listas en los edificios y lugares públicos más concurridos, prevista en la anterior legislación electoral.
- Se incorpora en el COFIPE, las formas en que en la práctica se entregan a los representantes de los partidos políticos desde hace algunas elecciones, copia de las listas de integrantes de las mesas directivas y la ubicación de las casillas: “copia impresa y otra en medio magnético”.
- Se dispone que los lugares de ubicación de las casillas, “aseguren” la instalación de cancelas o elementos modulares que garanticen el secreto en la emisión del voto, modificando el verbo de “propiciar” previsto en la legislación electoral reformada.

Los actos preparatorios incluyen también los relativos al registro de los representantes de los partidos políticos, que se desarrolla en el Capítulo Quinto de ese mismo libro, y si bien la reforma electoral no considera modificaciones sustantivas a este procedimiento, se hacen algunas precisiones de los datos que deben contener los nombramientos de los representantes de los partidos políticos ante las mesas directivas de casilla. Se suprimen dos elementos en dichos documentos: el domicilio del represen-



tante y su firma. En el primer caso, el legislador considera suficiente el dato de la clave de la credencial para votar del representante para poder tener derecho a ejercer su voto en la casilla correspondiente, y en el segundo caso, el cambio se ajusta a lo dispuesto en el artículo 245 del COFIPE de que los representantes firmen sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla.

En el Capítulo sexto del multicitado Libro del COFIPE, relativo a la documentación y el material electoral, las modificaciones aprobadas por el legislador impactan los siguientes rubros:

- Se establece que el modelo de boleta electoral que se utilice para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores y diputados, contenga el emblema a color de cada uno de los partidos políticos nacionales que participan con candidatos propios o en coalición.
- El orden en el que deben aparecer los emblemas a color, es de acuerdo con la fecha de registro (y no a la antigüedad como se establecía en la anterior legislación). En caso de que el registro a dos o más partidos políticos haya sido otorgado en la misma fecha, los emblemas deben aparecer en la boleta en orden descendente de acuerdo con el porcentaje de votación obtenido en la última elección de diputados federales.
- En el caso de los emblemas de los partidos coaligados estos deben aparecer en la boleta en el espacio y tamaño que se destina a los partidos que participan por sí mismos. Asimismo, el legislador dispone que en ningún caso pueden apare-

cer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

Derivado de la reforma electoral el plazo para las boletas obren en poder de los consejos distritales, se reduce de veinte a quince días antes de la elección, con lo que se disminuye el tiempo en que las boletas estarán resguardadas por dicho órgano hasta su entrega a los presidentes de las mesas directivas de casilla. Asimismo, dentro del conjunto de actividades que estos órganos distritales deben realizar durante la recepción de las boletas y que deben asentar en el acta respectiva, el legislador aprueba que además de los actos previstos en la legislación anterior, se consignen en el acta el número de los folios, así como el número de las boletas firmadas por los representantes de los partidos políticos que acudan a presenciar estos actos.

Por último, el legislador asienta en el COFIPE la disposición del Consejo General del Instituto Federal Electoral aplicada en el proceso electoral de 2006, de apoyar a los funcionarios de las casillas especiales con computadoras portátiles, al establecer que los presidentes de los consejos distritales deben entregar a los presidentes de dichas casillas los “medios informáticos necesarios para verificar que los electores en tránsito que acudan a votar se encuentren inscritos en la lista nominal de electores que corresponde al domicilio consignado en su credencial para votar”, lo que constituye un mecanismo de control que contribuye a reforzar la certidumbre del procedimiento.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Hasta la elección intermedia de 2003, el nombre de los electores que acudían a las casillas especiales se asentaba por escrito en el Acta de electores en tránsito sin que hubiese forma para el funcionario de casilla de constatar si esos ciudadanos estaban inscrito en el listado nominal de electores, instrumento que era indispensable en las demás casillas (básicas, contiguas y extraordinarias) para permitir el ejercicio del sufragio.

### III. Jornada electoral

El Título tercero del Libro Quinto del Código electoral, denominado De la jornada electoral, regula el conjunto de actos que se realizan durante la instalación y apertura de casillas, la votación, el escrutinio y cómputo en la casilla y de la clausura de ésta y la remisión del expediente de la elección. Al respecto, los cambios sustantivos aprobados al COFIPE por el legislador se concentran en los siguientes aspectos:

Se adiciona que en el acta de la jornada electoral que se levanta el día de la elección, se registren los número de folios de las boletas recibidas para cada elección y que las urnas se coloquen en el lugar que corresponda a la vista de los electores, además de la de los representantes de los partidos políticos previsto en la anterior legislación.

El legislador hizo modificaciones al procedimiento que debe realizarse cuando la casilla no se instale a las 8:00 horas como está previsto, al tenor de lo siguiente:

- En caso de que a las 8:15 horas no se haya instalado la casilla, el suplente que asuma las funciones de presidente de la casilla, previa verificación de que los funcionarios que provengan de los electores formados en la casilla “se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección correspondiente y cuente con credencial para votar” procederá a cubrir los cargos vacantes.
- Este mismo procedimiento se aplica a las 10:00 horas por los representantes de los partidos políticos para designar por mayoría a los funcionarios necesarios de entre los electores presentes, si no asistiera ninguno de los funcionarios de la casilla y por razones de distancia no sea posible la intervención oportuna del IFE.

Adicionalmente, durante el desarrollo de la votación se prevé que el presidente de la casilla utilizará el medio de comunicación a su alcance —y no un escrito como lo establecía la legislación anterior— cuando deba dar aviso al Consejo Distrital de la suspensión de la votación por causa de fuerza mayor, y se adiciona que esta situación sea consignada en el acta.

También se incorpora en la legislación reformada, que cuando los electores se presenten a la casilla a votar, deben mostrar la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos, aspecto que ya se contemplaba para la votación, mediante acuerdo aprobado por el Consejo General del IFE.

Se modifica la referencia de la anterior legislación de que el elector marque sus boletas, para establecerse en singular “que marque en la boleta únicamente” el cuadro correspondiente al partido por el que sufragará. De este procedimiento, cuando el elector concluya de depositar en las urnas sus boletas y se deba anotar en la lista nominal la palabra “voto”,

el legislador previó que en este último acto el secretario de la casilla se auxilie en todo tiempo por uno de los escrutadores y la anote con el sello correspondiente.

Asimismo, se incorpora en el COFIPE una condición más respecto a las figuras que tienen derecho de acceso a las casillas, y que en este caso no sólo son los funcionarios del IFE llamados por el presidente de la casilla según la legislación anterior, sino también aquellos enviados por el Consejo o la Junta Distrital respectiva.

## IV. Cómputos de votos en casilla y cómputos distritales

En este mismo Libro Quinto del Código Electoral Federal, se establece en el Capítulo tercero, del Título tercero, de la jornada electoral, que el escrutinio y cómputo en la casilla se inicia una vez que se cerró la votación y se llenó y firmó el acta de la jornada electoral, en su apartado correspondiente, por lo que a partir de entonces los integrantes de la mesa directiva de casilla proceden a realizar dicho procedimiento por el cual determinarán el número de electores que votó en la casilla, los votos emitidos en favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos, el número de votos nulos, y las boletas sobrantes de cada elección.

En este tema, el legislador ajusta la definición de votos nulos a lo que aprobó en el artículo 252 en donde establece que los emblemas de los partidos coaligados no deben aparecer en forma conjunta en un mismo recuadro, por lo que precisa que son votos nulos: A el expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político (se suprime la referencia a la coalición) y B cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas marcó. Asimismo, se incluye la posibilidad de que el elector marque en la boleta dos o más cuadros de partidos en coalición, por lo que el legislador aprueba que el voto cuente para el candidato de la coalición y que se registre por separado en el espacio correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla que corresponda. Este último precepto también se incluye, para efectos del escrutinio y cómputo de cada elección, así como en los artículos 276 y 277, como parte de las reglas para determinar la validez o nulidad de los votos.

Para el procedimiento de escrutinio y cómputo de cada elección, se modifican algunas de las reglas que deben llevar a cabo los integrantes de la mesa directiva de casilla. Así, se establece que el primer escrutador cuente “en dos ocasiones” el número de ciudadanos que aparezca que votaron de acuerdo con la lista nominal y que sume, cuando así haya acontecido, “el número de electores que votaron por resolución del Tribunal Electoral sin aparecer en la lista nominal”.

Con el propósito de incrementar la efectividad del procedimiento de escrutinio y cómputo, el legislador aprueba que el secretario deba anotar en hojas dispuestas para ello, los resultados de las operaciones que realice (número de boletas sobrantes, de electores que votaron, boletas extraídas de la urna, votos emitidos a favor de cada uno de los partidos políticos o candidatos y votos nulos) y que éstas sean verificadas "por los demás integrantes de la mesa" directiva de casilla, antes de transcribirlas en las actas de escrutinio y cómputo.

Por otro lado, el legislador decidido a hacer eficaz el procedimiento de integración del acta de escrutinio y cómputo para cada elección, incluyó que en la misma se asienten "el número de representantes de partidos que votaron en la casilla sin estar en el listado nominal de electores" y que a la conclusión de dicho procedimiento se consignen en el acta si los representantes de los partidos políticos se niegan a firmar el acta, así como que los funcionarios de las mesas directivas de casilla, con el auxilio de los representantes de los partidos políticos, verifiquen la exactitud de los datos que consignen en el acta de escrutinio y cómputo.

Otro aspecto que se regula en el COFIPE y que por acuerdo del Consejo General del IFE ha sido parte de las tareas que realizan los funcionarios de mesas directivas de casilla, consiste en que la primera copia de cada acta de escrutinio y cómputo se destine al programa de resultados electorales preliminares. No obstante este reconocimiento en la actual legislación, no se incorpora que dicha copia sea adherida por fuera del paquete que el presidente de la mesa directiva de casilla entrega al presidente del Consejo Distrital, aspecto que continuará normado en un acuerdo del Consejo General del IFE.

Por cuanto a las disposiciones complementarias relacionadas con la jornada electoral correspondientes al Capítulo Quinto de este mismo Libro, el legislador aprueba que el día de la elección y el anterior, las autoridades de cada entidad federativa pueden, de acuerdo con su normatividad, establecer medidas para limitar el horario de servicio de los establecimientos en los que se consuman bebidas embriagantes, a diferencia de la legislación anterior que establecía el cierre de dichos establecimientos.

La reforma electoral dispone que la designación de quienes fungen como asistentes electorales y auxilian a las juntas y consejos distritales en los días previos a la elección, durante la jornada electoral y en la remisión del paquete electoral y que llevan a cabo dichos consejos, cuente con la vigilancia de los representantes de los partidos políticos. Sin embargo, el legislador dejó de lado contemplar en el Código de la materia el acuerdo del Consejo General del IFE que desde la elección federal de 2000 establece que los asistentes electorales apoyan a las juntas distritales en la localización de los ciudadanos insaculados para notificarlos y capacitarlos para, en su caso, ser seleccionados como funcionarios de casilla, fusionando las actividades de asistencia y capa-

citación electoral en una sola figura dada la importancia que reviste la coordinación de las actividades relativas a la integración de las mesas directivas de casilla con las de ubicación de las mismas y apoyo hacia sus funcionarios el día de la jornada electoral. Cuestión esta última que el legislador reconoce al fusionar, sólo durante el proceso electoral, las comisiones de consejeros electorales del Consejo General de organización electoral y de capacitación electoral y educación cívica, en comisiones unidas.

En relación con los actos relacionados con la clausura de la casilla y la remisión del expediente, previstos en el Capítulo cuarto del Título tercero De la Jornada Electoral, el legislador no incorpora ninguna modificación. Las disposiciones relacionadas con los actores posteriores a la elección y los resultados electorales y de la información preliminar de los resultados, incluidas en el Título cuarto del Libro Quinto, tampoco se modifican con la Reforma Electoral.

El procedimiento relacionado con los cómputos distritales y la declaración de validez de la elección de diputados de mayoría relativa, que forma parte del Capítulo tercero del Título cuarto denominado De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales, que llevan a cabo los consejos distritales a partir de la 8:00 horas del miércoles siguiente al día de la jornada electoral, tiene importantes adiciones. En relación con los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que fueron consignados por separado en el acta de escrutinio y cómputo, el Consejo Distrital debe hacer la suma distrital de tales votos y distribuirlos igualmente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes los asigna a los partidos de más alta votación.

En lo que se refiere al acto de realizar nuevamente el escrutinio y cómputo por parte del Consejo Distrital, que la reforma electoral coloca como una obligación de este órgano cuando:

1. Existan errores o inconsistencias evidentes en los distintos elementos de las actas, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado.
2. El número de votos nulos sea mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados en el primero y segundo lugares en votación.
3. Cuando todos los votos hayan sido depositados a favor de un mismo partido.

Asimismo, se establece que durante la apertura de paquetes electorales, el presidente o el secretario del Consejo Distrital debe extraer: los escritos de protesta, si los hubiere; la lista nominal correspondiente; la relación de ciudadanos que votaron y no aparecen en la lista nominal, así como las hojas de incidentes y la demás documentación que determine el Consejo General en acuerdo previo a la jornada electoral. De la documentación así obtenida, debe dar cuenta al Consejo Distrital y

ordenarlas conforme a la numeración de las casillas. Las carpetas con dicha documentación quedan bajo resguardo del presidente del Consejo para atender los requerimientos del Tribunal Electoral u otros órganos del Instituto.

Una aportación de la reforma electoral es establecer las causas por las que el Consejo Distrital debe realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Estos supuestos son cuando: "la diferencia entre el candidato presunto ganador de la elección en el distrito y el que haya obtenido el segundo lugar en votación es igual o menor a un punto porcentual", para lo cual bastará que el representante del partido que postuló al candidato que se ubicó en segundo lugar haga una petición expresa ante el Consejo y le presente la sumatoria de resultados por partido consignado en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito, como un indicio de la diferencia señalada. La misma disposición anterior se establece cuando la diferencia porcentual ya señalada se dé al término del cómputo distrital, en tal caso, "se excluirán del procedimiento anterior las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento".

Por cuanto a las innovaciones en el tema del escrutinio y cómputo distrital, el legislador aprobó un procedimiento específico para que los consejos distritales lleven a cabo el recuento de votos en la totalidad de las casillas. Al respecto se establece que el Consejo Distrital disponga lo necesario para que dicho recuento sea realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones y concluya antes del domingo siguiente al de la jornada electoral. "Para tales efectos, el presidente del Consejo Distrital dará aviso inmediato al secretario ejecutivo del Instituto; ordenará la creación de grupos de trabajo integrados por los consejeros electorales, los representantes de los partidos y los vocales, que los presidirán. Los partidos políticos tendrán derecho a nombrar a un representante en cada grupo, con su respectivo suplente. Los grupos realizarán su tarea en forma simultánea dividiendo entre ellos en forma proporcional los paquetes que cada uno tendrá bajo su responsabilidad."

Otras características de este procedimiento son las siguientes: si durante el recuento de votos se encuentran en el paquete votos de una elección distinta, se contabilizan para la elección de que se trate; el vocal que presida cada grupo levanta un acta circunstanciada en la que consigna el resultado del recuento de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato. Por su parte, el presidente del Consejo realiza en sesión plenaria la suma de los resultados consignados en el acta de cada grupo de trabajo y asienta el resultado en el acta final de escrutinio y cómputo de la elección que corresponda.

Por su parte, para garantizar la certeza y definitividad de estos actos por parte de una autoridad integrada por consejeros y partidos políticos, el legislador establece que "los errores contenidos en las actas

originales de escrutinio y cómputo de casilla que sean corregidos por los Consejos Distritales siguiendo el procedimiento establecido en este artículo, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral” y que en ningún caso podrá solicitarse al Tribunal Electoral que realice el recuento de votos de las casillas que hayan sido objeto de dicho procedimiento en los Consejos Distritales.

También se aprueba en la reforma electoral que en el caso de los cómputos distritales de las votaciones para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y para senador, es aplicable el procedimiento de recuento de votos en la totalidad de las casillas, ya reseñado en los párrafos precedentes.

Por cuanto al procedimiento de cómputos de entidad federativa de la elección de senadores por ambos principio y de la declaración de validez de la elección de senadores por el principios de mayoría relativa, así como de los cómputos de representación proporcional que realizan cada uno de los consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, el legislador solamente aprueba una disposición relacionada con la publicidad de los resultados, al establecer que el domingo siguiente al de la jornada electoral, el secretario ejecutivo del Consejo General, con base en la copia certificada de las actas de cómputo distrital de la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, debe informar al Consejo, en sesión pública, el resultado de la sumatoria de los resultados consignados en dichas actas, por partido y candidato. Lo anterior, sin perjuicio de las facultades constitucionales y legales del Tribunal Electoral.

Respecto de lo anterior, el legislador precisa la función que le corresponde al IFE en esta última etapa del proceso electoral denominada Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo, la cual compete a la Sala Superior del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación, toda vez que en la elección de 2006 se suscitó un momento de confusión cuando en sesión del Consejo General del IFE, a partir de la difusión de resultados de la elección de presidente se derivó en el señalamiento de un ganador; lo que desató las reacciones en contra de esta actuación por parte de los actores políticos que contendieron en dicha elección, por considerar que contravenían los principios de certeza y legalidad.

A la luz de lo expuesto a lo largo de estas páginas, es indubitable que la aplicación de la regulación se expresa en la técnica del trabajo electoral y constituye un requisito necesario para garantizar la certeza y la legalidad de las distintas etapas del proceso electoral, papel que le corresponde asegurar a las autoridades electorales, a los partidos políticos y a la sociedad en general por el bien de la democracia mexicana, en coincidencia con lo que señala José Woldenberg en su libro *La Construcción de la democracia*: “La administración electoral no es un juego de buenas intenciones, donde valga más nuestra voluntad o nuestro juicio particular, es un obstinado trabajo de seriedad y apego al derecho”.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Woldenberg, José, *La construcción de la democracia*, México, 2002, Plaza & Janes, p. 47.



SECCIÓN

VI

▪ LA JUSTICIA ELECTORAL ▪

**EL TRIBUNAL  
ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN:  
SALA SUPERIOR**

**16**

# Introducción

Este capítulo, de manera muy general trata diversos aspectos relacionados con la nueva manera de integrar la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y sus nuevas atribuciones; lo general del tratamiento se justifica en razón de que, en otros capítulos de este libro, se analizan con detalle facultades específicas vinculadas, sobre todo, con la competencia exclusiva que se le ha reservado a la citada Sala.

## I. Conformación

“Conformación”, según el diccionario, significa “colocación, distribución de las partes que forman un conjunto”;<sup>1</sup> “conformar”, por su parte, tiene el sentido de “dar forma a algo”. Así, la referencia a la conformación de la Sala Superior, implica que se trata de la forma de ésta, de la distribución de las partes que la integran.

La Sala Superior se integra por siete magistrados designados por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, a propuesta en ternas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Esta manera de conformar a dicho órgano jurisdiccional data de la reforma electoral de 1996 y se ha mantenido en 2008. Es así como se ha excluido al Presidente de la República del procedimiento de nombramiento de los magistrados electorales, con el objeto de garantizar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral.

En 1996 fueron nombrados siete magistrados para un periodo que concluyó en 2006, sin embargo, en enero de 2005 falleció el magistrado y distinguido jurista José Luis de la Peza y en su lugar fue designado el magistrado José Alejandro Luna Ramos, para un periodo que, posteriormente se definió, también sería de diez años.

La actual integración de la Sala Superior es resultado de un proceso transparente de selección y nombramiento llevado a cabo durante el mes de octubre de 2006, al que se inscribieron 190 aspirantes, de los cuales 160 fueron preseleccionados por haber cumplido a cabalidad los requisitos marcados en la convocatoria correspondiente, para cubrir un total de seis vacantes. Tras el análisis del perfil y trayectoria de los aspirantes, así como del ensayo que cada uno presentó, el Pleno de la Suprema Corte, al cabo de tres rondas de votaciones, definió una lista de 32 concursantes

## Manuel González Oropeza

Licenciado y Doctor en Derecho por la UNAM y Maestro en Derecho Público por la Universidad de California. Miembro fundador del Sistema Nacional de Investigadores. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas y profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF. Su obra académica abarca el Derecho Constitucional, Historia del Derecho y Derecho Comparado.

<sup>1</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, tomo I, Madrid, 21ª edición, 1991, p. 538.

que comparecieron, cada uno por un lapso de hasta diez minutos, ante dicho órgano para exponer lo que en su opinión debiera ser el papel del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y las reformas, entonces necesarias, para mejorar su desempeño.

Tras esas comparecencias, transmitidas en vivo por el Canal Judicial, el Pleno de la Suprema Corte votó de nueva cuenta y seleccionó a los 18 candidatos finales cuyos nombres serían enviados a la Cámara de Senadores. La formación de las ternas respectivas fue aleatoria y se llevó a cabo también en una sesión pública del referido Pleno, la cual fue igualmente transmitida a través de la televisión. En este sentido es relevante precisar que el artículo 198 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, fue reformado para incorporar este principio de publicidad, puesto que ahora se precisa que las ausencias definitivas de los magistrados electorales serán cubiertas, previa convocatoria pública y que el Pleno de la Suprema Corte aprobará, en sesión pública, las propuestas que en terna se propondrán a la Cámara de Senadores.

Es importante destacar que, tras la reforma, queda como facultad exclusiva del Senado el nombramiento de los magistrados electorales, tanto de la Sala Superior, como de las Regionales, puesto que se eliminó la posibilidad de que el nombramiento lo haga la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, la cual funciona en los recesos de las cámaras federales. Por tanto, ante una ausencia definitiva y la necesidad de nombrar a un magistrado electoral fuera de un periodo ordinario de sesiones de la Cámara de Senadores, será necesario convocar a un periodo extraordinario para que ésta haga el nombramiento.

De entre esas ternas la Cámara de Senadores designó, inicialmente, a las siguientes personas:

<b>Nombre</b>	<b>Procedencia</b>
María del Carmen Alanís Figueroa	Ex Secretaria General del Instituto Federal Electoral
Constancio Carrasco Daza	Consejero de la Judicatura Federal
Flavio Galván Rivera	Secretario General de Acuerdos de la Sala Superior
Manuel González Oropeza	Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
Salvador Olimpo Nava Gomar	Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac del Sur

En virtud de que ninguna de las personas que formaban la sexta terna alcanzó el número de votos requeridos para ser designado magistrado, la Cámara de Senadores solicitó a la Suprema Corte el envío de otra terna; finalmente fue designado Pedro Esteban Penagos López, quien era en ese momento magistrado de la Sala Regional de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral, con sede en el Distrito Federal. Los seis magistrados así nombrados deberán permanecer en el cargo hasta el 3 de noviembre de 2016, pues su periodo constitucional es de diez años.

Cabe resaltar la nueva prescripción final del artículo 198, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de que: En caso de que ninguno de los candidatos de una terna enviada por la Suprema Corte al Senado para cubrir una vacante de magistrado electoral obtuviera la mayoría calificada, y resulte necesaria, por tanto, la presentación de una nueva terna, en ésta no podrán incluirse candidatos propuestos previamente. Este cambio se justificó aduciendo la necesidad de que se respete la voluntad soberana de los legisladores.

Por otra parte, en la iniciativa de reformas a la LOPJF se precisó que: Puesto que a lo largo de la existencia del Tribunal Electoral se ha generado la suficiente experiencia y número de especialistas en la materia electoral, se justificaba elevar el requisito que anteriormente prescribía la fracción II del artículo 212, en el sentido de que para ser magistrado electoral de la Sala Superior se requería, en forma preferente, tener conocimientos en materia electoral; la nueva disposición exige que el candidato acredite tener conocimientos, ya no en la materia electoral, sino específicamente en derecho electoral.

Como se aprecia, el diseño anterior de la conformación de la Sala Superior consistía, básicamente, en la renovación total de sus integrantes al cabo de un periodo largo; esto mismo ocurría en el caso del Instituto Federal Electoral, por lo que los dos principales órganos electorales federales sufrían un cambio completo de sus integrantes cada determinado periodo, lo que generaba una incertidumbre derivada del hecho de que el conocimiento y la experiencia "institucional" se perdía regularmente. A diferencia de lo que sucede con la Suprema Corte, por ejemplo, órgano jurisdiccional colegiado, que se renueva en forma gradual, la Sala Superior experimentó en 2006 una integración radicalmente novedosa.

Uno de los temas principales de la reciente reforma electoral estribó, precisamente, en la gradualidad o escalonamiento en la renovación de los integrantes de los órganos electorales federales. Si bien en este tema la atención se centró fundamentalmente en el Instituto Federal Electoral (IFE), la Sala Superior también reflejó las reformas al respecto.

## II. Escalonamiento

En la iniciativa de reformas constitucionales en materia electoral, presentada el 31 de agosto de 2007 por el senador Manlio Fabio Beltrones Rivera, se precisa que “no se propone empezar de nuevo; sino consolidar lo que, bajo el tamiz de la experiencia, probó eficacia democrática y buenos resultados; queremos corregir lo que no funcionó y, sobre todo, seguir construyendo soluciones que hacen más amplio el camino de la democracia”.<sup>2</sup> En este sentido, según la iniciativa, la renovación escalonada de los magistrados integrantes del Tribunal Electoral tuvo por objeto el fortalecimiento de su autonomía de tal manera que la combinación de renovación y experiencia dé los resultados positivos que, en otros casos, se ha conseguido.

De esta forma, en el undécimo párrafo del artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estableció que la elección de quienes integren las Salas del Tribunal será escalonada, conforme a las reglas y al procedimiento que señale la ley, es decir la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la que prescribe en el artículo cuarto transitorio del decreto que la modificó, publicado el 1 de julio de 2008, lo siguiente:

Para efectos del escalonamiento en la elección de los magistrados de la Sala Superior establecido en el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se estará a lo siguiente:

- Antes del 20 de abril de 2015, la Cámara de Senadores elegirá al magistrado electoral de la Sala Superior que sustituya al magistrado cuyo mandato concluye en la fecha antes citada; el electo lo será para un período que concluirá el 4 de noviembre de 2016.
- A más tardar el 30 de octubre de 2016, la Cámara de Senadores elegirá a siete nuevos magistrados electorales de la Sala Superior que iniciarán su mandato el 4 de noviembre de 2016; dos de ellos concluirán su mandato el 31 de octubre de 2019, dos más el 31 de octubre de 2022 y los tres restantes el 31 de octubre de 2025. Al aprobar los nombramientos el Senado deberá señalar el período de mandato que corresponde a cada magistrado. Todos aquellos que hayan desempeñado el cargo de magistrado electoral no podrán ser reelectos.

Conforme con lo anterior, la persona que supla al magistrado Luna Ramos, quien concluirá su mandato constitucional de diez años el 20 de abril de 2015, permanecerá en el cargo únicamente por un poco más de dieciocho meses, puesto que la Sala Superior será renovada en su totalidad, de nueva cuenta, en noviembre de 2016, cuando concluye

---

<sup>2</sup> “Proceso de Reforma Constitucional Electoral 2007”, en *Boletín del Centro de Capacitación Judicial Electoral*, número especial, mayo de 2008, p. 11.

el periodo para el que fueron nombrados los otros seis magistrados.

En primer lugar hay que precisar que el periodo de permanencia de quien sustituya al magistrado Luna Ramos es acorde con las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en el sentido de que en el caso de que se presente una vacante definitiva, se nombrará a un nuevo magistrado por el tiempo restante al del nombramiento original, según prescribe el artículo 227, inciso b) de la citada ley, lo que viene a despejar las dudas que existían al respecto.

Por otra parte, a partir del nombramiento de magistrados que se lleve a cabo en 2016, la renovación de la Sala Superior será escalonada, y ya no para un periodo de diez años, sino para uno de nueve, ello para hacer coincidir este tiempo con el que duran en el cargo los Consejeros Electorales del IFE, pues en su caso se aumentó de siete a nueve los años del encargo. Algo similar ocurrió con los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal, cuyo periodo constitucional también se amplió a nueve años.

De esta forma, la Sala Superior se renovará por tercios cada tres años, conforme al calendario siguiente.

### CALENDARIO

Magistrados	Fecha de inicio	Fecha de conclusión	Años de ejercicio
2		31 octubre 2019	3
2	4 noviembre 2016	31 octubre 2022	6
3		31 octubre 2025	9

Calendario de los consejeros electorales del IFE, de la Sala Superior

Desde el 2006 hay que resaltar que los nombramientos de magistrados de la Sala Superior, fueron realizados con distintos perfiles profesionales, lo cual fortalecía la posición que se busca en el escalonamiento.



## IV. Competencia y atribuciones

La causa directa más evidente y eficiente que explica las nuevas atribuciones de la Sala Superior, es precisamente el hecho de que, a partir de la reforma constitucional de noviembre de 2007, las Salas Regionales funcionan en forma permanente y, por lo tanto, su competencia jurisdiccional se ha ampliado.

En efecto, el segundo párrafo del artículo 99 constitucional reformado prescribe que para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y Salas Regionales, expresión que anteriormente no se encontraba.

### La no aplicación de normas inconstitucionales y el recurso de reconsideración

Con la Reforma Constitucional se confirmó que el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, es decir, salvo la intervención de la Suprema Corte en el control de constitucionalidad de normas a través de la acción de inconstitucionalidad.

Puesto que, salvo la excepción planteada, el control de la constitucionalidad de normas y actos correspondía a la Sala Superior, éste declaró en diversas ocasiones la incompatibilidad entre determinadas normas secundarias y constitucionales, y procedió a su inaplicación; en un momento dado se verificó la hipótesis contenida en el propio artículo 99 constitucional, pues la Sala Superior sustentó una tesis sobre la inconstitucionalidad de un acto y dicha tesis resultó contradictoria con una sostenida por la Suprema Corte. Al resolver la contradicción de tesis 2/2002-PL, la Suprema Corte determinó que el Tribunal carecía de competencia para pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de leyes<sup>3</sup> y que, por lo tanto, entre un criterio sustentado por el Tribunal Electoral y la jurisprudencia de la Suprema Corte, cuando se tratara de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de leyes electorales, no podía existir válidamente una contradicción.<sup>4</sup>

Por esta vía de la interpretación constitucional, se determinó que la única vía para impugnar las leyes electorales era la acción de inconstitucionalidad,<sup>5</sup> de la cual conoce en exclusiva la Suprema Corte. No fueron pocas las voces que se manifestaron en contra de este muy particular sentido que el máximo tribunal mexicano le dio a las normas constitucionales;<sup>6</sup> las consecuencias de esta interpretación se expresaron abiertamente en el Pleno de la Suprema Corte durante la discusión de amparo en revisión 743/2005.

En su voto particular, emitido al resolver el caso conocido como "Amparo Castañeda", el ministro Genaro Góngora Pimentel sostuvo que puesto

<sup>3</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 23/2002, p. 82.

<sup>4</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 24/2002, p. 5.

<sup>5</sup> *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo: XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, p. 81.

<sup>6</sup> Cfr. Por ejemplo, Cossío Díaz, José Ramón, "El indebido monopolio constitucional-electoral de la Suprema Corte de Justicia", en Malem Jorge, Orozco Jesús y Vázquez, Rodolfo (compiladores) (2003), *La función judicial. Ética y democracia*, TEPJF-Gedisa-ITAM, Barcelona, pp. 117-128.

que conforme con la ejecutoria de la Contradicción de Tesis 2/2000, se había determinado que la Sala Superior carecía de competencia para conocer de la constitucionalidad de leyes electorales, ya que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución, era a través de la acción de inconstitucionalidad, entonces, el gobernado que resintiera una afectación en su derecho fundamental de ser votado, jamás podría cuestionar la constitucionalidad de la ley que le provoca tal afectación, al estarle vedado este medio de protección constitucional.

En la iniciativa de reformas constitucionales puede leerse que la propuesta de otorgarle expresamente al Tribunal Electoral la facultad de decidir sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, tuvo como motivación el fortalecimiento de dicho tribunal, además de dar una solución a los casos en los cuales un ciudadano, que carece de legitimación procesal para ejercer la acción de inconstitucionalidad, pueda impugnar la constitucionalidad de una norma electoral que le ha sido aplicada y que considere contraria a la ley suprema.

En el dictamen que presentaron al respecto las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Gobernación, Radio, Televisión y Cinematografía y Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, se manifestó que el debate “no está en la existencia o inexistencia previa de la facultad del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes electorales

contrarias a la Constitución, sino en la congruencia de dos normas constitucionales y los efectos de las resoluciones que emitan las salas del Tribunal en esta materia”.

De esta forma, la nueva prescripción constitucional precisa que las salas del Tribunal podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, convirtiendo el Tribunal en Constitucional; es importante destacar que la propia norma fundamental aclara que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio, por lo que, a diferencia de la inconstitucionalidad decretada por la Suprema Corte al conocer de una acción de inconstitucionalidad, en cuyo caso la declaración tiene efectos generales y abstractos, la inconstitucionalidad prescrita por el Tribunal Electoral sólo tendrá efectos en el caso específico y concreto.

Esta situación deja sin resolver el problema de justificar cómo una ley declarada inconstitucional puede seguir vigente para el resto de la población, sin afectar el principio de igualdad ante la ley.

Si bien lo anterior es facultad de todas las Salas del Tribunal, es decir, tanto de la Superior como de las Regionales, es importante hacer la referencia puesto que, en virtud de que las segundas ya funcionan en forma permanente y que, consecuentemente su competencia se ha ampliado para conocer de asuntos de los cuales con anterioridad conocía la Sala Superior, y de que la competencia de ésta se ha ampliado para conocer, mediante el recurso de reconsideración, de las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en las que hayan determinado la no aplicación de una norma electoral por considerarla contraria a la Constitución.

En otras palabras, si bien las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales son definitivas e inatacables, en principio, en caso de que en ellas se haya inaplicado una norma por considerarla inconstitucional, entonces<sup>7</sup> conocerá, como órgano de revisión del control de constitucionalidad, la Sala Superior. En el SUP-REC-1/2008, la parte actora le planteó a la Sala Superior una interpretación de esta atribución en el sentido de que el recurso de reconsideración procediera aun en el caso en el que, no obstante no haber inaplicado una norma electoral, la Sala Regional

<sup>7</sup> La otra hipótesis de procedencia del recurso de reconsideración es la prevista en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral: “El recurso de reconsideración sólo procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales en los casos siguientes: a) En juicios de inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento”, esto en relación con el artículo 189, fracción I, inciso b) de la LOPJF: la Sala Superior tendrá competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, los recursos de reconsideración a que se refiere el párrafo tercero del artículo 60 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que en segunda instancia se presenten en contra de las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación previstos en la ley de la materia, en las elecciones federales de diputados y senadores.

hubiera estudiado los agravios de inconstitucionalidad de la misma presentados por el actor en un juicio de revisión constitucional electoral. La Sala Superior decidió que la norma constitucional aparecía con claridad suficiente para entenderla en el sentido de que la reconsideración sólo procede si y sólo si se lleva materialmente a cabo una inaplicación de la norma, independientemente de las consideraciones que al respecto se hubieran hecho.

Para ilustrar de mejor manera esta nueva competencia de la SSTE-PJF se presenta a continuación un cuadro que intenta resumir, de manera muy esquemática, la nueva distribución de competencias entre las Salas del Tribunal Electoral.

<b>DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS SALAS DEL TEPJF, RESPECTO DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL</b>		
	<b>Sala Superior</b>	<b>Salas Regionales</b>
<b>Juicio de inconformidad</b>	En contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	En las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
<b>Recurso de reconsideración</b>	En segunda instancia, en contra de las sentencias de fondo de las Salas Regionales: a) En juicios de inconformidad promovidos en contra de los resultados de las elecciones de diputados federales y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional en las elecciones federales de diputados y senadores; b) En los demás medios de impugnación cuando las Salas Regionales hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.	
<b>Recurso de apelación</b>	En contra de actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.	En contra de actos y resoluciones del Instituto Federal Electoral, con excepción de sus de órganos centrales.
<b>Juicio de revisión constitucional electoral</b>	En única instancia respecto de las elecciones de: a) Gobernador y b) Jefe de Gobierno del Distrito Federal	En única instancia respecto de las elecciones de: a) Diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal b) Ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.
<b>Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano</b>	En única instancia por violación al derecho de ser votado en las elecciones de: a) Presidente b) Diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional c) Gobernador o de Jefe de Gobierno del Distrito Federal; En única instancia en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de sus órganos nacionales.	En única instancia, por: a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales; b) La violación al derecho de ser votado respecto de la elección de: • diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, • diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, • ayuntamientos y Jefes Delegacionales en el Distrito Federal; • servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos, y c) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las elecciones antes mencionadas o en la integración de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

Del cuadro anterior se sigue que la SSTEPJF, en principio, ha dejado de conocer del control de la legalidad y constitucionalidad de las elecciones para diputados locales y para la integración de los ayuntamientos, así como de los procesos de selección de candidatos que dentro de los partidos políticos se lleven a cabo respecto de tales elecciones; esto es en principio, puesto que la competencia de la referida sala se constriñe a conocer, vía recurso de reconsideración, de litigios relacionados con las elecciones mencionadas sólo en los casos en que la Sala Regional competente para conocerlos en única instancia declare, con efectos *inter partes*, la inconstitucionalidad de una norma y consecuentemente la inaplique.

Sin duda, la riqueza de la jurisprudencia electoral ha derivado de la resolución de conflictos relacionados, precisamente con la legalidad, pero sobre todo la constitucionalidad de actos y normas aplicadas en los procesos de elección de diputados locales e integrantes de los ayuntamientos. Al variar en este sentido la competencia de las salas del TEPJF, corresponderá a las regionales la trascendente labor de seguir desarrollando la interpretación garantista que de las normas electorales ha llevado a cabo la Sala Superior.

En este sentido es importante destacar el hecho de que, no obstante la variación de la competencia jurisdiccional de las salas del TEPJF, las normas de la LOPJF que regulan la jurisprudencia de dicho tribunal no fueron alteradas con la reciente reforma, por lo que se mantiene la prescripción de que, para el establecimiento de jurisprudencia por reiteración de las Salas Regionales, se requiere la emisión de cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, que sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de una norma, a diferencia de la jurisprudencia por reiteración formada por la Sala Superior, pues en este caso sólo se requiere de tres sentencias no interrumpidas.

Adicionalmente, la fijación de jurisprudencia por reiteración que lleven a cabo las Salas Regionales requiere que el criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma sea ratificado por la Sala Superior, previa determinación de “si procede fijar jurisprudencia”.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Cfr. Artículo 232 de la LOPJF.

## La facultad de atracción

“En virtud de la aceptación por estas Comisiones Unidas de la propuesta de reforma para que las salas regionales funcionen de manera permanente, es congruente aprobar también la propuesta para dejar establecido en el texto del artículo 99 en comento la facultad de la Sala Superior para atraer los juicios de que conozcan las salas regionales, remitiendo a la ley la reglamentación precisa y exacta de dicha facultad, a fin de evitar contradicciones o conflictos entre las salas regionales y la Sala Superior”, así se justificó la introducción del siguiente párrafo al citado artículo 99 constitucional:

La Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las salas regionales, atraer los juicios de que conozcan éstas; asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las salas regionales para su conocimiento y resolución. La ley señalará las reglas y los procedimientos para el ejercicio de tales facultades.

En congruencia con la prescripción constitucional, la nueva fracción XVI del artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa que la Sala Superior tendrá competencia para:

XVI. Ejercer la facultad de atracción, ya sea de oficio, o bien, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, para conocer de aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia así lo ameriten, de acuerdo con lo previsto en el artículo 189 bis de esta ley;

Adicionalmente, se incluyó un artículo 189 bis, el que prescribe que la facultad de atracción de la Sala Superior podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes supuestos:

- a) *De oficio*, cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia así lo ameriten. En este caso, la Sala Superior se lo comunicará por escrito a la correspondiente Sala Regional, la cual, dentro del plazo máximo de setenta y dos horas, remitirá los autos originales a aquélla, notificando a las partes dicha remisión.

- b) *Previa solicitud*, razonada y por escrito, de alguna de las partes en el procedimiento del medio de impugnación competencia de las Salas Regionales, fundamentando la importancia y trascendencia del caso. El ejercicio de la facultad de atracción podrá ser solicitada, en este caso, ya sea al presentar el medio impugnativo; cuando comparezcan como terceros interesados, o bien cuando rindan el informe circunstanciado, señalando las razones que sustenten la solicitud. La Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, la cual resolverá en un plazo máximo de setenta y dos horas.
- c) *Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite*. En este supuesto, una vez que el medio de impugnación sea recibido en la Sala Regional competente para conocer del asunto, ésta contará con setenta y dos horas para solicitar a la Sala Superior la atracción del mismo, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameritan esa solicitud. La Sala Superior resolverá lo conducente dentro de las setenta y dos horas siguientes a la recepción de la solicitud.

Las determinaciones que emita la Sala Superior respecto del ejercicio de la facultad de atracción son inatacables.

Es evidente que la intención del legislador ha sido la de controlar la razonabilidad del ejercicio de esta facultad por parte de la Sala Superior, puesto que se reitera frecuentemente la necesidad de que se justifique cabalmente la atracción, para lo que es necesario argumentar en el sentido de que se está en presencia de un asunto importante y trascendente.

Cabe recordar que las decisiones de los jueces pueden ser tanto explicadas como justificadas. En el contexto de la explicación se pueden encontrar o esgrimir motivos que movieron la voluntad del juzgador en un determinado sentido; en cambio, en el contexto de la justificación, se exige que la decisión sea sostenida con argumentos que la tornen aceptable. La exigencia de que las decisiones de la Sala Superior en torno al ejercicio de la facultad de atracción se ubica en el ámbito de la justificación, por lo que la "importancia y trascendencia" de los casos atraídos no sólo o ni siquiera debe referirse a las causas que expliquen o describan el proceder del órgano jurisdiccional, sino a los motivos que éste haya tenido para tomar una decisión aceptable para un supuesto o hipotético "auditorio universal".

Lo anterior, aunado al hecho de que esta nueva facultad de atracción de la Sala Superior es similar a aquella con la que cuenta la Suprema Corte, respecto de amparos directos y recursos de apelación en contra de sentencias de jueces de Distrito, conducen a sostener que resulta relevante revisar los criterios principales que el máximo tribunal ha emitido al respecto, en particular los relacionados con la "importancia y trascendencia" de los asuntos:

CRITERIO	TESIS O JURISPRUDENCIA
<p>El ejercicio de ese derecho requiere, necesariamente, de dos requisitos, a saber: a) que el asunto de que se trate resulte de interés, entendido éste como aquel en el cual la sociedad o los actos de gobierno, por la conveniencia, bienestar y estabilidad, motiven su atención por poder resultar afectados de una manera determinante con motivo de la decisión que recaiga en el mismo; y b) que sea trascendente, en virtud del alcance que, significativamente, puedan producir sus efectos, tanto para la sociedad en general, como para los actos de gobierno.</p>	<p>1a. XXXIII/99</p>
<p>Las características especiales a que hace referencia el precepto constitucional citado, no derivan de la naturaleza procesal de la resolución recurrida (sentencia o auto), o de las causas que conduzcan a la instancia de revisión, sino de la naturaleza e importancia intrínseca de la materia del amparo en cuestión, lo cual debe ser el factor determinante para, en su caso, ejercer o no dicha facultad.</p>	<p>1a. XXXIV/99</p>
<p>La procedencia de tal facultad debe determinarse en atención a criterios que permitan establecer si el caso es excepcional, es decir, que no puedan aducirse criterios aplicables a un número indeterminado de ellos, pues aquélla no puede fundarse exclusivamente, por ejemplo, en la gravedad de los efectos que podrían derivarse para las partes en conflicto, en las cualidades subjetivas de cierta categoría de personas, en la importancia del precedente, en la afectación del orden público o del interés general, ni en el monto económico de lo controvertido, sino que para ejercerla este Máximo Tribunal de la República debe estimar y valorar, dentro del ámbito de su discrecionalidad, las características de cada litigio a fin de decidir si resulta de importancia y trascendencia; si existen verdaderos razonamientos que por sí solos hagan evidente que se trata de un negocio excepcional, es decir, que está fuera del orden o regla común, lo que se advertirá con claridad, cuando los argumentos planteados no tengan similitud con la totalidad o mayoría de asuntos y que, además, trascenderá en resultados de características verdaderamente graves. Por tanto, aun cuando en un asunto pudieran estar involucrados eventuales beneficios o perjuicios materiales para Jueces o Magistrados del Poder Judicial de la Federación, debe declararse improcedente la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción, si el asunto no reviste características especiales, de interés y trascendencia, pues de lo contrario, se propiciaría que en la demanda de garantías se multiplicaran argumentos en dicho sentido, con el único afán de que su conocimiento se atrajera por el Máximo Tribunal de la República.</p>	<p>1a. XXXVIII/2002</p>
<p>El hecho de que se esté ante una figura jurídica que estadísticamente no se presenta con frecuencia, no transforma al problema jurídico de que se trate en un asunto de importancia y trascendencia para los efectos de que sea atraído por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que esta excepcional facultad se encuentra relacionada directamente con la importancia y trascendencia de la materia o condiciones del hecho concreto en particular, y no con la mayor o menor incidencia estadística de una institución jurídica, pues sustentar lo contrario implicaría atender a sus aspectos genéricos, y no a sus pormenores.</p>	<p>1a. LXXIII/2004</p>
<p>FACULTAD DE ATRACCIÓN. EL INTERÉS Y TRASCENDENCIA QUE JUSTIFICAN SU EJERCICIO SON DE ÍNDOLE JURÍDICA. Los conceptos "interés y trascendencia" [...] son de índole jurídica en cuanto se orientan a calificar un asunto que por los problemas jurídicos planteados, dada su relevancia, novedad o complejidad, requieren de un pronunciamiento del Máximo Tribunal del país, de tal suerte que el criterio que llegara a sustentarse en el asunto atraído repercutirá de manera excepcionalmente importante en la solución de casos futuros.</p>	<p>2a./J. 143/2006</p>
<p>ATRACCIÓN. PARA EJERCER ESTA FACULTAD EN AMPARO EN REVISIÓN, LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DEBE TOMAR EN CUENTA LAS PECULIARIDADES EXCEPCIONALES Y TRASCENDENTES DEL CASO PARTICULAR Y NO SOLAMENTE SU MATERIA. [...] la materia del asunto, por sí misma, no puede dar lugar a que se ejerza la facultad de atracción, pues bastaría que cualquier otro asunto versara sobre el mismo tópico para que también tuviera que ejercerse la facultad de mérito. Lo anterior es así, porque la finalidad perseguida por el Constituyente al consagrar esta competencia singular no ha sido la de reservar cierto tipo de asuntos al conocimiento del Tribunal Supremo, sino la de permitir que éste conozca solamente de aquellos casos que, por sus peculiaridades excepcionales y trascendentes, exijan de su intervención decisoria.</p>	<p>2a./J. 123/2006</p>

CRITERIO	TESIS O JURISPRUDENCIA
<p>FACULTAD DE ATRACCIÓN. REQUISITOS PARA SU EJERCICIO. La facultad discrecional de atracción es el medio excepcional de control de la legalidad con rango constitucional con el que cuenta la Suprema Corte de Justicia de la Nación para atraer asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria, pero que revisten interés y trascendencia. Ahora bien, con el objeto de establecer un criterio que sistematice y defina hacia el futuro el marco en el que debe ejercerse dicha facultad, y tomando en cuenta que pueden distinguirse elementos de carácter cualitativo y cuantitativo para determinar si se actualiza o no su ejercicio, se estima necesario utilizar los conceptos "interés" e "importancia" como notas relativas a la naturaleza intrínseca del caso, tanto jurídica como extrajurídica, para referirse al aspecto cualitativo, y reservar el concepto "trascendencia" para el aspecto cuantitativo, para así reflejar el carácter excepcional o novedoso que entrañará la fijación de un criterio estrictamente jurídico. Además, la trascendencia se deriva de la complejidad sistémica que presentan algunos asuntos por su interdependencia jurídica o procesal; esto es, aquellos que están relacionados entre sí de tal forma que se torna necesaria una solución que atienda a las consecuencias jurídicas de todos y cada uno de ellos. Así, para ejercer la facultad establecida en el artículo 107, fracciones V, inciso d), segundo párrafo, y VIII, inciso b), segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, deben acreditarse, conjuntamente, los siguientes requisitos: 1) que a juicio de este Alto Tribunal, la naturaleza intrínseca del caso permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir, en la posible afectación o alteración de valores sociales, políticos o, en general, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano relacionados con la administración o impartición de justicia; y 2) que el caso revista un carácter trascendente reflejado en lo excepcional o novedoso que entrañaría la fijación de un criterio jurídico trascendente para casos futuros o la complejidad sistémica de los mismos, también a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.</p>	1a./J. 27/2008

Sin duda, la materia electoral resulta, en sí misma, importante y trascendente, por lo que la fijación de causas concretas y determinadas no dejará de resultar complicado.

En este sentido cabría revisar la experiencia que sobre el espinoso tema de las cuestiones políticas no justiciables se ha generado en la Suprema Corte de Justicia de los Estados Unidos de América. Como es bien sabido, este órgano judicial ha establecido la doctrina constitucional consistente en la existencia de determinados actos, del presidente o del Congreso, que, por ser resultado del ejercicio de facultades constitucionales de naturaleza política, escapan al control jurisdiccional de la Corte. Al margen de lo interesante del tema, lo que se quiere resaltar en este caso es que, para la determinación de en qué casos se aplica esta doctrina, la Corte norteamericana ha evitado establecer criterios generales y abstractos, por lo que se ha desarrollado un amplio repertorio de precedentes, los cuales se pueden aplicar a casos futuros o no, si se distinguen diferencias importantes entre asuntos semejantes.

Por supuesto que este proceder de la Corte norteamericana ha generado críticas, tanto en el ámbito político, como en el académico; sin embargo, no deja de reconocerse el hecho de que al carecerse de normas generales y abstractas, la Corte ha valorado la procedencia de su intervención en cada caso en forma particular y concreta, lo cual le ha servido en no pocas ocasiones como "válvula de escape" a la presión que por lo regular resiente.

En forma paralela, se le ha fijado constitucionalmente la atribución de la Sala Superior para enviar asuntos de su competencia a las Salas Regionales,



para que éstas los conozcan y resuelvan; la fracción XVII del artículo 189 de la citada LOPJF prescribe que la Sala Superior tendrá competencia para:

XVII. Remitir para su resolución a las Salas Regionales del Tribunal, con fundamento en los acuerdos generales que dicte, los asuntos de su competencia en los que hubiere establecido jurisprudencia, atendiendo a un principio de racionalidad que privilegie la pronta y expedita impartición de la justicia electoral. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados en el *Diario Oficial de la Federación*. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable;

Al respecto cabe comentar que este tipo de disposiciones tiene como finalidad asegurar la coherencia del sistema normativo, puesto que se busca que una vez establecido un determinado criterio interpretativo el mismo rija y sea aplicado en todos los casos similares, para evitar así, en la medida de lo posible, la existencia de soluciones diversas para casos similares y reforzando el sentimiento de certeza que reclaman los justiciables.

## La anulabilidad de la elección presidencial

Respecto de la elección presidencial de 2006 se impugnaron 281 cómputos distritales, es decir, sólo 19 de los 300 no fueron impugnados. De esos 281, 39 impugnaciones resultaron improcedentes, 43 se confirmaron y 199 se modificaron. De estos últimos, en 24 la modificación obedeció al resultado del recuento de los votos en diligencias ordenadas por la Sala Superior, en tanto que en el resto (175), la modificación resultó tanto del recuento de votos como de la nulidad de votación recibida en distintas casillas.<sup>9</sup>

Al órgano jurisdiccional se le planteó la pretensión de anular la elección presidencial;<sup>10</sup> el gran problema es que esa posibilidad no encontraba sustento normativo, pues en la legislación aplicable no se encontraba prevista tal hipótesis.

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME),<sup>11</sup> prescribe en su Título Sexto (De las Nulidades) las causas por las cuales se deben anular tanto la votación recibida en una casilla como una elección. En dichas disposiciones se precisa con claridad a qué tipo de elección se refieren esas prescripciones, y hasta antes del 1 de junio de 2008 no se contemplaba a la presidencial entre las elecciones anulables.

Por lo que respecta a la elección de Presidente de la República, existen dos etapas perfectamente diferenciadas:

- a) La de resultados, en la cual se llevan a cabo los cómputos distritales y se resuelven las impugnaciones que a estos se les hubieran interpuesto;

<sup>9</sup> Cfr. Considerando segundo del *Dictamen del cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos*.

<sup>10</sup> Así lo pidió la Coalición por el Bien de Todos en la demanda que dio origen al SUP-JIN-212/2006.

<sup>11</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996.

- b) La de dictamen relativo al cómputo final de la elección, declaración de validez de la elección y declaración de presidente electo.

Es en la etapa de resultados que procede el juicio de inconformidad para impugnar las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>12</sup> Antes de la reforma de 1 de junio de 2008, si bien se contemplaba la posibilidad de que se impugnaran los resultados consignados en las actas de cómputo distrital, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético, la elección en sí misma no era susceptible de anulación. En otras palabras, se podía anular la votación recibida en las casillas y se podían recomponer, consecuentemente, los cómputos distritales, pero no se podía anular la elección por alguna causa concreta. En los supuestos de procedencia del juicio de inconformidad, por nulidad de la votación recibida en casilla o por error aritmético, cuando se hubieran impugnado los resultados de cómputo distrital de la elección presidencial, sus efectos se limitarían a su modificación.<sup>13</sup>

En razón de lo anterior es que cuando la Coalición por el Bien de Todos manifestó su pretensión de que no se declarara la validez de la elección presidencial ni la de Presidente electo en sus demandas de juicio de inconformidad, la Sala Superior respondió que esa situación no se encontraba dentro de las que podían ser objeto del juicio de inconformidad y que los argumentos conducentes y los medios de prueba ofrecidos para alcanzar tal pretensión sólo podían ser materia de la calificación de la elección.

Lo anterior se justificó afirmando que en el entonces vigente artículo 50 de la Ley General de Medios de Impugnación, se establecía que, respecto de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de inconformidad solamente procedía cuando se impugnaban, destacadamente, los resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas. El objeto del juicio, cuando se reclama un cómputo distrital de elección presidencial, se encontraba constreñido a lo siguiente:

- a) Por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas individualizadas.
- b) Por error aritmético en las operaciones realizadas para llegar al resultado del cómputo distrital impugnado.

Consecuentemente, dicho medio de impugnación no se encontraba contemplado para ventilar cuestiones relativas a la declaración de validez de la elección presidencial y declaración de Presidente electo de los Estados Unidos Mexicanos.

En la tradición constitucional mexicana a la etapa de dictamen relativo al cómputo final de la elección, declaración de validez de la elección y declaración de presidente electo se le ha denominado “calificación” de la elección. La calificación o declaración de validez de las elecciones implica la verificación de que los actos desarrollados durante el proceso electoral se ajustaron

---

<sup>12</sup> Artículo 49.1 de la LGSMIME.

<sup>13</sup> Cfr. SUP-JIN-45/2006.

a la Constitución y a la ley. Calificar significa apreciar o determinar las calidades o circunstancias de algo; entonces, cuando se habla de la “calificación” del proceso electoral, se hace referencia a la determinación de sus propiedades inherentes, que permitan apreciarla en comparación con un determinado parámetro.

El parámetro que en México nos fija las propiedades inherentes a las elecciones es el artículo 41 de la Constitución, el cual prescribe que las elecciones deben ser libres, auténticas y periódicas; que el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo; que los principios rectores de la función electoral deben ser la constitucionalidad, la certeza, la legalidad, la independencia, la imparcialidad y la objetividad. Por su parte, la Sala Superior sostuvo que otro de esos principios era el “establecimiento de condiciones de equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social”.<sup>14</sup>

Así, la calificación de una determinada elección tiene por objeto verificar que todas las etapas de ésta se han llevado a cabo conforme a las propiedades inherentes que la Constitución les prescribe. Esta etapa del proceso, no se lleva a cabo sino cuando se ha superado la etapa anterior, es decir, la de los resultados.

Conforme con el artículo 77 bis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, recientemente introducido, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos se puede anular por cualquiera de las siguientes causales:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el terri-

torio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o

- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida, o
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible. La introducción del artículo 77 bis,<sup>15</sup> junto con modificaciones a otros artículos de la citada ley fue justificada de la siguiente manera en la exposición de motivos que, al respecto, presentaron los senadores Marco Humberto Aguilar Coronado y Jesús Murillo Karam:

Las reformas propuestas al Sistema de Medios de Impugnación tienen como puntos de referencia las nuevas disposiciones constitucionales que hacen explícita la posibilidad de que la Sala Superior declare la nulidad de toda la elección presidencial, colmando así el vacío existente desde 1996; el límite que la Constitución impone al TEPJF tratándose de las nulidades, obligando al estricto apego a las causales expresamente establecidas en la Ley de la materia, cerrando la posibilidad, de la que abusó en el pasado, de crear, por la vía de la jurisprudencia, causales no establecidas por el Poder Legislativo Federal.

Ha sido decisión del llamado Constituyente Permanente, dejar establecida en la Constitución la norma por la cual el TEPJF solamente podrá declarar la nulidad de una elección por las causas expresamente señaladas en la ley, es decir, en la Ley materia de la presente Iniciativa, la del Sistema General de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Toda autoridad, con mayor razón aquellas a las que se encomienda la elevada responsabilidad de decir el derecho e impartir la justicia, deben hacerlo aplicando las normas escritas en las leyes, y a través de su interpretación racional, sistemática y funcional, respetando los principios constitucionales a ese respecto; mas no deben traspasar el lindero que separa las competencias entre los poderes constitu-

<sup>14</sup> Jurisprudencia S3ELJ 23/2004.

<sup>15</sup> En el dictamen elaborado por las comisiones unidas de la Cámara del Senadores, se precisa que la adición del citado artículo conlleva la homologación de las causales previstas a las “establecidas en el artículo 75, con la diferencia que en este caso se propone establecer como criterio cuantitativo un 25 por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional. Se establece como causa de nulidad de la elección presidencial que el candidato ganador resulte inelegible”; la referencia anterior es errónea, pues las causales de nulidad de la elección presidencial son similares a las previstas, no en el artículo 75, sino en los artículos 76 y 77, relacionados con la elección de diputados federales y senadores.

yentes y los poderes constituidos, a riesgo de provocar males mayores a los que, así sea de buena fe y con recto criterio, se pretende subsanar.

[...]

En materia de nulidades el cambio más significativo que se propone en esta Iniciativa es la incorporación expresa de las causales que llevarían al extremo de anular la elección presidencial, para lo cual se mantiene congruencia con lo ya vigente respecto de las elecciones para diputados federales y senadores, estableciendo solamente un criterio cuantitativo ligeramente superior, lo que se justifica plenamente por la importancia y significado que para la vida de la República tiene la elección presidencial.

La modificación constitucional a la que se refiere la iniciativa estriba en la introducción, en el que pasó a ser tercer párrafo de la fracción II del artículo 99 de la Constitución, pareciera menor, tal como se aprecia en el siguiente cuadro:

Texto anterior	Texto vigente
La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, <b>en su caso</b> , las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.	La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular, <b>en su caso</b> , la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Como se aprecia, la modificación constitucional estribó en la reubicación de la expresión “en su caso”; sin embargo, este cambio aparentemente menor tiene consecuencias importantes, pues la interpretación que se hacía del texto anterior conducía a sostener que la Sala Superior realizaría el cómputo final de la elección presidencial, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto sobre la misma, si dichas impugnaciones efectivamente se hubiesen interpuesto. Si no hubiera sucedido ello, entonces la Sala Superior realizaría directamente el cómputo final y procedería a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos.

Conforme a esta interpretación gramatical, la resolución de las impugnaciones podía tener como consecuencia la recomposición de los cómputos distritales y, a su vez, la del cómputo final. Pero la anulación de la elección en sí misma no se contemplaba, pues el texto constitucional prescribía que tras la realización del cómputo final se debía proceder a formular la declaración de validez de la elección, sin posibilidad alguna de que dicha declaración se dejara de formular.

Con la nueva ubicación de la frase “en su caso”, el sentido de estas prescripciones es distinto: la declaración de validez de la elección se formulará si y sólo si ello es procedente; ¿en qué casos no procedería la declaración de validez de la elección? Cuando dicha elección se declare nula, lo que antes no se contemplaba en la normativa electoral.

Conforme al supuesto normativo del artículo 77 bis, párrafo 1, inciso a), la elección presidencial se deberá anular cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, se acrediten en por lo menos el 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos. Lo anterior implica que la petición de nulidad se deberá expresar en las demandas de juicio de inconformidad que se presenten en contra de los cómputos distritales, los cuales deberán ser combatidos expresamente en razón de que se reclame la nulidad de la votación recibida en una o varias casillas individualizadas del distrito correspondiente; ahora bien, la votación recibida en una casilla será nula cuando se acredite cualesquiera de las causales previstas en el artículo 77 de la Ley de Medios de Impugnación.

Por lo tanto, la anulación de la elección presidencial sería la consecuencia de que se hubiese declarado la nulidad de la elección recibida en al menos 25% de las casillas instaladas. De esta manera se torna explícita la facultad de la Sala Superior para declarar la nulidad de la elección presidencial.

No cabe duda que las nuevas atribuciones de la Sala Superior y el reacomodo de facultades de las Salas Regionales, han completado la justicia electoral en México que la hace más justa y federalista.

**EL TRIBUNAL  
ELECTORAL  
DEL PODER JUDICIAL  
DE LA FEDERACIÓN:  
SALAS REGIONALES**

**17**

## Introducción

En el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007, se publicó una reforma constitucional en materia electoral que se inscribe entre aquellas que, con seguridad, contribuirá en gran medida a la consolidación de la vida democrática de México, de su sistema de gobierno y de la justicia electoral, ya que se traduce en un esfuerzo serio para superar las limitaciones que enfrentaron las autoridades electorales en las elecciones federales del 2006.

Enfocados a la justicia electoral, podemos afirmar que el contenido de la reforma tendrá una trascendencia similar a las ocurridas en 1987, cuando por primera vez se creó un Tribunal de lo Contencioso Electoral; o en 1990, cuando se establecieron el Instituto Federal Electoral y el Tribunal Federal Electoral; o en 1996, cuando se crea el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; esto es así, porque en la reforma que nos ocupa se facultó a las Salas del Tribunal Electoral para resolver la no aplicación de leyes en materia electoral, contrarias a la Carta Magna, además de que se otorgó el carácter de permanente a las Salas Regionales que lo conforman, cuestiones que, sin lugar a dudas, resultarán de suma trascendencia, pues por una parte, se le reconoce al órgano jurisdiccional el carácter de tribunal constitucional y, por otra, el carácter permanente de las Salas Regionales dará cumplimiento a lo ordenado en el artículo 17 constitucional al impartir justicia pronta y expedita, cercana a los ciudadanos, según el ámbito territorial de que se trate.

La Reforma constitucional mencionada se complementó con las reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo que ocurrió mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1º de julio de 2008.

El nuevo marco constitucional y legal de la justicia federal electoral, estableció la permanencia de las Salas Regionales y modificó de manera importante su competencia, lo que permitió establecer otro tipo de reglas para el nombramiento y escalonamiento de sus integrantes, de ahí la necesidad de conocer las nuevas normas que al respecto deberán observarse, sobre todo si tomamos en cuenta el papel fundamental que han adquirido las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la consolidación del sistema democrático mexicano.

### *Pedro Esteban Penagos López*

---

Doctor en Derecho por Investigación en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana. Licenciado en Derecho por la UNAM. Es docente en el Instituto Federal de Defensoría Pública y en la División de Estudios de Posgrado de la Universidad Panamericana. Fue Juez de Distrito y Magistrado de Circuito y Magistrado de la Cuarta Circunscripción Plurinominal del Tribunal Electoral. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.



## I. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

De acuerdo con el artículo 99 constitucional, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

El precepto citado formó parte del grupo de disposiciones que se modificaron de manera sustancial en el decreto de Reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, pues si bien subsistió la regla de que el Tribunal Electoral funcionara con una Sala Superior y Salas Regionales, también lo es que se introdujo la permanencia de éstas, las cuales con anterioridad a la reforma funcionaban de manera intermitente, en virtud de que el artículo 192 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establecía que las Salas Regionales quedarían instaladas a más tardar en la semana en que iniciara el proceso electoral federal ordinario, para entrar en receso a la conclusión del mismo, disposición esta última que, desde luego, fue reformada para suprimir la temporalidad referida, esto acorde a la Constitución que ordena su permanencia.

El carácter permanente de las Salas Regionales permitirá una distribución razonable de los asuntos que son de la competencia del Tribunal Electoral, pues su condición temporal provocaba un exceso en las cargas de trabajo de la Sala Superior, sobre todo cuando el proceso electoral federal coincidía con distintas elecciones locales, de cuyas impugnaciones conocía solamente la Sala Superior. Basta mencionar que en los años 2006, 2007 y hasta el 21 de agosto de 2008, la Sala Superior recibió 2,938, 3,502 y 3,013 asuntos respectivamente, cifras que, con el nuevo esquema de las Salas seguramente se reducirán, en beneficio de los justiciables.

Por otro lado, las estadísticas también demuestran un aumento considerable en la promoción del juicio para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano, pues por ejemplo, en los años 2006, 2007 y en lo que va del 2008, la Sala Superior ha conocido más de 7,000 asuntos de este tipo, mientras que las Salas Regionales durante los procesos electorales citados conocieron de 47 y 666 expedientes respectivamente.<sup>1</sup>

En este sentido, la reforma permitirá una mejor distribución de las cargas de trabajo entre las Salas del Tribunal Electoral y una disminución significativa en los tiempos que lleva la tramitación y resolución de los asuntos, lo que garantiza una impartición de justicia pronta en beneficio de los gobernados.

Por otra parte, la función permanente de las Salas Regionales acercará la justicia electoral a los ciudadanos, partidos políticos y demás entes legitimados, quienes podrán acceder de manera más inmediata a la jurisdicción federal electoral, según el ámbito territorial donde se emita el acto reclamado, lo que se traducirá en una disminución en los costos

---

<sup>1</sup> Visto en: <http://www.tribunalelectoral.gob.mx/todo2.asp?menu=10>, consulta de 21 de agosto de 2008.

y tiempos de traslado a la sede del órgano jurisdiccional; además de que se facilitará la comunicación con las autoridades u órganos partidistas responsables.

También es importante mencionar que son cinco las Salas Regionales que forman parte del Tribunal Electoral, las cuales tienen su sede actualmente, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca y el Distrito Federal, sitios que encabezan cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, según se prevé en el ya mencionado artículo 192 de la Ley Orgánica y en el acuerdo CG192/2005, aprobado el 30 de septiembre de 2005, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## II. Las Salas Regionales del Tribunal Electoral

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral se integran por tres magistrados electorales, quienes de acuerdo con el artículo 99 constitucional, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, y durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. Cabe destacar que el periodo de duración en el cargo aumentó en la reforma constitucional referida, pues con anterioridad era de ocho años; sin embargo, se uniformó con el previsto para los magistrados de la Sala Superior y así en ambos casos se fijó una duración de nueve años.

En el caso de los magistrados electorales no opera el principio de permanencia por ratificación en el cargo, como acontece con los jueces y magistrados del Consejo de la Judicatura Federal. Esto en gran medida obedece a la naturaleza intrínseca de la materia, y a la necesidad de que sean las propias fuerzas políticas las que participen de manera periódica en la designación de los árbitros jurisdiccionales correspondientes.

Ahora bien, en el estudio del marco legal de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, destacan las reglas referentes a los requisitos para ser magistrado electoral, el procedimiento para su elección, el escalonamiento en su integración y la competencia, cuestiones que también fueron modificadas en las reformas constitucional y legal citadas.

### Requisitos para ser magistrado de Sala Regional

Como ya se mencionó, el décimo tercer párrafo del artículo 99 constitucional, establece que el ciudadano que ocupe el cargo de magistrado elec-

toral de Sala Regional, deberá satisfacer los requisitos para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, lo que implica que debe observarse lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Aunado a lo anterior, se debe observar lo dispuesto en el diverso artículo 213 de la misma Ley Orgánica, que prevé otros requisitos a satisfacer, a saber: a) contar con credencial para votar con fotografía; b) acreditar conocimientos en derecho electoral; c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político; d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Se destaca que los requisitos mencionados no sufrieron cambios sustanciales en las reformas constitucional y legal citadas, pues sólo se modificó la fracción II del artículo 213 de la Ley Orgánica citada, para establecer que deben “acreditarse” los conocimientos en derecho electoral, a diferencia de lo que se preveía con anterioridad, en la que sólo se exigía tener “preferentemente” conocimientos en materia electoral.

## Procedimiento de elección

Las disposiciones relativas no fueron objeto de modificación sustancial en las reformas constitucional y legal correspondientes, empero, resulta conveniente señalar que de acuerdo con el artículo 198 de la Ley Orgánica referida, en el procedimiento de elección de magistrados de Salas Regionales intervienen dos Poderes de la Unión, el Poder Judicial a través de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, con el procedimiento siguiente:

- a) El pleno de la Suprema Corte aprueba por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores.
- b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales.
- c) Se indica la Sala para la que se propone cada terna.
- d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elige, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtiene la mayoría calificada, se notifica a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviar dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

## Escalonamiento

Es importante referirnos al escalonamiento de los magistrados electorales, pues ahora, como consecuencia de las reformas constitucional y legal indicadas, se prevé el relevo escalonado de éstos, no obstante que anteriormente se realizaba en forma simultánea.

En este sentido, el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los magistrados que resulten electos para ocupar las plazas vacantes a la entrada en vigor del decreto, ejercerán el cargo por un periodo que concluirá el 7 de marzo de 2013; que en el caso de que se generen vacantes de magistrados de las Salas Regionales con posterioridad a la fecha señalada, el nombramiento del sustituto será única-

mente para cubrir el periodo de la vacante; así como que a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, para periodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo de 2013.

Una reflexión en torno a este punto, es la eventual inexistencia de parámetros para fijar el lapso de tiempo que le corresponde ocupar a cada uno de los aspirantes (tres, seis o nueve); sin embargo, ésta se explica porque estamos ante una facultad discrecional de la Cámara de Senadores; además, este sistema de designación y relevo de los magistrados de las Salas Regionales se equipara al que se utilizará para los magistrados de la Sala Superior y al que se viene aplicando para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que genera las siguientes ventajas:

- a) La elección escalonada de los magistrados electorales permitirá aprovechar la experiencia acumulada de los que ya funjan en el cargo.
- b) Se evitará la desintegración virtual de las Salas del Tribunal Electoral y se disminuirá la tensión que surge entre las fuerzas políticas que participan en la elección de los magistrados.
- c) Los criterios jurisdiccionales no cambiarán de manera abrupta y se flexibilizará el sustento de criterios nuevos, lo que armonizará la función jurisprudencial de estos órganos.
- d) Facilitará la continuidad de programas y procedimientos que se emplean en la administración de estos órganos, lo que repercutirá en un mejor funcionamiento.

## Competencia

La competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral se encuentra prevista en los artículos 99 constitucional, 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la cual, y como consecuencia de las reformas a que nos hemos referido, fue objeto de modificación para aumentarla a favor de dichos órganos, la que incluso puede ampliarse con base en acuerdos generales de delegación de competencia originaria de la Sala Superior, en términos de los artículos 99, noveno párrafo, de la propia Carta Magna y 189, fracción XVII, de la Ley Orgánica referida, que prevén que la Sala Superior podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución, por ejemplo, cuando hubiere establecido jurisprudencia.

La competencia puede distinguirse en razón del tipo de medio de impugnación, al establecer los preceptos citados, casos específicos tratándose del recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio

para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional, en los términos que se anotan a continuación.

**Recurso de apelación.** Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación presentados contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

**Juicios de inconformidad.** De igual forma, les compete conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

**Juicio para la protección de los derechos político electorales.** Asimismo, compete a las Salas Regionales conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios que se promuevan en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto.
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, el actor no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- d) En los casos de violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
- e) Tratándose de violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos.
- f) Cuando se trate de violación a los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos, en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

**Juicios de revisión constitucional electoral.** También tienen competencia para conocer y resolver en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, de los juicios promovidos en contra de

actos o resoluciones definitivos y firmes, de las autoridades competentes para organizar o calificar las elecciones en los procesos electorales de las entidades federativas o de aquellos que hubieren resuelto los medios de impugnación, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este aspecto, es importante agregar que el juicio de revisión constitucional electoral, solamente procederá cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las normas aplicables por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La Sala Regional correspondiente admitirá los medios de impugnación una vez que los actores hayan agotado los medios de defensa ordinarios y no se actualice en forma evidente una causa de improcedencia.

**Elecciones extraordinarias.** En términos del artículo 192, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional de la circunscripción correspondiente, también tiene competencia para resolver las impugnaciones que pudieran surgir durante elecciones extraordinarias, siempre que se trate de diputados federales y senadores; así como de las elecciones locales, a excepción de las de gobernadores o jefe del Distrito Federal.

**Diferencias laborales.** Las Salas Regionales conocen y resuelven en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados. Esta competencia se reitera en el artículo 94, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En todos estos supuestos, las Salas Regionales cuentan con competencia para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución, con lo cual se instaura otro medio de control constitucional, que viene a superar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual consideró que el Tribunal Electoral carecía de competencia para ejercer el control constitucional de leyes con motivo de su aplicación.<sup>2</sup>

Respecto de esta facultad de inaplicación de leyes que se estimen inconstitucionales, surgen algunas cuestiones que deben reflexionarse.

---

<sup>2</sup> Nos referimos a la tesis P/J. 24/2002, del rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."

Por ejemplo, en teoría de control constitucional de normas, se dice que la facultad de inaplicación es limitada, en la medida de que se trata de una modalidad que se constriñe al caso concreto, pues no genera una declaración general de inconstitucionalidad. Esta limitación pudiera significar una desventaja porque permite que el precepto declarado inconstitucional se vuelva a aplicar al sujeto, y obliga a éste a acudir al medio de impugnación para controvertir cada acto de aplicación; sin embargo, debe tomarse en cuenta la posibilidad de que la reiteración del criterio que inaplica la norma, llegue a constituir jurisprudencia, la cual sería obligatoria para las autoridades administrativas electorales e incluso para los partidos políticos, cuando emiten actos o resoluciones que la normatividad los equipara a actos de autoridades electorales, para efectos de la procedencia de los medios de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con lo cual, el precepto podría dejar de aplicarse.

Otra de las cuestiones a precisar, es que sólo procede el recurso de reconsideración previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se haga pronunciamiento de inaplicación de la norma estimada inconstitucional, pero no cuando la Sala Regional considere que es constitucional la norma aplicada, pues en ese caso la instancia es terminal.

Al respecto, debe señalarse que ya se ha emitido criterio por la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-2/2008, en el que se determinó que la procedencia de la reconsideración se actualiza sólo cuando las Salas Regionales *hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución*.

### III. Jurisprudencia

En términos de lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que las Salas Regionales establezcan jurisprudencia, se requiere que en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma y que la Sala Superior lo ratifique.

Esta forma de creación de jurisprudencia en parte presenta similitudes con el sistema ordinario que rige para los tribunales colegiados de circuito, sin embargo, la jurisprudencia que estos emiten surte efectos por sí misma y no requiere ratificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No encuentro razón fundada para que el criterio sustentado por las Salas Regionales, integre jurisprudencia, requiera la ratificación o valida-



y tiempos de traslado a la sede del órgano jurisdiccional; además de que se facilitará la comunicación con las autoridades u órganos partidistas responsables.

También es importante mencionar que son cinco las Salas Regionales que forman parte del Tribunal Electoral, las cuales tienen su sede actualmente, en las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Toluca y el Distrito Federal, sitios que encabezan cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, según se prevé en el ya mencionado artículo 192 de la Ley Orgánica y en el acuerdo CG192/2005, aprobado el 30 de septiembre de 2005, por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## II. Las Salas Regionales del Tribunal Electoral

Las Salas Regionales del Tribunal Electoral se integran por tres magistrados electorales, quienes de acuerdo con el artículo 99 constitucional, deberán satisfacer los requisitos que señale la ley, los cuales no podrán ser menores a los que se exigen para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, y durarán en su encargo nueve años improrrogables, salvo si son promovidos a cargos superiores. Cabe destacar que el periodo de duración en el cargo aumentó en la reforma constitucional referida, pues con anterioridad era de ocho años; sin embargo, se uniformó con el previsto para los magistrados de la Sala Superior y así en ambos casos se fijó una duración de nueve años.

En el caso de los magistrados electorales no opera el principio de permanencia por ratificación en el cargo, como acontece con los jueces y magistrados del Consejo de la Judicatura Federal. Esto en gran medida obedece a la naturaleza intrínseca de la materia, y a la necesidad de que sean las propias fuerzas políticas las que participen de manera periódica en la designación de los árbitros jurisdiccionales correspondientes.

Ahora bien, en el estudio del marco legal de las Salas Regionales del Tribunal Electoral, destacan las reglas referentes a los requisitos para ser magistrado electoral, el procedimiento para su elección, el escalonamiento en su integración y la competencia, cuestiones que también fueron modificadas en las reformas constitucional y legal citadas.

### Requisitos para ser magistrado de Sala Regional

Como ya se mencionó, el décimo tercer párrafo del artículo 99 constitucional, establece que el ciudadano que ocupe el cargo de magistrado elec-

toral de Sala Regional, deberá satisfacer los requisitos para ser magistrado de tribunal colegiado de circuito, lo que implica que debe observarse lo dispuesto en el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que prevé que debe ser ciudadano mexicano por nacimiento, que no adquiera otra nacionalidad y estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos; mayor de treinta y cinco años, gozar de buena reputación, no haber sido condenado por delito intencional con sanción privativa de la libertad mayor de un año, contar con título de licenciado en derecho expedido legalmente y práctica profesional de cuando menos cinco años.

Aunado a lo anterior, se debe observar lo dispuesto en el diverso artículo 213 de la misma Ley Orgánica, que prevé otros requisitos a satisfacer, a saber: a) contar con credencial para votar con fotografía; b) acreditar conocimientos en derecho electoral; c) no desempeñar ni haber desempeñado el cargo de presidente del comité ejecutivo nacional o equivalente de un partido político; d) no haber sido registrado como candidato a cargo alguno de elección popular en los últimos seis años inmediatos anteriores a la designación, y e) no desempeñar ni haber desempeñado cargo de dirección nacional, estatal, distrital o municipal en algún partido político en los seis años inmediatos anteriores a la designación.

Se destaca que los requisitos mencionados no sufrieron cambios sustanciales en las reformas constitucional y legal citadas, pues sólo se modificó la fracción II del artículo 213 de la Ley Orgánica citada, para establecer que deben “acreditarse” los conocimientos en derecho electoral, a diferencia de lo que se preveía con anterioridad, en la que sólo se exigía tener “preferentemente” conocimientos en materia electoral.

## Procedimiento de elección

Las disposiciones relativas no fueron objeto de modificación sustancial en las reformas constitucional y legal correspondientes, empero, resulta conveniente señalar que de acuerdo con el artículo 198 de la Ley Orgánica referida, en el procedimiento de elección de magistrados de Salas Regionales intervienen dos Poderes de la Unión, el Poder Judicial a través de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Poder Legislativo a través de la Cámara de Senadores, con el procedimiento siguiente:

- a) El pleno de la Suprema Corte aprueba por mayoría simple de los presentes en sesión pública, las propuestas que en terna propondrá a la Cámara de Senadores.
- b) El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hace llegar a la Cámara de Senadores las propuestas en una terna para cada uno de los cargos de magistrados a elegir para las Salas Regionales.
- c) Se indica la Sala para la que se propone cada terna.
- d) De entre los candidatos de cada terna, la Cámara de Senadores elige, dentro de los quince días siguientes a la recepción de la propuesta, a los magistrados electorales por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.
- e) Si ninguno de los candidatos de la terna obtiene la mayoría calificada, se notifica a la Suprema Corte para que se presente una nueva terna, la cual deberá enviar dentro de los tres días siguientes, para que se vote a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la recepción de la nueva propuesta, en la que no podrán incluirse candidatos propuestos previamente.

## Escalonamiento

Es importante referirnos al escalonamiento de los magistrados electorales, pues ahora, como consecuencia de las reformas constitucional y legal indicadas, se prevé el relevo escalonado de éstos, no obstante que anteriormente se realizaba en forma simultánea.

En este sentido, el artículo quinto transitorio del decreto de reformas a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, establece que los magistrados que resulten electos para ocupar las plazas vacantes a la entrada en vigor del decreto, ejercerán el cargo por un periodo que concluirá el 7 de marzo de 2013; que en el caso de que se generen vacantes de magistrados de las Salas Regionales con posterioridad a la fecha señalada, el nombramiento del sustituto será única-

mente para cubrir el periodo de la vacante; así como que a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, para periodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo de 2013.

Una reflexión en torno a este punto, es la eventual inexistencia de parámetros para fijar el lapso de tiempo que le corresponde ocupar a cada uno de los aspirantes (tres, seis o nueve); sin embargo, ésta se explica porque estamos ante una facultad discrecional de la Cámara de Senadores; además, este sistema de designación y relevo de los magistrados de las Salas Regionales se equipara al que se utilizará para los magistrados de la Sala Superior y al que se viene aplicando para los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, lo que genera las siguientes ventajas:

- a) La elección escalonada de los magistrados electorales permitirá aprovechar la experiencia acumulada de los que ya funjan en el cargo.
- b) Se evitará la desintegración virtual de las Salas del Tribunal Electoral y se disminuirá la tensión que surge entre las fuerzas políticas que participan en la elección de los magistrados.
- c) Los criterios jurisdiccionales no cambiarán de manera abrupta y se flexibilizará el sustento de criterios nuevos, lo que armonizará la función jurisprudencial de estos órganos.
- d) Facilitará la continuidad de programas y procedimientos que se emplean en la administración de estos órganos, lo que repercutirá en un mejor funcionamiento.

## Competencia

La competencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral se encuentra prevista en los artículos 99 constitucional, 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso b), 53, párrafo 1, inciso b), 83, párrafo 1, inciso b) y 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, la cual, y como consecuencia de las reformas a que nos hemos referido, fue objeto de modificación para aumentarla a favor de dichos órganos, la que incluso puede ampliarse con base en acuerdos generales de delegación de competencia originaria de la Sala Superior, en términos de los artículos 99, noveno párrafo, de la propia Carta Magna y 189, fracción XVII, de la Ley Orgánica referida, que prevén que la Sala Superior podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución, por ejemplo, cuando hubiere establecido jurisprudencia.

La competencia puede distinguirse en razón del tipo de medio de impugnación, al establecer los preceptos citados, casos específicos tratándose del recurso de apelación, juicio de inconformidad, juicio

para la protección de los derechos político electorales del ciudadano y juicio de revisión constitucional, en los términos que se anotan a continuación.

**Recurso de apelación.** Las Salas Regionales son competentes para conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación presentados contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.

**Juicios de inconformidad.** De igual forma, les compete conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.

**Juicio para la protección de los derechos político electorales.** Asimismo, compete a las Salas Regionales conocer y resolver en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios que se promuevan en los siguientes supuestos:

- a) Cuando no se hubiere obtenido oportunamente el documento que exija la ley electoral para ejercer el voto.
- b) Habiendo obtenido oportunamente el documento a que se refiere el inciso anterior, el actor no aparezca incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- c) Cuando considere haber sido indebidamente excluido de la lista nominal de electores de la sección correspondiente a su domicilio.
- d) En los casos de violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa; en las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos y titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, siempre y cuando se hubiesen reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
- e) Tratándose de violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales diversos a los electos para integrar los ayuntamientos.
- f) Cuando se trate de violación a los derechos político-electorales por determinaciones emitidas por los partidos políticos, en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa, diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, ayuntamientos, titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y dirigentes de los órganos de dichos institutos distintos a los nacionales.

**Juicios de revisión constitucional electoral.** También tienen competencia para conocer y resolver en única instancia y en los términos previstos en la ley de la materia, de los juicios promovidos en contra de

actos o resoluciones definitivos y firmes, de las autoridades competentes para organizar o calificar las elecciones en los procesos electorales de las entidades federativas o de aquellos que hubieren resuelto los medios de impugnación, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal.

En este aspecto, es importante agregar que el juicio de revisión constitucional electoral, solamente procederá cuando habiéndose agotado en tiempo y forma todos los recursos o medios de defensa que establezcan las normas aplicables por los que se pueda modificar, revocar o anular el acto o resolución impugnado, la violación reclamada ante el Tribunal Electoral pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones, y la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y ello sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.

La Sala Regional correspondiente admitirá los medios de impugnación una vez que los actores hayan agotado los medios de defensa ordinarios y no se actualice en forma evidente una causa de improcedencia.

**Elecciones extraordinarias.** En términos del artículo 192, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Sala Regional de la circunscripción correspondiente, también tiene competencia para resolver las impugnaciones que pudieran surgir durante elecciones extraordinarias, siempre que se trate de diputados federales y senadores; así como de las elecciones locales, a excepción de las de gobernadores o jefe del Distrito Federal.

**Diferencias laborales.** Las Salas Regionales conocen y resuelven en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados. Esta competencia se reitera en el artículo 94, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En todos estos supuestos, las Salas Regionales cuentan con competencia para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución, con lo cual se instaura otro medio de control constitucional, que viene a superar el criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por virtud del cual consideró que el Tribunal Electoral carecía de competencia para ejercer el control constitucional de leyes con motivo de su aplicación.<sup>2</sup>

Respecto de esta facultad de inaplicación de leyes que se estimen inconstitucionales, surgen algunas cuestiones que deben reflexionarse.

---

<sup>2</sup> Nos referimos a la tesis P/J. 24/2002, del rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. CARECE DE COMPETENCIA PARA PRONUNCIARSE SOBRE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES."

Por ejemplo, en teoría de control constitucional de normas, se dice que la facultad de inaplicación es limitada, en la medida de que se trata de una modalidad que se constriñe al caso concreto, pues no genera una declaración general de inconstitucionalidad. Esta limitación pudiera significar una desventaja porque permite que el precepto declarado inconstitucional se vuelva a aplicar al sujeto, y obliga a éste a acudir al medio de impugnación para controvertir cada acto de aplicación; sin embargo, debe tomarse en cuenta la posibilidad de que la reiteración del criterio que inaplica la norma, llegue a constituir jurisprudencia, la cual sería obligatoria para las autoridades administrativas electorales e incluso para los partidos políticos, cuando emiten actos o resoluciones que la normatividad los equipara a actos de autoridades electorales, para efectos de la procedencia de los medios de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con lo cual, el precepto podría dejar de aplicarse.

Otra de las cuestiones a precisar, es que sólo procede el recurso de reconsideración previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso b, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, cuando se haga pronunciamiento de inaplicación de la norma estimada inconstitucional, pero no cuando la Sala Regional considere que es constitucional la norma aplicada, pues en ese caso la instancia es terminal.

Al respecto, debe señalarse que ya se ha emitido criterio por la Sala Superior del Tribunal Electoral, al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-2/2008, en el que se determinó que la procedencia de la reconsideración se actualiza sólo cuando las Salas Regionales *hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución*.

### III. Jurisprudencia

En términos de lo dispuesto en el artículo 232, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que las Salas Regionales establezcan jurisprudencia, se requiere que en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, sostengan el mismo criterio de aplicación, interpretación o integración de la norma y que la Sala Superior lo ratifique.

Esta forma de creación de jurisprudencia en parte presenta similitudes con el sistema ordinario que rige para los tribunales colegiados de circuito, sin embargo, la jurisprudencia que estos emiten surte efectos por sí misma y no requiere ratificación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

No encuentro razón fundada para que el criterio sustentado por las Salas Regionales, integre jurisprudencia, requiera la ratificación o valida-

ción de la Sala Superior, pues en principio, jurídicamente no debe tratarse de una instancia revisora a cargo del superior jerárquico, ya que con ello se afectaría la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional.

Además, con ese sistema se hace dilatoria la formación de la jurisprudencia de las Salas Regionales, al tener que pasar por dos procedimientos de votación, uno de la Sala Regional que aprobó el criterio y otro de la Sala Superior que la valida.

Aunado a lo anterior, las Salas Regionales ya constituyen órganos jurisdiccionales permanentes, con facultades de resolución propias, por lo que si jurídicamente no tienen que ser validadas sus sentencias, tampoco existe razón de esa naturaleza para exigir que sí sea validado el criterio que en ellas se sostiene.

## IV. Conclusiones

### Carácter permanente de las Salas Regionales

Para hacer frente a los nuevos retos de la democracia, la reforma constitucional ha establecido el carácter permanente de las Salas Regionales y la reforma legal ha definido y aumentado su competencia, lo cual permitirá acercar la justicia a los ciudadanos, haciendo efectivo el derecho a una justicia pronta y expedita, como lo prevé el artículo 17 constitucional.

### Escalonamiento de magistrados

El procedimiento de elección de los magistrados de las Salas Regionales, no sufrió cambios sustanciales, aunque sí se realizaron reformas en cuanto al tiempo de duración en el cargo, y se estableció el método para el relevo escalonado, consistente en que, a más tardar el 5 de marzo de 2013, la Cámara de Senadores elegirá a la totalidad de los magistrados electorales de las Salas Regionales, por periodos, según el caso, de tres, seis y nueve años, los cuales deben iniciar su mandato el 7 de marzo del mismo año. Relevo escalonado que permitirá aprovechar la experiencia jurisdiccional acumulada y la mayor regularidad en los criterios sustentados.

### Facultad de inaplicación de leyes inconstitucionales

Las Salas Regionales se convierten en verdaderos tribunales constitucionales al otorgarles competencia para resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación de leyes electorales que sean contrarias a la



Constitución; con lo cual se instaura un medio de control constitucional que complementa el sistema integral de justicia electoral, pues muchos de los actos y resoluciones que eran inmunes a dicho control dejarán de serlo, con lo que se observa de mejor manera el principio de supremacía constitucional.

### Cargas de trabajo

El creciente cúmulo de asuntos promovidos ante el Tribunal Electoral, se debe, en parte, a la activa participación de ciudadanos y partidos políticos en la construcción de una democracia real y efectiva. La constante impugnación de actos intrapartidistas en los que la militancia argumenta afectación de sus derechos político electorales, ha provocado una carga importante de trabajo para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la cual será enfrentada de manera más pronta y expedita con la permanencia de las Salas Regionales y la nueva distribución de competencias.

### Retos del derecho y la jurisdicción electoral

Esta es una rama del derecho de reciente creación, pero la credibilidad y confianza que han adquirido, entre otras, las instituciones jurisdiccionales, ha provocado que en dos décadas se consoliden como pilar de nuestra democracia. No obstante, la Constitución y las normas que la regulan requieren de constante actualización, a fin de adecuarse a las necesidades de los nuevos tiempos; y la jurisdicción debe velar, al conocer y resolver los asuntos, por dar certeza y seguridad jurídica, buscando que la justicia en la materia sea cada día más predecible.

# EL CONTROL CONSTITUCIONAL DE LAS LEYES A CARGO DEL TEPJF

18

# Introducción

Antes de la reforma al artículo 99 constitucional, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) resolvió, la contradicción de Tesis 2/2000-PL, en el sentido de que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) carecía de facultades para controlar la constitucionalidad de las leyes, ya que la única vía para esos efectos es la acción de inconstitucionalidad prevista en el artículo 105 de la norma suprema.<sup>1</sup>

Esa posición interpretativa fue muy cuestionada a partir del llamado caso Castañeda. La importancia de dicho asunto se hace consistir en que puso de manifiesto una grieta en nuestro sistema constitucional. Concretamente, se evidenció que los derechos fundamentales asociados directa o indirectamente al ámbito político electoral<sup>2</sup> no están anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios de este Tribunal Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción VII, respecto

## Margarita Beatriz Luna Ramos

Licenciada, Maestra y Doctora en Derecho por la UNAM. Fue catedrática en el ITAM, la UNAM, la Universidad Panamericana y la Universidad Marista. Fue Magistrada de Circuito, Magistrada durante el Proceso Electoral Federal de 1994, en la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral; Magistrada del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Consejera de la Judicatura Federal. Actualmente es Ministra de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>1</sup> *Semanario Judicial de la Federación*, Novena Época, Instancia: Pleno, Junio de 2002, Tesis P/J 26/2002, rubro: LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.

<sup>2</sup> Los derechos electorales como derechos fundamentales en el plano comparado, en: Corte Suprema de EUA (CSEUA *Yick Wo c. Hopkins*, 1886; CSEUA *Reynolds c. Sims*, 1964). Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH *Mathieu-Mohin y Clerfayt c. Bélgica*, 1987). Comisión de Derechos Humanos de la ONU (DH-ONU. Res. 27-abril-1997). Sobre el paulatino reconocimiento internacional de los derechos relacionados con la democracia como derechos fundamentales, ver Fox, Gregory H.; Roth, Brad R. (eds.). *Democratic Governance and International Law*. U.K.: Cambridge University Press, 2000. En México, el siguiente criterio puede ilustrar el fundamento democrático de los derechos fundamentales: DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ. Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional. (Novena época. Pleno. Jurisprudencia 83/2007. Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006.- Promoventes: Partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional.- 7 de diciembre de 2006.- Unanimidad de diez votos.- Ponente: Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.- Secretarios Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala).

de la materia electoral), ni el juicio político electoral ante el TEPJF (por la interpretada falta de facultades para analizar la inconstitucionalidad de leyes), resultaban procedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de derechos. El presente trabajo tiene por objeto realizar una breve exposición de los antecedentes que propiciaron que en la actualidad el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación lleve a cabo el control constitucional de las leyes electorales en los casos concretos.<sup>3</sup>

## I. Antecedentes

El Pleno de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 6/98 resuelta el 23 de septiembre de 1998 interpretó que el principio de representación proporcional conlleva la obligación a cargo del legislador local en el sentido de establecer límites a la sobrerrepresentación de determinados partidos políticos dentro de los órganos de representación popular. Concretamente, el máximo Tribunal del país determinó que las legislaturas estatales, para cumplir con el principio de representación proporcional, debían de observar una serie de bases fundamentales, dentro de las cuales la Corte consideró la Base Quinta del artículo 54 constitucional, que exige que: “El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales”.<sup>4</sup>

Posteriormente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación conoció del juicio de revisión constitucional electoral 209/99 resuelto el 13 de noviembre de 1999. En dicho asunto se trataba de determinar si el artículo 29 de la constitución del estado de Guerrero contravenía o no la Base Quinta contenida en la fracción IV del artículo 54 de la Constitución federal, cuyo alcance había sido determinado por la

---

<sup>3</sup> Una referencia histórica sobre el nacimiento del control judicial de las leyes, en general en Thayer B. James. The Origin and Scope of the American Doctrine of Constitutional Law. Harvard Law Review. Vol. 7, no. 3, October 1893 (data trace publishing company). En relación con Latinoamérica, véase Fix Zamudio, Héctor. La declaración general de inconstitucionalidad en Latinoamérica y el juicio de amparo mexicano. Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional. 6, 2002.

<sup>4</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo: VIII, noviembre de 1998. Tesis: P./J. 69/98. Página: 189. MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

SCJN al resolver la referida acción de inconstitucionalidad 6/98. La Sala Superior del TEPJF:

1. Se apartó expresamente de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar en su sentencia que: "(...) esta Sala Superior, no encuentra los elementos suficientes para compartir dicha interpretación directa de la ley fundamental (...)", refiriéndose a la realizada por el máximo Tribunal del país, respecto de la Base Quinta derivada del artículo 54 de la Constitución federal; y
2. Se consideró competente para efectuar un control concreto de la constitucionalidad de la norma local cuestionada, al concluir su sentencia señalando que: "(...) este órgano jurisdiccional considera que no existen bases jurídicas para determinar la inaplicación del referido artículo 29 de la Constitución del estado de Guerrero, como lo pretende el enjuiciante (...)".

Meses después, el Presidente de la Sala Superior del TEPJF denunció la posible contradicción entre los indicados criterios sustentados por la Sala Superior del TEPJF y la jurisprudencia de la SCJN, lo que realizó mediante oficio recibido el 15 de noviembre de 1999 ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia del máximo tribunal del país.

El 23 de mayo de 2002, dicha contradicción de tesis 2/2000-PL fue declarada improcedente por el Pleno de la SCJN, por unanimidad de nueve votos y un voto concurrente, lo que dio lugar a los criterios jurisprudenciales que excluyen al TEPJF del control constitucional de las leyes electorales. En el siguiente apartado se examinarán las razones por las que el Pleno de la SCJN entendió que la constitución impedía al tribunal electoral controlar la validez constitucional de las leyes en ese ámbito. Asimismo, mediante escrito de 1 de diciembre de 1999, uno de

los Ministros integrantes del Alto Tribunal denunció la posible contradicción de tesis entre la sostenida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el criterio de rubro: "CONTROL DIFUSO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS GENERALES. NO LO AUTORIZA EL ARTÍCULO 133 DE LA CONSTITUCIÓN",<sup>5</sup> y el establecido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el día 16 de julio de 1998 el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-033/98 promovido por el Partido Frente Cívico, emitió la referida tesis de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. TIENE FACULTADES PARA DETERMINAR LA INAPLICABILIDAD DE LEYES SECUNDARIAS CUANDO ÉSTAS SE OPONGAN A DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES."

Dicho asunto fue resuelto el 7 de septiembre de 2004, en el sentido de declarar sin materia la contradicción de tesis, tomando en cuenta la existencia del criterio jurisprudencial derivado de la contradicción de tesis 2/2000-PL, que indica que el Tribunal Federal Electoral infringe el artículo 105, fracción II, constitucional si resuelve respecto de la inconstitucionalidad de una norma electoral.

Esa resolución dio lugar a un voto de minoría, de los señores Ministros José Ramón Cossío Díaz y Genaro David Góngora Pimentel, que no compartieron la consideración de la mayoría consistente en que la única vía para controvertir las leyes electorales es la prevista en la fracción II del artículo 105 constitucional. En esencia, en el voto de minoría se estableció que:

"(...) contrario a lo expresado en el proyecto, consideramos que de la interpretación de los artículos 99 y 41, fracción IV, constitucionales, se desprende la facultad que permite a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación llevar a cabo un control difuso de las normas electorales, es decir, que pueda hacer consideraciones sobre la constitucionalidad de los preceptos en la parte considerativa de la sentencia; pero no así en la parte de los resolutivos, pues esto claramente implicaría invadir las competencias de esta Suprema Corte de

<sup>5</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. X, agosto de 1999, Tesis: P./J. 74/99, p. 5.

Justicia de la Nación. Es decir, el hecho de que el artículo 105 disponga en su fracción II que las acciones de inconstitucionalidad son la única vía para lograr el control de las normas electorales, en modo alguno puede confundirse con la posibilidad de llevar a cabo un control difuso de las mismas, cuyo efecto no implicaría la anulación de la norma general sino, simplemente, su inaplicación al caso concreto.”

## II. La posición de la SCJN

En la referida Contradicción de tesis 2/2000-PL, resuelta el 23 de mayo de 2002, por unanimidad de nueve votos, el Pleno de la SCJN determinó que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que es de la competencia del propio Alto Tribunal, de manera que su jurisprudencia constitucional es obligatoria para el Tribunal Electoral, a quien únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. La tesis que surgió de dicha decisión es del tenor siguiente:

LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. En el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en su ley reglamentaria, se establece que las leyes electorales federal y locales deben promulgarse y publicarse cuando menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse; que durante éste no pueden someterse a modificaciones fundamentales, así como el sistema de su impugnación, conforme al cual la única vía para plantear la no conformidad de dichas leyes con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, que puede promoverse dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la respectiva publicación y que la única autoridad competente para conocer y resolver dichas acciones es la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las que deben tramitarse y resolverse en plazos breves, a fin de que el legislador esté en posibilidad de llevar a cabo las modificaciones pertinentes, en caso de que la norma impugnada sea declarada inconstitucional. Por tanto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación no puede, en ningún caso, pronunciarse acerca de la constitucionalidad de leyes electorales, por no ser impugnables ante él con motivo de los actos y resoluciones en los que se hubieran aplicado, porque por un lado, en atención a su naturaleza, en cuanto a que están destinadas a regir un proceso electoral, es

imprescindible partir de su firmeza, ya que de otra forma se vulneraría el equilibrio del proceso electoral, pues no sería lógico que conforme a un sistema de contienda electoral entre partidos políticos, se cuestionara la constitucionalidad de una norma relativa a ese proceso, con motivo de actos y resoluciones producidos en él; y por el otro, que está fuera de las facultades de ese Tribunal cotejar la norma electoral frente a la Constitución, aun a pretexto de determinar su posible inaplicación.<sup>6</sup>

Por tanto, desde la perspectiva de la mayoría del Pleno de la SCJN, si el TEPJF aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta de la contenida en una jurisprudencia sustentada por la SCJN, incurre, en el primer caso, en inobservancia al artículo 105, fracción II, de la constitución federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud —indica la SCJN— las tesis que se han sustentado o que llegaran a establecerse por el TEPJF sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 25/2002, p. 81.

<sup>7</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Los preceptos constitucional y legal mencionados establecen, respectivamente, que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales con la Constitución es la acción de inconstitucionalidad, de la que conoce y resuelve sólo la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y que la jurisprudencia del Pleno de ésta, cuando se refiere a la interpretación directa de un precepto de la Constitución, es obligatoria para el Tribunal Electoral. A éste únicamente le corresponde, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99 constitucional, resolver sobre la constitucionalidad de actos o resoluciones emitidos por las autoridades electorales. Por tanto, dicho Tribunal Electoral no está facultado para hacer consideraciones ni pronunciarse sobre la constitucionalidad de una norma general electoral, por ser una atribución exclusiva de este Alto Tribunal. Ahora bien, si dicho órgano jurisdiccional al resolver sobre un asunto sometido a su consideración aborda cuestiones relativas a la constitucionalidad de una norma general, así sea con la única finalidad de determinar su posible inaplicación, o establece la interpretación de un precepto constitucional distinta a la contenida en una jurisprudencia sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la que ya se haya determinado el sentido y alcance respectivos, es evidente que incurre, en el primer caso, en inobservancia al mencionado artículo 105, fracción II, de la Constitución federal, y en el segundo, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, en consecuencia, su actuación afecta la seguridad jurídica que se busca salvaguardar. En tal virtud, las tesis que se han sustentado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación o que llegaran a sustentarse sobre inconstitucionalidad de leyes electorales, no constituyen jurisprudencia. (No. Registro: 186,704. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83).



### III. El caso Castañeda ante la SCJN

Uno de los asuntos centrales que generó un intenso debate sobre los alcances del control de regularidad constitucional en materia electoral es el Amparo en Revisión 743/2005 (Quejoso: Jorge Castañeda Gutman), resuelto en sesión de 16 de agosto de 2005 por el Pleno de la SCJN. Vale la pena hacer referencia a dicho caso.

La parte quejosa solicitó el amparo y protección de la Justicia federal, en contra de:

1. La omisión del Poder Legislativo para regular en forma efectiva el derecho fundamental a ser votado para cargos de elección popular, con el propósito de que se abra la posibilidad de candidaturas independientes al cargo de Presidente de la República, sin necesidad de pertenecer a partido político alguno.
2. Los artículos 175, 176, 177, párrafo I, inciso E y 178 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990.
3. El oficio emitido por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral por medio del cual se le informó que el derecho a ser postulado y ser votado para ocupar un cargo de elección popular a nivel federal, sólo puede ejercerse a través de alguno de los partidos políticos nacionales.

La parte quejosa alegó que los actos reclamados violan los derechos fundamentales, previstos en los artículos 1º, 3º, 5º, 9º, 13, 35, 82 y 133 de la Constitución federal, así como en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, y 23 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, concretamente, los siguientes:

1. Libertad para dedicarse a la actividad político-electoral.
2. Libertad para asociarse o no, que lo obliga a incorporarse forzosa-mente a un partido político.
3. Derecho de acceso a la vida democrática.
4. Derecho a la igualdad de trato para los ciudadanos que no pertenecen a partido político alguno frente a los registrados por las instituciones políticas.

La litis en el asunto tuvo por objeto examinar si procede o no el juicio de amparo contra omisiones legislativas; preceptos legales concretos en materia electoral; y frente a la resolución que niega a un ciudadano el registro como candidato independiente para la Presidencia de la República.

La mayoría del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió confirmar el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, en esencia, con base en lo siguiente:

1. Que el juicio de amparo es improcedente cuando se impugna la omisión del legislador de expedir una ley, toda vez que, de conformidad con el artículo 107, fracción II, de la Constitución federal, las sentencias que se dicten en dicho proceso no deben tener efectos generales.
2. Por lo que hace a los preceptos legales reclamados, el juicio de amparo es improcedente, porque la única vía para impugnar leyes electorales es la prevista en el artículo 105, fracción II, de la Constitución federal (la acción de inconstitucionalidad).
3. En lo que atañe a la resolución reclamada, es improcedente el juicio de garantías, porque los actos que se vinculen con derechos políticos o en materia electoral no son impugnables a través de dicho proceso, de conformidad con la fracción VII, del artículo 73, de la Ley de Amparo.<sup>8</sup>

Frente a la decisión de la mayoría, una posición minoritaria propuso la procedencia del juicio de amparo, en esencia, con base en los siguientes razonamientos:

1. Impedir al quejoso cuestionar la constitucionalidad de una ley que, a su juicio, trastoca el derecho a ser votado lesiona el derecho de acceso a la justicia (artículo 17 constitucional), ya que el juicio de amparo es la única vía con que cuentan los particulares para combatir las normas secundarias, tomando en cuenta que la acción de inconstitucionalidad sólo legitima a los partidos políticos y a ciertas minorías parlamentarias a esos efectos. De lo cual deriva que la supuesta inmunidad constitucional prevista en la fracción II, del artículo 105 constitucional no deba interpretarse con alcances

absolutos, porque el artículo 103 de la constitución prevé que el juicio de amparo procede frente a toda controversia que implique violación a las garantías individuales, y es necesario encontrar una relación armónica entre dichos dispositivos.

2. El juicio amparo promovido contra la resolución reclamada es procedente, si se toma en cuenta que, junto al planteamiento relacionado con el derecho a ser votado, el promovente alegó violación a diversos derechos fundamentales (asociación, igualdad, libertad) que sí son materia del proceso de garantías.

A mi juicio, y así lo argumenté en la sesión pública, la decisión de sobreseer en el juicio fue la determinación correcta y acorde con la Constitución, por tratarse de actos en materia electoral; sin embargo, señalé que esta SCJN debía reconsiderar el criterio sostenido en la Contradicción de tesis 2/2000-PL, para que a través de una interpretación del artículo 99 constitucional se reconociera la facultad del TEPJF de analizar la constitucionalidad de leyes electorales, con efectos exclusivos a la declaración de invalidez del acto de aplicación que se apoye en una ley que sea contraria a la Constitución.

Una vez levantado este obstáculo, la demanda del señor Jorge Castañeda debía remitirse al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su conocimiento, a fin de evitar dejarlo en estado de indefensión y de devolver al TEPJF tan importante atribución en materia de control concreto de constitucionalidad. Sin embargo, dicha alternativa no fue acogida por la mayoría.

El afectado acudió al sistema interamericano de protección de los derechos humanos, centralmente, por violación a los derechos fundamentales a ser votado y a un recurso efectivo.

<sup>8</sup> Ello generó, entre otros, el siguiente criterio: LEYES ELECTORALES. NO SON IMPUGNABLES EN EL JUICIO DE AMPARO. Conforme a los artículos 41, fracción IV, 99, primer y cuarto párrafos, y 105, fracción II, antepenúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite resoluciones definitivas e inatacables que sólo pueden referirse a la constitucionalidad o legalidad de los actos o resoluciones sometidos a su jurisdicción especializada en materia electoral, pues por exclusión y de manera expresa se estableció que la única vía para plantear la no conformidad de leyes electorales con la constitución, es la acción de inconstitucionalidad. Por tanto, si dicho Tribunal carece de competencia para analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de tales leyes, es de concluir que es improcedente el juicio de amparo bajo la

premisa de que pueden violar las garantías individuales de los gobernados, ya que el sistema de justicia electoral, contempló una inmunidad parcial respecto a leyes en esa materia, al excluir la intervención de los tribunales de amparo y establecer la acción de inconstitucionalidad como única vía para impugnarlas. (No. Registro: 170,270. Tesis aislada. Materia(s): Constitucional. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t XXVII, febrero de 2008, Tesis: P. XVI/2008, p. 17. Amparo en revisión 1899/2004. Ideas del Cambio, A.C. 18 de agosto de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: Juan Díaz Romero. Encargado del engrose: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Marco Antonio Cepeda Anaya.)

## IV. La solicitud de modificación de jurisprudencia

La discusión en los asuntos de referencia, dio lugar a que una de las integrantes del Pleno (la suscrita) presentara el 19 de septiembre de 2007 una solicitud de modificación de jurisprudencia (2/2000-PL) de los criterios que han excluido al TEPJF del control de constitucionalidad de las leyes.<sup>9</sup>

En el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia se apuntó que:

“(…) a partir de los casos concretos antes referidos surgieron nuevos puntos de vista para la reflexión, que consisten, especialmente, en que los derechos constitucionales en el ámbito político electoral, y las garantías individuales asociadas a ellos, no están actualmente anclados a ningún mecanismo constitucional de defensa efectiva frente al legislador, porque de conformidad con los criterios vigentes de este Tribunal Pleno, ni la acción de inconstitucionalidad (por falta de legitimación de los particulares); ni el juicio de amparo (por la interpretada inmunidad constitucional parcial de las leyes electorales); ni el juicio político electoral ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (por la interpretada falta de facultades a esos efectos), son precedentes para hacer plenamente efectivos ese tipo de derechos, con lo cual está abierta la posibilidad de que el Poder Legislativo (como poder constituido) violente su contenido en perjuicio de los particulares, reduciendo la autoridad de las normas constitucionales a meras declaraciones de intenciones (…)”.

Es importante subrayar que el escrito de solicitud de modificación de jurisprudencia únicamente propuso matices a los criterios de mérito. En ese orden de ideas, la solicitud de referencia propuso, centralmente, lo siguiente:

---

<sup>9</sup> LEYES ELECTORALES. LA ÚNICA VÍA PARA IMPUGNARLAS ES LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: XV, junio de 2002. Tesis: P./J. 25/2002. Página: 81). TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. SI RESUELVE RESPECTO DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA ELECTORAL O SE APARTA DE UN CRITERIO JURISPRUDENCIAL SUSTENTADO POR LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN RESPECTO A LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL, INFRINGE, EN EL PRIMER CASO, EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, Y EN EL SEGUNDO, EL ARTÍCULO 235 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Novena Época. Instancia: Pleno, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XV, junio de 2002, Tesis: P./J. 26/2002, p. 83.

1. Si el TEPJF se aparta de un criterio jurisprudencial sustentado por la SCJN respecto a la interpretación de un precepto constitucional, infringe el artículo 235 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
2. La Sala Superior del TEPJF tiene facultades para ejercer el control de la constitucionalidad de las actuaciones y resoluciones en materia electoral, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, fracción IV y 99 de la Constitución federal,<sup>10</sup> de lo cual deriva que aquél tenga facultades para ejercer un control concreto de la constitucionalidad de las leyes en las consideraciones de la sentencia, que si bien no tendría el alcance de una declaratoria de invalidez de la norma legal en los resolutivos de la sentencia, sí podría implicar la declaratoria de inconstitucionalidad del acto de aplicación respectivo por derivar de un precepto legal viciado.
3. Las particularidades de la materia electoral, que incluyen la manifestación del voto ciudadano en un momento histórico determinado, la previsión de plazos fatales, la definitividad en las etapas del proceso electoral y la aplicabilidad de los principios democrático, de transparencia, objetividad, imparcialidad y seguridad jurídica, justifican que el control de la constitucionalidad de los

actos y resoluciones en materia electoral, que incluye la posibilidad de dejar de lado las leyes inconstitucionales en la parte considerativa de sus fallos, deba traducirse en un control constitucional atemperado, con el fin de que la participación de los tribunales en ese ámbito se encuentre cabalmente racionalizada y pueda ajustarse a tales exigencias. Por ende, dicho control podrá ser ejercido: 1) por el referido tribunal; y 2) cuando la reparación solicitada sea material, jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos, tratándose de las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones, en términos de la fracción IV del artículo 99 constitucional.

Dicha solicitud de modificación de jurisprudencia, a la fecha de presentación del presente trabajo, no ha sido resuelta por la SCJN; sin embargo, una reforma constitucional vendría a incidir en su destino.

<sup>10</sup> Antes de la reforma de noviembre de 2007, dichos preceptos establecían, lo siguiente: “Art. 41: (...) IV. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución (...)” “Art. 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. (...) Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: I. Las impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores; II. Las impugnaciones que se presenten sobre la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos que serán resueltas en única instancia por la Sala Superior. La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo

respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos; III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales; IV. Las impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando la reparación solicitada sea material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios elegidos; V. Las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliación libre y pacífica para tomar parte en los asuntos políticos del país, en los términos que señalen esta constitución y las leyes; VI. Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal y sus servidores; VII. Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores; VIII. La determinación e imposición de sanciones en la materia; y IX. Las demás que señale la ley. (...)”.

## V. La alternativa del TEPJF: ¿El control de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos?

A pesar de la exclusión del TEPJF del control constitucional de las leyes, dicho órgano jurisdiccional tuvo la perspicacia de dictar sentencias que, de hecho, han implicado la inaplicación o desapplicación de leyes que aquél ha estimado contrarias a derechos fundamentales de carácter político electoral, sin quebrantar frontalmente la jurisprudencia de la SCJN. El caso Hank puede servir como ejemplo a esos efectos. En el siguiente párrafo haremos una breve referencia a dicho asunto.

El 31 de enero de 2007, se presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California, la solicitud de registro del convenio de la coalición “Alianza para que Vivas Mejor”, suscrito por los partidos, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Estatal de Baja California. El 20 de abril siguiente, la referida coalición solicitó al consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral registrar como candidato a gobernador a Jorge Hank Rhon, lo que fue aprobado el 23 de mayo de 2007. En contra de dicho acuerdo, la coalición “Alianza por Baja California” interpuso recurso de inconformidad, que fue resuelto el 21 de junio de 2007 por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California, en el sentido de revocar el acuerdo de registro emitido por el consejo Estatal Electoral del Instituto Estatal Electoral de esa entidad, ordenando a la coalición respectiva a sustituir al referido candidato, todo ello con base en la prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución de Baja California, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del estado, durante el periodo para el cual fue electo. Inconforme con esa resolución, el 27 de junio de 2007, el afectado promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, que finalmente fue resuelto el 6 de julio de 2007 por la Sala Superior del TEPJF en el sentido de confirmar el acuerdo de registro de Jorge Hank Rhon, como candidato a gobernador del estado de Baja California, postulado por la coalición Alianza para que Vivas Mejor.

Para ello, la Sala Superior del TEPJF, mediante una serie de interesantes justificaciones jurídicas, terminó por examinar la compatibilidad de la prohibición prevista en la constitución local consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador

del estado, durante el periodo para el cual fue electo, con el contenido del derecho fundamental a ser votado. A esos efectos, la Sala Superior consideró lo siguiente:

1. La Sala Superior no está facultada para abordar la cuestión desde el punto de vista del control constitucional, porque en esa actividad no tiene permitido incursionar la Sala Superior, según la tesis de jurisprudencia P./J. 23/2002, sostenida por la SCJN.
2. Sin embargo, la resolución impugnada está indebidamente fundada y motivada.
3. La prohibición prevista en el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución local, consistente en que el Presidente Municipal de un Ayuntamiento no puede ser electo Gobernador del estado, durante el periodo para el cual fue electo, aun cuando se separe de su cargo, contraviene a los tratados internacionales y, en especial, a los artículos 1, 2, 29 y 30, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
4. Es fundado lo argumentado en el sentido de que el artículo 42, párrafo tercero, de la constitución de Baja California, en lo que aquí interesa, debe interpretarse en el sentido de que los Presidentes Municipales tienen permitido registrarse y ser electos como gobernador de esa entidad, aun cuando no hubiera concluido el periodo para el cual fueron electos, en armonía con lo dispuesto por los tratados internacionales.
5. La Sala Superior tiene competencia para interpretar el artículo 42, párrafo tercero de la constitución de Baja California, en relación con los tratados internacionales adoptados por el Estado mexicano, pues se trata de control de legalidad y no de constitucionalidad de la norma, si se tiene en cuenta que no se hace una comparación entre lo establecido por la Carta Magna y la legislación local.

Dicha sentencia dio lugar a la siguiente tesis aislada de la Sala Superior del TEPJF:

DERECHO A SER VOTADO. NO DEBE VULNERARSE POR OCUPAR UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR (Legislación de Baja California).—La interpretación sistemática de los artículos 1o. y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 41, fracción VI y 42, párrafo tercero, de la constitución Política del estado Libre y Soberano de Baja California, a la luz de los tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y ratificados por el Senado, en relación con el contenido y alcance del derecho fundamental de ser votado y, en especial, con lo dispuesto en los artículos 1, 2, 23, 25, 29 y 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, permite establecer que el hecho de que un ciudadano haya sido electo para ocupar un cargo

de elección popular, no impide que pueda registrarse como candidato al cargo de gobernador, aun cuando no hubiera concluido el periodo correspondiente a aquél para el que fue electo, siempre que se separe del mismo noventa días antes de la elección. En efecto, la correcta intelección del alcance de lo dispuesto en los mencionados artículos de la constitución local, en el sentido de encontrarse limitada la posibilidad de contender de un ciudadano durante el desempeño de un cargo de elección popular, debe hacerse en armonía con el texto fundamental y los tratados internacionales en cuanto potencializan el derecho a ser votado. Al respecto, el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establece, a propósito del derecho de participación política, que los estados pueden reglamentarlo exclusivamente en la ley, y limitarlo por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena impuesta por juez competente, en proceso penal. Acorde con lo anterior, cualquier condición adicional que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales deberá basarse en calidades inherentes a la persona, y en criterios racionales y proporcionales que tengan como base algún principio o valor fundamental del sistema constitucional, por tanto, el ejercicio de tales derechos por los ciudadanos no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación que tengan como sustento las particularidades apuntadas.<sup>11</sup>

## VI. La reforma constitucional

El 13 de noviembre de 2007 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al artículo 99 constitucional (entre otros preceptos), el cual establece, en la parte que interesa, lo siguiente:

“Artículo 99. (...)

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de

---

<sup>11</sup> Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-695/2007. -Jorge Hank Rhon. -Autoridad responsable: Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del estado de Baja California. -6 de julio de 2007. -Unanimidad de seis votos en el criterio. -Ponente: Pedro Esteban Penagos López. -Secretarios: Claudia Pastor Badilla, Sergio Guerrero Olvera, Eduardo Hernández Sánchez y Andrés Carlos Vázquez Murillo. La Sala Superior en sesión pública celebrada el catorce de noviembre de dos mil siete, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede.



esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...).<sup>12</sup>

Reforma que probablemente dejará sin materia la solicitud de modificación de jurisprudencia referida, pues la reforma constitucional de mérito, al señalar expresamente la facultad de control concreto de la Constitución a favor de las Salas del TEPJF, soluciona la discusión pendiente.

## VII. El reconocimiento del derecho a un recurso efectivo frente a las leyes electorales por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

Como se ha expuesto, el hecho de que nuestro sistema jurídico haya establecido, en su momento, la imposibilidad de cuestionar la constitucionalidad de las leyes electorales por parte de los gobernados produjo que dicho tema fuera llevado ante el sistema interamericano de derechos humanos.

El 6 de agosto de 2008, la Corte Interamericana de Derechos Humanos declaró que México violó los derechos humanos del señor Jorge Castañeda:

“131. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en materia electoral, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la inaccesibilidad e ineffectividad del juicio de protección para impugnar la falta de conformidad de una ley con la Constitución, en la época de los hechos del presente caso no había en México recurso efectivo alguno que posibilitara a las personas cuestionar la regulación legal del derecho político a ser elegido previsto en la Constitución Política y en la Convención

---

<sup>12</sup> A ese respecto, en la exposición de motivos de la referida reforma constitucional, se estableció: “(...) Un segundo objetivo es el fortalecimiento de las atribuciones y facultades de las autoridades electorales federales a fin de superar las limitaciones que han enfrentado en su actuación. De esta manera, el Instituto Federal Electoral vería fortalecida su capacidad para desempeñar su papel de árbitro en la contienda, mientras que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación la Iniciativa propone perfeccionar su facultad para decidir la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución federal, en armonía con la calidad de Tribunal Constitucional que la propia Constitución reserva para la Suprema Corte de Justicia de la Nación (...)”.

Americana. En razón de ello, la Corte concluye que el Estado no ofreció a la presunta víctima un recurso idóneo para reclamar la alegada violación de su derecho político a ser elegido, y por lo tanto violó el artículo 25 de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 del mismo instrumento, en perjuicio del señor Castañeda Gutman.

(...)

**133.** En el presente caso la inexistencia de un recurso efectivo constituyó una violación de la Convención por el estado Parte, y un incumplimiento de su deber de adoptar disposiciones de derecho interno para hacer efectivos los derechos establecidos en la Convención, en los términos del artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, en relación con los artículos 1.1 y 2 de dicho tratado.”

A ese respecto, es interesante apuntar que la Corte Interamericana instó al Estado mexicano a complementar las medidas tomadas a efecto de que los particulares tengan la posibilidad de cuestionar las leyes que pudieran violar derechos humanos:

“**230.** La Corte toma nota y valora positivamente lo informado por el Estado en su escrito del 27 de noviembre de 2007 en el cual señaló que “[...] el 13 de noviembre de 2007 fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* una reforma constitucional a diversos preceptos de la Constitución federal, entre los que se encuentra el artículo 99, en el que están desarrolladas las atribuciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación”. Agregó que “[...] a partir de esta reforma, además de las atribuciones que ya ejercía el Tribunal Electoral para la garantía de los derechos políticos, [...] dicho órgano

jurisdiccional y sus salas regionales podrán de manera expresa declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución federal con efectos particulares, lo que además deja sin efecto ulterior cualquier criterio que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido sobre el particular”. Asimismo, el Tribunal observa que los representantes afirmaron que dicha reforma “[...] subsana una deficiencia jurídica, que fue la que provocó la violación” sufrida por el señor Castañeda Gutman y que quedaba por delante su reglamentación legal (supra párr. 228).

**231.** Con base en lo anterior y teniendo en cuenta lo señalado en el Capítulo VI de esta Sentencia, el Tribunal estima que el Estado debe, en un plazo razonable, completar la adecuación de su derecho interno a la Convención, de tal forma que ajuste la legislación secundaria y las normas que reglamentan el juicio de protección de los derechos del ciudadano de acuerdo con lo previsto en la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007, de manera que mediante dicho recurso se garantice a los ciudadanos de forma efectiva el cuestionamiento de la constitucionalidad de la regulación legal del derecho a ser elegido.”

Posiblemente, una forma de complementar la reforma constitucional que permite conocer al TEPJF de las cuestiones de constitucionalidad de leyes, sea discutir la solicitud de modificación de jurisprudencia a que hemos hecho alusión, a efecto de precisar si con la reforma constitucional de 13 de noviembre de 2007 queda sin materia dicho asunto, y si con ella se cumple con el requerimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, al establecer la posibilidad de un recurso efectivo frente a las actuaciones del legislador electoral.

## VIII. Algunas conclusiones

Se ha afirmado que los derechos fundamentales son contra poderes, fragmentos de la soberanía popular en manos de toda la sociedad, de manera que la ausencia de garantías efectivas para su tutela implica la violación de tales derechos.<sup>13</sup> De allí que sea positiva la reversión que realizó el Poder de Reforma al contenido de la jurisprudencia de la SCJN, que pretendía excluir al TEPJF del control constitucional de las leyes. Destaca de nuestra exposición que dicha reversión se haya gestado luego de diversas objeciones formuladas a la jurisprudencia del Alto Tribunal, a través de una deliberación jurídica compleja, que tuvo lugar desde los votos particulares al interior de la SCJN, seguidos de impugnaciones ante el sistema interamericano de derechos humanos, complementadas por una solicitud de modificación de jurisprudencia, así como incluso por el peculiar ejercicio de un control judicial de las leyes con base en tratados internacionales sobre derechos humanos por parte del TEPJF.

De esa forma, se consolida el control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF, cerrando el círculo de regularidad constitucional en materia electoral, antes incompleto. Tendremos que esperar varios años para apreciar las condiciones, matices y particularidades normativas que la jurisprudencia de la SCJN y del TEPJF, de manera conjunta, establecerán en relación con tan importantísima facultad. No debe olvidarse que el juez constitucional está vinculado por la Constitución, pero también por la ley;<sup>14</sup> que pesa sobre el control de las leyes una objeción contramayoritaria;<sup>15</sup> y que la aplicación de las leyes electorales tiende a generar un ambiente de certidumbre jurídica en un ámbito de la mayor importancia, que tiene que ver con el ejercicio del derecho a elegir democráticamente a nuestros representantes. Así como los derechos fundamentales de participación democrática deben tomarse en serio,<sup>16</sup> de la misma forma debe ejercerse, prudentemente, la facultad ahora otorgada de manera expresa al TEPJF de control constitucional concreto de las leyes electorales.

---

<sup>13</sup> Véase Ferrajoli, Luigi. *Garantismo. Una discusión sobre derecho y democracia*, Madrid, Trotta, 2006, p. 100.

<sup>14</sup> Aragón Reyes, Manuel. *El juez ordinario entre legalidad y constitucionalidad*, Estudios de Derecho Constitucional, Madrid, CEPC, 1998, p. 175.

<sup>15</sup> Ferreres, Víctor. *El control judicial de la constitucionalidad de la ley*, México, Fontamara, 2008.

<sup>16</sup> La referencia, desde luego es tomada de Dworkin, Ronald, *Taking Rights Seriously*, Massachusetts: Harvard University Press, 1977.

# EL DEBIDO PROCESO EN LA JUSTICIA PARTIDARIA MEXICANA

19

# Introducción

El Estado mexicano experimenta una etapa de transición que incide fundamentalmente en el ámbito jurídico nacional. La realidad nos rebasa y se torna imperiosa una renovación normativa integral. Los intereses particulares parecen ser el eje conductor del comportamiento del hombre en sociedad. El afán individualista se coloca poco a poco en un lugar preponderante, por encima de los valores esenciales de la persona.

La salvaguarda de los derechos humanos, en ese difícil entorno, ha de emanar de todos los componentes del Estado.

El esfuerzo debe iniciar con el trabajo de los órganos encargados de la creación legislativa. Los servidores públicos que participan en la confección de la ley, han de estar conscientes de que un orden jurídico ajeno a los derechos fundamentales, está condenado a sucumbir bajo el yugo de su propia ilegitimidad.

El hecho de que la labor parlamentaria no reconozca un lugar primordial a los derechos humanos, no debe condenar a los gobernados a una justicia imperfecta o incompleta. La corresponsabilidad de los operadores jurídicos permitirá que su interpretación se efectúe bajo principios de índole universal.

Los jueces enriquecen su ámbito de actuación cuando recurren al acervo jurídico que proporciona el derecho comunitario, particularmente en lo que se refiere a la protección de los derechos humanos. El trabajo jurisdiccional no debe descartar de antemano métodos integradores de la ley, que en algunos casos son indispensables para desentrañar el espíritu que inspiró al creador de la norma.

La complejidad de circunstancias que se actualizan en torno a un juicio, enseñan que el ejercicio de la jurisdicción no se construye únicamente a través de la aplicación estricta y tajante de la ley. Por el contrario, encuentra sus bases más profundas en la integración de principios sustentados en la esencialidad o fundamentalidad de los derechos humanos.

Es idóneo abandonar modelos rígidos de interpretación, basados en un esquema de "adecuación" o "subsunción" de las normas al caso concreto. La actividad debe conllevar un esfuerzo ponderativo sustentado en bases axiológicas. Por ello, debe aceptarse que la introducción de principios imprime un sentido de justicia a las resoluciones.

En el ámbito político, la necesidad de incluir esos valores ha cobrado una mayor dimensión. La incipiente experiencia democrática en México, ha permitido advertir que en la política, día a día, se gesta un choque de fuerzas e intereses para alcanzar el poder o para mantenerse en él. Las complicaciones que generalmente se presentan, no tienen su origen solamente en pugnas entre partidos políticos. Muchas de ellas se generan desde el seno mismo de la vida intrapartidaria.

## Constancio Carrasco Daza

---

Licenciado en Derecho y Ciencias Sociales por la Universidad Autónoma "Benito Juárez" de Oaxaca. Fue Consejero de la Judicatura Federal, Secretario Ejecutivo de Vigilancia, Información y Evaluación del Consejo de la Judicatura Federal y Juez de Distrito. Ha publicado diversos artículos en materia penal para el INACIPE, entre otros, *Desaparición Forzada de Personas y Tribunales sin rostro*. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

La reciente reforma constitucional en materia electoral, de noviembre de 2007, procuró un esquema de “intervención mínima” de las autoridades electorales en los asuntos internos de los partidos políticos. El poder reformador de la Constitución se pronunció a favor de una mayor libertad de los partidos políticos para organizarse.

Es difícil creer que la motivación reformadora haya obedecido a una percepción de que el desenvolvimiento de la vida intrapartidaria se ajustaba cabalmente a la legalidad y que, por tal motivo, era momento de permitir a los partidos políticos actuar con plenitud de autonomía.

Tal vez, hay que decirlo, su decisión respondió al clamor de corrientes, grupos o sectores políticos, interesados en una mayor “libertad de acción”, en el ámbito interno de los partidos. El panorama que ahora enfrentan las autoridades electorales, tanto en el orden administrativo como jurisdiccional, no puede ser analizado sino al trasluz de ese contexto.

El momento se presenta propicio para buscar nuevos asideros, que permitan orientar la vida de los partidos políticos hacia el cumplimiento de su finalidad teleológica, plasmada en el artículo 41 de la norma fundamental en cuanto señala: “promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo”.

Un aspecto coyuntural en ese esfuerzo, será sin duda, la forma en que los partidos políticos ejerzan la potestad de autorregularse normativamente y de proteger los derechos políticos de sus militantes y afiliados.

Es verdad que la aspiración natural de un partido político es contender abiertamente en los procesos electorales, siempre con la expectativa de obtener el triunfo, para asumir el poder público; empero, esa finalidad no puede perseguirse a costa de los derechos individuales de quienes, con su militancia, dan vida a la agrupación.

Todo instituto político tiene la potestad de establecer normativamente la competencia de sus órganos, fijar las reglas para la elección de sus dirigentes o candidatos y elaborar directrices aplicables a sus procedimientos sancionatorios. Estas son algunas manifestaciones de su autosuficiencia orgánica. A través de su orden estatutario y reglamentario, prácticamente, el partido tiene la posibilidad de redefinirse, pero esa libertad de autorregulación enfrenta los propios límites que impone todo sistema democrático, esencialmente el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados.

Es patente que en el seno de los partidos políticos, se desenvuelven diversas acciones y reacciones, encuentros y desencuentros, protagonismos y antagonismos, homogeneidad y confrontación, signos claros de que la construcción de los partidos políticos sienta sus bases en la inevitable condición humana de sus integrantes, llámense militantes, cuadros, dirigentes, candidatos, entre otros.

Esa realidad, nos lleva necesariamente a interpretar la reforma constitucional en el sentido de que la amplitud de acción de la vida intrapartidaria no puede ser absoluta. Aceptar lo contrario nos haría transitar en un camino distorsionado, en el cual los militantes quedarían condenados a una verdadera dictadura interna.

La exégesis correcta de la reforma debe sentar sus bases en la lógica de todo Estado democrático de derecho, que concede primordial atención a los derechos fundamentales de la persona.

La experiencia jurisdiccional en la materia ha enseñado que en el ámbito interno de los partidos políticos, tanto normativa como funcionalmente, en muchos casos, se desatienden principios de orden supranacional, lo que puede llegar a generar un estado de inseguridad jurídica. Por ello, el trabajo de interpretación que realicen los operadores jurídicos al decidir controversias en el escenario electoral, debe enriquecerse con otras fuentes del Derecho.

En ese contexto, la composición universal que asiste a los organismos creadores de tratados internacionales de derechos humanos les dota de una visión más amplia y pluridimensional; esto es, una real perspectiva internacional. Esa característica permite visualizarlos como un verdadero poder constituyente supranacional, lo que encuentra justificación en la esencialidad de los derechos que tutelan que les da un mayor acercamiento a las doctrinas filosóficas y jurídicas que protegen a la persona.

Es indudable que la operatividad de esa orientación supranacional dependerá, por supuesto, de la disposición y tolerancia con que los poderes internos asuman o permitan la orientación proveniente del derecho comunitario.

En México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha aportado una nueva postura del orden jurídico en nuestro país, a través de los criterios jurisprudenciales intitulados: "LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL", "SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN

DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL". y "TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL."

Con estos precedentes, el máximo tribunal mexicano efectuó la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese ejercicio, se refirió al conjunto de disposiciones normativas que constituyen la Ley Suprema de la Unión, las cuales conforman un bloque normativo que se encuentra en la cúspide o cima del régimen jurídico nacional.

El tribunal constitucional consideró que el grupo de leyes que quedaban comprendidas en ese conjunto normativo supremo no se constreñía a algún ámbito de gobierno en particular; es decir, federal o local, sino que más bien, por su alcance, podía incidir en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado mexicano (federal, local y municipal). También estableció que debajo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se ubican los tratados internacionales y las leyes generales.

Como justificación de que los tratados internacionales forman parte de ese bloque normativo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación explicó que en su aprobación intervenía el Estado mexicano en su conjunto, y que, al suscribirlos, contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas por invocar normas de derecho interno, por implicar esta responsabilidad de carácter internacional.

En ese matiz, el orden jurídico nacional sigue una línea de expansión, si se tiene en cuenta que los tratados internacionales, principalmente los que tutelan derechos humanos, pueden aportar principios básicos útiles para la tutela de los derechos fundamentales.



## I. El debido proceso desde la perspectiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

En particular, pretendo referir en esta oportunidad a un principio que ha consolidado en el criterio tanto de los organismos encargados de crear tratados internacionales como de aquellos que tienen la encomienda de interpretarlos: “el debido proceso”.

El alcance y aplicación de ese postulado, ha sido objeto de estudio y análisis por parte de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

El máximo tribunal americano lo ha visualizado en un sentido amplio; esto es, no ha reducido su campo de acción a los procesos formal y materialmente jurisdiccionales.<sup>1</sup>

En el caso invocado, se sometieron al conocimiento de la Corte diversos hechos ocurridos en el estado de Panamá a partir del 6 de diciembre de 1990, relacionados con la destitución de 270 empleados públicos, que en ese país habían participado en una manifestación por reclamos laborales.

Se acusó a los manifestantes, empleados públicos, de haber intervenido como cómplices en un acto de perturbación militar. Los servidores públicos, esencialmente, cuestionaron que en el desarrollo de los procedimientos que culminaron con su destitución se vulneraron sus derechos al debido proceso y a la protección judicial.

Al resolver, la Corte desentrañó en primer lugar, la naturaleza del proceso al que fueron sometidos los empleados públicos, encontraron que los procedimientos en cuestión se enmarcaban en un ámbito eminentemente sancionatorio-administrativo.

En la ejecutoria estableció que las sanciones administrativas son de naturaleza similar a las que se dictan en el orden penal, porque constituyen una expresión del poder punitivo del Estado. Unas y otras implican menoscabo, privación o alteración de los derechos de las personas como consecuencia de una conducta ilícita. Por tanto, en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas, previa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Al efecto, expresó la Corte Interamericana, que en un Estado de derecho, el principio de legalidad, entre otros, debe presidir la actuación de todos los órganos del Estado en sus respectivas competencias, particularmente porque el poder punitivo en el que se manifiesta, representa una de las más graves e intensas funciones del Estado frente a los seres humanos: la represión.

Entre los puntos culminantes de su decisión, destacó la Corte que el artículo 8° de la Convención Americana, intitulado: “Garantías Judiciales”,

---

<sup>1</sup> Cfr. al respecto, la sentencia de 2 de febrero de 2001, caso Ricardo Baena contra el estado de Panamá, párrafos 129-130. Consultable en <http://www.corteidh.or.cr/>.

no podía entenderse limitado en su aplicación a los recursos judiciales en sentido estricto, "sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales", a efecto de que las personas se encuentren en condiciones para defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos. Es decir, cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo-sancionatorio o jurisdiccional, debe respetar el debido proceso legal.

El tribunal internacional concibió que en cualquier materia, inclusive en la laboral y la administrativa, la discrecionalidad de la administración tiene límites infranqueables, siendo uno de ellos el respeto de los derechos humanos. En esa tesitura, la Corte dispuso que es un derecho humano obtener todas las garantías que permitan alcanzar decisiones justas, no estando la administración excluida de cumplir con este deber.

Por lo tanto, determinó que la justicia, realizada a través del debido proceso legal, como verdadero valor jurídicamente protegido, se debe garantizar en todo procedimiento disciplinario, y los estados no pueden sustraerse de esta obligación.

Así, la visión que externó la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el particular pugnó por un concepto amplio del debido proceso, que no podía entenderse limitado a los postulados convencionales de legalidad, retroactividad y audiencia, sino que, al comprender otras exigencias procesales, abarca una tutela mucho mayor.

## II. El debido proceso en el marco de los partidos políticos

En particular, el nuevo contexto que ha generado la reforma constitucional y legal obliga a reflexionar si dentro de la sistemática interna de los partidos políticos, debe exigirse el respeto a principios propios del debido proceso, o bien, si el margen de acción que impuso el poder reformador de la Constitución ha de permitirles una mayor movilidad.

En esa disyuntiva, emerge a su vez la siguiente interrogante: ¿cuál debe ser el ámbito de actuación de los partidos políticos en que pueden tener aplicación las reglas del debido proceso?

Para dar respuesta, es conveniente dilucidar, en primer lugar, cuáles son los procedimientos internos partidistas que se desenvuelven bajo reglas, principios o esquemas de orden jurisdiccional, o al menos, que implican una construcción procesal semejante.

En México cada partido político erige su construcción u organización bajo los límites y parámetros que conforman su ideario, los cuales son plasmados normativamente en su orden estatutario y reglamentario.

Lo anterior trae como consecuencia que la conformación de los partidos políticos sea sumamente variada. Empero, es posible enumerar algunos aspectos que por su carácter esencial deben confluír en todo orden estatutario para satisfacer una mínima exigencia democrática: participación de los ciudadanos en el mayor grado posible en la toma de decisiones; igualdad entre todos los militantes y afiliados; control sobre los funcionarios que ostentan cargos directivos dentro del partido, mecanismos de defensa de derechos fundamentales, y establecimiento de órganos encargados de su tutela, entre otros.

Para la protección de esos rubros en los partidos políticos se establecen diversos medios de defensa intrapartidarios, a través de los cuales los militantes, candidatos, afiliados, e incluso simpatizantes, en algunos casos, pueden alcanzar la modificación o revocación de actos que atenten contra sus derechos político-electorales.

Las controversias que se resuelven mediante esos medios impugnativos están relacionadas con la celebración de asambleas del partido, la elección de dirigentes, la asignación de candidatos a cargos de elección popular, o bien, algunas otras cuestiones de organización interna (pago de cuotas de los agremiados, libertad de expresión, crítica u opinión, o la obtención de información de las actividades dentro del partido político, entre otras).

El esquema anterior se complementa con otro ámbito de protección que sienta sus bases en el sistema procesal inquisitivo. Este puede implicar incluso, la imposición de una sanción o pena, a quienes infrinjan la ley o el orden interno del partido. A este diverso procedimiento se le denomina procedimiento administrativo sancionador.

Así, es menester efectuar el señalamiento siguiente: ¿Deben aplicar las reglas del debido proceso sólo en algunos de los sistemas de protección fijados normativamente? ¿Tendrían que operar únicamente en los procedimientos sancionadores, porque de comprobarse la conducta, la resolución de condena implica una pena? ¿Deberán extenderse a aquellos otros procedimientos que, sin implicar una punición, concluyen con decisiones relevantes para su orden interno?

Juzgo que los principios tutelares del debido proceso deben insertarse en la lógica integral de los partidos políticos en todos aquellos actos que repercutan en los derechos político-electorales de la militancia y no deben entenderse limitados al orden administrativo sancionatorio.

Lo anterior, porque los procedimientos de esa naturaleza no son los únicos que pueden producir consecuencias jurídicas en la esfera individual de los militantes o agremiados. Es verdad que esa clase de resoluciones adquieren una verdadera dimensión punitiva, pero en los restantes procedimientos pueden establecerse situaciones jurídicas desfavorables para quienes participan, o están inmiscuidos en la vida interna partidista y claman por el reconocimiento de esos derechos.

### III. Rasgos esenciales del debido proceso

Ahora bien, ¿cuáles son esencialmente los cambios o medidas que deben introducirse para permear a los procedimientos internos de los partidos políticos las bases del debido proceso?

El debido proceso encuentra sus más hondas raíces en el derecho anglosajón (Reino Unido, Estados Unidos de América), a través del concepto del *Due Process of Law*.

En los Estados Unidos de América, particularmente, se acuñó una subclasificación, denominada *Substantive Due Process of Law*.

En la versión sustantiva antes mencionada, el debido proceso no se reduce a la accesibilidad y eficacia procesal, sino a la introducción de principios de razonabilidad y proporcionalidad.<sup>2</sup>

En sentido amplio, y acogiendo la conceptualización anterior, es pertinente señalar que el debido proceso se traduce en que ningún órgano jurisdiccional puede privar a las personas de sus derechos fundamentales, tales como la libertad o la propiedad, entre otros valores, sin que les sea otorgada la posibilidad de que, en un procedimiento sumario, conciso, público y predominantemente oral, aleguen y ofrezcan pruebas, conforme a reglas previamente establecidas; en el que además, les sean proporcionadas amplias posibilidades para garantizar una adecuada defensa y, adicionalmente, en que se establezca un recurso sencillo y eficaz para controvertir su resultado, si les es desfavorable.

El debido proceso legal promueve y asegura, en esencia, un “juicio limpio”, exento de obstáculos y requisitos innecesarios.

### IV. Los principios del debido proceso en la vida intrapartidaria

El marco normativo y fáctico que constituye el presupuesto para la implementación del debido proceso en el ámbito intrapartidario es el siguiente:

#### *Independencia de los resolutores*

Elemento esencial del debido proceso se traduce, más bien en un atributo que debe asistir a quien resuelve una controversia o emite una de-

---

<sup>2</sup> Cfr. Gozáini Osvaldo Alfredo, *Derecho Procesal Constitucional*, Rubinzal-Culzoni Editores, Buenos Aires, 2004, p. 21.

cisión relevante en la esfera jurídica de las personas. Es definitivamente una posición trascendente que tiene toda persona o ente encargado de impartir jurisdicción, o bien, de pronunciar una decisión que afecte unilateralmente la situación particular de las personas. No podría concebirse el debido proceso legal si no está precedido de un juez o resolutor libre en su convicción, invulnerable, tanto objetiva como subjetivamente en la toma de sus decisiones.

En el plano político, es menester que la normatividad interna de los partidos asegure la independencia de los órganos que definen cada una de las etapas que componen los diversos procedimientos que tienen lugar en el orden interno. Si alguno de los entes que intervienen en la resolución de esas fases procesales se afecta en cuanto a su independencia por presiones o injerencias en la toma de sus decisiones, el resultado final será ilegal, máxime cuando se trata de órganos de justicia intrapartidaria.

Lo anterior porque la definición de los asuntos se inclinaría necesariamente hacia alguna de las corrientes dentro del propio partido; los escaños en el órgano de resolución no pueden decidirse a través de una negociación entre grupos, deben estar regulados por reglas objetivas de designación que procuren y den rasgos a un perfil imparcial.

No es posible distinguir otro camino que pueda dar viabilidad y eficacia a la justicia intrapartidaria, en la inteligencia de que ésta se conforma tanto con los procedimientos administrativos sancionatorios como aquellas otras controversias que tienen por objeto la designación para cargos directivos dentro del partido, o bien de elección popular, y en general todas aquellas relevantes para su funcionamiento interno.

Las incontables luchas internas que existen en la mayoría de los partidos políticos permiten apreciar que, en algunos casos, su construcción está imbuida de intereses y concertaciones que otorgan a un determinado grupo una situación de supremacía. Pareciera que la justicia intrapartidaria se diluye en un problema de "posicionamiento". Se crean y desintegran con facilidad órganos internos, muchos de ellos surgen de manera emergente, lo cual genera una situación de inestabilidad. Una configuración intrapartidaria que se estructure sobre órganos de carácter permanente daría mayor credibilidad al partido político, sobre todo respecto de aquellas personas que con su militancia evidencian afinidad con el ideario que postula el partido político.

Sólo la independencia de quienes ocupan cargos de decisión de controversias en que se vean implicados derechos político-electorales podrá crear un estado de confianza suficiente para la convivencia armónica de sus integrantes.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha aceptado que la independencia que debe asistir a todo resolutor es un componente esencial del debido proceso, indispensable en todo Estado de Derecho. Ha destacado también que debe estar precedida por un adecuado proceso de nombramiento y que debe estar definida claramente su duración en el cargo, todo esto como garantía contra presiones externas.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Cfr. al respecto, la sentencia de 31 de enero de 2001, caso del Tribunal Constitucional (Aguirre Roca, Rey Ferry y Revoredo Marsano vs. Perú) párrafo 75. Consultable en <http://www.corteidh.or.cr/>.

### *El derecho al proceso rápido, sencillo y eficaz*

La eficacia del medio o vía jurisdiccional sólo puede concebirse en un proceso sin restricciones innecesarias, que establezca los menores obstáculos posibles.

Las exigencias de presupuestos procesales deben establecerse de modo tal que privilegien una legitimación amplia; es decir, un vasto espectro de posibilidades para probar en el juicio, y por supuesto, que favorezcan una sentencia útil y motivada.

A fin de precisar cuál es el concepto exacto de un proceso rápido, sencillo y eficaz es conveniente señalar lo siguiente:

La Convención Americana sobre Derechos Humanos establece en su artículo 25, denominado "Protección Judicial" que: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

El precepto en cuestión no ha quedado al margen del ámbito consultivo de los órganos interamericanos de derechos humanos:

En respuesta a opinión consultiva de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Corte ha dispuesto que la garantía del recurso sencillo y eficaz que todo Estado debe tener no debe quedar confinada en el ámbito prescriptivo, sino que esta debe trascender material y objetivamente.<sup>4</sup>

En el pronunciamiento que efectuó la Corte a la referida consulta, sostuvo categóricamente que la inexistencia de un recurso efectivo contra violaciones a la Convención Americana de Derechos Humanos es por sí misma una transgresión.

Subrayó que no bastaba que el recurso estuviera previsto en la ley, sino que debía ser idóneo y tener el alcance suficiente para definir si efectivamente se habían violentado derechos humanos, además de ser útil para remediar la transgresión. Calificó a todo recurso que no cumpliera esa característica como "ilusorio".

En ese orden, consideró un verdadero espejismo a todo aquel recurso que sólo se encontrara plasmado en la norma, pero que en realidad tuviera como destino una imposibilidad, ya sea fáctica o jurídica, para materializarse a favor de las personas.

Equiparó la dilación en la impartición de justicia con una verdadera denegación, pues consideró que los defectos o imperfecciones que presente la conformación legal del recurso, muchas veces lo tornan inocuo, al constituir un obstáculo para su cabal ejercicio.

En el plano de los partidos políticos, ese defecto en su normatividad no es perceptible a simple vista. Muchas veces, el régimen estatutario e intrapartidario genera una percepción de tutela extrema de los derechos de sus afiliados o militantes. Cadenas impugnativas de más de tres recursos parecen proporcionar una visión de amplia tutela, pero en realidad, esa cadena recursal sólo refleja el tortuoso camino que implica recurrir decisiones tomadas por los órganos internos de los partidos políticos.

En muchos casos, seguir esa secuela procesal es un verdadero disfraz de justicia.

### *Plazos razonables para la resolución de los asuntos*

Otro elemento importante es, sin duda, que el lapso otorgado al resolutor para dirimirlo sea razonable, en tanto permita que la tramitación procedimental se efectúe en una breve temporalidad.

La rapidez significa distribuir en cada etapa del procedimiento la mayor parte de actos de impulso y desarrollo, para lograr que en el menor número de ellos se alcance el estado de resolución.

<sup>4</sup> Opinión identificada con el número OC 8/87, que se formuló con motivo de la solicitud que hizo la Comisión Interamericana de Derechos Humanos a la Corte respecto de la interpretación de los artículos 25.1 y 7.6 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos, particularmente, respecto de si la protección judicial ejercida mediante el *habeas corpus* era una garantía judicial que no podría ser suspendida en un Estado parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La sencillez alude a la necesidad de simplificar las exigencias técnicas para el trámite necesario para la interposición del proceso, de manera tal, que cualquier persona con desconocimiento o inexperiencia en la materia sea capaz de promoverlo; es decir, el éxito del medio de impugnación no puede estar supeditado al grado de profesionalidad, conocimiento o pericia procesal de las partes.

La experiencia jurisdiccional permite apreciar que en algunos esquemas estatutarios o reglamentarios de los partidos políticos, la temporalidad fijada por la normatividad interna para la resolución de medios impugnativos es extremadamente reducida.

Plazos de veinticuatro o cuarenta y ocho horas no parecen ser suficientes para la tramitación de medios de impugnación que exigen ofrecer pruebas. Su fugacidad, indudablemente, sacrifica la garantía de defensa adecuada y la vuelve prácticamente ilusoria, inaccesible.

### *Necesaria implementación de métodos de ejecución de las determinaciones*

Los esquemas para cumplir los fallos de los órganos internos del partido corren una suerte similar. Si no se crean métodos de cumplimiento de las resoluciones que incidan en el ámbito individual de quienes incumplen, el objetivo no se consolidará. La contumacia procesal debe ser vencida. Los mecanismos de apremio o las correcciones disciplinarias deben adquirir igual o mayor dimensión, tratándose del cumplimiento de las decisiones de los órganos del partido. La eventual suspensión de derechos partidistas, o incluso, la expulsión del partido político de militantes rebeldes, no deben descartarse como medidas disuasivas para lograr el cumplimiento de las resoluciones del partido.

Por todo lo anterior, es válido señalar que la eficacia del recurso sólo puede determinarse objetivamente a partir de los elementos siguientes:

1. El procedimiento debe estar provisto de los instrumentos o mecanismos de tutela adecuados, para la defensa de los derechos de quienes en él intervienen.
2. Esos instrumentos tienen que ser utilizables por todos.
3. El diseño del proceso de instrumentación del medio de defensa no debe contemplar elementos o requisitos que impidan u obstaculicen que el resolutor esté en posibilidad de alcanzar la certidumbre necesaria para emitir una sentencia justa.
4. La efectividad del recurso sólo es comprensible si se dispone normativamente un mecanismo a seguir, para el cumplimiento de lo que en él se determine, de manera que pueda asegurarse la posibilidad inmediata de restitución o cumplimiento de la determinación.
5. El proceso debe terminar con un mínimo de dispendio de tiempo.
6. Debe proveerse de un recurso sencillo y eficaz asequible a todas las partes de la relación jurídica.

Una vez establecido lo anterior, surgen las siguientes interrogantes: ¿cómo conciliar la posibilidad de implementar todas las exigencias de un debido proceso con el dinamismo que debe operar en el sistema electoral y la variedad y multiplicidad de actos y resoluciones que se toman en el seno de los partidos políticos? De aplicar todas las medidas que conforman el debido proceso, ¿se alteraría el funcionamiento ordinario de los partidos políticos?, ¿implicaría ello una verdadera intromisión en su vida interna?

A efecto de responder tales cuestionamientos es conveniente tomar en cuenta lo siguiente:

La autonomía normativa de los partidos políticos ha permitido identificar algunas garantías mínimas en su funcionamiento interno, entre las que están:

- Participación directa o mediante representantes en las asambleas generales del instituto político.
- Posibilidad de que se le otorgue la calidad de elector tanto activo como pasivo en la elección de todos los cargos del partido.
- Libertad de expresión al interior de los partidos políticos.
- La posibilidad de contar con medios de impugnación internos contra determinaciones que impongan cualquier tipo de sanción dentro del partido.



- Acceso a la información sobre cualquier asunto del partido político.
- Libre debate de ideas y de las decisiones fundamentales del partido político.
- La posibilidad de ser propuestos como precandidatos y, en su caso, candidatos a cargos de elección popular.

En conclusión, los principios del debido proceso son plenamente adaptables a los procedimientos que se verifican al interior de los partidos políticos, en tanto se vean amenazados derechos político-electorales, porque la propia naturaleza y funciones de los partidos políticos consiste en la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y como organizaciones de ciudadanos e impulsar las acciones reguladas por el orden jurídico para garantizar la libre accesibilidad de éstos al ejercicio del poder público, lo que obliga necesariamente a que el partido político no desconozca su objeto de tutela esencial, identificado con la legítima aspiración de todo ciudadano de participar de la cosa pública.

No podemos refugiarnos en la idea de que la inclusión de principios de esta naturaleza signifique la vulneración de su autosuficiencia orgánica y normativa de los institutos políticos. Por el contrario, el debido proceso es un elemento de optimización de los procedimientos internos, que concibe como valor preponderante los derechos fundamentales de sus agremiados.

Disiento de aquellas posturas que visualizan a la vida interna de los partidos políticos como un escaparate, en el que el partido político puede conducirse a su arbitrio, con tal de alcanzar su finalidad colectiva. En algunos casos, con el pretexto de defender la funcionalidad en la vida interna del partido, se soslaya el cumplimiento cabal de principios fundamentales con el consecuente detrimento la militancia y de la sociedad.

Tal situación es inaceptable. Todos los componentes de los institutos políticos tendrán que encaminar sus esfuerzos para rediseñar los sistemas y procedimientos que utilizan en su justicia interna.

Los propios integrantes de cada partido político serán, sin duda alguna, sus principales beneficiarios.

# LA IMPUGNACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES Y EL JUICIO LABORAL ELECTORAL

20

# I. Juicio de inconformidad

## Introducción

El juicio de inconformidad<sup>1</sup> es el medio de impugnación en la etapa de resultados y declaraciones de validez, en virtud del acto objeto de impugnación: los resultados de las elecciones, sea los resultados de los cómputos, la nulidad de toda la elección o cuestiones de elegibilidad de candidatos. Es, por así decirlo, el “más electoral” de los medios de impugnación. En el presente apartado, describiremos las principales características del mismo, la problemática derivada del proceso electoral 2006 y las principales innovaciones del juicio a partir de la Reforma Electoral 2007-2008.

## Actos impugnables y principales características del Juicio de Inconformidad

En las siguientes líneas se esbozan las principales características del medio de impugnación. Por tratarse de un estudio pensado en las innovaciones de la reforma electoral 2007-2008, sólo se plantean las que consideramos principales características de éste, con el único propósito de mostrar el panorama general. No se puntualiza en cada aspecto, pues ello rebasaría los alcances del texto.

## Procedencia

El artículo 50 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME) establece qué actos son impugnables a través del juicio de inconformidad. Para efectos de sistematización, se presenta en el cuadro 1 los actos impugnables y los motivos de impugnación.

---

<sup>1</sup> Se ha planteado, en diversas ocasiones que, en virtud de que el medio de impugnación anula actos de autoridad electoral derivados de un proceso electoral, el nombre del instrumento procesal podría ser, simplemente, Juicio de nulidad electoral. Así es recogido por diversas legislaciones locales. Aguilar Morales, Luis María, *Ley General del Sistema de medios de impugnación en materia electoral comentada*, Miguel Ángel Porrúa- Colegio Nacional de Magistrados de Circuito y de Jueces de Distrito del Poder Judicial de la Federación A.C., México, 2006.

---

## Santiago Nieto Castillo

Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Querétaro, Doctor en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de UNAM. Es Profesor de las divisiones de Estudio de Posgrado de la Universidad Panamericana y de la UNAM. Autor, entre otras obras, de *La interpretación de los órganos electorales. Interpretación del Derecho y criterios de interpretación en materia electoral*. Actualmente es Magistrado de la Sala Regional Toluca del TEPJF.

---

## Rodolfo Terrazas Salgado

Licenciado en Derecho por la UNAM. Con estudios de posgrado en la Universidad de Salamanca, España y el Instituto Universitario de Estudios de Iberoamérica y Portugal en Salamanca, España. Es profesor en la Facultad de Derecho de la UNAM. Actualmente es el Director del Centro de Capacitación Judicial Electoral del TEPJF. Autor de diversos trabajos y ensayos en las materias de Derecho Constitucional, Derecho Electoral, Garantías Individuales y Sociales, Derecho de Amparo.

<b>CUADRO 1. ACTOS IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO DE INCONFORMIDAD</b>		
<b>ELECCIÓN</b>	<b>ACTO IMPUGNABLE</b>	<b>CAUSAS</b>
<b>Presidente de la República</b>	Resultados consignados en los cómputos distritales	Nulidad de votación en una o varias casillas Error aritmético
	Nulidad de toda la elección	Nulidad de elección
<b>Diputados de MR</b>	Cómputo Distrital	Nulidad de votación
	Declaración de Validez	Nulidad de elección
	Otorgamiento de constancias	Cuestiones de elegibilidad
	Determinaciones sobre otorgamiento constancias	Error aritmético
<b>Diputados de RP</b>	Cómputo Distrital	Nulidad de votación Error aritmético
	Cómputo de Entidad Federativa	Nulidad de votación Error aritmético
<b>Senadores de MR</b>	Declaraciones de Validez	Nulidad de elección
	Otorgamiento de constancias	Cuestiones de elegibilidad
	Determinaciones sobre otorgamiento constancias	Error aritmético
	Cómputo de Entidad Federativa	Nulidad de votación Error aritmético
<b>Senadores de RP</b>	Cómputo de Entidad Federativa	Nulidad de votación Error aritmético

Como puede desprenderse del cuadro anterior, son cinco tipos distintos de elección los que pueden ser impugnados vía juicio de inconformidad: diputados por mayoría relativa y representación proporcional; senadores por mayoría relativa o representación proporcional y, por supuesto, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Los actos impugnables son, básicamente, los siguientes:

- a) Resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación en una o varias casillas. El miércoles siguiente a la jornada electoral, los Consejos Distritales sesionan para realizar el cómputo distrital de las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y de diputados. El cómputo de entidad federativa, para los resultados de la elección de senadores, se celebra el domingo siguiente al de la jornada electoral. Una vez concluidos estos, los partidos políticos inconformes con los resultados pueden promover el juicio de inconformidad en contra de los resultados consignados en los cómputos distritales o de entidad federativa por nulidad de votación en las casillas, cuando se acredite cualquiera de las causales de nulidad previstas en la LGSMIME, siempre y cuando sea determinante cuantitativa o cualitativamente en el resultado de la elección. Es determinante cuantitativamente cuando la diferencia entre el primero y el segundo lugar de la votación o la elección

Este supuesto puede presentarse en la elección de Presidente de la República, de diputados y de senadores, sean de mayoría relativa o de representación proporcional. En el caso de los diputados de mayoría relativa y de los senadores de mayoría relativa y de primera minoría, en virtud de que, al concluir los cómputos, se declara la validez de la elección y el otorgamiento de la constancia de mayoría, dichos actos también son impugnados por el juicio de inconformidad.

- b) Resultados consignados en los cómputos distritales por error aritmético. En los mismos tiempos, los partidos políticos podrán impugnar el cómputo distrital cuando hayan detectado error aritmético en la suma de votos.
- c) Nulidad de elección. En términos de la LGSMIME, procederá la nulidad de elección por causas específicas, básicamente la no instalación de un número determinado de casillas (20% en elecciones de diputados y senadores así como 25% en la de Presidente de la República), el acreditamiento de irregularidades en el mismo porcentaje de casillas así como la inelegibilidad del o los candidatos en los casos de fórmula.

Cabe señalar que, a pesar de no haber sido señalado por las partes, las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de elección cuando, por acumulación, se demuestre que cuantitativamente las irregularidades se presentaron en más del 20% de las casillas, siempre que sea determinante.

La causal genérica de nulidad de elección, prevista por el artículo 78 de la LGSMIME, procede cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales a la jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate, se encuentren plenamente acreditadas y que se demuestre que fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

## Requisitos especiales de la demanda

La LGSMIME, en su artículo 52, menciona que, además de los requisitos establecidos por el diverso 9, señala como requisitos especiales del escrito de demanda los siguientes:

- Señalar la elección que se impugna y lo que se está objetando: resultados del cómputo, la declaración de validez y/o el otorgamiento de las constancias respectivas. En otras palabras, determinen si la elección impugnada es la de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, senadores o diputados.
- La mención individualizada del acta de cómputo que se impugna.
- La mención individualizada de las casillas cuya votación se solicita sea anulada y la causal que se estime cobra vigencia. Cabe señalar que, a pesar de ser un medio de impugnación en que cabe la suplencia de la expresión de agravios, el órgano jurisdiccional no está constreñido legalmente a realizar estudio oficioso alguno sobre causas de nulidad que no fueron invocadas por el promovente, porque ello significaría, en palabras de la propia Sala Superior, una subrogación total en el papel del promovente.<sup>2</sup>
- Señalar el error aritmético, si se impugna por ese motivo.
- La conexidad que guarde con otras impugnaciones, es decir, con recursos de revisión o apelación.

Cabe señalar que el juicio de inconformidad sólo puede ser promovido por los partidos políticos y, excepcionalmente, por los candidatos cuando por motivos de inelegibilidad la autoridad electoral correspondiente decida no otorgarles la constancia de mayoría o de asignación de primera minoría.

## Trámite y sustanciación<sup>3</sup>

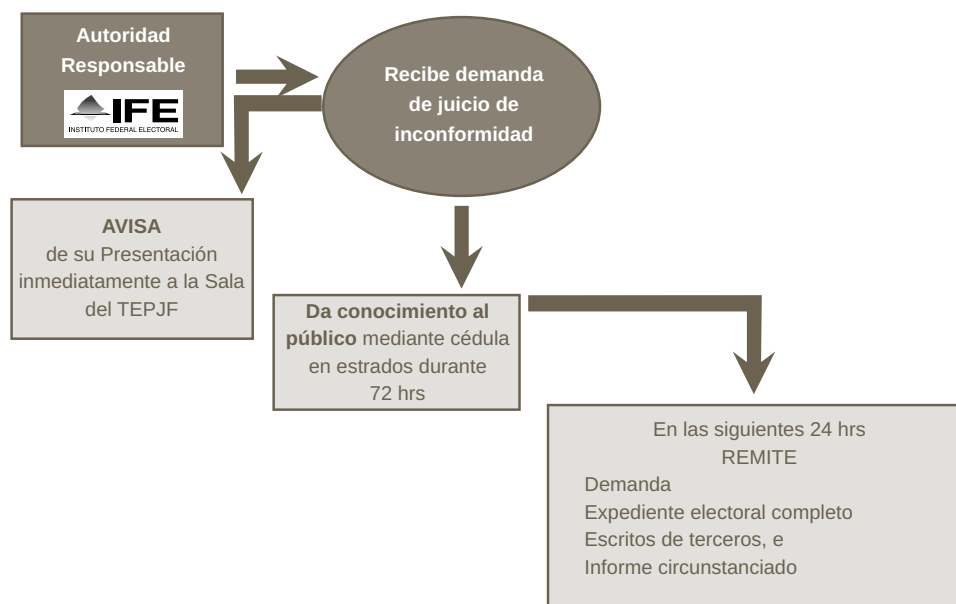
El Instituto Federal Electoral, a través de sus órganos de dirección (Consejo General, consejos locales y consejos distritales) es la autoridad responsable en el juicio de inconformidad al emitir el acto o resolución motivo de la impugnación.

<sup>2</sup> Ver S3EL 138/2002. SUPLENCIA EN LA EXPRESIÓN DE LOS AGRAVIOS. SU ALCANCE TRATÁNDOSE DE CAUSAS DE NULIDAD DE LA VOTACIÓN RECIBIDA EN CASILLA.

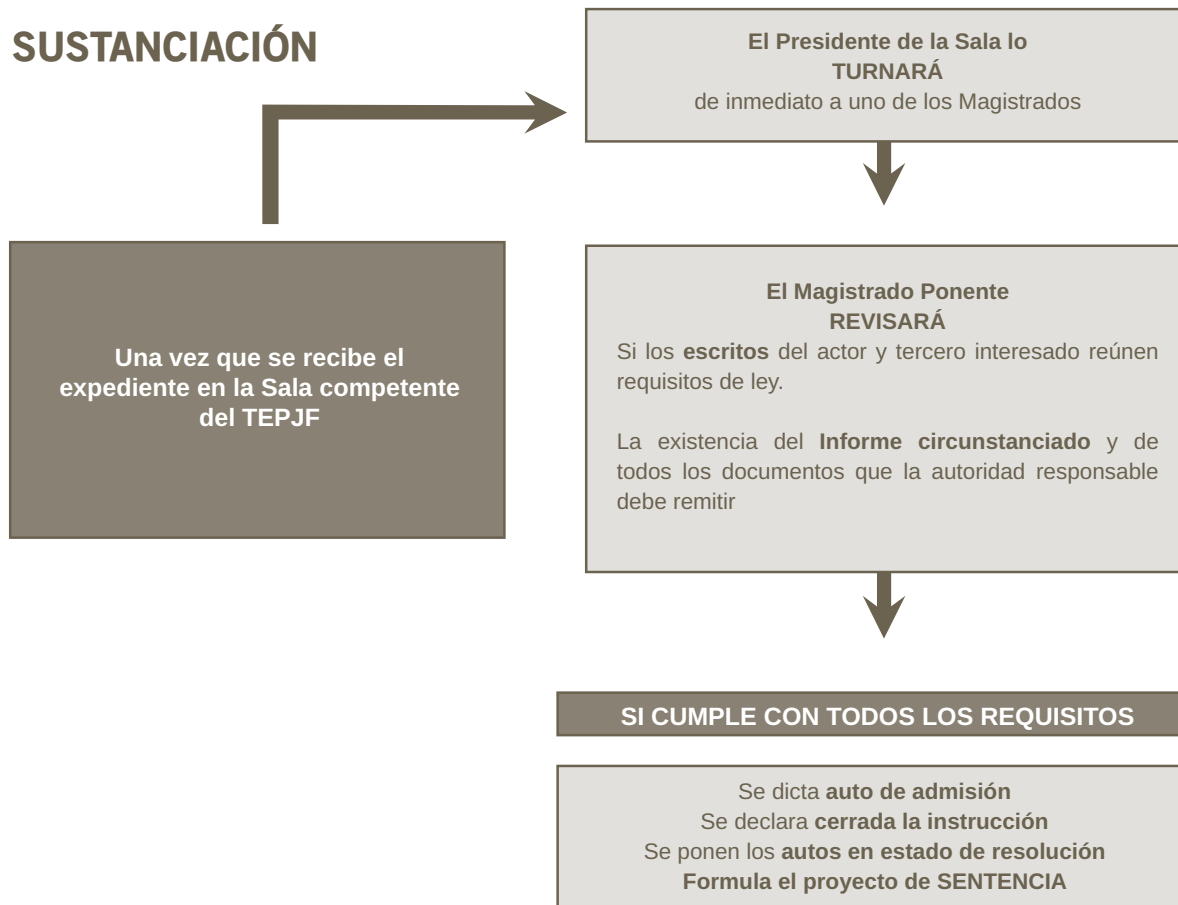
<sup>3</sup> Los autores agradecemos a los servidores públicos del CCJE su apoyo en la elaboración de los diagramas de flujo.



Una vez presentada la demanda ante la autoridad responsable, ésta avisa de manera inmediata a la Sala del Tribunal Electoral competente para resolver y lo hace del conocimiento público mediante la publicación de una cédula en los estrados. En las elecciones de diputados y senadores serán las Salas Regionales de la circunscripción correspondiente y, para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, será la Sala Superior.



En las 24 horas siguientes, la autoridad responsable remitirá a la Sala competente el expediente completo con la demanda, el escrito de los terceros interesados, si los hubiere y el informe circunstanciado rendido por la propia autoridad. Una vez que la Sala recibe el medio de impugnación, la Presidencia de la Sala lo turna de inmediato a uno de los magistrados, quien revisará si cumple con los requisitos legales. En caso negativo, presentará el proyecto de desechamiento. En caso positivo, dictará auto admisorio, y una vez desahogado el procedimiento presentará el proyecto de sentencia a consideración de la Sala correspondiente.



Si el proyecto de Juicio de Inconformidad es votado en contra, a propuesta del Presidente de la Sala, se designará a otro magistrado, para que en un plazo de 24 horas a partir de terminada la sesión, engrosase el fallo conforme a las consideraciones y fundamentos jurídicos precisados en la sesión pública.

## El proceso electoral 2006

Durante el proceso electoral federal 1999-2000 se promovieron dos juicios de inconformidad derivados de la elección presidencial. La figura del juicio, visto en retrospectiva, no tuvo trascendencia en presencia de un resultado electoral abultado entre los principales contendientes de una elección. Esta situación hacía que el protagonismo institucional de la elección de 1999-2000 se presentara en otra arena distinta a la jurisdiccional: los partidos políticos y el Instituto Federal Electoral. Esta situación cambió de manera radical en el proceso electoral de 2006.



**CUADRO 2. NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD RESUELTOS POR LA SALA SUPERIOR**

Medio	2000	2006	Total	% Respecto del total de medios
JIN	2	377	379	379

**CUADRO 3. NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD RESUELTOS POR LAS SALAS REGIONALES**

Medio	1996	1997	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2008,2008	TOTAL	%
JIN	-	194	-	110	-	128	4	-	118	1	555	05.45

El proceso electoral 2006 evidenció una serie de inconsistencias del Juicio de Inconformidad. En primer término, lo limitado del medio de impugnación, que pese a que la LGSMIME en su artículo 3, párrafo 2, inciso c) señalaba que el Juicio de Inconformidad garantizaba la constitucionalidad de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, esto no se realizaba sino a través de un Juicio de nulidad, por lo que las reflexiones sobre ponderación, irregularidades graves o violación a principios constitucionales encontraban ciertos obstáculos para promoverse por dichos medios.

En segundo término, la normatividad electoral no señalaba de manera expresa la posibilidad de anular la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, lo que motivó un debate en la doctrina y en la judicatura sobre los alcances de la interpretación judicial en este tema.<sup>4</sup>

En tercer lugar, el marco normativo para declarar el cómputo final, la declaración de validez de la elección y la declaración de Presidente electo era sumamente reducido. Las leyes, por sí mismas, nada decían sobre la posibilidad de resolver, como incidente de previo y especial pronunciamiento, la pretensión en la realización de un nuevo escrutinio y cómputo de la votación, así como sobre el procedimiento para emitir el dictamen de calificación de la elección presidencial. Como en otras ocasiones, la hechura del procedimiento fue jurisprudencial.

En ese marco, México experimentó una de las contiendas más reñidas de su historia. Los resultados electorales hicieron que el Tribunal Electoral y los 377 juicios promovidos con motivo de la elección presidencial adquirieran una importancia que no tuvieron en el año 2000.

<sup>4</sup> Sobre la carencia de vías para impugnar la inelegibilidad del candidato en la elección presidencial, las incongruencias en las vías para impugnar el error aritmético en el cómputo final de la elección presidencial y la ausencia de un régimen de nulidades completo e integral para determinar la validez o invalidez de la elección presidencial ver Terrazas Salgado, Rodolfo, *Introducción al estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Angel Editor, México, 2007, tomo II, p. 1758 y ss.

**CUADRO 4. ESCRITOS DE PROTESTA PRESENTADOS, CASILLA PROTESTADAS Y NÚMERO DE JUICIOS DE INCONFORMIDAD PROMOVIDOS POR ACTOR (LOS DATOS DE ESCRITOS DE PROTESTA Y CASILLAS PROTESTADAS SÓLO CONTABILIZAN LOS DE LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL)**

Partida o coalición	Escritos de protesta	Casillas protestadas	JIN (de todas las elecciones)
PAN	2,707	43,230	148
CAPM	1,497	16,427	49
CPBT	2,182	45,656	290
Otros			7
<b>Total</b>	<b>6,386</b>	<b>105,313</b>	<b>494</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Organización Electoral del Instituto Federal Electoral y de la Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial del Tribunal Electoral.

El 9 de julio de 2006, la representación de la Coalición por el Bien de Todos promovió el juicio de inconformidad al que recayó el número de expediente SUP-JIN-212/2006, que sería conocido popularmente con el mote de: "recurso madre".<sup>5</sup> La pretensión de la parte actora fue la acumulación en dicho expediente de los demás juicios promovidos por la Coalición, a la que recayó un acuerdo de fecha 31 de julio del mismo año, por el que la Sala Superior declaró improcedente la acumulación total de los juicios de inconformidad, pero concedió acumular la pretensión consistente en la realización de nuevo escrutinio y cómputo de la votación total recibida en las casillas, ordenando abrir incidente para resolver, como cuestión de previo y especial pronunciamiento, la pretensión acumulada.

Para resolver el incidente, la Sala Superior planteó un estudio legal con algunos matices históricos sobre la imparcialidad de los ciudadanos y las garantías que otorgaba el proceso de selección y capacitación de funcionarios de las mesas directivas de casilla, lo que le permitía afirmar que todas las medidas de seguridad ideadas por el legislador tenían como objeto garantizar que la voluntad de los electores expresada en las urnas, esté talmente reflejada en las actas de escrutinio y cómputo. Posteriormente, la Sala hizo hincapié en que el propio Código permitía depurar las inconsistencias que en su caso hubiera en las actas de escrutinio y cómputo a través de un procedimiento planteado en la propia ley. Por ello, la pretensión de la actora de realizar un nuevo escrutinio y cómputo para dar más certeza al proceso, es decir, de utilizar un procedimiento distinto al de depuración establecido por la norma, no resultada el método idóneo para garantizar dicho principio, en virtud de que no era posible aplicar un método que, en lugar de asegurar el objetivo o la finalidad buscada, se alejara de ella.

Por ello, para la Sala Superior, cuando la impugnación sea respecto de la elección presidencial y la pretensión consista en la realización de un nuevo escrutinio y cómputo, es necesario seguir el cauce legal, esto es, impugnar el cómputo distrital respectivo en sendos juicios de inconformidad, señalar con precisión y concreción las casillas respecto de las cuales se pretende el nuevo recuento de la votación (aún siendo todas) y expresar la causa de pedir correspondiente, por lo que, la ausencia de alguno de estos elementos impedía que se ordenara a la autoridad administrativa electoral la realización de un recuento de votos en todas las casillas. Además de que los argumentos sostenidos por la actora (irregularidades presuntamente graves derivadas de actuación de funcionarios públicos y particulares) no podían considerarse relacionados con la actuación de los funcionarios de la mesa directiva de casilla, por lo que no existía una relación causa-efecto entre la irregularidad y la actuación de los funcionarios de casilla, aunado a que no podían analizarse en ese momento, pues correspondían a otra etapa, la relativa a la calificación de la elección. Por las consideraciones anteriores, la Sala Superior desestimó la pretensión de realizar un nuevo escrutinio y cómputo en la totalidad de las casillas instaladas.

---

<sup>5</sup> La secretaria de estudio y cuenta que proyectó el asunto fue la Lic. Claudia Pastor.

En esa misma sesión, se dictó otra sentencia interlocutoria, donde se resolvió el incidente II, en el cual se ordenó un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en treinta casillas.

Días después, el 28 de agosto de 2006 la Sala Superior resolvió, entre otros, el SUP-JIN-212/2006. En esa ocasión, se planteó que no podía pronunciarse la Sala respecto a la pretensión de no declarar la validez de la elección presidencial, en virtud de que dicha situación no se encontraba dentro de las que podían ser objeto de la elección. Por tanto, se centró en el estudio de las causas hechas valer por la coalición (integración de la casilla con personas distintas, impedir el acceso a representantes, instalación en lugar distinto, error o dolo en el cómputo), pero exclusivamente respecto de las casillas en las cuales no se ordenó nuevo escrutinio y cómputo, encontrándose 23 inconsistencias en mesas directivas de casilla no determinantes y dos errores determinantes, en virtud de ser superior la diferencia mayor entre el número de ciudadanos que votaron conforme con la lista nominal y los dos restantes rubros fundamentales, por lo que se anularon dos casillas, modificándose los resultados contenidos en el acta de cómputo distrital de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el Distrito Electoral federal 15 en el Distrito Federal, con cabecera en Benito Juárez.

## La Reforma Electoral 2007-2008

Como puede apreciarse, el Tribunal Electoral se enfrentó a una serie de problemas: insuficiencia del marco normativo para ordenar nuevo escrutinio y cómputo, ausencia de precedentes, carencia de causales de nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Estos problemas fueron atendidos por la reforma electoral. Entre las principales innovaciones de la reforma se encuentran las siguientes:

- a) Se establece la posibilidad de impugnar, a través del juicio de inconformidad, la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos por los

resultados consignados en las actas de cómputo distrital respectivas, por nulidad de la votación recibida en una o varias casillas o por error aritmético y por nulidad de toda la elección. Con esta reforma se elimina el vacío legal existente respecto a la posibilidad de anular la elección presidencial.

Ahora bien, los supuestos siguen siendo excesivos. Por un lado, la no instalación de más del 25% de las mesas directivas de casilla. Si tomamos en consideración que para la elección presidencial de 2006 se instalaron más de 130 mil casillas y que sólo se dejaron de instalar 9, parece imposible que puedan acreditarse los extremos del artículo. Por el otro, que se acrediten alguna o algunas causas de nulidad previstas en el párrafo 1 el artículo 75 de la LGSMIME.

- b) El Juicio de Inconformidad, cuando se impugne por nulidad toda la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, deberá presentarse ante el Consejo General acompañando las pruebas correspondientes, lo cual es acorde con la importancia de la elección y evita una disparidad de actuaciones.
- c) Se deroga el párrafo legal que exigía la presentación del escrito de protesta como un requisito de procedibilidad del juicio de inconformidad, eliminando una carga injustificable y promoviendo de mejor forma el acceso a la justicia como un derecho fundamental.
- d) Se estableció a nivel legal la posibilidad de abrir el paquete electoral en los casos en que todos los votos emitidos fueran a favor de un solo partido político (casillas zapato) así como de abrir todos los paquetes electorales en los casos en que la diferencia entre el primero y el segundo lugar fueran menores a 1% de la votación.

En resumen, el juicio de inconformidad y, particularmente, los temas vinculados con la apertura de paquetes electorales fueron mejorados de manera sustancial con la reforma.

## II. Recurso de Reconsideración

### Antecedentes

Encuentra su origen en la reforma constitucional del 2 de septiembre de 1993, por Decreto publicado el día 3 del mismo mes y año, donde uno de sus aspectos trascendentales consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, competente para revisar las resoluciones de la Sala Central y las Salas Regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los —entonces— Recursos de Inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los Colegios Electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo Recurso de Reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los Recursos de Inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de diputados federales o representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral. De tal suerte, el artículo 60 de la Constitución quedó de la manera siguiente:

Artículo 60.- El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará 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; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando se hagan valer agravios debidamente fundados por lo que se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Más tarde, con la reforma constitucional en materia electoral de 1996, se reestructuró el Tribunal Federal Electoral, incorporándose al Poder Judicial de la Federación, y eliminándose la Sala de Segunda Instancia, pero no el Recurso de Reconsideración, cuya resolución pasó a ser competencia de la Sala Superior.

Artículo 60: El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución, de acuerdo con lo que disponga la ley, declarará 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; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

Las determinaciones sobre la declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados o senadores podrán ser impugnadas ante las salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos que señale la ley.

Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, podrán ser revisadas exclusivamente por la Sala Superior del propio Tribunal, a través del medio de impugnación que los partidos políticos podrán interponer únicamente cuando por los agravios esgrimidos se pueda modificar el resultado de la elección. Los fallos de la Sala serán definitivos e inatacables. La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

Cabe señalar que la reforma constitucional del 13 de noviembre de 2007 no modificó el artículo en comento, sin embargo, al otorgar permanencia a las Salas Regionales, así como la facultad al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución, la competencia de las Salas Regionales también se amplió.

En el caso que nos ocupa, según el artículo 61 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Recurso de Reconsideración procede los supuestos siguientes:

- a) En juicios de Inconformidad que se hayan promovido en contra de los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como las asignaciones por el principio de representación proporcional que respecto de dichas elecciones realice el Consejo General del Instituto; siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos establecidos en este ordenamiento, y

- b) En los demás medios de impugnación de la competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Se considera pertinente mencionar que los medios de impugnación de los que conocen las Salas Regionales son:

1. Los Recursos de Apelación en única instancia y en forma definitiva que se presenten en contra de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal;
2. Los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa;
3. Los Juicios de Revisión Constitucional Electoral, en única instancia y por actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que pudiesen ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de diputados locales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos en las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y
4. Ciertos Juicios para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano;

Así pues, descontando al juicio de inconformidad, procede el Recurso de Reconsideración respecto de los anteriormente mencionados; siempre y cuando en ellos se haya determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

## Presupuestos

De conformidad con el artículo 62 de la Ley procesal electoral federal, para que proceda el Recurso de Re-

consideración hace falta cumplir, según se el caso, con los presupuestos siguientes:

- Que la sentencia de la Sala Regional del Tribunal:
  - a) Haya dejado de tomar en cuenta causales de nulidad que hubiesen sido invocadas y debidamente probadas en tiempo y forma, por las cuales se hubiere podido modificar el resultado de la elección.
  - b) Haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó, o
  - c) Haya anulado indebidamente una elección;
  - d) Haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Respecto del último párrafo, surge la pregunta: ¿procederá el Recurso de Reconsideración en el caso de que, solicitando el justiciable la no aplicación de una norma por considerarla contraria a la Constitución, la Sala Regional correspondiente desestimara tal petición?

- El segundo supuesto genérico de procedencia se hace consistir en que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya asignado indebidamente diputados o senadores por el principio de representación proporcional:
  - a) Por existir error aritmético en los cómputos realizados por el propio Consejo, o
  - b) Por no tomar en cuenta las sentencias que, en su caso, hubiesen dictado las Salas del Tribunal, o
  - c) Por contravenir las reglas y fórmulas de asignación establecidas en la Constitución Federal y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe destacar, que el Tribunal Electoral ha determinado que los requisitos de procedencia deben entenderse en un sentido formal, relativo a la viabilidad del propio recurso y no conforme al hecho de que se justifiquen realmente los supuestos, porque ello su-

pondría entrar al fondo de las cuestiones planteadas, lo que en todo caso debe hacerse en la sentencia que se emita en ese medio de impugnación y no en forma previa al estudiar su procedencia. Para que proceda ese recurso, basta con que se mencione en el escrito en el que se interpone, que en la sentencia combatida se cometió cualquiera de las transgresiones enumeradas en el precepto y que se viertan agravios en los que se cuestionen tales circunstancias, con lo cual se deben estimar satisfechos los mencionados requisitos.<sup>6</sup>

Asimismo, el Tribunal Electoral ha interpretado que el presupuesto consistente en que “haya otorgado indebidamente la constancia de mayoría y validez o asignado la primera minoría a una fórmula de candidatos distinta a la que originalmente se le otorgó o asignó”, comprende los casos siguientes:

- a) Cuando un partido político promueve juicio de inconformidad, con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez o la asignación de la primera minoría a un candidato o a una fórmula de candidatos determinada, para que se le conceda a otro candidato o fórmula; en la sentencia de inconformidad se acoge dicha pretensión, y otro partido político, lo más probable el postulante del candidato que había obtenido la constancia mencionada, interpone el recurso de reconsideración.
- b) Cuando se dé la misma situación del inciso anterior en la inconformidad, pero que la Sala Regional dicte sentencia desestimatoria, y el promovente de la Inconformidad interponga el Recurso de Reconsideración, para insistir en su pretensión.
- c) Que se promueva juicio de inconformidad con la pretensión de que se revoque la constancia de mayoría y validez otorgada a un candidato individualmente, invocando como *causa petendi*, la inelegibilidad del ciudadano beneficiado con ella, o el error del consejo al haberle expedido a persona distinta al triunfador, a un candidato su-

plente como propietario, a un propietario como suplente, etcétera, se acoja la pretensión, y otro partido recurra con la pretensión de que se confirme la constancia originalmente otorgada.

- d) Que en el mismo supuesto del inciso anterior, sea absolutorio el fallo, y el actor de la Inconformidad haga valer la Reconsideración para insistir en su pretensión.

## Requisitos especiales del recurso

Conforme al artículo 63 de la ley electoral adjetiva, además de los requisitos establecidos por el párrafo previsto en el inciso f), para la procedencia del Recurso de Reconsideración, se deberán cumplir los siguientes:

- I. Haber agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas en la ley.
- II. Señalar claramente el presupuesto de la impugnación.
- III. Expresar agravios por los que se aduzca que la sentencia puede modificar el resultado de la elección. Se entiende que se modifica el resultado de la elección cuando el fallo pueda tener como efecto:
  - a) Anular la elección.
  - b) Revocar la anulación de la elección.
  - c) Otorgar el triunfo a un candidato o fórmula distinta de la que originalmente determinó el Consejo correspondiente del Instituto.
  - d) Asignar la senaduría de primera minoría a un candidato o fórmula distintos, o
  - e) Corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional realizada por el Consejo General del Instituto Federal Electoral.

## Competencia

Como ya se ha comentado, el artículo 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establece que la Sala Superior del

<sup>6</sup> “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. LOS REQUISITOS DE PROCEDENCIA SON DE CARÁCTER FORMAL Y NO DE FONDO”, en: *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2002*, Tomo Tesis de Jurisprudencia, Sala Superior, tesis S3ELJ 46/2002, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 2003, pp. 199-200.



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es la única competente para resolver los recursos de reconsideración.

- b) Haya revocado la determinación de dicho órgano por la que se declaró que cumplía con los requisitos de elegibilidad.

## Legitimación y personería

De acuerdo con el artículo 65 de la Ley aludida, la interposición del Recurso de Reconsideración corresponde exclusivamente a los partidos políticos por conducto de:

- a) El representante que interpuso el Juicio de Inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada.
- b) El representante que compareció como tercero interesado en el Juicio de Inconformidad al que le recayó la sentencia impugnada.
- c) Sus representantes ante los Consejos Locales del Instituto Federal Electoral que correspondan a la sede de la Sala Regional cuya sentencia se impugna.
- d) Sus representantes ante el Consejo General del Instituto Federal Electoral, para impugnar la asignación de diputados y de senadores según el principio de representación proporcional.

Como se ve, el Recurso de Reconsideración, por regla general, deberá ser interpuesto por los partidos políticos para combatir las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Electoral recaídas a los Juicios de Inconformidad, así como la asignación que realice el Consejo General del Instituto Federal Electoral de diputados por el principio de representación proporcional, siempre y cuando se cumplan con los presupuestos y requisitos de procedibilidad previstos para este medio de impugnación.

Por otro lado, los candidatos, excepcionalmente, también pueden interponer, en los términos del segundo párrafo del artículo 65 de la Ley señalada, el Recurso de Reconsideración únicamente para impugnar la sentencia de la Sala Regional que:

- a) Haya confirmado la inelegibilidad decretada por el órgano competente del Instituto Federal Electoral, o

## Plazos y términos

Siguiendo al artículo 66 de la Ley General correspondiente, el Recurso de Reconsideración deberá interponerse:

- a) Dentro de los tres días contados a partir del día siguiente al que haya notificado la sentencia de fondo emitida por la Sala Regional, y
- b) Dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, contadas a partir de la conclusión de la sesión en la que el Consejo General del Instituto Federal Electoral haya realizado la asignación de diputados o senadores por el principio de representación proporcional.

## Trámite y sustanciación

El trámite y sustanciación del Recurso de Reconsideración está regido por los artículos 67 y 68 de la ley correspondiente, en donde se dispone que una vez recibido el recurso, la Sala o el Secretario del Consejo General del Instituto, en su caso, lo turnará de inmediato a la Sala Superior y lo hará del conocimiento público mediante cédula que se fijará en los estrados, durante cuarenta y ocho horas. Los terceros interesados y coadyuvantes únicamente podrán formular por escrito los alegatos que consideren pertinentes dentro de dicho plazo, los cuales serán turnados de inmediato también a la Sala Superior. En todo caso, se dará cuenta por la vía más expedita de la conclusión de dicho término.

Una vez recibido el Recurso de Reconsideración en la Sala Superior, el Presidente lo turnará al Magistrado Electoral que corresponda, a efecto de que revise: si se acreditan los presupuestos si se cumplió con los requisitos de procedibilidad; y, si los agravios pueden traer como consecuencia que se modifique el resultado de la elección respectiva. De no cumplir con cualquiera de ellos, el recurso será desechado de plano

por la Sala. De lo contrario, el magistrado respectivo procederá a formular el proyecto de sentencia que someterá a la consideración de la Sala en la sesión pública que corresponda.

Cabe señalar, en torno del Recurso de Reconsideración las causas de improcedencia no sólo son las que se desprenden del artículo 9, y las enumeradas en el artículo 10 de la Ley General invocada; sino que también resultará improcedente dicho recurso si no se hubiesen agotado previamente en tiempo y forma las instancias de impugnación establecidas por la propia ley; no se hubiere señalado claramente el presupuesto de impugnación; no se hubieren expresado agravios por los que se adujera que la sentencia puede: anular la elección, revocar la anulación de la elección, otorgar el triunfo a un candidato distinto, o bien asignar la senaduría de primera minoría a un candidato distinto, o corregir la asignación de diputados o senadores según el principio de representación proporcional, tal como se infiere del numeral 63 del ordenamiento legal referido.

## Resolución

De conformidad con el párrafo segundo del artículo 69 de la Ley General en comento, las sentencias que resuelvan el Recurso de Reconsideración serán definitivas e inatacables y podrán tener los efectos siguientes:

- a) Confirmar el acto o sentencia impugnado.
- b) Modificar o revocar la sentencia impugnada cuando se actualice alguna de las hipótesis previstas en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 62 de este ordenamiento, y
- c) Modificar la asignación de diputados o senadores electos por el principio de representación proporcional cuando se actualice alguno de los presupuestos procesales.

## Notificación

Las sentencias recaídas a los Recursos de Reconsideración serán notificadas:

- a) Al partido político o candidato que interpuso el recurso y a los terceros interesados, a más tardar dentro de los dos días siguientes al en que se dictó la sentencia, personalmente siempre y cuando hayan señalado domicilio ubicado en el Distrito Federal o en la ciudad sede de la Sala cuya sentencia fue impugnada. En cualquier otro caso, la notificación se hará por estrados.
- b) Al Consejo General del Instituto Federal Electoral, por oficio acompañado de copia certificada de la sentencia a más tardar al día siguiente al en que se dictó, y
- c) A la Oficialía Mayor de la Cámara que corresponda del Congreso de la Unión, a más tardar al día siguiente al en que se dictó la sentencia.

En relación con la notificación por estrados, el Tribunal Electoral ha manifestado que el presupuesto lógico para la validez legal de las notificaciones por estrados, radica en la existencia de un vínculo jurídico entre la autoridad emitente del acto o resolución que se comunica y el sujeto al que se dirige, de la cual resulta una carga procesal para éste, de acudir a la sede de la autoridad para imponerse del contenido de las actuaciones del órgano jurisdiccional, mediante la lectura de los elementos que se fijan al efecto en el lugar destinado para ese fin, de lo cual se deduce la necesidad lógica de que en tal información se haga relación del contenido esencial del acto que se pretende poner en conocimiento del interesado, como requisito sine qua non para la satisfacción de su objeto.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> "NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. REQUISITOS PARA SU VALIDEZ (Legislación de Coahuila)", en: *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Tomo Tesis de Jurisprudencia, Sala Superior, tesis S3ELJ 10/1999, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª edición, México, 2005, pp. 198-199.

### III. Calificación de elecciones

Resulta importante tratar de clarificar, por lo menos, desde una perspectiva histórica y doctrinaria qué se debe entender por “calificación de elecciones”. Una rápida revisión conduce a la idea de un conjunto de actos que tienen la finalidad de constatar la legalidad del ejercicio comicial y de las propias candidaturas, con independencia de la naturaleza de la autoridad u órgano facultado para llevar a cabo tales funciones, por lo que es válido concluir que esta calificación la pueden realizar indistintamente órganos de naturaleza política, administrativa y/o jurisdiccional, de acuerdo con las características, evolución y circunstancias que imperen en una época y lugar determinados.

Fernández Segado corrobora el hecho de que la “calificación” puede ser efectuada directamente por un órgano jurisdiccional, sin pasar por una instancia previa política o administrativa, como nos lo hace ver en el siguiente pasaje:

“La calificación de las candidaturas suscita cuestiones bien diversas, que van desde el órgano competente para calificar hasta los trámites para notificar y dar publicidad a la resolución recaída y con arreglo a los cuales ésta adquiere firmeza, pasando por el plazo y tramitación de la calificación, el procedimiento, en su caso, para subsanar defectos y la posibilidad de impugnación de candidaturas por otras formaciones políticas o, incluso, por los mismos ciudadanos.

Si atendemos en primer término al órgano competente para llevar a cabo la calificación nos damos cuenta de que en nueve países (Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú y la República Dominicana) se trata de un órgano jurisdiccional, mientras que en otros siete (Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, México, Paraguay y Venezuela) nos hallamos ante un órgano que, aun pudiendo ser calificado como autoridad electoral, posee una naturaleza más bien administrativa”.<sup>8</sup>

Ahora bien, existe una discusión teórica respecto de si los términos “calificación electoral” y “contencioso electoral” engloban la misma idea o concepto, ya que para algunos lo “contencioso” entraña necesariamente un conflicto o contienda, en tanto la “calificación”, es la acción y ejemplo de “calificar”, que significa apreciar o determinar las calidades o circunstancias de algo, sin que necesariamente involucre un litigio.

No obstante, en el caso de México, la experiencia histórica de los colegios electorales que fueron durante largo tiempo los detentadores exclusivos de la atribución de calificar la elección, puso de manifiesto en cada ocasión una lucha apasionada, enconada, e interminable de intereses contrarios de los partidos políticos que pretendían el poder,

---

<sup>8</sup> Fernández Segado, Francisco, “La Candidatura Electoral. Plazos, Calificación, Recursos, Proclamación”, en: *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, Nohlen, Dieter, Picado, Sonia y Zovatto, Daniel (comps.), Instituto Interamericano de Derechos Humanos, Universidad de Heidelberg, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Federal Electoral y Fondo de Cultura Económica, México, 1998, p. 372.

que ponían en riesgo la instalación del Congreso de la Unión, el cual aún tenía que erigirse, en su caso, en colegio electoral para calificar la elección presidencial.

Así, en la “calificación clásica” de las elecciones atribuida a los colegios electorales, éstos se dedicaban a resolver “litigios” de carácter político, de manera “política”, es decir, con un alto contenido de negociación y de coyuntura fácil; en todo caso, dicha “calificación” se daba en el plano de la discrecionalidad, más que del derecho, es por ello que los propios partidos políticos pugnarón durante años para que dicha facultad se concediera al poder judicial.

En el actual sistema de “calificación jurisdiccional”, estas anomalías se corrigen, porque los partidos políticos pueden interponer una serie de medios de impugnación, incluso pidiendo a la autoridad administrativa (recurso de revisión) que reconsidere su acto o resolución, o ante el poder judicial, para que éste ya no con un criterio de discrecionalidad, sino bajo los principios de constitucionalidad, legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad e independencia, determine lo conducente.

A muy grandes rasgos, la evolución de este tema en el constitucionalismo mexicano ha tenido el desarrollo siguiente:

## Calificación política o contencioso político

También se le conoce como “verificación de poderes” y significa que la atribución de revisar y determinar sobre la validez o nulidad de una elección popular, está confiada a las personas que han resultado electas, esto es, a la Asamblea, Parlamento o Congreso que surge en virtud de un procedimiento electoral.

El sistema se sustenta en dos principios básicos:

- a) El de “soberanía nacional” o “autonomía del Poder Legislativo”, porque al haber sido favorecidos con el voto popular los ciudadanos electos como representantes del pueblo, son los únicos legitimados para calificar su elección, y permitir la injerencia de entidades ajenas implicaría desvirtuar el mandato que el ciudadano confiere al elegir democráticamente a sus representantes. En consecuencia, la Asamblea, Parlamento o Congreso, son “autónomos” para decidir todo lo relativo a su integración, por ser ésta el resultado de la decisión “soberana” emitida a través del sufragio.
- b) El de “división de poderes”. Porque al buscarse un equilibrio entre los Poderes del estado, éste se rompería al permitir que la facultad de decidir y resolver sobre la validez o nulidad de la elección de los integrantes de la Asamblea, Parlamento o Congreso en el que se deposita el Poder Legislativo, recayera en alguno de los otros dos Poderes, pues se afectaría la estabilidad del país al propiciar un estéril enfrentamiento entre ellos sobre cuestiones que por su naturaleza política deben

corresponder exclusivamente al órgano de cuya integración se trata.

Cabe precisar que con relación a la terminología de “autocalificación” y “heterocalificación”, son denominaciones que implican al contencioso político, es por ello que sólo con relación a este último son utilizadas. Como se sabe, la “autocalificación” era la calificación que cada Cámara, ya fuese la de Diputados o la de Senadores, vía colegios electorales, hacía de sus propias elecciones, y “heterocalificación”, la calificación que la Cámara de Diputados, erigida en Colegio Electoral, hacía de la elección presidencial.

Sin duda, la vigencia y perdurabilidad del sistema de calificación política en México, ha sido uno de los aspectos más singulares y notables de nuestra evolución constitucional.

En efecto, el texto original del artículo 60 aprobado por el Congreso Constituyente de Querétaro, se limitó a señalar lo siguiente: “Cada Cámara calificará las elecciones de sus miembros y resolverá las dudas que hubiere sobre ellas.”

Con lo cual se dejó “la más amplia libertad para que el Congreso, en su ley orgánica o en las electorales, determinara la forma y términos en que la calificación habría de llevarse a cabo. Tradicionalmente, las normas reglamentarias sobre esta materia han sido escuetas, lo que permitió una acción libérrima de los Colegios Electorales.”.<sup>9</sup>

En este orden de ideas, es conveniente recordar que a partir de la promulgación de nuestra Constitución vigente, en todas las leyes electorales federales ha existido una referencia cuando menos incidental a la calificación de las elecciones, siendo de destacar los ordenamientos legales de 1946, 1951 y 1973 que destinaron inclusive capítulos expresos.

Antes de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, ninguna de esas leyes mencionó a los “Colegios Electorales” de las

Cámaras de Diputados y de Senadores, y la única alusión a “Colegio Electoral” se registra en la Ley del 6 de febrero de 1917, que al regular precisamente la calificación de la elección presidencial, en su capítulo VII dispuso que la Cámara de Diputados se constituiría en “Colegio Electoral” para hacer el estudio y revisión de los expedientes electorales relativos a la elección de Presidente de la República, a fin de formular un dictamen y emitir la declaratoria correspondiente.

Se reglamentaba así lo previsto por el artículo 74, fracción I de la Constitución, que desde 1917 consagra como facultad exclusiva de la Cámara de Diputados “erigirse en Colegio Electoral para ejercer las atribuciones que la ley señala respecto a la elección de Presidente de la República”. Lo que se traduce en un peculiar sistema que podríamos denominar “heterocalificación política”, ya que la atribución de decidir sobre la nulidad o validez de la elección del titular del Poder Ejecutivo Federal se otorga a uno de los órganos de representación nacional.

Es de destacarse que con la reforma política de 1977, el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, se formaba con 100 presuntos diputados, 60 eran de los electos por el principio de mayoría relativa y 40 por el principio de representación proporcional. Con respecto al Senado eran los treinta y dos presuntos senadores, los que calificaban su elegibilidad. Con la reforma electoral de 1986, se retomó la tradición constitucional de que la totalidad de la Cámara calificara la elección, es decir, los 500 presuntos diputados debían calificar su elección, con la consecuente discusión interminable y apasionada entre todos los presuntos diputados; lo que trajo consigo nuevamente la reforma constitucional al artículo 60 en el año de 1989, para quedar conformado con 100 diputados el Colegio Electoral.

## Calificación jurisdiccional o contencioso jurisdiccional

Se caracteriza porque la facultad de revisar y determinar sobre la nulidad o validez de una elección, está confiada a un órgano jurisdiccional ordinario o especializado ante el cual se ventila un proceso contradictorio que culmina con una resolución definitiva. Este sistema también se sustenta en dos principios básicos:

<sup>9</sup> Franco González Salas, Fernando, “Normas de Calificación y de Funcionamiento del Congreso de la Unión”, en: Nuestra constitución. Historia de la libertad y soberanía del pueblo mexicano, tomo IV, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, Secretaría de Gobernación, México, 1991, p. 65.

- a) El de "juridicidad". Porque lo que caracteriza a un estado de derecho es la existencia de órganos jurisdiccionales con atribuciones expresas para dirimir toda clase de controversias, y las político-electorales no deben ser la excepción, pues "... desde una perspectiva constitucional, en un estado de derecho, la garantía jurídica última y más importante de toda actuación del estado, es el control judicial para poder adecuar al derecho todos los actos del Estado, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de someter a control judicial los actos estatales que contraríen o vulneren la Constitución y las leyes, los cuales se consideran, por tanto, inválidos o nulos. Estado de derecho y control judicial son los dos elementos centrales, en los estados contemporáneos, para garantizar el sometimiento a la ley y la supremacía de la Constitución..."<sup>10</sup>
- b) El de "división de poderes". Porque la calificación electoral al final de cuentas implica un acto de "enjuiciamiento", y por tal razón, debe recaer en el ámbito de atribuciones de las autoridades a las que formal y materialmente corresponde la tarea de juzgar de acuerdo con la diferenciación de funciones en que se traduce el principio de división de poderes. Además, porque al ser dichas autoridades órganos jurisdiccionales independientes de la Asamblea, Congreso o Parlamento de cuya integración se trata, eso permite una mayor ponderación e imparcialidad al momento de resolver la controversia político-electoral.

## Calificación o contencioso electoral administrativo o mixto

Algunos autores agregan también estas categorías, que se caracterizan porque los recursos administrativos se interponen, sustancian y resuelven ante los propios órganos electorales encargados de organizar las elecciones, o porque combinan de manera sucesiva impugnaciones ante órganos administrativos, jurisdiccionales o políticos. El 6 de diciembre de 1977, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 60 constitucional para modificar el sistema clásico de calificación, estableciéndose el Recurso de Reclamación ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en contra de las resoluciones emitidas por el Colegio Electoral de la Cámara de Diputados, al calificar la elección de sus miembros.

Sin embargo, como argumenta Fix-Zamudio, este mecanismo no llegó a prosperar debido a que en la práctica no resultó eficaz, ya que las resoluciones de la Corte sólo tenían un efecto declarativo, y dependían en última instancia de la revisión final que hiciera la Cámara.<sup>11</sup>

Ante esta situación, comenta Franco González Salas, en la reforma constitucional de 1986 se analizó el tema y se tomó la decisión de instituir por primera vez en nuestro país un tribunal especializado en materia electoral, siguiendo la tradición mexicana de no involucrar al Poder Judicial y la experiencia marcadamente latinoamericana sobre este tipo de órganos jurisdiccionales. De esta manera, surgió el Tribunal de lo Contencioso Electoral que, posteriormente, en 1990, se transformaría en el Tribunal Federal Electoral, órgano que se convertiría en 1996, en el actual Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>12</sup>

Sin embargo, dicho Tribunal no tenía facultades para anular el resultado de las elecciones federales, dado que la última instancia correspondía a los colegios electorales. Pero la reforma constitucional en comento tuvo el gran mérito de reconocer la necesidad de establecer un tribunal autónomo y especializado en la materia para controlar la legalidad de los procesos electorales.

Fue la reforma de 1993, como bien lo expresa Franco González Salas, la que dio un cambio trascendental al sistema electoral mexicano, al desaparecer los colegios electorales de las Cámaras de Diputados

<sup>10</sup> Brewer-Carías, Allan R., "La Nulidad de los Actos Electorales: Una Perspectiva Constitucional Comparada" en *Transición democrática en América Latina. Reflexiones sobre el debate actual*, CAPEL, San José, Costa Rica, 1990, p. 90.

<sup>11</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador. *Derecho constitucional mexicano y comparado*, Editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, 1999, p. 612.

<sup>12</sup> Franco González Salas, José Fernando, "Ciudadanización y Justiciabilidad de las Elecciones", en: Moctezuma Barragán, Gonzalo (Coord.), *Derecho y legislación electoral. Treinta años después de 1968*, Coordinación de Humanidades de la UNAM-Miguel Ángel Porrúa, México, p. 154.



y de Senadores que existían prácticamente desde el siglo XIX, para otorgarle la competencia en forma definitiva e inatacable al Tribunal Federal Electoral, órgano que fue fortalecido con una Sala de Segunda Instancia, integrada por miembros de la Judicatura Federal y que técnicamente sustituiría la función definitiva de los colegios electorales.<sup>13</sup>

En tal virtud, el artículo 60 quedó de la manera siguiente:

Art. 60. El organismo público previsto en el artículo 41 de esta Constitución declarará 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; otorgará las constancias respectivas a las fórmulas de candidatos que hubiesen obtenido mayoría de votos y hará la asignación de senadores de primera minoría de conformidad con lo dispuesto en el artículo 56 de esta Constitución y en la ley. Asimismo, hará la declaración de validez y la asignación de diputados según el principio de representación proporcional de conformidad con el artículo 54 de esta Constitución y la ley.

La declaración de validez, el otorgamiento de las constancias y la asignación de diputados y senadores podrán ser impugnadas ante las salas del Tribunal Federal Electoral en los términos que señale la ley. Las resoluciones de las salas a que se refiere el párrafo anterior, exclusivamente podrán ser revisadas por la Sala de segunda instancia del Tribunal Federal Electoral, mediante el recurso que los partidos políticos podrán interponer cuando hagan valer agravios debidamente fundados por los que se puede modificar el resultado de la elección.

Los fallos de esta Sala serán definitivos e inatacables.

La ley establecerá los presupuestos, requisitos de procedencia y el trámite para este medio de impugnación.

En efecto, la facultad de determinar la legalidad y validez de la elección de diputados y senadores pasó a ser una atribución de los órganos del Instituto Federal Electoral, y sólo en caso de controversia, mediante la interposición del medio de impugnación correspondiente, el Tribunal intervendría, en última instancia, pero únicamente en el procedimiento de la calificación electoral por lo que hacía a dichas elecciones, toda vez que la determinación final respecto a la elección de Presidente de la República, seguiría siendo atribución exclusiva de la Cámara de Diputados erigida en Colegio Electoral para dichos efectos.<sup>14</sup> Ahora bien, Fermín Pérez Montes hace una descripción bastante puntual de estas modificaciones, en los términos siguientes:

En un salto cualitativo, el artículo 41 constitucional reformado señalaba, por vez primera, que el Tribunal Federal Electoral sería órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional electoral, debiendo los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial garantizar su debida integración. Destaca en este aspecto la reincorporación del Poder Judicial de la Federación, representado en este caso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito electoral, así fuese solamente mediante la atribución de contribuir a la integración del Tribunal, en tanto su presencia había sido omitida desde 1987 con la supresión del efímero e ineficaz recurso de reclamación.

Otra trascendental reforma en este período fue la eliminación de los colegios electorales de ambas cámaras, con lo que desapareció el principio de autocalificación en órgano político, sustituyéndose por el principio de heterocalificación por órgano administrativo o jurisdiccional al establecerse a cargo del Tribunal la facultad de resolver de manera definitiva e inatacable las impugnaciones legales a las elecciones de diputados y senadores. Solamente se conservó a cargo del órgano político integrado por el Colegio Electoral de la

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 156.

<sup>14</sup> Art. 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados: 1. Erigirse en Colegio Electoral para calificar la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos en la forma que determine la ley. Su resolución será definitiva e inatacable."



Cámara de Diputados, la facultad de calificar, también de manera definitiva e inatacable, la elección de Presidente de la República.

Otro de los aspectos trascendentales de la reforma constitucional de 1993 consistió en la creación de la Sala de Segunda Instancia del Tribunal Federal Electoral, competente para revisar las resoluciones de las 5 salas Central y regionales del propio Tribunal, emitidas sobre los recursos de Inconformidad. Esta Sala de Segunda instancia vino a suplir de alguna forma la desaparición de los colegios electorales y fue habilitada para desahogar el nuevo recurso de reconsideración, establecido para atacar las resoluciones de fondo recaídas a los recursos de Inconformidad, en cuanto pudieran modificar el resultado de las elecciones de diputados o senadores, así como la asignación de Diputados federales o Representantes a la Asamblea del Distrito Federal por el principio de representación proporcional, conforme a los acuerdos aprobados por los consejos competentes del Instituto Federal Electoral.<sup>15</sup>

Con la reforma constitucional y legal de 1996, es posible afirmar que se consolida un sistema de calificación o contencioso de carácter mixto, en el cual tratándose de la elección de diputados federales y de senadores corresponde a la autoridad electoral administrativa (Instituto Federal Electoral), la atribución de realizar el cómputo final de los comicios, la declaración de validez de los mismos y el otorgamiento de las constancias de mayoría o de asignación respectivas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos formales de la elección y de los de elegibilidad de los candidatos<sup>16</sup>, pudiendo darse una fase de calificación o contencioso jurisdiccional, sólo en el caso de que tales actos y resoluciones sean materia de impugnación ante las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en una primera instancia y, eventualmente, en una segunda instancia ante la Sala Superior del propio Tribunal, a través de un expedito procedimiento de revisión judicial de esas propias resoluciones jurisdiccionales, pero siempre a instancia de parte agraviada.

<sup>15</sup> Pérez Montes, Fermín, La Consolidación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y la Construcción del Derecho Electoral en México en el Período 1997-2002 en: Evolución histórica de las instituciones de la justicia electoral en México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, pp. 481-483.

<sup>16</sup> El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008, precisa los órganos responsables y los actos y resoluciones relativos a la calificación electoral administrativa que realiza el Instituto Federal Electoral, en los términos siguientes:

Artículo 293

I. El cómputo distrital de una elección es la suma que realiza el Consejo Distrital, de los resultados anotados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas en un distrito electoral.

Artículo 295

I. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

j) El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; y

k) Se harán constar en el acta circunstanciada de la sesión los resultados del cómputo, los incidentes que ocurrieren durante la misma y la declaración de validez de la elección y de elegibilidad de los candidatos de la fórmula que hubiese obtenido la mayoría de los votos.

Artículo 304

El cómputo de entidad federativa es el procedimiento por el cual cada uno de los consejos locales determina, mediante la suma de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, la votación obtenida en esta elección en la entidad federativa. Este cómputo se sujetará a las reglas siguientes:

b) La suma de esos resultados constituirá el cómputo de entidad federativa de la elección de senador;

c) El consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código; y...

Artículo 306

1. El cómputo de circunscripción plurinominal es la suma que realiza cada uno de los consejos locales con residencia en las capitales designadas cabecera de circunscripción, de los resultados anotados en las actas de cómputo distrital respectivas, a fin de determinar la votación obtenida en la elección de diputados por el principio de representación proporcional en la propia circunscripción.

Artículo 311

1. En los términos de los artículos 54 y 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Consejo General del Instituto procederá a la asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional conforme a los artículos 12 al 18 de este Código.

2. El Consejo General hará la asignación a que se refiere el párrafo anterior, una vez resuelta por el Tribunal Electoral las impugnaciones que se hayan interpuesto en los términos previstos en la ley de la materia y a más tardar el 23 de agosto del año de la elección.

Así lo corrobora el texto expreso del artículo 60 constitucional que, prácticamente, reproduce el derivado de la reforma de 93, con la sola adecuación de denominaciones en virtud de la incorporación del entonces Tribunal Federal Electoral al Poder Judicial de la Federación.

El cambio medular introducido con la reforma en comento, versó específicamente sobre la elección presidencial, pues se puso fin a una larga tradición de “heterocalificación política”, al precisarse como facultad exclusiva del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, todo lo relacionado con la calificación de esos comicios, pues en los términos del artículo 99 constitucional, fracción II, párrafo tercero, la Sala Superior realizaría el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, una vez resueltas las impugnaciones que se hubieran interpuesto ante la misma, procediendo a formular, en su caso, la declaración de validez de la elección y la de Presidente Electo respecto del candidato que hubiese obtenido el mayor número de votos. Cabe precisar que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, a través de las adecuaciones derivadas de la reforma constitucional reiteró, palabras más palabras menos, esta trascendental atribución del Tribunal Electoral, en los artículos 186 fracción II y 189 fracción I inciso a).

Es pertinente precisar además que a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, le fue transformada su anterior facultad calificatoria, para conferirle la de expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículo 74, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

La reciente reforma electoral 2007-2008, no hace sino reafirmar lo pertinente y adecuado de este sistema de calificación o contencioso jurisdiccional para efectos de la elección presidencial, no sólo por mantenerlo incólume, sino por afinar aspectos que contribuyen a darle más claridad y certeza, al precisar que compete a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados para el mes de septiembre del año de la elección, la tarea de expedir y publicar de inmediato el Bando Solemne antes mencionado (artículo 186 fracción II párrafo segundo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación), y al determinar como quórum mínimo el de seis integrantes para que la Sala Superior pueda declarar tanto la validez como la nulidad de esa elección (artículo 187, párrafo quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

## Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales<sup>17</sup>

### Antecedentes

La competencia del Tribunal Electoral, para conocer y resolver el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales, surge con la reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 3 de septiembre de 1993.

Al respecto, debe recordarse que uno de los puntos centrales de esta reforma fue el reforzamiento del entonces Tribunal Federal Electoral en cuanto a su competencia y, precisamente, su autonomía constitucional, al haber sido definido como órgano autónomo y máxima autoridad jurisdiccional; además, los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial tenían la obligación de garantizar su debida integración. De igual forma, tendría competencia para resolver en forma definitiva e inatacable, entre otras cuestiones, las diferencias laborales que se presentaran con las autoridades electorales establecidas por el artículo 41. Así, de esta disposición constitucional surge la llamada competencia “laboral-electoral”, misma que fue regulada en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en sólo dos artículos 337-A y 337-B, los cuales establecían los procedimientos especiales para que el Tribunal Federal Electoral tramitara, sustanciara y resolviera tanto las diferencias o conflictos que surgieran entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, como las diferencias o conflictos que se presentaran entre el propio Tribunal y sus servidores.<sup>18</sup>

En relación con esta competencia, algunos sostuvieron que tergiversaba la naturaleza y funciones del propio órgano jurisdiccional autónomo, ya que habiendo sido concebido como especializado para conocer de la materia electoral, ahora su jurisdicción también abarcaba una asignatura laboral.

No obstante ello, la reforma electoral a nuestra carta magna, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de agosto de 1996, observando la consolidación de la naturaleza constitucional autónoma del Instituto Federal Electoral, cuidó de que los servidores incorporados al denominado “servicio profesional electoral” contaran, en cuanto a sus derechos sustantivos como trabajadores, con un régimen jurídico apropiado y congruente con tal autonomía.

Así las cosas, el texto constitucional reiteró esta competencia en materia laboral, al establecer en el artículo 99, párrafo cuarto, fracción VII, que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación le correspondía resolver en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales que se suscitaban entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores, lo cual fue repetido en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 186, fracción III, inciso e), así como 189, fracción I, inciso h).<sup>19</sup>

<sup>17</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hacen referencia a conflictos o diferencias, esto es, utilizan la conjunción disyuntiva “o”, ya que puede darse un conflicto, o bien, una diferencia, pero no necesariamente los dos supuestos, toda vez que estos vocablos implican significados diversos; mientras el conflicto procesal tiene que ver con una pugna, antagonismo, controversia de intereses que se excluyen entre sí, falta de coincidencia o discrepancia, la diferencia puede ser considerada como un desacuerdo o Inconformidad en algo no muy trascendental o relevante.

<sup>18</sup> Un estudio pormenorizado sobre el origen y desarrollo de esta competencia “laboral-electoral”, lo encontramos en la obra de Terrazas Salgado, Rodolfo. *Introducción al Estudio de la Justicia Constitucional Electoral en México*, Tomo II, Ángel Editor, México, 2007, pp. 1726-1747.

<sup>19</sup> En cuanto al personal del Tribunal Electoral, el propio artículo 99 constitucional estipuló en sus párrafos cuarto, fracción VI, y último, que le correspondía al Tribunal Electoral resolver, en forma definitiva e inatacable, los conflictos o diferencias laborales entre él y sus servidores, además, precisó que las relaciones de trabajo entre éstos, se regiría conforme a las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y a las reglas especiales y excepciones previstas en la ley. Así, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en sus artículos 186, fracción III, inciso d), y 189, fracción I, inciso g), estableció la competencia para resolver estas controversias a favor de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; de igual manera, en sus numerales 240 y 241, dispuso quienes debían ser considerados como servidores de confianza, la integración de la Comisión Sustanciadora y la aplicación a este tipo de conflictos o diferencias de los artículos 152 a 161 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado. Por último, debe mencionarse que la regulación procedimental de dichas controversias está en el Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, dada la reforma de 1996 al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el mencionado Juicio fue desincorporado de éste, y establecido en la nueva Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con lo cual se desnaturalizó, toda vez que desde el punto de vista técnico no es un medio de impugnación y tampoco puede ser considerado como materia electoral, incluso la propia Sala Superior estableció en una tesis relevante que una cuestión es la "jurisdicción electoral", con sus rasgos y particularidades, y otra muy diferente es la "jurisdicción laboral especial", la cual también cuenta con sus propias singularidades. Sin embargo, consideradas las características de la materia electoral, tal regulación está justificada, ya que los trabajadores del Instituto Federal Electoral tienen un quehacer fundamental para el Estado que es participar activamente en las tareas de preparación, desarrollo y vigilancia de las elecciones.<sup>20</sup>

La misma Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver, por conducto de su Segunda Sala el expediente COMPETENCIA 97/2004, formado con motivo del conflicto suscitado entre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, explicó ampliamente la razón de ser de la llamada competencia laboral especial de este último, y manifestó, entre otras cosas, lo siguiente: "Esto es, la intención fue deslindar lo que guardara relación con la materia electoral, de la posible intervención directa o indirecta de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, dotando a los organismos correspondientes de mecanismos especiales, respecto de sus actos administrativos, contenciosos o laborales, que emitiera como autoridad o como patrón para quedar resguardados de la afectación que pudieran resentir de la estructura del Estado".

## Procedencia

De acuerdo con el artículo 96, párrafos 1 y 2,<sup>21</sup> de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el Juicio en comento procede cuando el servidor haya sido sancionado, destituido o afectado en sus derechos y prestaciones laborales, o bien, cuando el Instituto Federal Electoral determine su cambio de adscripción o de horario.

## Requisitos de procedibilidad

El artículo 96, párrafo 3, de la Ley de Medios, dispone que es requisito de procedibilidad del Juicio que nos ocupa, que el servidor del Instituto Federal Electoral haya agotado, en tiempo y forma, las instancias previas que establezca el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Estatuto del Servicio Profesional Electoral, ordenamientos que regulan las relaciones laborales entre el propio Instituto y sus

<sup>20</sup>. La tesis en comento se encuentra identificada con la clave S3LA 002/99, de rubro: "JUICIO PARA DIRIMIR LOS CONFLICTOS O DIFERENCIAS LABORALES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. MATERIA DEL.", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, Volumen Tesis Relevantes*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., México, 2005, pp. 540-541.

<sup>21</sup>. Párrafo adicionado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 1º de julio de 2008.

servidores, de acuerdo con lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con los requisitos que debe reunir la demanda respectiva, el artículo 97, párrafo 1, de la Ley Procesal en comento, prevé los siguientes:

- a) Hacer constar el nombre completo del actor y señalar el domicilio para oír notificaciones;
- b) Identificar el acto o resolución impugnado;
- c) Expresar los agravios que causa el acto o resolución impugnado;
- d) Manifiestar las consideraciones de hecho y de derecho en que se funda la demanda;
- e) Ofrecer pruebas, acompañando las documentales, y
- f) Asentar la firma autógrafa del promovente.

## Supletoriedad

El artículo 95, párrafo 1, de la aludida ley procesal, establece que en lo que no contravenga el régimen laboral del Instituto Federal Electoral, se aplicarán en forma supletoria y en el orden siguiente: 1) La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; 2) La Ley Federal del Trabajo; 3) El Código Federal de Procedimientos Civiles; 4) Las Leyes del orden común; 5) Los principios generales de derecho, y 6) La equidad.

## Competencia

Anteriormente era competencia exclusiva de la Sala Superior conocer y resolver el citado Juicio, sin embargo a partir de las recientes reformas en materia electoral, tanto constitucionales como legales,<sup>22</sup> ahora también las Salas Regionales del Tribunal Electoral cuentan con esta competencia.

En efecto, los artículos 189, fracción I, inciso G, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 94, párrafo 1, inciso A, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, establecen que la Sala Superior es competente para resolver el citado Juicio en los casos de conflictos o diferencias laborales entre los órganos centrales del Instituto Federal Electoral y sus servidores.

Respecto de dichos órganos centrales, es importante puntualizar que se consideran como tales al Consejo General, la presidencia de dicho Consejo, la Junta General Ejecutiva, la Secretaría Ejecutiva y la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, de acuerdo con lo que dispone el numeral 108 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, conforme a lo estipulado en los numerales 194, fracción XII, de la mencionada Ley Orgánica, así como 94, párrafo 1, inciso B, de la Ley de Medios, las Salas Regionales, en el ámbito en que ejerzan su jurisdicción, serán competentes para resolver el Juicio en comento, cuando se suscite un conflicto o diferencia entre los órganos desconcentrados del Instituto y sus servidores.

## Partes

El artículo 98, párrafo 1, de la Ley de Medios, dispone que son partes en este Juicio: a) El actor, que es el servidor afectado por el acto o resolución impugnado, quien debe comparecer personalmente o por conducto de apoderado, y b) El Instituto Federal Electoral, el cual debe actuar a través de sus representantes legales.

---

<sup>22</sup> La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado por Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 13 de noviembre de 2007. En cuanto a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las mismas fueron reformadas por Decreto publicado en el mismo órgano de difusión de 1° de julio de 2008. Por lo que hace a estas reformas, debe precisarse que las mismas se refieren básicamente a la distribución de competencia entre la Sala Superior y las Salas Regionales, para conocer y resolver el Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales suscitados entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores.

## Plazo

La demanda de Juicio para dirimir los conflictos o diferencias laborales debe presentarse directamente ante la Sala competente del Tribunal Electoral, dentro de los 15 días hábiles siguientes al en que se le notifique al servidor la determinación del Instituto Federal Electoral, según lo establece el artículo 96, párrafo 1, de la multicitada Ley Procesal.

En relación con este tópico, cabe mencionar que la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió tesis de jurisprudencia, donde estableció que la notificación a que se refiere el citado numeral, no es de naturaleza procesal, por lo que tal comunicación puede revestir las distintas formas existentes que transmiten ideas, resoluciones o determinaciones entre personas que actúan en un plano de igualdad, bien sea por vía oral, escrita o, inclusive, a través de posturas asumidas dentro del desenvolvimiento del nexo jurídico que las vincula, toda vez que dicha notificación sólo constituye la noticia cierta del hecho que uno de los sujetos participantes de esa relación, hace saber al otro.<sup>23</sup>

La Sala Superior también ha sostenido en tesis de jurisprudencia, que el plazo para que los servidores del Instituto Federal Electoral puedan ejercitar las acciones respectivas, es de caducidad.<sup>24</sup>

## Trámite y sustanciación

Los numerales 99 a 107 de la Ley de Medios, prevén el trámite y sustanciación siguiente:

1. Una vez presentada la demanda correspondiente, dentro de los 3 días hábiles siguientes al de su admisión se correrá traslado en copia certificada al Instituto Federal Electoral.  
En relación con la admisión de la demanda, la Sala Superior en tesis de jurisprudencia sostuvo que la facultad para desechar una demanda laboral, si bien no se encuentra expresamente establecida en la normatividad rectora de los conflictos o diferencias laborales, la misma está inmersa en la naturaleza de todos los procesos jurisdiccionales.<sup>25</sup>
2. El Instituto deberá contestar dentro de los 10 días hábiles siguientes al en que se le notifique la presentación de la demanda.
3. Una vez reciba la contestación de la demanda, dentro de los 15 días hábiles siguientes se llevará a cabo la audiencia de conciliación, admisión y desahogo de pruebas y alegatos.

En el desarrollo de la mencionada audiencia, la Sala correspondiente, determinará sobre la admisión de las pruebas que estime pertinentes, ordenando el desahogo de las que lo requieran, desechando aquellas que resulten notoriamente incongruentes o contrarias al derecho o a la moral o que no tengan relación con la litis.

Ahora bien, en caso de que se ofrezca la confesional a cargo del Consejero Presidente o del Secretario Ejecutivo del Instituto, sólo será admitida si se trata de hechos propios controvertidos, que no hayan sido reconocidos por el Instituto y relacionados con la litis; además, su desahogo se hará por oficio, por lo que el oferente de la prueba deberá presentar el pliego de posiciones correspondiente, con la finalidad de

<sup>23</sup> La tesis en comento se encuentra identificada con la clave S3LAJ 03/98, de rubro: "NOTIFICACIÓN. LA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 96 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN NO ES DE NATURALEZA PROCESAL.", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., México, 2005, pp. 197-198.

<sup>24</sup> La tesis mencionada se encuentra identificada con la clave S3LAJ 01/98, de rubro: "ACCIONES DE LOS SERVIDORES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL EL PLAZO PARA EJERCITARLAS ES DE CADUCIDAD.", misma que puede

ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., México, 2005, p. 6.

<sup>25</sup> Esta tesis se identificada con la clave S3LAJ 02/2001, de rubro: "DEMANDA LABORAL. LA FACULTAD DE SU DESECHAMIENTO POR PARTE DEL JUZGADOR SE ENCUENTRA INMERSA EN LA NATURALEZA DE TODOS LOS PROCESOS JURISDICCIONALES", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., México, 2005, pp. 83-84.



que una vez calificadas de legales las posiciones, sea remitido el pliego al absolvente, para que en un término de 5 días hábiles lo conteste por escrito.

De igual forma, se faculta al magistrado encargado de resolver, para ordenar el desahogo de pruebas por exhorto, el cual debe dirigir a la autoridad del lugar correspondiente para que en auxilio de las labores de la Sala competente se sirva diligenciarlo.

4. Por otra parte, se establece que para la sustanciación y resolución de los juicios que se promuevan durante los procesos electorales ordinarios y, en su caso, en los de elecciones extraordinarias, el Presidente de la Sala que corresponda puede adoptar las medidas que estime pertinentes, a fin de que, en su caso, se atienda prioritariamente la sustanciación y resolución de los medios de impugnación previstos en la propia Ley de Medios.
5. La Sala competente deberá resolver, en forma definitiva e inatacable, dentro de los 10 días hábiles siguientes a la celebración de la audiencia respectiva, previéndose que la Sala puede sesionar en privado si el caso concreto lo amerita.

Sobre el particular, resulta oportuno mencionar la tesis aislada sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la cual estableció que las resoluciones pronunciadas por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los conflictos laborales, son definitivas e inatacables, en tal virtud, resulta improcedente cualquier medio de defensa, incluso el Juicio de amparo.<sup>26</sup>

En relación con este tema, sólo como un dato comparativo, resulta oportuno señalar que las resoluciones dictadas por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, si bien constituyen resoluciones definitivas e inatacables en la vía ordinaria, dicha definitividad no aplica en tratándose de las resoluciones pronunciadas en los conflictos laborales que surjan entre el Instituto Electoral del Distrito Federal y sus servidores; en consecuencia, contra ellas procede el juicio de amparo como un medio de control constitucional.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> El rubro de la tesis aislada en comento es: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y SUS SERVIDORES, SON DEFINITIVAS E INATACABLES, RESULTANDO IMPROCEDENTE CUALQUIER MEDIO DE DEFENSA, INCLUSO EL JUICIO DE AMPARO.", 2a.XXVI/2002, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, marzo de 2002. p. 433.

<sup>27</sup> Lo manifestado aquí, se sustentó en la tesis de jurisprudencia aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. LAS RESOLUCIONES QUE PRONUNCIE EN CONFLICTOS LABORALES QUE SE SUSCITEN ENTRE EL INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL Y SUS SERVIDORES, SI BIEN SON DEFINITIVAS E INATACABLES EN LA VÍA ORDINARIA, PUEDEN SER COMBATIDAS POR MEDIO DEL JUICIO DE AMPARO.", 73/2003, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, septiembre de 2003. p. 579.



6. La sentencia debe notificarse a las partes personalmente o por correo certificado si señalaron domicilio, en caso contrario, la notificación correspondiente se efectuará por estrados.

Una vez notificada la sentencia, las partes dentro del término de 3 días pueden solicitar a la Sala competente la aclaración de la misma, para precisar o corregir algún punto, la cual debe resolver dentro de un plazo igual, sin que por ningún motivo pueda modificar el sentido de dicha sentencia.

## Efectos de las sentencias

El artículo 108, párrafo 1, de la Ley de Medios precisa que los efectos de la sentencia pueden ser en el sentido de confirmar, modificar o revocar el acto o resolución impugnados; ahora bien, cuando la sentencia ordena dejar sin efectos la destitución del servidor del Instituto Federal Electoral, este último puede negarse a reinstalarlo, y pagar la indemnización equivalente a tres meses de salario más doce días por cada año trabajado, en concepto de prima de antigüedad.

Por lo que se refiere a esta prima de antigüedad, la Sala Superior, en tesis de jurisprudencia ha argumentado que dicha prestación debe cubrirse tomando en cuenta el último salario real obtenido por el servidor, esto es, la suma de los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregaba al trabajador por sus servicios, sin que pueda darse reducción de ninguna especie.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> La tesis en cuestión se identificada con la clave S3LAJ 03/2002, de rubro: "PRIMA DE ANTIGÜEDAD. LA PREVISTA POR EL ARTÍCULO 108 DE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA DE MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL, DEBE CUBRIRSE CON BASE EN EL ÚLTIMO SALARIO REAL OBTENIDO POR EL SERVIDOR.", misma que puede ser consultada en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, Volumen Jurisprudencia, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2ª ed., México, 2005, pp. 229-230.

# NULIDADES EN MATERIA ELECTORAL

21

## Introducción

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, segundo párrafo, 116, fracción IV, y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en el ámbito federal, así como de esos poderes y órganos municipales en las entidades federativas y sus correlativos en el Distrito Federal, debe realizarse a través de elecciones libres, auténticas y periódicas, en cuya organización, las autoridades electorales competentes para ello, deben regirse bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, de modo que con su actuar garanticen a los ciudadanos la emisión del sufragio en forma universal, libre, secreta y directa.

No obstante tal imperativo, las contiendas por obtener y conservar el poder, en la práctica se han desarrollado con el empleo de toda clase de actos ilícitos, de modo que el legislador ha venido estableciendo sanciones jurídicas para aquellos casos en que se contravengan los principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones y las cualidades que debe revestir la emisión del sufragio.

Este ensayo tiene como objeto analizar esas sanciones jurídicas, reconocidas en un sistema de causales de nulidad en materia electoral, a partir del bien jurídico que tutela cada supuesto, y constituye además uno de los temas centrales en el estudio del Derecho Electoral, por el impacto negativo que generan respecto de la invalidez de la votación e incluso de toda una elección.<sup>1</sup>

Para lo anterior, se propone relacionar el sistema de nulidades tal como quedó establecido en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>2</sup> expedida en 1996, con las modificaciones sustanciales que sobre el particular resultaron de la Reforma constitucional de 2007 y la Reforma legal de 2008.

### José Alejandro Luna Ramos

Licenciado en Derecho por la Universidad de Chiapas. Efectuó estudios de posgrado en el Instituto de Derecho Comparado de la UNAM. Maestro en Derecho por la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho. Realizó estudios de posgrado en Derecho, Política y Criminología en la Universidad de Salamanca, España. Actualmente es Magistrado de la Sala Superior del TEPJF.

<sup>1</sup> Fueron variadas las ocasiones en que Don José Luis de la Peza, quien fuera Magistrado del Tribunal de lo Contencioso Electoral, de la Sala Central del Tribunal Federal Electoral y de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se refirió en palabras más, palabras menos, que una de las determinaciones de mayor gravedad e impacto en el Derecho Electoral, es la declaración de nulidad de la votación, ya sea en una o varias casillas o de toda una elección, toda vez que los múltiples esfuerzos económicos y de participación de autoridades electorales y estatales, ciudadanos como funcionarios de casillas y como electores, realizados a través de todo un proceso electoral se quedan sin efectividad alguna, con el consecuente desencanto y frustración que ello genera.

<sup>2</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de noviembre de 1996; su reforma más reciente fue publicada en el mismo medio, el 1º de julio de 2008.

## I. Breve referencia histórica

Desde la expedición de la Ley Electoral para la Formación del Congreso Constituyente del 20 de septiembre de 1916, en que se establecieron las bases para regular la elección de los diputados que integrarían el Congreso Constituyente, que con posterioridad promulgó la nueva Constitución Política de 5 de febrero de 1917, se estableció un capítulo relativo a la nulidad de las elecciones, en el que se asentaba: "Todo ciudadano mexicano tiene derecho a reclamar la nulidad de una elección de Diputado al Congreso Constituyente, efectuada en el Distrito Electoral en que esté empadronado...".

Como se advierte del texto anterior, la nulidad se circunscribía solamente a la elección de diputado.

Posteriormente, en la Ley Electoral del 6 de febrero de 1917 se agregó la posibilidad de reclamar ante la Cámara de Senadores la nulidad de elección de los integrantes de este órgano legislativo y de la elección de Presidente.

Es la Ley Electoral Federal del 7 de enero de 1946, la que por primera vez distingue tres tipos de nulidad, es decir, del voto de un elector, de la votación recibida en casilla, y de una elección, clasificación que, en forma genérica, subsiste actualmente en el Derecho Electoral mexicano, y que a partir de la reforma electoral reciente, comprende también la nulidad de la elección de Presidente de la República.

## II. Reforma constitucional y legal de 1996

En esta reforma destaca la incorporación del Tribunal Electoral al Poder Judicial de la Federación que, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, quedó erigido como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del citado poder, según lo estableció el primer párrafo del artículo 99 constitucional.<sup>3</sup>

También se consolidó este órgano jurisdiccional como garante máximo de la constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales, a través de un sistema de medios de impugnación el cual quedó reglamentado en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral expedida en cumplimiento de lo ordenado en el artículo 41, fracción IV de la reforma constitucional citada.

Esta ley, en sus artículos 75 a 78, estableció lo que se ha denominado como sistema de nulidades por lo que se refiere a las elecciones federales,

---

<sup>3</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 22 de agosto de 1996; la más reciente reforma constitucional en materia electoral se publicó el 13 de noviembre de 2007.

y desarrolló las bases jurídicas para que las elecciones en las entidades federativas y el Distrito Federal, se ciñeran también a los principios de constitucionalidad y legalidad.

Pero las nulidades en materia electoral no sólo se relacionan con la transgresión a principios que rigen una elección o la emisión del sufragio, sino también con el incumplimiento de requisitos constitucionales y legales que los ciudadanos como candidatos deben reunir para desempeñar los cargos de elección popular, una vez que han resultado electos.

Desde esa perspectiva, se deben analizar, en primer término, las cualidades que rodean la prerrogativa de los ciudadanos de votar en las elecciones populares contenida en la fracción I del artículo 35 constitucional y, en segundo lugar, la relativa a ser votado para todos los cargos de elección popular, con las calidades que establezca la ley, contenida en la fracción II del precepto constitucional invocado.<sup>4</sup>

## Cualidades del sufragio

De conformidad con el artículo 41, base I, segundo párrafo de la Constitución federal, el sufragio debe ser universal, libre, secreto y directo, conceptos que han sido definidos por diversos tratadistas y de múltiples formas, entre las cuales ha destacado lo expuesto por Javier Orozco Gómez,<sup>5</sup> en los siguientes términos:

“Es universal, porque corresponde a todos los ciudadanos (mayores de 18 años) expresar su sentir, su opinión, su voluntad; es libre, porque no hay fuerza alguna que presione para ejercerlo; es secreto, porque el ciudada-

no manifiesta en forma personal e íntima su sentir relacionado con la vida política del país; es directo, porque no hay ningún intermediario entre quien otorga el voto y quien lo recibe ...”

Por su parte, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>6</sup> recoge, en su artículo 4, el derecho del ciudadano de votar en las elecciones para integrar los órganos del Estado de elección popular, le otorga al voto las cualidades de universal, libre, secreto y directo, y le agrega que sea también personal e intransferible, lo que significa que es exclusivamente individual, que pertenece ese derecho al ciudadano, el cual no puede delegar o transferir.<sup>7</sup>

No obstante, estas cualidades pueden vulnerarse por la actuación de algunos partidos políticos que no respetan las formas específicas de su intervención en los procesos electorales, por ciudadanos que actúen con desinterés, ignorancia e incluso mala fe en el ejercicio de sus prerrogativas; o bien, por la falta de profesionalismo de algunos de los organismos encargados de organizar y calificar las elecciones al no ajustarse a los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de esa función estatal, que actúen en contravención con lo dispuesto en la fracción III del citado artículo 41 de la Constitución.

## Principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones

En su oportunidad, José de Jesús Orozco Henríquez,<sup>8</sup> quien fuera magistrado de la Sala Superior del Tribu-

<sup>4</sup> El término “calidades de ley” se refiere a los requisitos constitucionales y legales que los ciudadanos deben reunir para poder ser postulados como candidatos a ocupar cargos de elección popular. Véase la tesis de jurisprudencia S3ELJ 05/2003 intitulada “CREDENCIAL PARA VOTAR CON FOTOGRAFÍA VIGENTE. CONSTITUYE UN REQUISITO PARA OBTENER REGISTRO COMO CANDIDATO Y SER VOTADO, CUYO INCUMPLIMIENTO ACARREA INELEGIBILIDAD (Legislación del Estado de México y similares)”, en *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 74-77.

<sup>5</sup> Orozco Gómez, Javier, *Estudios Electorales*, México, Porrúa, 1999, p. 29.

<sup>6</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de 14 de enero de 2008, mediante el cual abroga el expedido en 1990.

<sup>7</sup> Orozco Gómez, Javier, *op. cit.* (supra, nota 6), p. 29.

<sup>8</sup> Véase, “Consideraciones sobre los principios y valores tutelados por el Derecho Electoral federal Mexicano”, en la revista *Justicia Electoral*, No. 9, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1997, pp. 104-105.

nal Electoral del Poder Judicial de la Federación, expresó con motivo de las reformas constitucionales de 1996, lo que en su concepto implicaba cada uno de los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, de la siguiente manera:

“... el principio de legalidad electoral postula la sujeción de todos los órganos electorales al Derecho; en otros términos, todo acto o procedimiento electoral llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales debe tener su apoyo estricto en una norma legal (en sentido material), la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.”

En cuanto a los principios de certeza y objetividad señaló:

“Los principios de certeza y objetividad exigen que los respectivos actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que efectivamente es, sin manipulaciones o adulteraciones y con independencia del sentir, pensar o interés de los integrantes de los órganos electorales, reduciendo al mínimo la posibilidad de errar y desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad, así como de duda o suspicacia, a fin de que aquéllos adquieran el carácter de auténticos, atendiendo a las peculiaridades, requisitos o circunstancias que en los mismos concurren.”

En alusión a la imparcialidad consideró:

“... exige que los órganos electorales actúen y decidan en el marco de sus atribuciones, de manera objetiva, atendiendo exclusivamente a los méritos y características propias del asunto en cuestión, por encima de sus preferencias políticas, es decir, supeditando cualquier interés personal o partidario al servicio de la voluntad del ciudadano y de la democracia.”

Y finalmente, respecto del principio de independencia, estimó:

“... propugna que los órganos electorales puedan actuar con autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y las eventuales presiones de los diversos partidos políticos, a fin de estar en aptitud de actuar y resolver en sus méritos, conforme a Derecho y de manera objetiva e imparcial, los asuntos de su competencia.”

Posteriormente, con motivo de la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad 19/2005, que a su vez dio lugar a la emisión de la tesis de jurisprudencia número P./J. 144/2005, intitulada “FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO”, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación definió cada uno de los principios citados, de la siguiente manera:

“... el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucio-

nal a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural...".

Esto es, por cuanto a los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones.

Ahora bien, respecto de la prerrogativa de poder ser votado, como correlativo del derecho de votar, en diversas disposiciones constitucionales y del código electoral federal, así como las respectivas constituciones y leyes electorales locales, se enumeran los requisitos y calidades que deben reunir los ciudadanos para poder aspirar a ocupar cargos de elección popular.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige determinados requisitos de carácter positivo y prohibitivo para los ciudadanos que aspiren a ocupar los distintos cargos de elección popular.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, las constituciones y leyes electorales en el ámbito de las entidades federativas y sus correlativas en el Distrito Federal, establecen otros requisitos, unos de carácter positivo y otros de carácter prohibitivo, para los mismos efectos.

En tal virtud, los ciudadanos que pretendan ocupar los distintos cargos de elección popular deben cumplir con los requisitos constitucionales y legales exigidos en los ordenamientos electorales respectivos.

En el caso de las elecciones federales, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral prevé que ante la falta de alguno o algunos de dichos requisitos, las Salas del Tribunal Electoral pueden declarar su inelegibilidad, circunstancia que con sus variantes puede dar lugar a la nulidad de elección de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa, así como de primera minoría, y si bien con motivo de la reforma de 1996 no se contempló la posibilidad de declarar la nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, tal circunstancia ha quedado superada con la reciente reforma electoral.

En síntesis, para el caso de que se vulneren las cualidades del voto o los principios rectores de una elección democrática, o bien, que los candidatos propuestos para los cargos de elección popular obtengan el triunfo en su respectiva elección sin satisfacer las calidades y requisitos exigidos por la Constitución federal o el código de la materia, existe un sistema de nulidades que regula desde la nulidad de votación recibida en una o varias casillas, hasta la nulidad de elección de diputados, senadores y Presidente de la República.



### III. La teoría clásica de las nulidades y la nulidad electoral

Ha sido una tentación doctrinal constante el estudio de las nulidades en materia electoral desde la perspectiva de la trilogía de figuras tradicionales de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa, que forman el universo de la teoría clásica de las nulidades, aunque no han podido ser relacionadas con la materia electoral, ni siquiera desde un punto de vista doctrinario.

Diversos estudiosos de la materia han realizado esfuerzos intelectuales para tratar de encontrar los elementos característicos de las nulidades en materia electoral y su posible relación con la teoría clásica, sin que llegaran a un resultado positivo, siendo una de las exposiciones más claras al respecto, la formulada por José Luis de la Peza, quien mencionaba que es prácticamente imposible seguir sosteniendo la teoría de la inexistencia del acto jurídico, debido a que lo que no existe no puede ser materia de estudio ni objeto de regulación jurídica y que los actos que el Código Civil califica de inexistentes, son actos humanos que se efectuaron en la realidad con la pretensión de ser actos jurídicos eficaces y tienen por lo menos una apariencia, que en todo caso puede producir efectos si no hay una resolución judicial que lo impida.

Por tal razón, sostenía, en el Derecho Electoral, atento a las características que reviste, no podría hablarse de la inexistencia del acto jurídico, ya que éste, una vez realizado, producirá todas sus consecuencias jurídicas, en la medida en que lo garantiza el “Principio de conservación de los actos válidamente celebrados”, aun cuando existan irregularidades en su integración; con la salvedad, desde luego, que sea impugnado oportunamente y la Sala que corresponda del Tribunal Electoral lo declare nulo.<sup>9</sup>

Conforme a tal consideración, los actos electorales relativos al ejercicio constitucional del sufragio, todas las actividades desplegadas por ciudadanos, autoridades estatales y electorales tendientes a la recepción de la votación en una casilla durante el día de la jornada electoral, o bien, el sinnúmero de actos realizados a través de todo un proceso electoral para la elección en determinada circunscripción territorial, dada su realización y autorización por los ordenamientos constitucionales y legales, existen y nacen a la vida jurídica por lo que no puede admitirse que se trate de inexistencia de actos jurídicos.

Es la validez de dichos actos la que posiblemente resulte afectada al haberse realizado en contravención con las reglas establecidas para tal efecto, tomando en cuenta que, de acuerdo con el “principio de conservación de los actos válidamente celebrados” que rige en materia electoral, la invalidez dependerá de la gravedad o trascendencia de la irregularidad.

En esa virtud, se ha venido descartando el estudio de la nulidad electoral a partir de las figuras tradicionales de inexistencia, nulidad absoluta y nulidad relativa.

---

<sup>9</sup> Cfr. Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, “La causal genérica de nulidad de votación recibida en casilla, prevista en el inciso k del párrafo 1 del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral”, en la revista *Justicia Electoral*, núm. 12, editada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, México, 1999, p. 48.

Quizá la definición más adaptable de la nulidad a la materia electoral y a la que han acudido con frecuencia los estudiosos del Derecho Electoral, es la expresada por Hugo Alsina, quien citado por Cipriano Gómez Lara, en la parte que interesa, señala:

“La nulidad es la sanción por la cual la ley priva a un acto jurídico de sus efectos normales cuando en su ejecución no se han guardado las formas prescritas para ello ... la función específica de la nulidad no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, sino de los fines asignados a éstas por el legislador...”<sup>10</sup>

Siendo así, en los casos en que los ciudadanos, los partidos políticos, los candidatos, las autoridades electorales, u otros actores políticos, contravengan las disposiciones constitucionales y legales, y violen las cualidades del voto (universal, libre, secreto y directo); o bien, cuando las autoridades electorales transgredan alguno de los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) estaremos ante la presencia de un supuesto de nulidad de un voto, de votación recibida en casilla, o de una elección, según sea el caso, y de nulidad de elección cuando los candidatos electos incumplan requisitos de elegibilidad.

En el código electoral que ha sido citado encontramos, por ejemplo, la nulidad de un voto por emitirse en forma distinta a la señalada al respecto; en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se prevé la posibilidad de declarar la nulidad de la votación recibida en casilla por contravenir errónea o dolosamente las formalidades establecidas en el código aludido, durante la recepción de la votación, y se prevén también, los supuestos para declarar la nulidad de una elección de diputados y senadores, y actualmente se incluyó la nulidad de elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Pero, como lo aduce Hugo Alsina, la nulidad no se actualiza en forma automática por la sencilla razón de no haberse guardado las formas prescritas para ello, porque su función específica no es propiamente asegurar el cumplimiento de las formas, de modo que sólo cuando se trastocan los fines asignados a éstas por el legislador, es cuando se produce la nulidad, y que de acuerdo con el “principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, la irregularidad debe ser de tal gravedad y trascendencia que resulte jurídicamente imposible sostener la validez de acto jurídico electoral.

Siendo así, quizá resulte más adecuada para el Derecho Electoral la utilización de los términos invalidez, validez y nulidad del acto electoral. La primera, cuando con posterioridad inmediata a la realización del acto, se niega la declaración de su validez por quien tiene facultades legales para ello, como podría ser cuando en el escrutinio de las boletas en casilla, éstas no puedan ser calificadas como votos válidos (no obstante que la denominación legal que se atribuye a esta actividad sea la de

---

<sup>10</sup> Gómez Lara, Cipriano, *Teoría General del Proceso*, 9a. ed., México, Harla, 1996, p. 249.

“voto nulo”), porque no puede lógicamente anularse lo que nunca ha sido válido.

El concepto de validez, puede por su parte, reservarse a la determinación de que un voto, la votación recibida en una casilla, o toda una elección, se realizaron conforme a lo prescrito para tal efecto y, por tanto, sean computables y generen efectos jurídicamente válidos para la vida jurídica; o bien, que conforme a las mismas razones, no se puede acceder a una petición de invalidez, por lo que el efecto contrario resulta ser su validez jurídica.

Finalmente, en cuanto al concepto de nulidad, deben analizarse los siguientes aspectos:

La nulidad de un voto alude a la determinación de que no obstante haber sido clasificada una boleta como voto válido, al realizarse un posterior análisis administrativo o jurisdiccional por los órganos electorales, se llegue a la conclusión de que deba revocarse su validez en forma individual.

La nulidad de la votación recibida en una casilla se actualizaría cuando, a pesar de que durante la realización del escrutinio y cómputo en casilla se hayan considerado válidos los votos y en consecuencia computados, en la fase jurisdiccional de impugnación se determine que debe revocarse su validez originalmente declarada, ello respecto de toda la votación que se recibió en la casilla.

Por último, por cuanto atañe a la nulidad de una elección, ésta se refiere a que habiendo sido declarada la validez de los comicios por así haberlo considerado los órganos electorales competentes para ello (por ejemplo, consejos distritales y locales del Instituto Federal Electoral), al realizarse en la fase jurisdiccional una revisión de los principios constitucionales y legales establecidos para tal efecto, se llegue a considerar que en realidad debe revocarse la determinación de validez, es decir, declarar la nulidad de aquel acto que originalmente había sido considerado como válido.

Además, los términos validez y nulidad, son los que mencionan los ordenamientos constitucionales y legales que rigen en materia electoral para determinar los supuestos en que un voto, la votación recibida en casilla, o una elección, tienen o carecen de efectos jurídicos, ordenamientos que, por otra parte, no aluden de forma alguna a los conceptos de inexistencia, nulidad absoluta o relativa, propios de la teoría clásica de las nulidades.

## IV. El sistema de nulidades vigente

El impacto de la reciente reforma electoral, salvo mejor opinión, ha sido de carácter relativo en el sistema de nulidades en materia electoral.

Son tres aspectos los que podrían analizarse:

### 1. Circunstancias que no implican modificaciones sustanciales:

- a) No se redujo el sistema de nulidades establecido a partir de 1996 en la Ley de Medios de Impugnación.
- b) Se condicionó la nulidad de elección de diputados y senadores previstas en los artículos 76 y 77, relativa a la actualización de un porcentaje de casillas con causales de nulidad, agregándole una frase "... y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos", lo que no parece tener mucho sentido por lo que se refiere a todos los supuestos de nulidad en casilla.
- c) En cuanto a las causales de nulidad de elección de senadores, previstas en el párrafo 1, incisos a) y b), relativo a la actualización de causales de nulidad o no instalación de casillas, se varió el ámbito en que se actualizaba el porcentaje de 20%, ya que anteriormente se exigía que fuera respecto de las casillas pertenecientes al 20% de las secciones de la entidad, en tanto que ahora, se estableció que es el 20% de las casillas en la entidad.

Se mencionan como circunstancias no sustanciales porque sólo varían porcentajes y delimitan el ámbito de afectación que se requiere para la actualización de causas de nulidad de elección.

### 2. Circunstancias con mayor trascendencia:

- a) Se prevé la posibilidad de anular la elección de Presidente.
- b) En cuanto a la nulidad de la elección presidencial, se establecieron causas similares que las de diputados y senadores, a excepción del porcentaje de causales de nulidad y no instalación de casillas, que en esta elección es de 25% en el territorio nacional.

En cuanto a estas cuestiones, cabe comentar que si bien en la normatividad previa a la reforma no se contemplaba la posibilidad de declarar la nulidad de la elección presidencial, fueron varias las consideraciones emitidas por destacados juristas que propugnaban y afirmaban por la vigencia de esta nulidad, lo que aunado al mandamiento constitucional de que todos los actos y resoluciones de la autoridad electoral se sujetaran a la constitucionalidad y legalidad, era marco jurídico para declararla, aunque no se estableciera en forma expresa.

Lo importante de la inclusión de la nulidad de elección de Presidente radica en la certeza respecto de los supuestos en que procede.

### 3. Circunstancia con bastante trascendencia:

Se estableció la limitación constitucional y legal de nulidad de elección a sólo las causales previstas expresamente.

Con la limitación constitucional de que la nulidad debe estar expresamente prevista en la ley, opera la derogación tácita de la “causa abstracta de nulidad”, lo que si bien delimita reglamentariamente los supuestos de nulidad de una elección, finalmente constituye un límite a las facultades connaturales de un tribunal de constitucionalidad en materia electoral, como lo es actualmente el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Es decir, parece ponerse límite al análisis de los principios constitucionales que deben regir una elección, para que ésta sea considerada democráticamente válida, lo que trae como consecuencia que una elección pueda resultar válida no obstante haberse trastocado de manera grave esos principios, sólo porque determinado supuesto no se encuentre previsto expresamente en la ley.

## Elecciones federales y estatales

Una de las finalidades principales de la reforma constitucional y legal de 1996, consistió en que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujetaran invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad, lo cual se reitera actualmente en el artículo 41, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en el artículo 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral expedida con motivo del mandato contenido en el precepto constitucional citado.

Así también, el artículo 116, fracción IV, incisos a), b), c) y l), de la Constitución federal ordena, que las elecciones de los gobernadores de los estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; que el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales se regirán por los principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, y el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad. Tal mandato se encuentra reiterado en el artículo 122 constitucional por lo que concierne al Distrito Federal.

Tomando como base lo anterior, los actos realizados tanto por las autoridades electorales encargadas de organizar las elecciones federales como en las entidades federativas y el Distrito Federal, quedaron sujetos a la constitucionalidad y legalidad; además, en el artículo segundo transitorio de la reciente reforma constitucional se ordena la adecuación del marco constitucional

y legal de los estados y el Distrito Federal, a lo dispuesto en el artículo 116 citado.

Con estas adecuaciones se fue implementando un sistema de nulidades en materia electoral local, el cual, salvo contadas excepciones, guarda una similitud con el establecido para las elecciones federales, ya que en el ámbito correspondiente, contemplan la posibilidad de declarar válido o nulo un voto, la nulidad de la votación recibida en casillas, y la nulidad de elección.

Por otra parte, el Tribunal Electoral, con la facultad jurisdiccional terminal para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades electorales, ha venido uniformando materialmente, a través de sus sentencias y criterios de jurisprudencia, los principios constitucionales y legales que rigen el sistema de nulidades, tanto en el ámbito federal como local.

De esa forma, lo conveniente para efectos de este ensayo es que se aluda a esos principios en la forma genérica que resulta adaptable a los dos ámbitos de elecciones, federales y locales, tomando como referencia el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En principio cabe señalar la posibilidad de anulación de votos en lo individual, pero esto no como parte del sistema de nulidades electorales, sino como una forma de calificación de la validez y regularidad de la voluntad contenida en una boleta electoral, es decir, para determinar si se cuenta como voto válido o no.

Por lo que refiere al sistema de nulidades, en sentido estricto, éstas se circunscriben a la afectación de la votación emitida en una o varias casillas; a la elección en un distrito electoral uninominal para la fórmula de diputados de mayoría relativa; a la elección en una entidad federativa para la fórmula de senadores por el principio de mayoría relativa o la asignación de primera minoría; o a la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, según lo prevé el artículo 71 de la ley citada.

## Votos nulos y válidos

Como se había señalado, la determinación de que un voto no es válido implica, en sentido contrario, que se califique como nulo, pero sin que tal actividad forme parte del sistema relativo a las nulidades.

Al respecto, los artículos 274 y 277 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, prevén tal calificación durante la fase de escrutinio y cómputo en casilla, de acuerdo con lo siguiente:

### Artículo 274

1. El escrutinio y cómputo es el procedimiento por el cual los integrantes de cada una de las mesas directivas de casilla, determinan:

[...]

2. Son votos nulos:
  - a) Aquel expresado por un elector en una boleta que depositó en la urna, sin haber marcado ningún cuadro que contenga el emblema de un partido político; y
  - b) Cuando el elector marque dos o más cuadros sin existir coalición entre los partidos cuyos emblemas hayan sido marcados;

#### Artículo 277

1. Para determinar la validez o nulidad de los votos se observarán las reglas siguientes:
  - a) Se contará un voto válido por la marca que haga el elector en un solo cuadro en el que se contenga el emblema de un partido político, atendiendo lo dispuesto en el párrafo 2 del artículo inmediato anterior;
  - b) Se contará como nulo cualquier voto emitido en forma distinta a la señalada;

También, durante la celebración de los cómputos distritales, se prevé la posibilidad de calificación de los votos, ya que el artículo 295, en lo que interesa, señala:

1. El cómputo distrital de la votación para diputados se sujetará al procedimiento siguiente:

[...]

  - b) Si los resultados de las actas no coinciden [...] Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 277 de este Código. Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello dejándose constancia en el acta

circunstanciada correspondiente; de igual manera, se harán constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes ante el Consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar ante el Tribunal Electoral el cómputo de que se trate. ...

Y dado que uno de los efectos en el juicio de inconformidad, según lo previene el artículo 56, párrafo 1, inciso g), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es hacer la corrección de los cómputos distritales, de entidad federativa o nacional cuando sean impugnados por error aritmético, es posible también la calificación de votos nulos o válidos por parte de las Salas Superior y Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación durante la fase de sustanciación de los citados juicios de inconformidad y, en su caso en los recursos de reconsideración, se circunscribe tal actividad sustanciadora a la corrección de los resultados del cómputo respectivo, con la adición de los votos válidos o mediante la resta de los calificados como nulos.

Lo anterior, sin que implique, que por tal motivo se pueda declarar nula toda la votación recibida en una casilla, ya que ello es motivo de causales de nulidad previstas en el artículo 75 de la ley mencionada, y que forman parte del sistema de nulidades que se estudia.

### Nulidad de votación recibida en casilla

En sentido estricto, el efecto mínimo negativo que trasciende a los resultados de un cómputo o una elección, y que se puede declarar de acuerdo con el sistema de nulidades en materia electoral es la nulidad de la votación recibida en una casilla, tal como se desprende de lo dispuesto en el artículo 56, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios de Impugnación.

Pero ¿cuáles son las circunstancias y los ámbitos en que se pueden generar los actos que, en su caso, darían lugar a la declaración de nulidad de votación en casilla?



Para dar respuesta a tal interrogante, se estima oportuno hacer referencia a los actos sustanciales que conforman la etapa de la jornada electoral y sus actos posteriores hasta la recepción de los paquetes que contengan la documentación y expedientes electorales en el consejo distrital correspondiente, para así poder establecer, por la violación legal de cuáles de ellos, estaríamos en presencia de una causa de nulidad de votación recibida en casilla, o de una elección, en su caso.

Los actos positivos relacionados con la etapa de la jornada electoral, pueden resumirse en los siguientes:

- a) Integración de la mesa directiva de casilla y su respectiva instalación a partir de las 8:00 horas del primer domingo del mes de julio del año de la elección, efectuada por los ciudadanos designados como presidente, secretario y escrutadores de las mesas directivas de casillas, en presencia de los representantes de los partidos políticos, y en el lugar previamente determinado por el consejo distrital;
- b) Recepción, por parte de las personas nombradas como presidente y secretario de la mesa directiva de casilla, del voto de aquellos ciudadanos que se encuentren inscritos en la lista nominal de electores de la sección a la que corresponda la casilla y que muestren su credencial para votar con fotografía, ante la presencia de los representantes de los partidos;
- c) Declaración del cierre de la votación a las 18:00 horas, efectuada por el presidente de la mesa directiva de casilla;
- d) Realización del escrutinio y cómputo de la votación recibida para cada elección, por las personas nombradas previamente como funcionarios de casilla y que se efectúe en el lugar donde estuvo instalada la casilla correspondiente, y
- e) Entrega, por parte del presidente de la mesa directiva de la casilla correspondiente, del paquete que contenga los expedientes electorales al consejo distrital dentro de los plazos a que se refieren los incisos a), b) y c) del párrafo 1 del artículo 285 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ahora bien, es exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones, a través del juicio de inconformidad, que se podrá solicitar la nulidad de la votación recibida en casilla, y corresponde a las salas del Tribunal Electoral decretarla a petición de parte agraviada.

En consecuencia, la contravención a la forma y términos de realización de cualquiera de los actos antes citados, constituirá una violación que podrá ser reparada mediante la declaración de nulidad de la votación recibida en la casilla que corresponda, salvo las excepciones que el mismo código señala.

### Clasificación doctrinaria

Es común que a las causales de nulidad previstas en los incisos a) al j), del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se les identifique como causales de nulidad específicas; y a la prevista en el inciso k), del citado artículo, como nulidad genérica.

Específicas, porque se trata de conductas referidas a ilícitos o circunstancias concretas, que pueden alterar la votación, y genérica, porque no se especifica cuál es el ilícito o hecho concreto, sino que deja abierta la posibilidad de que cualquier violación a disposiciones legales, pueda configurar la causal de nulidad.

También puede decirse que las causales de nulidad previstas por los incisos a), b), c), d), e) y h), son causales de nulidad simples, mientras que se estiman condicionadas las previstas por los incisos f), g), i), j) y k) del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, ya que requieren del elemento "determinante para el resultado de la votación", para que puedan actualizarse.

No obstante lo anterior, la Sala Superior ha señalado que en toda causal de nulidad está previsto el elemento determinante, sólo que en algunos supuestos éste se encuentra regulado de manera expresa, como es el caso de las causales previstas en los incisos f), g), i), j) y k), del artículo 75 de la ley de la materia; en tanto que en otros dicho requisito está implícito, como ocurre con las causales reguladas en los incisos a), b), c), d), e) y h), del mismo precepto. Esta diferencia no

implica que, en el último caso, no se deba tomar en cuenta el elemento de la determinancia, puesto que su referencia expresa o implícita repercute únicamente en la carga de la prueba.<sup>11</sup>

Este elemento, de acuerdo con el “Principio de conservación de los actos públicos válidamente celebrados”, implica que lo útil no puede ser viciado por lo inútil, y todas aquellas irregularidades e imperfecciones menores cometidas por los órganos electorales que no sean determinantes para el resultado de la votación, no pueden dar lugar a que sea declarada la nulidad respectiva.

Otros autores han clasificado las causas de nulidad de votación en mesa o casilla, en los siguientes tres grupos:<sup>12</sup>

1. Irregularidades en la constitución de la mesa o casilla electoral;
2. Irregularidades en el desarrollo de la votación, o bien,
3. Irregularidades en el escrutinio o en las actas respectivas y la entrega de los paquetes electorales.

Con anterioridad a la expedición de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral en 1996, podría decirse que existió un sistema tasado de causales de nulidad de votación recibida en casilla. Sin embargo, con la causal de nulidad prevista por el inciso k), del párrafo 1 del artículo 75 de la citada ley, el sistema actual es mixto, ya que esta causal permite que todo tipo de irregularidades que no encuentren su tipo en alguna de las causales de nulidad previstas por los incisos del a) al j) de dicho precepto, puedan configurar la causal de nulidad prevista por el inciso k).

## Nulidad de elección

Actualmente, con motivo de las reformas constitucional y legal de 2007 y 2008, respectivamente, además de las posibilidades de declarar nula una elección de diputado de mayoría relativa, así como de senador de mayoría relativa y asignación a la primera minoría, se incluyeron diversos supuestos para poder declarar la nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En efecto, establecen los artículos 50 y 71, de la Ley adjetiva de medios de impugnación, lo siguiente:

### Artículo 50

1. Son actos impugnables a través del juicio de inconformidad, en los términos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la presente ley, los siguientes:
  - a) En la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos:  
[...]
- II. Por nulidad de toda la elección.

<sup>11</sup> NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TALELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares). Tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000. *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, pp. 202-203.

<sup>12</sup> Cfr. Orozco Henríquez, José de Jesús, *Justicia Electoral y Garantismo Jurídico*, México, Porrúa, 2006, p. 201.

### Artículo 71

1. Las nulidades establecidas en este Título podrán afectar ... o la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En los casos de la elección de diputado, senador de mayoría relativa y Presidente, se prevén dos supuestos de nulidad de elección, por actualizarse causales de nulidad en casilla en un determinado porcentaje de ellas en su respectiva circunscripción, distrital, local o nacional, o bien, por no haberse instalado ese porcentaje de casillas en su circunscripción correspondiente.

Por cuanto atañe a las elecciones de diputados y senadores de mayoría relativa, así como de senadores de asignación a la primera minoría, se prevé la nulidad cuando la fórmula de candidatos ganadora, o de Presidente en su caso, no cumplan con los requisitos de elegibilidad.

## Diputados

Además de las causales de nulidad de votación recibida en casillas, íntimamente relacionada con ellas, se encuentra otra clasificación de nulidad, pero aplicada a toda una elección en un distrito.

Esta clasificación es de naturaleza mixta, en tanto que atiende a que se acredite cualesquiera causas de nulidad de votación recibida en casilla en el 20% de las casillas de un distrito; o bien, que no se instalen el 20% o más de las casillas en el distrito de que se trate. Se establece de la siguiente forma:

### Artículo 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales señaladas en el artículo anterior se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en el distrito de que se trate, y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos; o
  - b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en el distrito de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida;

## Senadores

En cuanto a la elección de senadores, se exigen los mismos porcentajes que en la de diputados, pero referidos al acreditamiento de causales de

nulidad de votación recibida en casilla, o a la no instalación del 20% o más de las casillas en la entidad federativa de que se trate, tal como lo establece el artículo 77 de la Ley General de Medios de Impugnación.

#### Artículo 77

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinte por ciento de las casillas en la entidad de que se trate y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o
  - b) Cuando no se instale el veinte por ciento o más de las casillas en la entidad de que se trate y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

En estos supuestos de nulidad de elección de senadores, relativo a la actualización de causales de nulidad o no instalación de casillas, se varió el ámbito en que se actualizaba el porcentaje de 20%, ya que anteriormente se exigía que fuera respecto de las casillas pertenecientes al 20% de las secciones de la entidad; ahora se requiere que sea en el 20% de las casillas en la entidad. Conforme a la disposición reformada, para que pudieran contabilizarse las secciones dentro del porcentaje exigido, resultaba necesario que se actualizaran causales de nulidad o no se instalaran todas las casillas pertenecientes a la sección.

De modo que si una sección que contara, por ejemplo, con cinco casillas, no obstante existir causas de nulidad o no haberse instalado cuatro de ellas, no se podía contabilizar como sección para efectos del porcentaje de 20% requerido.

## Presidente

Por lo que se refiere a la elección de Presidente de la República, la variante para decretar la nulidad de tal elección, es que el porcentaje se exige en un 25% de casillas en el ámbito nacional, ya sea que en ellas se actualicen causales de nulidad, o bien que las casillas no se instalen.

#### Artículo 77 bis

1. Son causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:
  - a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad previstas en el párrafo 1 del artículo 75 de esta ley, se acrediten en por lo menos el veinticinco por ciento de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos, o

- b) Cuando en el territorio nacional no se instale el veinticinco por ciento o más de las casillas y consecuentemente la votación no hubiere sido recibida.

## Inelegibilidad

Ahora bien, por lo que respecta también a las elecciones anteriores, se establece en diversas disposiciones el supuesto de nulidad de elección, por causas de inelegibilidad.

En el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, su artículo 295, párrafo 1, inciso j), dispone:

“El Consejo Distrital verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de la fórmula que haya obtenido la mayoría de votos cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código.”

Asimismo, en el artículo 304, párrafo 1, inciso c) del código citado, se establece:

“El Consejo Local verificará el cumplimiento de los requisitos formales de la elección y asimismo, que los candidatos de las fórmulas para senador que hubiesen obtenido el triunfo por el principio de mayoría relativa y de la fórmula registrada en primer lugar por el partido que por sí mismo hubiese logrado obtener el segundo lugar en la votación, cumplan con los requisitos de elegibilidad previstos en el artículo 7 de este Código.”

En cuanto a la elección de Presidente, dispone el artículo 187, párrafo quinto, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que para hacer la declaración de validez y de Presidente Electo de los Estados Unidos Mexicanos, o para declarar la nulidad de tal elección, la Sala Superior deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Como puede advertirse, de esta disposición se desprende una atribución implícita para la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de que deba revisar los requisitos constitucionales y legales para el ejercicio del cargo, previamente a la declaración de Presidente electo.

De esa forma, cuando se decreta la inelegibilidad de una fórmula de candidatos a diputados de mayoría relativa triunfadora en un distrito, o de una fórmula de candidatos a senadores de mayoría relativa o primera minoría triunfadora en una entidad federativa, o bien del candidato electo a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, por haber contenido

con ausencia de requisitos indispensables para ello, dicha elección resultará nula, en los términos previstos por los artículos 76, 77 y 77 bis de la ley adjetiva de medios de impugnación, que establecen, en lo que interesa:

#### Artículo 76

1. Son causales de nulidad de una elección de diputado de mayoría relativa en un distrito electoral uninominal, cualesquiera de las siguientes:  
[...]  
c) Cuando los dos integrantes de la fórmula de candidatos que hubieren obtenido constancia de mayoría sean inelegibles.

#### Artículo 77

1. Son causales de nulidad de una elección de senadores en una entidad federativa, cualquiera de las siguientes:  
[...]  
c) 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 resultaren inelegibles.

#### Artículo 77 bis

1. Son causales de nulidad de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos cualquiera de las siguientes:  
[...]  
c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

## Genérica

Por último, se hace referencia a la causal genérica, que se actualiza cuando se conjuntan determinados elementos que conllevan a que las Salas del Tribunal Electoral, de oficio, puedan declarar la nulidad de una elección, por advertir que se cometieron en forma generalizada violaciones sustanciales en la

jornada electoral, en el distrito o entidad de que se trate.

#### Artículo 78

1. Las Salas del Tribunal Electoral podrán declarar la nulidad de una 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 mismas fueron determinantes para el resultado de la elección, salvo que las irregularidades sean imputables a los partidos promoventes o sus candidatos.

Esta causa conocida como “genérica” de nulidad de elección, al igual que la “genérica” de nulidad de votación en casilla, excluye la posibilidad de conjuntar elementos que en principio no actualizaron por sí mismos alguna de las causas específicas de nulidad.

Es decir, se trata de irregularidades diferentes de las que actualizan las causas específicas; por ejemplo, no sería posible admitir que esta causa genérica de nulidad se surtiera, cuando si bien se actualizaron causales de nulidad de votación en el 10% de las casillas de un distrito que no cumplen con el supuesto del artículo 76, fracción I, inciso a) de la ley de la materia, se pretenda sumar este porcentaje de casillas con un 10% de casillas no instaladas, para que así se alcance el porcentaje de 20% que exigen las fracciones I y II de precepto citado.

Al respecto, la Sala Superior, en la sentencia recaída en el expediente SUP-REC-057/97, relacionada con la elección de diputados durante el proceso electoral de 1997 en Ocosingo, Chiapas, consideró que para tener por acreditada la “causa genérica de nulidad de elección” no es posible aplicar indistintamente el umbral del veinte por ciento respecto de la acreditación de las causas de nulidad de la votación recibida en casillas y sobre la no instalación de las mismas en las secciones de un distrito electoral, que son categorías o supuestos jurídicos independientes previstos en diversos incisos del artículo 76 de la Ley de Medios de Impugnación, a una hipótesis normativa distinta como lo es la del artículo 78 del propio ordenamiento, para

tener por acreditado, por ese solo aspecto, el elemento de que ciertas irregularidades fueron determinantes para el resultado de la elección en un distrito, pues implicaría confundir sus diversos y muy específicos ámbitos personales, espaciales, materiales y temporales de validez.

En cuanto a esta causal de nulidad de elección, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver los recursos de reconsideración SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-010/2003 acumulados, mejor conocidos como “Caso Torreón”, estableció que los alcances de esa causa de nulidad, que se ha dado en llamar “genérica” son los siguientes.<sup>13</sup> Para que se anule una elección, conforme a dicha ejecutoria, es preciso que se hubieren cometido violaciones:

- a) **Sustanciales.** Que afecten los elementos sin los cuales no es posible hablar de que se celebró una elección democrática, es decir, en la que la ciudadanía expresó libremente su voluntad acerca de quienes serán sus representantes. Tales elementos se encuentran inmersos en los principios constitucionales que rigen la elección de los poderes públicos, principalmente en los artículos 39, 41 y 99 de la Constitución.
- b) **En forma generalizada.** Significa que no ha de ser alguna irregularidad aislada, sino de las violaciones que tengan mayor repercusión en el ámbito que abarca la elección respectiva, en el caso de la elección de diputados y senadores, en el distrito o entidad de que se trate.
- c) **En la jornada electoral.** Se considera que tal exigencia, *prima facie*, da la apariencia de que se refiere, exclusivamente, a hechos u omisiones ocurridos física o materialmente el día de la jornada electoral, de manera que toda invocación a hechos o circunstancias originados en la etapa de preparación, no serían susceptibles de configurar la causa de nulidad que se analiza. Sin embargo, se considera que en realidad el alcance del precepto es más amplio, porque se refiere a todos los hechos, actos u omisiones que se consideren violaciones sustanciales, generalizadas y determinantes para el resultado de la elección, que finalmente repercutan o produzcan efectiva-

mente sus efectos principales el día de la jornada electoral.

- d) **En el distrito o entidad de que se trate.** Se circunscribe con tal mandamiento al ámbito territorial de la elección.
- e) **Plenamente acreditadas.** Lo anterior, en relación con la carga de la prueba de demostrar plenamente los hechos afirmados.
- f) **Determinantes para el resultado de la elección.** En la medida en que las violaciones afecten de manera importante sus elementos sustanciales, ello conducirá a establecer la probabilidad de que tales irregularidades determinaron la diferencia de votos entre el partido que obtuvo el primer lugar, respecto del segundo, y de que se cuestione la legitimidad de los comicios y del candidato ganador. Además, este causal se circunscribe en forma concreta a las elecciones de diputados y senadores, en el distrito o entidad de que se trate, sin que resulte factible extender sus efectos a otra elección.

## Límite de nulidad

Con motivo de la resolución del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-487/2000 y acumulado, relacionado con la elección de Gobernador del estado de Tabasco, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación estimó que de diversos preceptos constitucionales y legales se desprendería una “causa abstracta de nulidad” de elección, cuando se transgredían los principios fundamentales que rigen toda elección democrática.<sup>14</sup>

Señaló que se encontraba prevista una especie de nulidad no específica, en relación con la elección de gobernador, regida por diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de la Constitución del estado de Tabasco, y de su código electoral local, relacionadas mediante una interpretación sistemática y funcional.

<sup>13</sup> www.trife.org.mx, SUP-REC-009/2003 y SUP-REC-010/2003 acumulados, pp. 251 a 254.

<sup>14</sup> www.trife.org.mx, SUP-JRC-487 y acumulado, pp. 566 y 570.



Agregó que en el sistema legal de nulidades estatal, se desprendía, además del orden establecido, una categoría abstracta de nulidad, cuyo contenido debía encontrarlo el juzgador en cada situación sometida a su decisión, atendiendo a las consecuencias concurrentes en cada caso concreto, a la naturaleza jurídica de las instituciones electorales, a los fines perseguidos con ellas, y dentro de este marco, a que la elección concreta analizada, se satisficieran los requisitos exigidos como esenciales e indispensables por la Constitución y las leyes, para que pueda producir efectos.

De lo anterior, surgió la tesis de jurisprudencia S3ELJ 23/2004, intitulada "NULIDAD DE ELECCIÓN. CAUSA ABSTRACTA (Legislación del estado de Tabasco)".

Ahora bien, con motivo de la Reforma constitucional de 2007, se dispuso en el artículo 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, 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.

Asimismo, en el artículo 186, primer párrafo, fracción II, última parte de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se señala que las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De esa manera, la "causa abstracta de nulidad" a que se refiere la tesis de jurisprudencia invocada, pierde totalmente vigencia bajo un tipo de derogación tácita, ya que al quedar establecida la limitación constitucional y legal mencionada, la declaración de nulidad sólo podrá realizarse bajo alguno de los supuestos que estén establecidos en forma específica en la ley aplicable.

## V. Principios que rigen las nulidades

Los principios que son aplicables en el sistema de nulidades, pueden clasificarse de la siguiente forma:

### Constitucionales

**La causa nulidad de elección deberá estar prevista en la ley.** Tal como quedó señalado en el apartado precedente, de conformidad con los artículos 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las salas Superior y regionales del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en las leyes.

Lo anterior se reitera en lo dispuesto por el artículo 186, primer párrafo, fracción II, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual, las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### Legales

La Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dentro de las disposiciones relativas, contiene principios que rigen el actual sistema de nulidades,<sup>15</sup> mismos que se mencionan a continuación:

**Prosecución judicial atendiendo a la definitividad que rige las etapas del proceso electoral.** La solicitud formal de nulidad en materia electoral se realiza por mediación del juicio de inconformidad y el recurso de reconsideración, exclusivamente en la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones (artículos 50 y 52).

**Instancia de parte agraviada.** Las nulidades previstas en la ley únicamente podrán ser invocadas por los sujetos expresamente legitimados para ello, en los casos específicos señalados (artículos 50, 52 y 54).

**Restricción para hacer valer como causa de nulidad actos provocados por el impugnante.** 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 (artículo 74).

**Declaración judicial.** Las nulidades sólo pueden ser decretadas por la Sala Superior y las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (artículos 50, 53, 56, 62 y 64).

**Relatividad de los efectos de las sentencias pronunciadas por el Tribunal Electoral.** Los efectos de las nulidades decretadas por el Tribunal Electoral respecto de la votación emitida en una o varias casillas

---

<sup>15</sup> Cfr. Cetina Menchi, David y García Solís, José Alfredo, *op. cit.* (*supra*, nota 10), pp. 18-20.

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 (artículo 71). La nulidad de lo actuado en casilla sólo afecta de modo directo a la votación recibida en ella, e indirectamente y como mera consecuencia lógica, al resultado aritmético de la elección a la que correspondan los sufragios allí emitidos.

No obstante este principio, no debe perderse de vista que puede darse una excepción a este respecto, cuando habiéndose impugnado la votación en casilla en forma individual, en razón de su número y al acumularse las resoluciones que al respecto dicte el Tribunal, en su conjunto puedan reportar el porcentaje a que aluden los artículos 76 y 77 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, sin que haya solicitud expresa de tal nulidad.

## Jurisprudenciales

**Conservación de los actos públicos válidamente celebrados.** La nulidad de la votación recibida en alguna casilla y/o de determinado cómputo y, en su caso, de cierta elección, sólo puede actualizarse cuando se hayan acreditado plenamente los extremos o supuestos de alguna causal prevista taxativamente en la respectiva legislación, siempre y cuando los errores, inconsistencias, vicios de procedimiento o irregularidades detectados sean determinantes para el resultado de la votación o elección; asimismo, establece que el ejercicio del derecho de voto activo de la mayoría de los electores que expresaron válidamente su voto, no debe ser viciado por las irregularidades e imperfecciones menores que sean cometidas por los funcionarios de las mesas directivas de casilla, máxime cuando las mismas, al no ser determinantes para el resultado de la votación o elección, efectivamente son insuficientes para acarrear la sanción anulatoria correspondiente.<sup>16</sup>

**La “determinancia” existe en todas las causales de nulidad de votación recibida en casilla.** La declaración de nulidad de los sufragios recibidos en una casilla se justifica solamente si el vicio o irregularidad a que se refiere la causa invocada es determinante para el resultado de la votación. Esta circunstancia constituye un elemento que siempre está presente en las hipótesis de nulidad, de manera expresa o implícita.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia S3E-LJD 01/98, “PRINCIPIO DE CONSERVACIÓN DE LOS ACTOS PÚBLICOS VÁLIDAMENTE CELEBRADOS. SU APLICACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE LA NULIDAD DE CIERTA VOTACIÓN, CÓMPUTO O ELECCIÓN”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 231-233

<sup>17</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia S3ELJ 13/2000, “NULIDAD DE SUFRAGIOS RECIBIDOS EN UNA CASILLA. LA IRREGULARIDAD EN QUE SE SUSTENTE SIEMPRE DEBE SER DETERMINANTE PARA EL RESULTADO DE LA VOTACIÓN, AUN CUANDO EN LA HIPÓTESIS RESPECTIVA, TAL ELEMENTO NO SE MENCIONE EXPRESAMENTE (Legislación del Estado de México y similares)”, *Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005*, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 202-203.

## VI. Bien jurídico tutelado en las causales de nulidad de votación recibida en casilla

La nulidad de votación en casilla no se actualiza en forma automática por la única razón de no observarse las formalidades prescritas para ello, ya que lo que se sanciona con nulidad, es la vulneración de los principios y bienes jurídicos que el legislador pretendió tutelar con cada supuesto de nulidad, y que de acuerdo con el "principio de conservación de los actos válidamente celebrados", la vulneración debe ser de tal gravedad y magnitud que trascienda al resultado de la votación en casilla.

En esa tesitura, se tratará de establecer el bien jurídico protegido en cada causa de nulidad de votación recibida en casilla, previstas en el párrafo 1, del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### **a) Instalar la casilla, sin causa justificada, en lugar distinto al señalado por el consejo distrital correspondiente**

La intención del legislador al fijar un lugar para la ubicación de las casillas, responde al cumplimiento del principio de certeza que va dirigido tanto a los partidos como a los electores de manera tal que se oriente a los votantes respecto del lugar donde deben ejercer su derecho de sufragio; por ende, por lugar de ubicación de la casilla no debe entenderse únicamente por dirección, una calle y un número, sino que lo preponderante son los signos externos del lugar que garanticen su plena identificación y eviten inducir a confusión al electorado; por ello, esta finalidad primordial de certeza no se ve desvirtuada cuando la casilla se instala en lugar distinto al señalado, pero de manera tal que por la proximidad física y los signos externos no provocan desorientación o confusión en el electorado.

Si por la desorientación y confusión generadas, un gran número de ciudadanos dejara de ejercer su derecho de voto, se violaría el principio de certeza que rige en la organización de las elecciones, ya que los resultados de la votación en casilla, no reflejarían el sentir de los ciudadanos que por causas ajenas a su voluntad no pudieron votar, circunstancia que de no haber ocurrido pudiera ser determinante para la votación en la casilla, ya que el resultado podría haber sido otro.<sup>18</sup>

### **b) 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**

De la interpretación gramatical y sistemática de los artículos 75, párrafo 1, inciso b) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 281, 282 y 283 del Código Federal de Instituciones y

---

<sup>18</sup> Cfr. Véase tesis de jurisprudencia "INSTALACIÓN DE LA CASILLA SIN CAUSA JUSTIFICADA EN LUGAR DISTINTO AL SEÑALADO POR LA JUNTA (ACTUALMENTE CONSEJO) DISTRITAL CORRESPONDIENTE. INTERPRETACIÓN PARA LOS EFECTOS DE LA CAUSAL DE NULIDAD", Tribunal Federal Electoral, *Memoria 1994*, tomo II, México, 1994, pp. 686-687.

Procedimientos Electorales, se advierte que el principal valor jurídicamente tutelado por estas normas, es garantizar la inviolabilidad del contenido y resultados asentados en las actas electorales por los funcionarios de la mesa directiva de casilla; asimismo, generar certeza tanto en los representantes de los partidos políticos como en los electores, de que los actos en los cuales intervinieron durante la jornada electoral, se encuentran verdaderamente reflejados en las actas electorales, que los Consejos Distritales tomarán en cuenta para realizar los cómputos distritales.

En tal virtud, si como se estableció antes, el principal valor jurídicamente tutelado por estas normas, es garantizar la inviolabilidad del contenido y resultados asentados en las actas electorales por los funcionarios de la mesa directiva de casilla, al violarse los paquetes que contengan la documentación electoral, se violarían en consecuencia los principios de certeza y legalidad, lo que resulta determinante para el resultado de la votación en la casilla.

**c) Realizar, sin causa justificada, el escrutinio y cómputo en local diferente al determinado por el consejo respectivo**

Las autoridades electorales, como lo son las mesas directivas de casilla durante el día de la jornada electoral, deben regir todas sus actividades bajo el principio de certeza; por tanto, los funcionarios de casilla deberán velar porque las operaciones relativas al escrutinio y cómputo sean auténticas y que se realicen con total transparencia y certidumbre.

Este principio de certeza va dirigido a proteger principalmente los derechos establecidos en los artículos 36, párrafo 1, inciso a), y 245, párrafo 1, inciso a) del código multialudido, en favor de los representantes de los partidos políticos como observadores y vigilantes del buen desarrollo de la elección, en el caso concreto, las operaciones correspondientes al escrutinio y cómputo, y como consecuencia de ello, proteger asimismo la voluntad de los electores.

En consecuencia, cuando los funcionarios de casilla contravienen las disposiciones del código que regulan su actuación, pretendiendo manipular los resultados de la votación en la casilla, en favor o en perjuicio de partido político o candidato alguno, y llevan a cabo actos tales como realizar el escrutinio y cómputo en lugar diferente de aquel en que estuvo instalada la casilla, sin que exista causa justificada y el acuerdo de los representantes, se viola el principio de certeza, porque al ocurrir dicho cambio, en el traslado de un lugar a otro, la documentación queda fuera de la vigilancia permanente de los representantes de los partidos políticos.

**d) Recibir la votación en fecha distinta a la señalada para la celebración de la elección**

Las normas sustantivas relativas a esta causal, protegen sin duda los principios de legalidad y certeza en la siguiente forma: en cuanto a los electores, protege la seguridad jurídica relativa al lapso en el que podrán emitir válidamente su voto; por lo que se refiere a los funcionarios de ca-

silla, la seguridad jurídica del lapso en el cual podrán válidamente recibir la votación de los electores; y, para los representantes de los partidos políticos, la seguridad jurídica respecto del lapso en el cual vigilarán la legitimidad en la recepción del voto.

Siendo así, podemos concluir que lo que se persigue es que la votación sea recibida únicamente en el tiempo que transcurre entre el anuncio que se haga del inicio de la votación, y la declaración del cierre de la votación.

**e) Recibir la votación personas u órganos distintos a los facultados por el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**

De diversas disposiciones del código electoral federal, así como del artículo 75, párrafo 1, inciso e) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte, que el bien jurídico tutelado por la causal de nulidad de votación en la casilla que se analiza, consiste en:

- Garantizar la imparcialidad e independencia con que deben actuar los integrantes de las mesas directivas de casilla durante los diversos actos relacionados con la jornada electoral, al no estar ligados en forma íntima con partido político alguno, y
- Que al haberse llevado a cabo un procedimiento para su insaculación, capacitación y designación, los integrantes de las mesas directivas de casilla, como cuerpo colegiado garanticen la certeza, la legalidad y la objetividad en cada uno de los actos que realicen.

**f) Haber mediado dolo o error en la computación de los votos y siempre que ello sea determinante para el resultado de la votación**

Para la realización del escrutinio y cómputo, el legislador estableció todo un mecanismo para generar certeza, tanto en los electores como en los partidos políticos de que a través de tales operaciones, los votos depositados en las urnas electorales, se cuantifique objetivamente la voluntad de los electores que sufragaron el día de la elección.

De esa forma, cuando las cantidades que deban asentarse en las actas de escrutinio y cómputo no coincidan entre sí, y las inconsistencias encontradas no encuentren una explicación racional, si cuantitativamente superan la diferencia de votos entre los contendientes que en la casilla obtuvieron los dos primeros lugares, se rompe el principio de certeza. Lo anterior, porque se genera la duda de cuál habría sido el resultado en la casilla de no haber existido esas inconsistencias.

En ocasiones, bajo un criterio cualitativo, se rompe la certeza sobre el resultado de la votación cuando existe desorden generalizado en los datos asentados en el acta de escrutinio y cómputo, de modo que no encuentren una justificación racional.

**g) Permitir a ciudadanos sufragar sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores y 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**

Con este supuesto de nulidad de votación recibida en casilla, se privilegia sobre todo el principio de legalidad, ya que los funcionarios de casilla sólo deben permitir votar a aquellos ciudadanos a quienes de conformidad con el código de la materia les es permitido hacerlo; en consecuencia se protege también la certeza respecto de los resultados de la votación en casilla, mismos que deben reflejar fielmente la voluntad de los ciudadanos, la cual no debe verse viciada por los votos de electores que no pertenecen a la casilla.

**h) Haber impedido el acceso de los representantes de los partidos políticos o haberlos expulsado, sin causa justificada**

El bien jurídico tutelado por la causal de nulidad a estudio, es proteger la legalidad y certeza en la actuación de los órganos responsables de recibir la votación, ya que los representantes de los partidos políticos de conformidad con lo dispuesto en el código de la materia, tienen derecho a permanecer en la casilla y participar como vigilantes de todos los actos relacionados con la jornada electoral, constituidos en defensores de los derechos de su respectivo partido ante la misma mesa directiva de casilla, y en consecuencia de la voluntad de los electores.

**i) Ejercer violencia física o presión sobre los miembros de la mesa directiva o sobre los electores y siempre que esos hechos sean determinantes para el resultado de la votación**

Por disposición contenida en el artículo 41, base I, segundo párrafo, de la Constitución, el sufragio será universal, libre, secreto y directo, por lo que cualquier acto que atente contra estas cualidades será sancionado en términos de las leyes electorales respectivas.

De igual forma, el artículo 4 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular; que el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible, al prohibir aquellos actos que generen presión o coacción sobre los electores.

De diversas disposiciones del código que se comenta, se advierte la protección que se hace de la libertad y el secreto del voto, que se comenta.

Sin embargo, es frecuente que a través de diversos medios y de distintas formas, se ejerza coacción y presión sobre los ciudadanos para encauzar su voto en favor de determinado partido político, coalición o candidato, tanto durante las campañas políticas como incluso el día de la votación.

Es de suma importancia precisar, que los actos de violencia física o moral, presión, coacción, intimidación, compra de votos, y todas las for-



mas que afectan la libertad y el secreto en la emisión del sufragio, se pueden dar en tres momentos: a) durante la etapa de preparación del proceso; b) durante el día de la jornada electoral, entre la instalación de la casilla y el cierre de la misma; y c) con posterioridad a la etapa de la jornada electoral.

No obstante, debe quedar claro que las causas de nulidad de votación recibida en casilla, sólo pueden invocarse por violaciones a las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ocurridas durante el día de la jornada electoral, entendida ésta como el tiempo que transcurre entre la instalación de la casilla y el cierre de la votación, salvo el caso de impugnación por la entrega extemporánea de los paquetes electorales.

**j) Impedir, sin causa justificada, el ejercicio del derecho de voto a los ciudadanos y esto sea determinante para el resultado de la votación**

El bien jurídico tutelado en esta causal, implica el ejercicio universal, libre, secreto y directo del ciudadano, en los términos que garantiza el artículo 35 constitucional, conforme al cual, es prerrogativa del ciudadano, entre otras: "votar en las elecciones populares".

Por su parte, el artículo 38 constitucional previene los casos en que dichos derechos y prerrogativas se suspenden.

A su vez, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 4, expresa que votar en las elecciones constituye un derecho y una obligación del ciudadano que se ejerce para integrar los órganos del Estado de elección popular.

De ese modo, si el ciudadano cuenta con credencial para votar con fotografía y se encuentra inscrito en la lista nominal de electores, al no existir alguna circunstancia propiciada por el mismo ciudadano, de las previstas en el código de la materia para que se le permita acceder a la casilla, se estaría en presencia de una violación a su derecho constitucional de votar.

**k) Existir irregularidades graves, plenamente acreditadas y no reparables durante la jornada electoral o en las actas de escrutinio y cómputo que, en forma evidente, pongan en duda la certeza de la votación y sean determinantes para el resultado de la misma**

La redacción del inciso que la contiene, exige la concordancia de varios supuestos, donde se considera que pueden encajar aquellas situaciones contraventoras de las disposiciones reguladoras del procedimiento conforme al cual debe llevarse a cabo la votación en casilla, distintos de los supuestos de nulidad previstos por los incisos del a) al j) del artículo 75 de la Ley de Medios de Impugnación, que por la gravedad de la irregularidad, pongan en duda la certeza de la votación o por su número resulten determinantes para el resultado de la votación emitida en la misma casilla.

Esta causal de nulidad de votación recibida en casilla, protege sin duda todos los aspectos cualitativos del voto (universal, libre, secreto, directo), los principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones (legalidad, certeza, imparcialidad, independencia y objetividad), y los principios que se han mencionado como rectores de las nulidades en materia electoral.

Se podría equiparar esta causal al filtro final, en el cual se acumulan todas aquellas irregularidades que por sí solas no constituyen causal de nulidad de votación de las previstas en los incisos a) al j) del artículo 75 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pero que finalmente se tendrá por actualizada, si esas irregularidades por su número o por su gravedad generan falta de certeza sobre el resultado final de la votación.

## VII. Conclusiones

Abordar el tema de nulidades en materia electoral resulta ser un trabajo arduo e inacabable, por lo que el estudio de sus distintos supuestos, debe siempre atender a la finalidad perseguida por el legislador con su establecimiento, de modo que si una circunstancia, aunque resulte violatoria de disposiciones legales no alcanza a trastocar esos fines, es posible sostener la validez del acto cuya nulidad se solicita.

Pero sobre todo, debe atenderse a los principios constitucionales que determinan las cualidades inherentes al sufragio (universal, libre, secreto y directo), y al respeto irrestricto que debe guiar la actuación de las autoridades electorales (certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad) en la organización de las elecciones.

De modo que cuando esas cualidades o principios se encuentran vulnerados, resulta necesario declarar la nulidad del acto electoral.

En cuanto a los límites para la declaración de nulidad de elección, previstos en los artículos 99, párrafo cuarto, última parte de la fracción II, de la Constitución, y 186, primer párrafo, fracción II, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las Salas del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que expresamente se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y a ese margen deberán ajustar su función jurisdiccional, de acuerdo con el mandamiento constitucional y legal mencionado.

En ese sentido, se hace inaplicable la "causa abstracta de nulidad" a la cual venía atendiendo el Tribunal Electoral, y tratar, en lo posible, de privilegiar la vigencia de los principios de constitucionalidad y legalidad que rigen todos y cada uno de los actos de la autoridad electoral.

# UN SERVICIO PROFESIONAL PARA EL TRIBUNAL ELECTORAL

22

# Introducción

Las Reforma constitucional de 2007 y legal de 2008 en materia electoral modificaron tres aspectos centrales del funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante Tribunal Electoral) que necesariamente transformarán su estructura jurisdiccional y la relación de los servidores públicos adscritos a esta tarea. Primero, la Reforma constitucional estableció la permanencia de las Salas Regionales del Tribunal Electoral que, con anterioridad, eran habilitadas para resolver asuntos durante el proceso electoral exclusivamente. Así, de funcionar cada tres años, las Salas Regionales son órganos jurisdiccionales con competencia y personal permanentes.

En segundo lugar, la reforma a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) incluyó 5 categorías de puestos de servidores del Tribunal Electoral en la carrera judicial del Poder Judicial de la Federación (PJJF). Con ello se abrió la posibilidad para que el personal del órgano jurisdiccional electoral tenga acceso a la carrera judicial en igualdad de condiciones que el resto de miembros de carrera del Poder Judicial.

Por último, el legislador determinó mantener la facultad del Tribunal Electoral para designar a su personal con un alto grado de autonomía. De ahí parte una necesaria reflexión: ¿debe el Tribunal Electoral contar con un servicio profesional judicial propio, separado del sistema de carrera del Poder Judicial de la Federación?

El presente ensayo buscará aportar elementos en torno a la nueva realidad institucional. Para ello, se presenta un breve planteamiento sobre las ventajas de los sistemas organizacionales basados en el mérito y se analiza el estado actual de la carrera judicial a nivel federal. Finalmente, se plantean oportunidades y retos que enfrenta el Tribunal Electoral en esta materia y se presentan opciones para llevar a cabo un servicio profesional que mantenga vínculos de coordinación y promoción con la carrera judicial del PJJF.

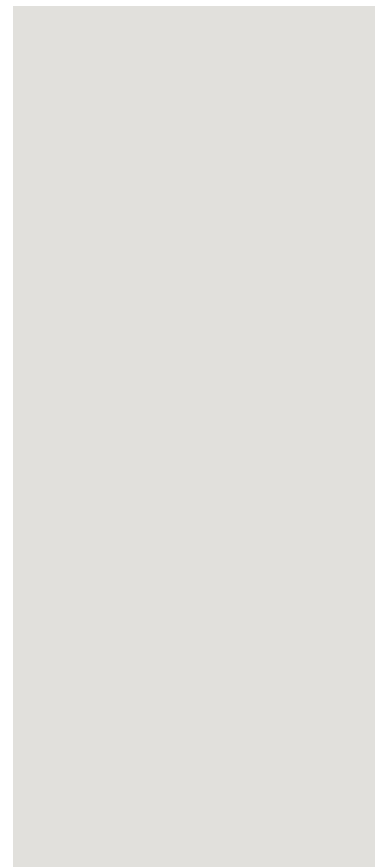
## I. El servicio civil: del patronazgo a la meritocracia

Como tendencia mundial, un tema constante en la agenda de Reforma del Estado de las últimas décadas consiste en la necesidad de hacer a los gobiernos más eficientes y eficaces, más cercanos a la ciudadanía y más orientados a resultados. Académicos, gobiernos e instancias internacio-

### *Patricio Ballados Villagómez*

---

Licenciado en Derecho por la UNAM. Maestro en Ciencias por la London School of Economics, de Gran Bretaña. Fue Coordinador de Asesores de la Secretaría Ejecutiva y Coordinador del Voto de los Mexicanos en el Extranjero del IFE. Impartió Cátedra de Derecho Electoral y Derecho Internacional Humanitario. Actualmente es el Coordinador General de Asesores de la Presidencia del TEPJJF.



nales han elaborado un arsenal de propuestas de políticas tendientes a la modernización administrativa de las organizaciones de gobierno y a la profesionalización de las burocracias. A este conjunto de bases teóricas y argumentativas sobre administración y políticas públicas que ha puesto el énfasis, entre otros aspectos, en la necesidad de revisar el desempeño de los funcionarios públicos se le ha denominado “nueva gestión pública” (*new public management*).

A partir de las especificidades de cada nación y de las características de sus respectivos aparatos burocráticos, algunos países (como España y Alemania) tradujeron las propuestas de reforma en modificaciones tendientes a que sus servicios civiles adquirieran flexibilidad y adoptaran técnicas gerenciales; otros países (como Suecia y Nueva Zelanda) adoptaron modelos de gestión estratégica de recursos humanos. En general, en América Latina la tendencia es adoptar modelos de servicio civil en respuesta a los vicios inherentes de los sistemas de patronazgo o clientelares que prevalecieron en la región durante buena parte del siglo pasado.

## Los sistemas basados en el mérito

En la construcción de las instituciones estatales modernas, tanto en América Latina como en el resto de los países de Occidente, el acceso de los ciudadanos a los cargos y puestos de la administración pública estuvo ligado tradicionalmente a sistemas conocidos como “de patronazgo”, “clientelares” o “de botín” (*spoils system*), donde los líderes de las organizaciones gubernamentales —surgidos de procesos políticos— tenían la potestad de designar y remover a sus equipos de trabajo, con lo que se generaban burocracias basadas en lealtades políticas, pero alejadas del ideal weberiano de burocracia profesional y comprometida con el servicio público.

Con el tiempo, los sistemas de patronazgo fueron demostrando sus limitaciones. A ellos se les imputa la imposibilidad de crear cuadros profesionales permanentes, pues los equipos de trabajo de las organizaciones cambian en cada ciclo político; la formación de una burocracia ineficiente, pues el acceso a los cargos públicos está basado en prebendas y comportamientos de corto plazo, más que a los resultados de la organización, y la desconfianza ciudadana hacia las organizaciones gubernamentales.

Como respuesta a lo anterior, inició la construcción de sistemas civiles o profesionales, que buscaban promover que el acceso de los funcionarios al servicio público, así como sus posibilidades de ascenso, estuvieran ligados al mérito demostrado, y no a la cadena de lealtades hacia sus superiores jerárquicos.

De manera genérica, los servicios civiles pueden entenderse como conjuntos de reglas y procedimientos que regulan el precio del trabajo y su asignación dentro de una unidad administrativa. La idea subyacente es crear un mercado de trabajo interno a la organización y definir, como parte del modelo, sus conexiones con el mercado laboral externo. En resumen,

estas reglas incluyen normas de acceso al servicio público; de movilidad y permanencia; de evaluación, y de premios y castigos que configuren el sistema de incentivos. Necesariamente, sistemas como el descrito, incluyen sistemas de formación y capacitación permanente y especializada en función de las necesidades del organismo público en cuestión.

Si bien los servicios civiles meritocráticos pueden resolver algunos de los problemas imputados a los sistemas de patronazgo, lo cierto es que también pueden incorporar efectos indeseados al sistema, como se ilustra en el cuadro 1.

#### CUADRO 1: Ventajas y retos de los servicios civiles de índole meritocrática

##### VENTAJAS

**Fomento de la cultura de responsabilidad**, en la medida en que los sistemas de carrera ligan la evaluación individual al logro de objetivos institucionales.

**Horizonte de largo plazo**, la permanencia en el empleo está en función del desempeño, por lo que se generan mayores grados de seguridad laboral y propician el desarrollo de programas de largo plazo. Además, con ello se eliminan algunos incentivos a la corrupción, asociados a los sistemas clientelares y se reducen los costos de transacción, ya que se preserva la experiencia acumulada (memoria institucional).

**Profesionalización**, normalmente están ligados a programas de capacitación permanente, lo que, aunado a la experiencia acumulada, puede mejorar el desempeño de la organización y la productividad de sus individuos.

**Reducción en las distorsiones de asignación de recursos**, los servicios civiles promueven una mayor productividad con los mismos recursos (eficiencia), por lo que las organizaciones demandarán menos recursos y —por ende— se reducirán las distorsiones registradas en la asignación de recursos en el modelo clientelar.

**Confianza en las instituciones**, al generar burocracias profesionales, es posible que se fortalezca la confianza ciudadana en sus instituciones.

##### RETOS

**Rigidez del mercado laboral intraorganizacional**, en aquellos servicios civiles en los que se limita el acceso a la organización de profesionales con altos grados de preparación, cuando en sus normas de promoción hacia cargos mayores se privilegia a quienes ya forman parte de la organización.

**Costos de implementación**, su puesta en marcha implica la destrucción del sistema anterior y la instrumentación de esquemas de acceso, formación, promoción y evaluación.

**Distorsiones en la cadena de mando**, al propiciar que se concentre en un solo miembro de la organización todo el conocimiento sobre una función específica. Por ello, resulta fundamental una sistematización y documentación de procesos.

**Rigidez en el mercado laboral intraorganizacional**, un servicio civil que privilegie la antigüedad de sus miembros, en contraposición a su desempeño, puede convertirse en obstáculo para la rendición de cuentas de los miembros de la organización, generar inmovilidad y desincentivar el crecimiento al interior de la organización.

**Distanciamiento respecto a la ciudadanía**, los servicios de carrera sustraen a las burocracias del juego político, lo que puede generar aparatos burocráticos menos sensibles a las demandas ciudadanas y menos representativas de la sociedad.

FUENTE: Elaboración propia, con base en Moctezuma, Esteban y Roemer, Andrés, *Por un gobierno con resultados. El servicio civil de carrera: un sistema integral de profesionalización, evaluación y desempeño de los servidores públicos en México*, Academia Metropolitana, Centro de Estrategia y Desarrollo, Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Fondo de Cultura Económica, México, 1991. y Peters, Guy, *The Politization of the Civil Service in Comparative Perspective. A Quest for Control*, Routledge Studies in Governance and Public Policy, 2004.

## Diseño e implementación de servicios civiles meritocráticos

En el diseño e implementación de un servicio civil es indispensable tomar en consideración algunos elementos, entre los que destacan:

En primer lugar, si estos sistemas están basados en el mérito para ocupar los cargos públicos, debe tenerse especial cuidado en que la toma de decisiones fundamentales permanezca a cargo de los funcionarios facultados para ello.

En segundo lugar, el tamaño de la organización es relevante. Las organizaciones pequeñas generarán incentivos reducidos para la promoción de sus funcionarios, por lo que puede resultar conveniente implantar un servicio civil multiorganizacional, cuando el ámbito material de actuación es similar y el tamaño de cada organización específica ofrece incentivos relativamente reducidos.

En tercer lugar, la implantación de un sistema basado en el mérito, en sustitución de uno basado en lealtades implica una nueva distribución de ganadores al interior de la organización. Ello supone, necesariamente, un arreglo político que haga factible su implementación.

Por último, conviene tomar en consideración que no es posible potenciar todas las ventajas del modelo y minimizar todas sus desventajas. Algunas de las disyuntivas (*trade-offs*) a considerar son las siguientes:

*1. Promoción interna vs. promoción externa*  
*La implantación de normas de ascenso y escalafón en los servicios civiles generan incentivos para que los miembros de la organización busquen mejores resultados, pero necesariamente implica restringir el acceso a funcionarios externos.*

*2. Profesionalización vs. reducción de costos*  
*Dos componentes de los sistemas meritocráticos son la capacitación permanente de los miembros de la organización y la evaluación constante de su desempeño. Ambos elementos generan costos adicionales a la organización.*

*3. Seguridad laboral vs. ineficiencia*  
*Si bien los sistemas meritocráticos tienen mayor seguridad en el empleo, ello puede desincentivar la consecución de objetivos institucionales y el crecimiento personal.*

## Dos modelos de servicio civil

Aun cuando histórica y geográficamente pueden encontrarse múltiples formas en las que se ha organizado el trabajo en el sector público, pueden distinguirse claramente dos modelos de servicio civil (o tipos ideales, en su acepción weberiana): por una parte, los servicios civiles de carrera (*career-oriented systems*) y, por la otra, los servicios civiles de empleo (*position-based systems*).<sup>1</sup>

Ambos modelos se orientan a partir de los mismos valores (el mérito, la igualdad de oportunidades y la estabilidad laboral), pero varían en la forma en que pretenden materializarlos.<sup>2</sup>

### *Servicio civil de carrera*

Alemania, Francia, España y Japón son ejemplos de países que poseen un servicio civil de carrera. En ellos, los funcionarios públicos tienen derechos y responsabilidades que los diferencian de los trabajadores en el sector privado. Sus mecanismos de ingreso y promoción generan un "sistema cerrado", en el que sólo se puede ingresar a los niveles iniciales de la estructura organizacional, mientras que la ocupación de los niveles superiores está reservada, casi exclusivamente, a los integrantes del servicio civil.

El reclutamiento se basa en las credenciales del aspirante (en general, la obtención de algún grado académico) y en concursos públicos para acceder a una categoría o clase en la estructura.<sup>3</sup> Las promociones

<sup>1</sup> Al respecto, véase: Dussage, Mauricio, "¿Servicio civil de carrera o servicio civil de empleo?, Una breve discusión conceptual", en *Revista Servicio Profesional de Carrera*, núm. 3, 2005; OCDE, "Public Sector Modernisation: Modernising Public Employment", en *OECD Observer*, 2004, [www.oecd.org/publications/Pol\\_brief/](http://www.oecd.org/publications/Pol_brief/); y Vidmantas Adomonis, "Structural Elements of a Law on Civil Service: Trends and Fundamental Choices", presentación en el seminario "Building a Professional Civil Service in Kosovo", organizado por la OCDE, 26-27 junio de 2008.

<sup>2</sup> Banco Mundial, "Administrative and Civil Service Reform: Recruitment & Promotion", <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTADMINISTRATIVEANDCIVILSERVICEREFORM/0,,contentMDK:20134008~menuPK:1919259~pagePK:210058~piPK:210062~theSitePK:286367,00.html>

<sup>3</sup> Para el caso alemán, véase: Martínez Puón, Rafael, *Servicio Profesional de Carrera, ¿para qué?*, Porrúa, México, 2005, p. 69 y ss.



y ascensos, por su parte, están diseñados específicamente para que los funcionarios puedan desarrollar una carrera profesional predeterminada, con base en su desempeño y antigüedad. Los miembros del servicio civil gozan de una estabilidad laboral que difícilmente puede encontrarse en el sector privado, pues sus propias regulaciones establecen las causas, consideradas excepcionales, por las que pueda terminarse la relación laboral entre el servidor público y el Estado.<sup>4</sup>

Estas características tienden a fomentar el “espíritu de cuerpo” entre sus integrantes y lealtad hacia su organización, y les permite adquirir conocimientos detallados de la misma —pues los obliga a ascender paulatinamente de los niveles inferiores a los cargos directivos— lo que disminuye los costos de adaptación, que supondría la contratación de personas externas.

Sin embargo, este sistema puede generar, a su vez, una estructura reacia al cambio, pues tiende a favorecer la antigüedad en el puesto, y no permite el ingreso de nuevos funcionarios que pudieran aportar enfoques distintos o experiencias útiles en los niveles directivos.

Las regulaciones estrictas pueden generar incentivos perversos, que estimulan el conformismo, pues hacen más difícil reconocer debidamente a los funcionarios sobresalientes, pues éstos, como el resto de los funcionarios, deben seguir el escalafón previamente establecido.

### *Servicio civil de empleo*

Algunos de los países con un modelo de servicio civil de empleo son: Estados Unidos, Nueva Zelanda, Suecia, Suiza y, actualmente, el Reino Unido.<sup>5</sup> En ellos, los servidores públicos tienen derechos y obligaciones similares a los de los trabajadores del sector privado.<sup>6</sup> En este modelo, el ingreso se realiza a empleos o puestos específicos, y no a una categoría o cuerpo de funcionarios. En los procesos de reclutamiento se busca seleccionar a la persona idónea para cada puesto, es decir, aquella que posea los conocimientos y habilidades específicas para desempeñarlo.<sup>7</sup>

Además, a diferencia del servicio civil de carrera, en el que comúnmente el proceso de reclutamiento y selección se realiza centralmente, a partir de normas y procedimientos uniformes, en el servicio civil de empleo se tiende a otorgar más autonomía a los superiores jerárquicos para seleccionar a sus colaboradores.<sup>8</sup>

El ingreso al servicio público no se hace exclusivamente en los niveles inferiores del escalafón, sino que, para cada puesto que requiera ser ocupado, se realizan procesos abiertos en los que los empleados públicos compiten con candidatos externos. Ahí, la antigüedad no suele ser un factor determinante. Debido a lo anterior, las personas que ingresan al servicio civil no poseen un esquema definido de ascensos que les permita desarrollar una carrera profesional.<sup>9</sup> Su permanencia en el servicio público está en función únicamente del puesto que ocupan y de su desempeño en el mismo.<sup>10</sup>

Los sistemas de servicio civil de empleo son, en general, más fáciles de instrumentar que los servicios de carrera, pues no implican la creación de estructuras o instituciones para el ingreso, formación, promoción, prestaciones y esquemas de retiro de los servidores públicos. También, suelen permitir con más facilidad

<sup>4</sup> De acuerdo con Moctezuma y Roemer, en Francia “una vez que una persona ingresa al servicio, el servidor tiene permanencia garantizada de por vida”, *op. cit.*, p. 154.

<sup>5</sup> OCDE, *art. cit.*, p. 2.

<sup>6</sup> En Suiza, la *Loi sur le personnel de la Confédération*, aprobada en 2000, desapareció la figura de “servidor público” para establecer que la Confederación contratará a su personal bajo el mismo esquema del derecho civil. Véase: Hodges Aeberhard, Jane, “Comparative Study of Contents of Civil Service Statutes”, Department for Government and Labour Law and Administration document no. 5, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, p. 15.

<sup>7</sup> En los servicios civiles de empleo se privilegia la experiencia profesional y las competencias de los candidatos, más que sus antecedentes académicos. Banco Mundial *art. cit.*

<sup>8</sup> En Nueva Zelanda, “los empleados de los departamentos están sujetos a la administración del jefe ejecutivo del departamento, [quien] tiene el poder de representar a la Corona como empleador. Y, como empleador, es el responsable del reclutamiento, selección, despidos, sueldos y manejo del personal en general”. Moctezuma y Roemer, *op. cit.*, p. 146.

<sup>9</sup> En Suecia, “la promoción a un puesto superior dentro del propio organismo o en otro, supone volver a someterse a un nuevo proceso de selección en competencia con los demás candidatos que lo soliciten, tanto del sector público como del privado”. Martínez Puón, *op. cit.*, p. 126.

<sup>10</sup> Ello no implica que los empleados públicos puedan ser removidos libremente por sus superiores jerárquicos, pues en los servicios civiles de empleo, como en los de carrera, el criterio central para la contratación y la permanencia es el mérito.

la adopción de nuevas ideas, pues se enriquecen permanentemente del ingreso de profesionales con diversos conocimientos, experiencias y competencias. Al mismo tiempo, favorecen la especialización, al contratar a las personas idóneas para cada puesto.

El servicio civil de empleo permite estimular mejor el desempeño de los empleados públicos, al transmitir “la idea de que la evaluación de los méritos personales, y no la consideración de la antigüedad dentro del servicio civil, es el criterio fundamental que rige los ascensos”.<sup>11</sup> Sin embargo, este modelo puede dificultar la consolidación de una identidad compartida, debido a una rotación mayor en el personal. Puede generar, también, desánimo entre los empleados públicos, quienes no tienen perspectivas claras sobre su potencial carrera en la organización. Por otro lado, la incorporación de nuevas personas, sin experiencia previa en el sector público, puede generar costos asociados a la adaptación y el aprendizaje, en detrimento de su desempeño y rendimiento.

## II. El servicio civil mexicano en el Poder Judicial de la Federación

### Valores predominantes en los sistemas de carrera judicial

Como se señaló anteriormente, el diseño adecuado de un servicio profesional dependerá de las características de cada organización y de su entorno. De ahí la importancia de revisar brevemente las especificidades de la función jurisdiccional.

A la jurisdicción le corresponde resolver —de manera imperativa— las controversias jurídicas que surjan entre dos propuestas encontradas. Más aún, en los estados constitucionales, a la jurisdicción le corresponde la tutela de los ordenamientos y el control de las normas.<sup>12</sup>

Por este motivo, es indispensable asegurar que los juzgadores puedan actuar con independencia, sometidos tan sólo a la ley. La noción de independencia supone necesariamente, proteger a magistrados y jueces de influencias indebidas que pongan en riesgo su autonomía.<sup>13</sup>

Prácticamente todos los diseños de organizaciones jurisdiccionales en el mundo privilegian este principio,<sup>14</sup> de manera que se han generado mecanismos para asegurar que los órganos jurisdiccionales no estén sometidos a injerencias de otros poderes del Estado, de otros factores reales de poder e, inclusive, de los órganos superiores jurisdiccionales, sin perjuicio de la facultad de estos últimos de revisar las decisiones jurisdiccionales en función de recursos legalmente establecidos.

Resulta pertinente, en ese sentido, que los sistemas de gestión de recursos humanos al interior de las organizaciones judiciales adop-

<sup>11</sup> Dussauge, art. cit., p. 12.

<sup>12</sup> A este respecto, ver Cossío, Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, UNAM, México, 1996.

<sup>13</sup> Ansolabehere, Karina, *La política desde la justicia. Cortes supremas, gobierno y democracia en Argentina y México*, México, 2007, pp. 22-24.

<sup>14</sup> Al respecto, ver el Estatuto del Juez Iberoamericano, aprobado y promulgado en la VI Cumbre Iberoamericana de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, Santa Cruz de Tenerife, Canarias, España, mayo de 2001.

ten modelos meritocráticos. De esta forma, quienes tienen a su cargo la función jurisdiccional cuentan con las garantías de que sus aspiraciones y permanencia en el cargo no dependen de intereses políticos u otros factores externos, sino únicamente de su desempeño y cualidades.

Si bien la independencia es el valor que ha guiado el diseño de sistemas de gestión de recursos humanos judiciales, en las últimas décadas ha cobrado carta de naturalización el valor de la profesionalización en los diseños de estos sistemas en el mundo.

El reconocimiento de la necesidad de un servicio civil permanente, protegido y especializado que permita contar con jueces capaces, honestos, socialmente confiables, así como con procedimientos ágiles para solucionar las controversias, es sin duda una prioridad en todo Estado democrático.<sup>15</sup>

## La carrera judicial en el Poder Judicial de la Federación

En México, el servicio profesional judicial surge propiamente en 1994<sup>16</sup> y se fundamenta en los artículos 97, párrafo cuarto, y 100, párrafo séptimo, de la Constitución, en el título séptimo de la LOPJF y en diversos Acuerdos Generales del Consejo de la Judicatura Federal. A partir de ello, se ha construido un verdadero sistema de pautas para el ingreso, promoción y permanencia de los funcionarios del Poder Judicial de la Federación (PJF), basado en los principios de ex-

celencia, profesionalismo, objetividad, imparcialidad, independencia y antigüedad.<sup>17</sup>

El modelo adoptado en el PJF abarca a todos los que tienen a su cargo la función jurisdiccional, es decir, tanto jueces como funcionarios auxiliares. De ahí la preferencia por un modelo meritocrático, a efecto de romper de tajo con los defectos del sistema de patronazgo que había prevalecido anteriormente: ocupación de plazas por quienes no cumplían el perfil, permanencia de corto plazo en los puestos y dificultades para construir y preservar la memoria institucional.

Por otra parte, el servicio civil que se implantó en el PJF se hace cargo de las especificidades de las organizaciones jurisdiccionales. En primer lugar, el eje que lo articula es la necesidad de garantizar la independencia de quienes tienen a su cargo la jurisdicción respecto de los organismos del Estado, el poder político y el poder económico. Además, genera mecanismos de promoción basados en la consecución de objetivos institucionales y propicia el desarrollo profesional de los integrantes del servicio civil de carrera judicial.

Al ser un modelo de servicio civil de carrera, como el que se explicó en el apartado anterior, se constituyó en un “sistema cerrado” que genera un mercado interno de trabajo con tres características básicas: Primero, que a efecto de garantizar la independencia de quienes tienen a su cargo las labores jurisdiccionales, sus ingresos sean competitivos respecto a puestos equivalentes en la Administración Pública Federal o en el sector privado. Segundo, que, hasta la reforma de 2008 a la LOPJF, el sistema incorporaba a dos de los tres órganos del PJF —la SCJN y el Consejo de la Judicatura Federal—, sin vasos comunicantes con el Tribunal Electoral u otros organismos jurisdiccionales locales. Tercero, el sistema incluía pautas para el ingreso, promoción, adscripción, ratificación, promoción y permanencia del personal; además de estímulos y sanciones.

Si bien el sistema profesional del PJF puede ubicarse como un servicio civil de carrera, posee también algunos elementos que lo asemejan a los servicios civiles de empleo. Así, aun cuando las normas de acceso a casi todos los puestos superiores privilegian a quienes ya forman parte del sistema, en la ocupación

<sup>15</sup> Al respecto, es importante señalar los Principios Básicos Relativos a la Independencia de la Judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 del 29 de noviembre de 1985 y 40/146 del 13 de diciembre de 1985.

<sup>16</sup> Una interesante discusión sobre los antecedentes al sistema meritocráticos puede encontrarse en Cossío, Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, UNAM, México, 1996.

<sup>17</sup> Al respecto, véase la definición de estos principios en el dictamen relativo a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, aprobado por el Senado el 19 de mayo de 1995.

de ciertas plazas se realizan concursos abiertos, en los que participan candidatos externos, y el ganador es aquel que posee las habilidades y conocimientos requeridos para el puesto específico.

## Componentes del sistema

### *Órgano responsable*

Para garantizar su carácter meritocrático, el sistema de carrera judicial en México disocia la línea de mando del proceso de selección y promoción de personal. De ahí que sea el Consejo de la Judicatura Federal el órgano encargado de la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder en su conjunto, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral. A este órgano se le encomienda la designación, adscripción, ratificación y remoción de magistrados y jueces de distritos, así como la expedición de la normatividad que rige la carrera judicial.

### *Categorías*

El servicio civil en el Poder Judicial incluye a buena parte de quienes participan en la labor jurisdiccional, pero su diseño se hace cargo del principal reto que encuentran los sistemas meritocráticos en el poder público: que la toma de decisiones mantenga la legitimidad que hubiera encontrado en otros tipos de sistema. Por ello, los cargos más altos en los órganos del PJF (ministros de la Suprema Corte, magistrados del Tribunal Electoral y consejeros de la Judicatura) quedan excluidos del sistema de carrera y su designación se mantiene en los órganos del Estado, y privilegian así su legitimidad política.

Ahora bien, el sistema sí incluye a magistrados de circuito y jueces, además de diversas categorías en los tres órganos del Poder entre las que se encuentran secretarios generales de acuerdos de la SCJN y del Tribunal Electoral, hasta llegar a secretarios de tribunal de circuito, secretarios de estudio y cuenta de las salas regionales del Tribunal Electoral, secretarios de juzgado de distrito y actuarios del PJF.<sup>18</sup>

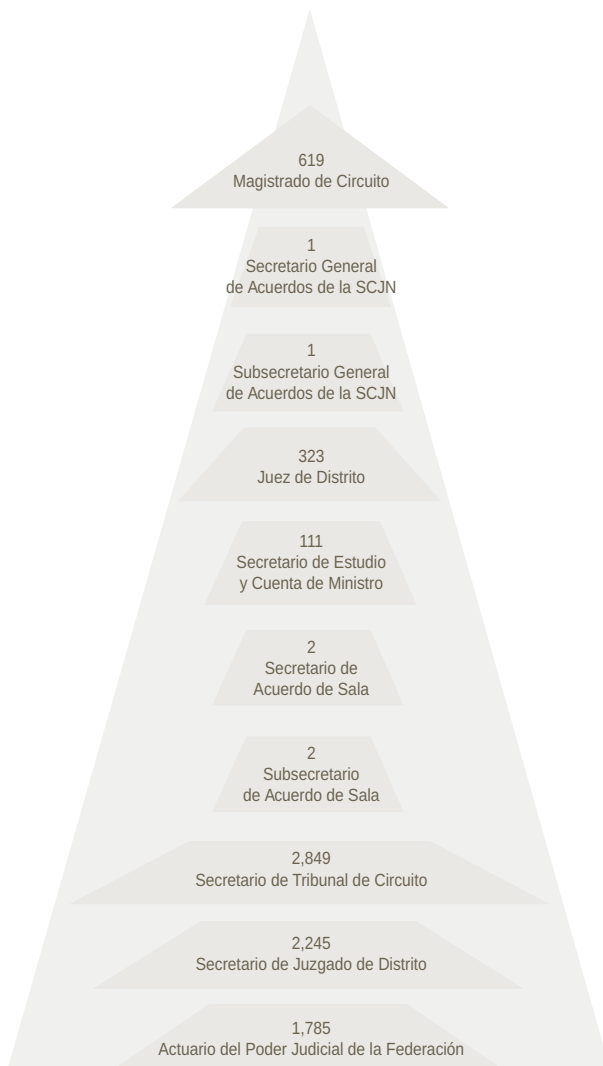
### *Ingreso*

Para el ingreso, el sistema es flexible entre las opciones abierta y cerrada. Por ejemplo, para las categorías de Magistrado de Circuito y Juez de Distrito, el Consejo de la Judicatura Federal puede optar entre la realización de un concurso de oposición interno y uno de oposición libre (abierto para el mercado laboral externo al PJF).<sup>19</sup>

<sup>18</sup> A partir de la reforma de 2008 a la LOPJF al artículo 110 se le adicionaron categorías del Tribunal Electoral.

<sup>19</sup> Artículo 112 de la LOPJF. Cabe señalar que el Consejo de la Judicatura Federal ha optado predominantemente por concursos internos (16), frente a un reducido número (3) de concursos libres (abiertos al mercado laboral externo).

ESQUEMA 1. Pirámide organizacional de la SCJN y el CJF



Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral.

En tanto se trata de un sistema meritocrático tendiente a garantizar el que accedan a las plazas los candidatos más aptos, los concursos de oposición incluyen pruebas de conocimientos teóricos y prácticos,<sup>20</sup> así como la realización de un examen oral y público por parte de un jurado calificado. Debe destacarse el carácter público de las pruebas, con lo que se garantiza la objetividad e imparcialidad de las evaluaciones.

Como se señaló anteriormente, en los diseños de sistemas civiles meritocráticos se encuentran disyuntivas entre diversas variables, como por ejemplo pri-

vilegiar la antigüedad en el sistema para incentivar el mercado laboral interno, o bien dar prioridad a las competencias profesionales para dar preponderancia a la idoneidad para el cargo.<sup>21</sup>

### Promoción

Un eje central de los sistemas civiles de carrera está dado por los mecanismos de promoción. En torno a éstos se articulan las posibilidades de funcionamiento de un mercado laboral interno, pues es ahí donde se pautan las posibilidades de desarrollo de quienes forman parte del sistema, en contraste con las opciones que presenta el mercado laboral externo. En el caso particular, es claro que el diseño favorece la creación del mercado interno, pues para los puestos de mayor perfil en el PJJ se privilegia a los funcionarios con mayores méritos al interior del sistema, con lo que se asemeja más al modelo de carrera revisado anteriormente.

En lo general, el sistema requiere que los aspirantes a un puesto ocupen o hayan ocupado categorías inferiores dentro del sistema. Ello genera mecanismos de ascenso para los funcionarios, con lo que se constituye la carrera interna.

Así, por ejemplo, para participar en un concurso interno para magistrado de circuito se requiere haber sido previamente juez de distrito o magistrado de Sala Regional del Tribunal Electoral.

### Capacitación y formación

De manera genérica, los sistemas meritocráticos asignan un papel preponderante a la capacitación interna

<sup>20</sup> Por ejemplo, los concursos de oposición interna para Magistrados y Jueces incluyen la resolución por escrito de un cuestionario sobre conocimientos generales de las diversas ramas del derecho y la presentación de un examen práctico en que los aspirantes resuelven casos mediante la proyección de sentencias.

<sup>21</sup> Al respecto, ver los acuerdos generales del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que establecen lineamientos generales para los concursos para la designación de Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.

de sus miembros. Ello es particularmente relevante en los sistemas de carrera pues, al privilegiar al mercado laboral interno, el sistema asume la responsabilidad de formar a sus funcionarios para cumplir con el perfil requerido para los puestos superiores en el escalafón.

El Instituto de la Judicatura Federal<sup>22</sup> es el órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal en materia de investigación, formación, capacitación y actualización de los miembros del PJF y de quienes aspiren a pertenecer a éste. Entre sus tareas están la impartición de especialidades judiciales, diplomados, cursos de preparación para los exámenes relativos a las distintas categorías que componen la carrera judicial, la investigación, la difusión académica, así como la elaboración, aplicación y calificación de los exámenes y concursos de oposición.

### *Evaluación, ratificación y permanencia*

Una decisión importante que tomó el legislador al diseñar el sistema de carrera judicial en México fue generar un sistema de evaluación periódica y ligarlo a la ratificación y permanencia de los juzgadores. A los seis años de designado un Magistrado o Juez, éste —conforme dispone la Constitución y el artículo 121 de la LOPJF— deberá ser evaluado y, en su caso, ratificado. La evaluación implica una revisión integral de su trayectoria en el servicio civil de carrera y no exclusivamente de su papel como juzgador. Con ello se afronta uno de los principales riesgos de los servicios

civiles de carrera: el anquilosamiento. El órgano evaluador estará en posibilidad de determinar si aquellos méritos del sujeto al momento de su designación como juzgador se mantienen vigentes seis años después de ejercer el encargo.

Sin embargo, para proteger el principio de independencia propio de las organizaciones jurisdiccionales, el funcionario que haya sido ratificado no puede ser removido de su cargo de manera discrecional.

Para su remoción es necesario que se actualicen supuestos considerados en la ley. Respecto a este punto, Cossío<sup>23</sup> señala que la LOPJF reproduce el equívoco de ordenamientos anteriores, pues no establece lo que habrá de suceder con el funcionario no ratificado.

### **Estímulos**

Uno de los riesgos de los sistemas de carrera es que el principio de permanencia en los puestos de trabajo se traduzca en una baja oferta de puestos en el mercado laboral interno y, por tanto, en reducidas posibilidades de ascender en el escalafón. El diseño del servicio civil de carrera en el PFJ busca mitigar esta limitación que puede producir desmotivación entre el personal, con la incorporación de otros incentivos laborales, como es la entrega de estímulos económicos a los integrantes del servicio, en función de los valores que privilegia la carrera judicial, a saber: el desempeño en el puesto, los cursos de formación y capacitación atendidos, la antigüedad en el servicio, el arraigo y los méritos académicos.

---

<sup>22</sup> A este respecto, habría que señalar que el Tribunal Electoral también cuenta con un órgano especializado, el Centro de Capacitación Judicial Electoral, que realiza actividades académicas y de formación especializadas en el ámbito de la justicia electoral.

<sup>23</sup> Cossío Díaz, José Ramón, *Jurisdicción Federal y Carrera Judicial en México*, México, 1996.

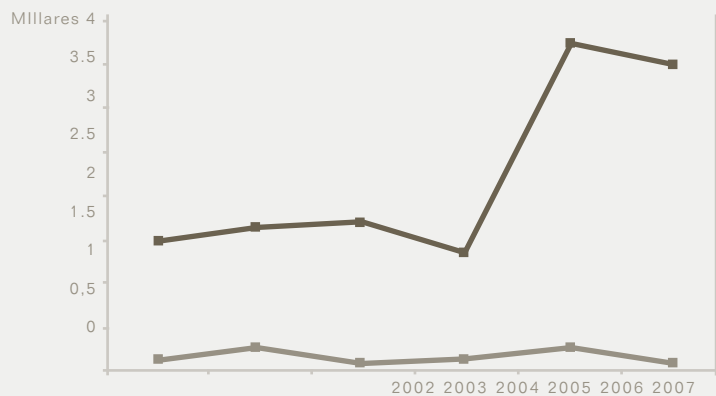
### III. La inserción del Tribunal Electoral a la carrera judicial

La evolución de la estructura organizacional jurisdiccional del Tribunal Electoral se ha mantenido relativamente estable desde la aparición del Tribunal de lo Contencioso Electoral hasta la aprobación de las reformas de 2007-2008.

Hasta ahora, la relación del Tribunal Electoral con su personal jurisdiccional ha respondido al régimen de “confianza” establecido por la ley,<sup>24</sup> por lo que éste es reclutado por los responsables de cada área a partir de los requisitos legales y de las normas administrativas. La permanencia, promoción y terminación de la relación laboral de este personal responde a este régimen.

La estructura jurisdiccional permanente a nivel central se ha incrementado paulatinamente conforme se ha aumentado la carga jurisdiccional del Tribunal Electoral. A ese personal jurisdiccional se le añadía, cada tres años, personal temporal que ayudaba, durante los periodos de más carga de trabajo, a la Sala Superior y asistía en las tareas jurisdiccionales de las Salas Regionales que —hasta antes de la reforma— únicamente resolvían medios de impugnación durante los procesos electorales federales.

**Gráfica 1. Asuntos recibidos y personal jurisdiccional del TEPJF de 2002 a 2007 (incluye Sala Superior y salas regionales)**



Fuente: Coordinación de Jurisprudencia y Estadística Judicial y de Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral

Tres factores podrían explicar la falta de un servicio de carrera en el Tribunal Electoral hasta antes de la última reforma. Primero, el número potencial de miembros del servicio era —y sigue siendo— pequeño, lo que hace difícil generar los incentivos necesarios para el adecuado desarrollo de sus integrantes. Adicionalmente, las categorías en que se podían

<sup>24</sup> Art. 240 de la LOPJF.



desempeñar son pocas, lo que dificulta la creación de un mercado laboral interno. Por último, el sistema meritocrático debe conciliar las necesidades de los magistrados de Sala Superior de contar con personal de su entera confianza en sus ponencias.

TABLA 1

SALA SUPERIOR	PLAZAS
Secretario General de Acuerdos	1
Subsecretario General de Acuerdos de Sala Superior	1
Secretario de Estudios y Cuenta	63
Titular de Archivo	1
Titular de Oficialía de Partes	1
Secretario de Estudio y Cuenta Adjunto	14
Secretario Auxiliar	35
Actuario	9
Total	125

Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral

## Antecedentes de un servicio profesional meritocrático

No obstante la falta de un servicio profesional meritocrático "oficial" en el Tribunal Electoral, existen tres antecedentes en los que el Tribunal ha apuntado hacia esa dirección.

Primero, en materia de formación, el Tribunal Electoral posee un sistema permanente de capacitación continua que ha permitido la mejor capacitación y actualización de sus cuadros jurisdiccionales. Éste es, sin duda, el aspecto más acabado de los elementos necesarios para el establecimiento de un servicio civil.

Segundo, en el caso del ingreso de personal jurisdiccional temporal para procesos electorales federales (1993-1994 y 2005-2006) se llevó a cabo un ejercicio de reclutamiento a partir de cursos inductivos, evaluaciones y entrevistas para la contratación de personal jurisdiccional.

Tercero,<sup>25</sup> ante la instalación permanente de las Salas Regionales, como resultado de las reformas 2007-2008, el Tribunal Electoral se vio en la necesidad de llevar a cabo un proceso de reclutamiento y selección de personal jurisdiccional para dichas Salas que, a diferencia de experiencias previas, sería de carácter permanente. El proceso incluía 110 plazas y 4 categorías (Secretario General, Secretario de Estudio y Cuenta, Secretario Auxiliar y Actuario).

A tal efecto, con la concurrencia de la Sala Superior y de la Comisión de Administración del Tribunal Electoral, se aprobó un mecanismo abierto y objetivo de selección y reclutamiento de los funcionarios jurisdiccionales de Salas Regionales,<sup>26</sup> que incluyó una convocatoria con amplia difusión, la aplicación de un examen teórico y uno práctico por categoría, así como una evaluación curricular.

Conforme a la convocatoria, se publicó una lista de candidatos aptos para los distintos puestos que fueron sujetos a entrevista por parte de los magistrados regionales. De estos candidatos, los magistrados aprobaron a los funcionarios adscritos a sus ponencias, así como a los funcionarios adscritos a las secretarías generales. Con ello, el Tribunal Electoral dio el primer paso para el establecimiento de un servicio civil meritocrático al interior de sus salas regionales.

## Elementos para el diseño de un servicio profesional para el Tribunal Electoral

Tomando en cuenta las bondades de los sistemas de carrera abordados y el modelo imperante en el Tribunal Electoral desde sus inicios, se propone la pertinencia de establecer formalmente un servicio civil a su interior. Como se ha señalado, el modelo deberá basarse en los sistemas para los órganos de administración de justicia y debe satisfacer al menos los siguientes requisitos: incrementar la eficiencia de la labor jurisdic-

<sup>25</sup> Las reformas a la LOPJF y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral de 2008 reconstruyeron el carácter permanente de las Salas Regionales y asignaron a éstas competencias para resolver asuntos locales e intrapartidistas, entre otros.

<sup>26</sup> Acuerdo 151/S6 (18-VI-2006) de la Comisión de Administración por el que se aprobaron los lineamientos para el proceso de selección y capacitación del personal jurisdiccional de las salas regionales.

cional; atender los principios rectores constitucionales; hacerse cargo de las particularidades del Tribunal Electoral, y ser, en la medida de lo posible, compatible con la carrera judicial. Los elementos que podrían tomarse en cuenta para cumplir con estos requisitos incluyen:

### Servicio profesional como subsistema de la carrera judicial

Como cualquier otro sistema, la carrera judicial responde a las necesidades del PJF dada su evolución y particularidades. Así, existen dos elementos que, apartados de los modelos puros, conviven entre sí. Se trata, como se ha señalado, de la existencia de categorías de miembros de "carrera" que conviven con un régimen de personal de "confianza" de algunos de éstos.

La adscripción del Tribunal Electoral al PJF en 1996 no incluyó la inserción de su personal a la carrera judicial. Posteriormente, la reforma de 2008 reconoció el derecho de cuatro categorías de servidores públicos del Tribunal dentro de la carrera judicial. No obstante, el legislador determinó mantener la facultad del Tribunal Electoral para designar de forma autónoma a sus servidores públicos. Es decir, por una parte se mantuvo la facultad del Tribunal Electoral para establecer un sistema de carrera propio para su personal y, por la otra, se reconoció a servidores de carrera adscritos al Tribunal Electoral y su derecho a acceder a los demás puestos de la carrera judicial conforme a las bases dictadas por el Consejo de la Judicatura.

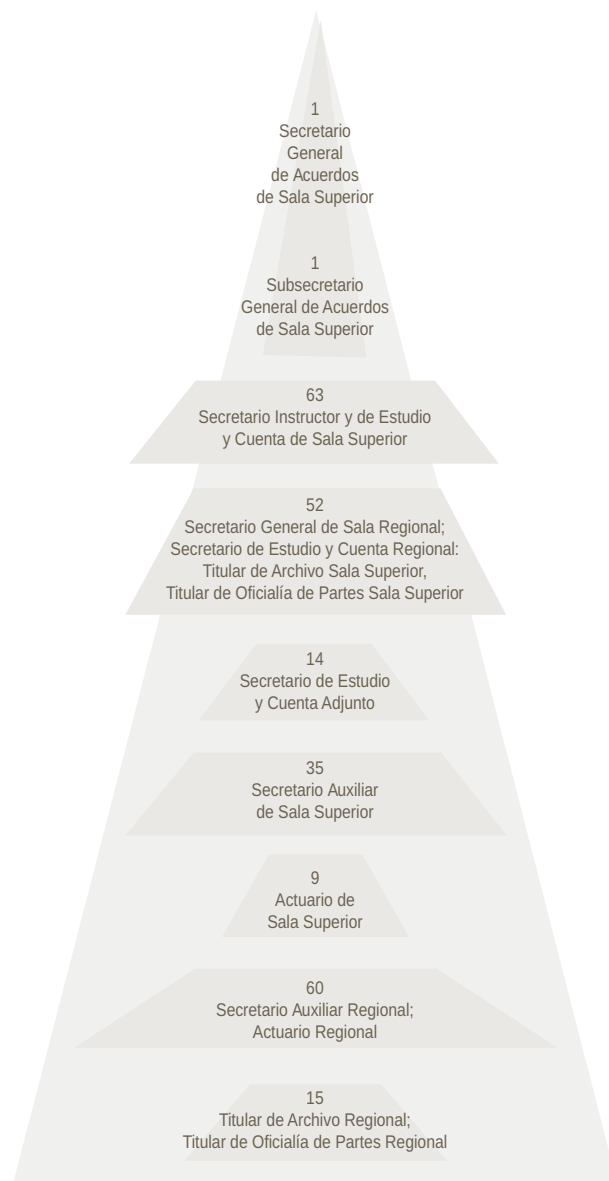
Frente a este marco legal, parecería recomendable adoptar un sistema que aproveche los elementos compartidos entre los distintos órganos del poder judicial. Así, el servicio profesional del Tribunal Electoral se constituiría en un subsistema de la carrera judicial que estableciera criterios objetivos para el ingreso de funcionarios a las categorías reconocidas por la ley para funcionarios de este órgano especializado.

Adicionalmente, este esquema permitiría tanto el crecimiento de funcionarios del Tribunal Electoral frente a las inevitables restricciones a la promoción interna (por el número reducido de plazas), como que el Tribunal Electoral se alimente de cuadros de otros órganos del Poder Judicial para cubrir categorías internas.

### Delimitación del universo del subsistema

La permanencia de las Salas Regionales duplicó el número de funcionarios potenciales para un servicio civil jurisdiccional en el Tribunal Electoral. Sin embargo, como se puede apreciar en el esquema 2, la pirámide organizacional no responde a un modelo típico de carrera, pues algunas categorías superiores requieren más personal que el que se ubica en las categorías inferiores.

ESQUEMA 2. Pirámide organizacional jurisdiccional del TEPJF



Fuente: Secretaría Administrativa, Tribunal Electoral.

## Ingreso

En concordancia con la carrera judicial, sería positivo mantener un sistema flexible para el ingreso a las distintas categorías bajo un diseño meritocrático. Las categorías inferiores podrían tender hacia opciones cerradas, mientras que en las medias y superiores, como los casos de los Secretarios de Estudio y Cuenta de las Salas Superior y Regionales y la Secretaría General de Acuerdos, se podría tender hacia sistemas abiertos (que permitan la participación de candidatos externos) que, al mismo tiempo, privilegien la flexibilidad para que los magistrados seleccionen al personal de sus ponencias, basados tanto en el mérito como en la confianza. Es en estos casos en donde será particularmente relevante encontrar un balance entre los valores tutelados por el servicio profesional y por el régimen de confianza.

## Promoción

La magnitud del servicio y las categorías que contiene son determinantes para la definición de los espacios de promoción de sus integrantes. En ese sentido, resulta necesario establecer mecanismos que privilegien la promoción de los miembros del mercado interno. Sin embargo, en el caso del subsistema electoral las oportunidades de promoción serán inevitablemente insuficientes para generar los estímulos necesarios a sus integrantes, por lo que sería indispensable establecer vasos comunicantes con los otros órganos del PJJ para ampliar la oferta en el mercado laboral interno, en su conjunto.

En la medida en que quienes ocupen cargos en cualquiera de los órganos del PJJ puedan concursar para acceder a los puestos superiores de otros o del mismo órgano jurisdiccional, la conexión multiorganizacional del sistema civil se ampliará. Por ejemplo, la LOPJJ requiere que dos terceras partes de los secretarios de Estudio y Cuenta de los ministros de la SJCJN hayan sido previamente secretarios de Tribunal de Circuito, de Estudio y Cuenta de Juzgado de Distrito o —a partir de la reforma— de las salas regionales del Tribunal Electoral.<sup>27</sup>

## Formación

En este rubro existe un alto potencial de sinergias entre los distintos órganos del PJJ. Al ampliarse las categorías de la carrera judicial, es recomendable que los integrantes del sistema cuenten con una formación que, atendiendo a las especificidades de cada órgano, incluya materias comunes de todas las especialidades de la carrera judicial. Con ello se permitiría ampliar la oferta vocacional en el mercado interno y perfilar la especialización de sus integrantes.

---

<sup>27</sup> LOPJJ, artículo 115.

En el caso del subsistema electoral, la formación para sus integrantes tendría un doble propósito. En primer lugar, incrementar la eficiencia de la tarea jurisdiccional mediante la capacitación especializada. En segundo lugar, permitiría a los integrantes de las distintas categorías acreditar cursos que les serán reconocidos en los concursos de promoción del conjunto del PJF.

El sistema de formación podría incluir dos modalidades: La obligatoria, que constituiría un requisito de permanencia en el servicio profesional, y la especializada que, adicionalmente a los cursos relacionados con la justicia electoral, podría incluir cursos impartidos por el Instituto de la Judicatura.

## Evaluación

Un elemento crucial de los servicios civiles de carrera, estrechamente ligado a la formación continua y los esquemas de promoción y ascenso, es el de la evaluación periódica del personal. Con ella, se busca, primero, acompañar y dar seguimiento al plan de desarrollo profesional de cada servidor público; segundo, identificar y estimular a los funcionarios que tienen un desempeño sobresaliente, y por último, adoptar medidas correctivas para aquellos funcionarios cuyo desempeño no cumple con las expectativas de la institución.

En el Tribunal Electoral el primer paso en esta dirección podría ser la adopción de un esquema obligatorio de formación y capacitación continua diseñado para cada una de las categorías del servicio profesional de carrera, aprovechando la riqueza de cursos que ofrece su Centro de Capacitación Judicial Electoral y los otros órganos del PJF. Así, se pretendería garantizar que los servidores públicos cuenten con conocimientos especializados para avanzar en su desarrollo profesional y, al mismo tiempo, evaluar —en cierta medida— su motivación y compromiso institucional.

En una segunda etapa, podría pensarse en el diseño de mecanismos de evaluación integrales, que den cuenta tanto de la formación continua del personal como de su desempeño profesional.

## Magistrados regionales

En general, los estudios de los sistemas civiles para órganos de administración de justicia se enfocan en los juzgadores como los elementos centrales del modelo. La carrera judicial, sin embargo, no incluye a los magistrados regionales, quienes cuentan con responsabilidades similares a otros juzgadores del PJF. En efecto, el método utilizado para su designación y la temporalidad de su mandato los insertan en un modelo diferente al del servicio civil de carrera, si bien se establecen requisitos meritocráticos que garantizan conocimiento y experiencia en la materia.

Lo anterior es producto del sistema electoral en donde, dada la naturaleza de la materia de su actuación, se privilegia un consenso judicial y político para su designación por encima de un sistema de carrera, que permita el ascenso a dicha categoría. Como se desprende del sistema actual, los magistrados regionales deben, en primer lugar, generar consenso entre los ministros de la SCJN luego de un proceso de selección.<sup>28</sup>

En segundo lugar, deben contar con el aval de los partidos políticos a través del voto calificado de los miembros del Senado de la República. Atendiendo a este método de designación, es natural que los magistrados sean designados por un periodo fijo de nueve años sin posibilidad de reelección.

Como se ha señalado en el apartado II, el principio de la independencia de los juzgadores es central para su desempeño y para el sistema en general. A partir de la base de que uno de los pilares para garantizar dicha independencia en cualquiera de los modelos de carrera judicial radica en la permanencia en el cargo, se presenta como un dilema el hecho de contar con juzgadores con términos finitos. En consecuencia, parecería positiva la adopción de un mecanismo que permita equilibrar el necesario proceso político de nombramiento y el fortalecimiento de la independencia de los magistrados de Sala Regional.

El legislador se hizo cargo de esta situación en la reforma a la LOPJF de agosto pasado. En efecto, la reforma a la LOPJF reconoció a los magistrados de Sala Regional la posibilidad de transitar a dicha carrera. Si bien no se reconoció la posibilidad de efectuar un movimiento horizontal en automático, se estableció que para los concursos internos de magistrado de circuito únicamente serán elegibles jueces de distrito y los propios magistrados regionales. Lo anterior permite, en principio, revertir la falta de permanencia que opera para el resto de los juzgadores que forman parte de la carrera judicial.

A fin de hacer posible la adecuada transición de los magistrados de Sala Regional a la carrera judicial, se deben tomar en cuenta al menos tres aspectos: la formación, la temporalidad y la sustitución. Es necesario que los magistrados regionales puedan acceder a una formación especializada

---

<sup>28</sup> Cabe resaltar el proceso de selección culminado el pasado agosto de 2008 para elegir tres ternas para magistrados de Sala Regional del TE. En esta ocasión, la SCJN llevó a cabo un concurso que incluyó un examen teórico, uno práctico, una comparecencia y una evaluación curricular. Adicionalmente, el concurso fue transparente y con el mayor grado de objetividad en la historia de este tipo de procesos.

adicional durante su mandato, a fin de poder asegurar que su transición a la carrera judicial sea fluida. Lo anterior permitirá que accedan en las mejores condiciones a los procesos de selección del Consejo de la Judicatura,<sup>29</sup> específicamente respecto a las etapas de oposición y formación.

Respecto a la temporalidad, se debe tomar en cuenta si los magistrados regionales deberán contar con cierta experiencia en el cargo para acceder al concurso interno para ocupar la plaza de magistrado de circuito. En la actualidad, se requiere que los jueces de distrito hayan cumplido con por lo menos la mitad de su periodo de designación para poder acceder al concurso interno para magistrado de circuito, es decir, tres años de antigüedad en el cargo.<sup>30</sup>

En ese sentido, la regulación para que los magistrados de Sala Regional accedan a los concursos internos y, de ser vencedores, ocupen plazas de juzgadores en la carrera judicial debería tomar en cuenta el establecimiento de una antigüedad mínima para que dichos magistrados accedan al concurso interno.

Por último, parece necesario lograr un balance entre el derecho de los magistrados a transitar a la carrera judicial y la estabilidad del sistema jurisdiccional en materia electoral. El tema no es menor, dado el complejo proceso para cubrir las vacantes de magistrado de Sala Regional. A diferencia de lo que ocurre para la sustitución de otros juzgadores, el proceso para cubrir vacantes para magistrados del Tribunal Electoral supone que el sustituto ocupará el cargo únicamente para concluir el mandato original del magistrado faltante. Este hecho resulta más relevante si la vacante se produce hacia el final del mandato original. Además, como ya se ha señalado, el mecanismo para la designación requiere la actuación de la Suprema Corte y del Senado.

Una posible salida podría consistir en que, de resultar vencedor en un concurso interno para juzgador de la carrera judicial, el magistrado regional podría aplazar su nueva adscripción a la conclusión de su mandato en un periodo razonable.

---

<sup>29</sup> Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta la carrera judicial y las condiciones de los funcionarios judiciales, en particular en los arts. 33 y ss.

<sup>30</sup> Regulado en el artículo 2 del acuerdo general 30/2008 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reglamenta el Capítulo I del Título Séptimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos generales para la celebración de concursos internos de oposición para la designación de Magistrados de Circuito.

SECCIÓN

VII

▪ **UNA AGENDA ABIERTA** ▪



**LA JUSTICIA PENAL  
COMO INSTRUMENTO DE  
FORTALECIMIENTO  
DE LA INSTITUCIONALIDAD  
ELECTORAL**

**23**

## Introducción

El sistema electoral del país ha transitado en las dos últimas décadas por numerosas reformas que buscan establecer instituciones y normas que respondan a la demanda social y a las condiciones de la contienda política. Ello ha permitido crear órganos especializados de vanguardia, por medio de los cuales se dieron los primeros pasos para la transición política. Entre las instituciones señaladas se encuentra la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), cuya función primordial es procurar justicia penal electoral y prevenir la comisión de delitos electorales. El presente artículo tiene como objetivo describir las funciones, atribuciones, competencias y retos que enfrenta la Fiscalía en el entorno electoral nacional.

De las tres instituciones electorales del país, la FEPADE es la más joven (1994), sin embargo, su creación está íntimamente ligada a las reformas estructurales que se realizaron a principios de la década de los noventa. Si bien es cierto, que el Instituto Federal Electoral (IFE) y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) son producto de esa reforma, con antelación ya existían entidades que organizaban los procesos electorales y que impartían justicia electoral,<sup>1</sup> sin embargo, carecían por completo de una legitimidad de origen y de ejercicio, propio de los sistemas electorales a los que Nohlen calificó como semicompetitivas.<sup>2</sup> Antes de 1990 ya estaban tipificados los delitos electorales en el Código Electoral; sin embargo, no eran del conocimiento público y las autoridades facultadas para conocer de ellos, eran los agentes del Ministerio Público Federal, los cuales carecían de la especialización en la materia y no tenían alguna atribución especial que les permitiera denotar la neutralidad en su desempeño.

El propósito de la reforma de los noventa, fue la institucionalidad electoral o como también se llamó “la reforma definitiva”. Esto es, establecer condiciones para que los procesos electorales se desarrollaran bajo cánones de legalidad, equidad, transparencia y legitimidad. Para ello era muy importante dotar a las instituciones electorales de la mayor independencia y autonomía que el marco constitucional lo permitiera y al mismo

### Arely Gómez González

---

Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac. Cuenta con la Especialidad en Derecho Fiscal por la Universidad Panamericana. Tomó el curso de Liderazgo en la John F. Kennedy School of Government, Harvard University y CEOs' Management Program en la Kellogg School of Management, Chicago, Illinois.

Autora del libro *El Régimen Laboral de los Trabajadores Bancarios* (México, Porrúa, 1977). Actualmente es la titular de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

---

<sup>1</sup> La historia del país transitó desde el siglo XIX por diversas instituciones electorales. A mediados del siglo pasado se constituyó la Comisión Federal Electoral (1954), órgano que dependía orgánicamente del ejecutivo federal. En ese mismo tenor existieron los tribunales electorales, como el Tribunal de lo Contencioso Electoral.

<sup>2</sup> Nohlen, Dieter, *Sistemas electorales y partidos políticos*, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, pp. 17 y 18.

tiempo configurar un nuevo esquema normativo que garantizara la equidad de la competencia electoral.

El reto fue mayor, puesto que se buscaba la legitimidad de ejercicio y para ello también se tenía que garantizar que el ciudadano pudiese ejercer sus derechos políticos electorales con plenitud. Esto es, que el voto se ejerza con respeto a las garantías constitucionales de libertad, secrecía y certeza; de esta forma se tendría que inhibir toda clase de conductas que pretendan manipular, coaccionar o comprar el voto. Las herramientas que se utilizaron para este fin fueron innumerables, desde la creación de un nuevo padrón electoral, procesos transparentes de insaculación, la conformación de comisiones con representación partidista que observaban el desempeño del IFE, nuevas atribuciones orgánicas a las instituciones electorales y acciones de transparencia. Las prácticas realizadas tuvieron su impacto positivo, ya que como lo afirma Díaz-Santana, contribuyeron a disminuir las prácticas ilícitas que vulneraban el sufragio, en un trabajo en conjunto que desarrollaron el IFE y la FEPADE.<sup>3</sup>

En los catorce años de ejercicio que tiene la FEPADE, ha desarrollado diversas actividades que le han permitido tener un papel relevante en el andamiaje electoral del país. Dicha labor se realiza por medio

de acciones focalizadas, políticas y programas que se despliegan bajo dos vertientes: a) la procuración de justicia penal electoral y b) la prevención de los delitos electorales. Además la labor de la Fiscalía sobrepasa el ámbito federal, al participar por medio de acuerdos de colaboración interinstitucional con procuradurías de justicia y órganos gubernamentales y electorales de las entidades federativas del país, en acciones de colaboración, información, capacitación en materia de delitos electorales y blindaje electoral.<sup>4</sup>

En el presente artículo, además de describir las funciones y atribuciones de la FEPADE y los tipos penales electorales federales, se integran algunas de las propuestas que la Institución ha realizado para transformar el marco normativo en vigencia. Las últimas modificaciones que se realizaron en el país datan de los años 1994 y 1996, en ese periodo, las realidades político electorales y sociales respondían a otra dinámica. Ahora y después de la reforma electoral realizada en 2007, se requiere hacer un ajuste estructural a los tipos penales, ello para responder con mayor precisión a la realidad actual y al mismo tiempo contar con los elementos adecuados para castigar las conductas que vulneren gravemente a los procesos electorales del país.

---

<sup>3</sup> Díaz-Santana, Héctor, "El ejercicio de las instituciones electorales en la manipulación del voto en México, Perfiles Latinoamericanos", núm. 20, junio, FLACSO, 2002, México, p. 102.

<sup>4</sup> Por blindaje electoral entendemos a las acciones preventivas realizadas para evitar que se utilicen recursos públicos o se condicionen programas sociales para fines de proselitismo político. Para mayor información del blindaje electoral, véase: Fepade Difunde núm. 12, diciembre de 2006.

## I. Breves antecedentes de los delitos electorales

En México los delitos electorales nacieron a la par de los primeros procesos electorales del siglo XIX. Al principio fueron disposiciones de carácter administrativo que prohibían actos que pudieran violentar la voluntad popular por medio de “cohechos o sobornos”.<sup>5</sup> Posteriormente se integraron a los códigos penales con características particulares que respondían a las prácticas políticas de la época y cuyos contenidos precisaban de forma amplia un catálogo extenso de conductas ilícitas.<sup>6</sup> De acuerdo con Barreiro Perera, los delitos electorales se pueden clasificar para su análisis en cinco etapas:<sup>7</sup>

- a) Desde la Constitución de Cádiz hasta 1871. En donde se castigaba con pena privativa de la libertad y multa, algunas conductas que vulneraran la libertad del voto (cohecho o soborno); sin embargo, estas disposiciones se pueden considerar como normas de naturaleza penal aislada, que no se pueden concebir bajo la concepción de un sistema de derecho penal electoral;<sup>8</sup>
- b) De 1871 a 1918. En esta etapa por primera vez se integran los delitos electorales al Código Penal. Una de las características es que se consideraron nuevos tipos penales, como son: el no cumplir con un encargo como funcionario electoral o como responsable de casilla, la falsificación de credenciales electorales, el no entregar debidamente las papeletas electorales, robar o sustraer documentación electoral, los que lanzaran por la fuerza a los funcionarios electorales, prestar apoyos a reuniones “ilegítimas” o presionar a los servidores públicos en acciones que violenten la libertad electoral;<sup>9</sup>
- c) De 1918 a 1929. Los delitos electorales se mantienen en el Código Penal y adicionalmente, de manera supletoria también se contemplan en un capítulo especial (XI) en la Ley para la Elección de Poderes Federales de 1918. Esta Ley prohibía votar en un periodo de diez años a los “condenados por delitos de corrupción electoral”, entendidos como la “substracción o falsificación de votos” (artículo 39). También castigaban a las personas que acompañaran a los analfabetas o ciegos a votar y que posteriormente divulgaran el sentido del voto, la pena era de uno a once meses (artículo 55). Otra disposición particular era sancionar a los que se presentaran a votar portando armas (artículo 60), a los que no firmaran las actas electorales (artículo 67), a los que siendo responsables no instalaran las mesas electorales (artículo 76), a los escrutadores que dejaran la casillas antes de concluir el cómputo (artículo 95) y a los que por cualquier medio alteraran las listas electorales (arts. 110 a 114).

<sup>5</sup> García Orozco, Antonio, *Legislación Electoral Mexicana, 1812-1988*, 3ª ed., Adeo Editores, México, 1989, pp. 145, 150, 155 y 193. Todas las legislaciones que se publicaron desde 1818 hasta 1865 contemplaban un artículo que especificaba sobre las consecuencias del “cohecho y soborno” en los procesos electorales.

<sup>6</sup> Un documento de consulta sobre las primeras legislaciones electorales del país, consúltese: Annino, Antonio, “Cádiz y la revolución de los pueblos mexicanos, 1812-1821”, en Antonio Annino (coord.), *Historia de las elecciones en Iberoamérica, siglo XIX*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

<sup>7</sup> Barreiro Perera, Francisco Javier, “Derecho Penal Electoral”, en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, 2002, p. 147

<sup>8</sup> Art. 49 de la Constitución Política de la Monarquía Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812; art. 21, de Bases para las Elecciones del Nuevo Congreso de 17 de junio de 1823; y art. 122 del Decreto que declara la forma y días en que deben verificarse las elecciones para el futuro Congreso, del 19 de Junio de 1843.

<sup>9</sup> Arts. 2 y 9 del Decreto que reforma la Ley Electoral de 12 de Febrero de 1857, reformada el 8 de mayo de 1871.

- d) De 1929 a 1990. A partir de esta fecha entra en vigencia el Código de Almaraz y automáticamente derogan los delitos electorales del Código Penal y los trasladan al Código Electoral. Por ejemplo, la Ley Electoral Federal de 1946 contemplaba un catálogo muy extenso de delitos electorales y aumentó las penas, además integró nuevos delitos como son: negarse a desempeñar funciones electorales; dar datos falsos al registro electoral; hacer proselitismo el día de la campaña electoral; ejercitar una acción de nulidad de mala fe (artículo 125); votar dos veces u obligar a sus subordinados, comprar o vender su voto o usar una organización política sin tener los registros establecidos para fines de carácter personal (artículo 126); se aumentaron las conductas que pudieran alterar la jornada electoral (artículo 127); a los servidores públicos que presionaran a sus subordinados a votar por determinado partido (artículo 128); y a los extranjeros que se entrometieran en asuntos político-electorales (artículo 129). La mayoría de disposiciones señaladas se mantuvieron permanentemente en las reformas que se realizaron en 1951, 1963, 1973, 1977 y 1986.
- e) La última etapa de acuerdo a la clasificación de Barreiro Perera, inicia de 1990 a la fecha, en donde nuevamente se trasladan los delitos electorales al Código Penal Federal por medio de un capítulo especial (XXIV). Esta acción constituyó un acto de congruencia normativa, puesto que el lugar que le corresponde a los delitos electorales es en la legislación penal, que de acuerdo a Flores Partida, representa un episodio de innova-

ción legislativa que permitió corregir deficiencias técnico penales.<sup>10</sup> Esta reforma diseñó un catálogo de delitos electorales que tenía como objeto inhibir conductas que afectaban gravemente los procesos electorales y que se calificaban como fraudulentas; una de las características de esta etapa, es que los tipos penales se clasifican de una forma diferente, agrupándolos de acuerdo con el sujeto que comete el acto ilícito.

En 1994 se realizó una reforma que estableció 17 nuevas conductas delictivas y sus correspondientes sanciones, las que tenían como objeto, de acuerdo con Barreiro Perera, garantizar la limpieza de los procesos electorales mediante una legislación penal que procurara “la libertad del sufragio y sancione de manera clara y eficaz el delito” ya que la sociedad reclamaba procesos electorales pulcros “como un asunto de urgente solución”. En 1996 se reformaron las disposiciones de delitos electorales, pero sin tener un impacto sustantivo, ya que solamente fueron cambios de redacción que “no tuvieron importancia”.<sup>11</sup> En un apartado subsecuente se señalarán las conductas tipificadas como delitos electorales.

Desde esa fecha y no obstante que se han realizado diversas reformas electorales, los tipos penales no han variado. Ello produce un severo desfase entre la parte penal y la administrativa, relacionadas con la materia electoral; además que le impone una fuerte carga en la percepción del rendimiento de la FEPADE, ya que la sociedad no entiende el porqué existen conductas que afectan gravemente al proceso electoral y que siendo sancionadas por el Código Electoral, no tienen corresponsabilidad por la vía penal.

<sup>10</sup> Flores Partida, Eduardo, “Avance y fortalecimiento de la democracia en el sistema penal electoral mexicano”, en *Revista Mexicana de Justicia*, Sexta Época, núm. 3, México, 2002, p. 113. En este mismo artículo se describen las diversas reformas a los delitos electorales y a la FEPADE de los años 1990 a 1996.

<sup>11</sup> *Op. cit.*, pp. 161 y 163.

## II. Los objetivos fundamentales para la creación de la FEPADE

Uno de los propósitos de la reforma electoral de 1994 era construir el andamiaje institucional que permitiera dar mayor confianza y certeza a los procesos electorales. Las aristas eran diversas, por tal motivo se requería desarrollar un proceso de reingeniería institucional que sentara las bases de la legitimidad electoral y al mismo tiempo permitiera avanzar en el proceso de transición democrática en el que estaba inmerso el país.

La memoria del proceso electoral federal todavía se encontraba vigente, el imaginario social recordaba procesos electorales cuestionados y acuñados por algunos sectores políticos y sociales como fraudulentos. Por tal motivo, uno de los puntos que demandaba mayor cuidado se relacionaba con la atención inmediata de cierto tipo de conductas que afectaban la certeza y la confianza de los procesos electorales, que se manifestaban por la violación a las garantías fundamentales de los derechos de los electores, como es votar de forma libre, secreta, con certezas y sin coacciones. Es así que surge la FEPADE como una alternativa que contribuyera a disminuir y en su caso castigar, conductas que vulneraran los derechos electorales.

Si afirmamos que la FEPADE se crea como producto de un proceso de transición democrática, es porque fue una de las propuestas que se presentaron en 1994 a través del Pacto Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia. Esta acción posteriormente se materializó por medio de la petición que realizó el Consejo General del IFE, que con el apoyo unánime de todos los partidos políticos, solicitó a la Procuraduría General de la República la creación de una fiscalía especializada.<sup>12</sup>

Uno de los primeros debates que antecedió a la propuesta, se sustentó en las características que debería tener la nueva institución; por ello se argumentó que la Fiscalía tendría que ser un órgano que defendiera “un bien público superior” para que contribuyera al fortalecimiento del sistema democrático y en específico inhibiera y castigara las conductas que vulneraran el voto libre y secreto, como también el desarrollo normal del proceso electoral y la certeza de resultados. Además el contexto político y social demandaba que una Institución actuara con firmeza contra las personas que cometieran conductas antidemocráticas, que vulneraban la legalidad y la legitimidad de los procesos electorales y, en su caso, “canalizar” las denuncias y aplicar las sanciones respectivas.<sup>13</sup>

---

<sup>12</sup> Acuerdo del Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del día 28 de febrero de 1994.

<sup>13</sup> *Ibíd.*

Para que una institución de esta naturaleza fuera efectiva, debía tener los instrumentos jurídicos y técnicos necesarios para el desarrollo de su función, por tal motivo, el acuerdo referido estableció que la fiscalía debería tener atribuciones especiales, como son: autonomía técnica, un nivel jerárquico de peso, que sólo se dedicara a la materia de los delitos electorales, actuar con transparencia y que contara con la colaboración de diversas instancias para un desempeño efectivo.

En consecuencia la FEPADE se crea como un mecanismo para complementar las estructuras electorales del país en los ámbitos de administración, organización, judicialización y procuración de justicia electoral. A diferencia de los demás órganos que participan en los procesos electorales, la FEPADE procura que los jueces sancionen penalmente a los individuos, es decir, el impartir justicia penal electoral es la última ratio punitiva del estado, o como lo menciona Zamora Jiménez, "sólo se acude a él como resultado final después de que otro tipo de medidas no garantizan la permanencia de los bienes jurídicos que se deben proteger".<sup>14</sup>

Por ello desde su creación, se tenía como objetivo un doble propósito: por una parte inhibir las conductas que afectaran la legalidad electoral y por otra, sancionar con total energía a los transgresores.

El fundamento legal para el desempeño de la FEPADE es el mismo que el de la PGR, que sustenta

su ejercicio en los artículos 21 y 102, apartado A, de la constitución. En dichas disposiciones se establece que la procuración de justicia se ejerce por medio de los agentes del Ministerio Público de la Federación, quienes tienen como encomienda principal investigar y perseguir delitos. Por ello en materia procesal no existe diferencia en el ejercicio; los delitos electorales se inician con una denuncia, posteriormente si se comprueba el cuerpo del delito o la probable responsabilidad se consignan ante los juzgados penales de distrito y posteriormente se sigue el juicio en todas sus etapas procesales. La diferencia se manifiesta en la materia y la especialización, en la FEPADE los delitos que se atienden son de carácter electoral, ello en cumplimiento a lo establecido en el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (RLOPGR).

Además el integrar una nueva institución que sancionara con severidad las conductas que afectarían gravemente al proceso electoral, fue para cubrir un espacio no contemplado por el IFE y el TEPJF, y que no necesariamente debe tener un nivel de gravedad. Los tipos penales son muy diversos, como también las sanciones, las que no solamente castigan a las conductas dolosas con pena privativa de la libertad, sino también con sanciones económicas, inhabilitación y de restricción en el ejercicio de los derechos políticos.

---

<sup>14</sup> Zamora Jiménez, Arturo, *Delitos Electorales*, Ángel Editor, México, 2000, p. 10.



### III. Características de la FEPADE

En los debates que se presentaron para la creación de la FEPADE se deliberó en el cómo garantizar su imparcialidad y la confianza institucional. A diferencia del IFE, a la Fiscalía no se le podía dotar de autonomía plena, ya que el artículo 21 constitucional establece que el monopolio del ejercicio de la acción penal corresponde únicamente al Ministerio Público, que depende orgánicamente del ejecutivo federal. Para incorporar una fiscalía electoral independiente se requería en primer paso, hacer una reforma constitucional para dotar de autonomía a la Procuraduría General de la República y esta acción concierne a una reforma del Estado que no estaba contemplada en la agenda política nacional, por tal motivo no existía la viabilidad de la total independencia. Por lo anterior, en el acuerdo de la creación de la FEPADE, se solicitó que la persona que se nombrara como titular de la Institución sea un profesional prestigiado y sin filiación partidista, además se pondría una especial atención a la selección de ministerios públicos.<sup>15</sup>

De acuerdo con el RLOPGR, la FEPADE tiene como responsabilidad principal (artículo 18): conocer de delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos;<sup>16</sup> investigar y perseguir los delitos electorales; determinar el ejercicio de la acción penal, la incompetencia, la reserva o en su caso el no ejercicio de la acción penal; llevar los procesos ante tribunales penales y los amparos; ordenar la detención de presuntos responsables, ello de acuerdo con lo establecido en el artículo 16 de la constitución; y desarrollar políticas públicas para prevenir los delitos electorales.

Como lo mencionamos, aunque la Fiscalía en estricto sentido es un órgano de procuración de justicia, sin embargo, el entono político y social demandaba un ejercicio contundente adaptado a los procesos electorales y que garantizará la legitimidad de ejercicio. Para ello, a la FEPADE se le asignaron las siguientes atribuciones:

- a) Autonomía técnica. El RLOPGR establece en su artículo 17, que la FEPADE “actuará con plena autonomía técnica”. Esta facultad consiste en realizar la investigación, la integración de las averiguaciones previas, las consignaciones, juicios de amparo e intervenir en los procesos penales, sin someterse a las instrucciones o determinaciones de los órganos centrales de la PGR. Uno de los objetivos de la autonomía técnica es garantizar una total integridad y una consciente desvinculación partidista. Uno de los componentes de los procesos electorales en México es su alta susceptibilidad, provocando que los comentarios de algunos actores políticos generen dudas en el desempeño institucional. La FEPADE siempre actúa en el marco de la ley, no obstante ello, cuando se conocen asuntos en los que estén vinculados miembros del partido en el gobierno, puede cuestionarse su imparcialidad.

---

<sup>15</sup> En los debates en el seno del Consejo General del IFE, el Consejero Magistrado Manuel Barquín Álvarez afirmó que era injusto que a los funcionarios públicos se les acusara de ser imparciales. Sesión Ordinaria del IFE, 28 de febrero de 1994, p. 4.

<sup>16</sup> Es oportuno mencionar, que dentro del Título XXIV del Código Penal Federal, se integran los delitos relacionados con el Registro Nacional de Ciudadanos; sin embargo, a la fecha, todavía no se ha podido integrar dicho registro, no obstante que existen proyectos en la materia desde la década de los setenta.

lidad, para ello existe el antídoto de la autonomía técnica.

- b) Fortaleza institucional. Los debates que transformaron el régimen electoral del país en la década de los noventa, demandaban instituciones de gran fortaleza y profesionalismo, es por ello que en el acuerdo que dio origen a la FEPADE solicitaron que a la Fiscalía se le otorgara el mayor grado jerárquico posible, con nivel equivalente a subprocuraduría y al mismo tiempo con la infraestructura y recursos necesarios para el buen desempeño de su función.

En la década de los noventa, una institución como la FEPADE era necesaria; de acuerdo con Woldenberg, diversos actores políticos demandaban mayores garantías, ello derivado del clima de desconfianza que prevalecía en el entorno de los procesos electorales.<sup>17</sup> Por tal motivo, desde el nacimiento de la FEPADE en el año 1994, se le dotó de los insumos necesarios para su ejercicio, además se elaboró un manual de procedimientos que especificaba su estructura orgánica y las atribuciones de cada una de sus áreas.<sup>18</sup>

- c) Carácter de especializada. En los ámbitos de procuración de justicia, pueden existir fiscalía *ad hoc*. En el tema que nos ocupa, se presenta una marcada diferencia entre fiscalías especializadas y especiales. La primera mencionada, que en este ámbito se encuentra la FEPADE, son unidades administrativas que funcionan de manera permanente y conocen una sola materia. Las fiscalías especializadas como lo expresa Martínez y Torres, adquieren “un nivel de excelencia jurídica y atención a la comunidad a la que sirve” y permiten “combatir el delito con mayor eficiencia y eficacia”.<sup>19</sup> Por su parte las fiscalías especiales, no tienen temporalidad, se conforman para un asunto específico y tienen vigencia hasta su conclusión. Por ejemplo, en México se han creado varias fiscalías especiales, la última de ellas, la Fiscalía Especial para la Atención de los Homicidios de Género de Ciudad Juárez, Chihuahua, se estableció en el año 2004.

El carácter de especializada de la FEPADE le permite tener un alto sentido de la profesionalización, ya que sus funcionarios sólo se relacionan

con delitos relacionados con la materia electoral. Además en la Fiscalía existe poca rotación de su personal, lo que le permite acumular experiencia y conocimiento. Es pertinente mencionar que la FEPADE no está impedida para conocer de otra clase de delitos, sin embargo, generalmente las denuncias que se presentan tienen una relación con los tipos penales electorales. Tal es el caso de un delito que puede iniciar al denunciar la utilización de recursos públicos para fines de proselitismo político, si dentro de la investigación se desprende que no existe tal ilicitud, pero si se sospecha, se puede proceder a consignar por ese hecho. En este mismo sentido y sobre todo si existen evidencias de delitos mayores, también la FEPADE se puede declarar incompetente por la materia y turnar el asunto a la autoridad responsable.

- d) Ejercicio transparente. Como producto de la petición que el IFE realizó para la creación de la FEPADE en el año 1994, se estableció en el RLOP-GR, la obligación de informar “mensualmente al Consejo General del Instituto Federal Electoral sobre la cantidad y naturaleza de las denuncias recibidas, el estado de las averiguaciones previas iniciadas, de las consignaciones efectuadas, de los procesos y de los amparos” (artículo 17, fracc. X).

En este tema la FEPADE tiene una atribución particular, puesto que las instituciones procuradoras de justicia no tienen como obligación normativa presentar informes permanentes a autoridades que no

<sup>17</sup> Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro, Woldenberg, José, *La reforma electoral de 1996. Una descripción general*, Fondo de Cultura Económica, México, 1997, p. 190.

<sup>18</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* con fecha 27 de julio de 1994. Divulgación del Decreto de Reformas al Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en donde se establecieron criterios y lineamientos de la FEPADE. Posterior a esa fecha, la estructura orgánica de la FEPADE se ha modificado en dos ocasiones, la primera fue en el año 2001 (DOF 1 de noviembre de 2001), y la segunda en el 2008 (DOF 20 de agosto de 2008).

<sup>19</sup> Martínez y Torres, Miguel F., “La especialización en el Ministerio Público”, en *El Ministerio Público en el Distrito Federal*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1997, pp. 239 y 241.

sean vinculantes. De esta forma la Fiscalía cumple con una disposición que le permite rendir cuentas de forma cotidiana y al mismo tiempo transparentar su desempeño. Para las instituciones responsables de la materia electoral, es muy importante el ejercicio a la luz del escrutinio público. Ello les permite fortalecer su legitimidad y al mismo tiempo demostrar periódicamente su imparcialidad. La FEPADE cumple estas dos funciones.

En términos de la Ley Federal de Transparencia y Acceso de la Información Pública Gubernamental, la FEPADE es una instancia sujeta a las obligaciones establecidas en sus disposiciones normativas, por lo que la Fiscalía está obligada a atender todas las consultas que se realicen por medio del Instituto de Acceso a la Información Pública Gubernamental. En este sentido es conveniente mencionar que la FEPADE, como órgano de procuración de justicia, está limitada a proporcionar cierta información con carácter de confidencial, soportada en principios garantistas que apelan a la secrecía y tutela de los datos privados de aquellas personas involucradas en una investigación. La constitución política del país, establece las reservas en las actuaciones ministeriales, en las cuales solo podrán tener acceso el inculpado, su defensor, el Ministerio Público y el ofendido (artículo 16) y las disposiciones para el resguardo de identidad (artículo 20).

Como puede verse, el objeto de la norma que regula la protección de los datos personales contenidos en la averiguación previa, les otorga el carácter de confidencial, por lo que proporcionar información relacionada con la indagatoria puede ocasionar un perjuicio en las actividades de investigación, o también, perjudicar la imagen pública de un indiciado, que al final de la investigación resultó que era inocente.

## IV. La estructura de la FEPADE

Desde la creación de la FEPADE se ha ajustado la estructura orgánica en tres ocasiones (1994, 2001 y 2008). Estas acciones se han realizado a partir de la premisa de hacer más eficiente a la institución en un ámbito de atención y jurisdicción nacional y siempre bajo la dirección de un fiscal especial. En el año 1994, la organización de la FEPADE se integró con un esquema de atención territorial, esto es, se dividió el país por zonas y se definieron áreas de adscripción, además la Institución contaba con una jefatura de unidad de coordinación general y cuatro direcciones generales (averiguaciones previas, control de proceso, amparo y jurídico). En el año 2001 se reestructura la FEPADE y se modifica el esquema organizacional, para ello se suprime la unidad de coordinación general y se redimensionan las direcciones generales, estableciendo jerárquicamente bajo el siguiente esquema jurídico; averiguaciones previas; control de procesos penales y amparo; coordinación, desarrollo e innova-

ción gubernamental; e información y política criminal. En esta etapa se integraron dos nuevas áreas, la primera de prevención del delito electoral y la segunda de innovación gubernamental. En el año 2008 se volvió a modificar la estructura de la FEPADE, que concentran todo el trabajo en tres direcciones generales: jurídica; averiguaciones previas y control de procesos; política criminal, coordinación y desarrollo.<sup>20</sup> A continuación señalaremos brevemente las facultades de los órganos de dirección de la FEPADE.

El Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales es nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General de la República, con rango institucional de nivel de Subprocurador y se establece además un reconocimiento expreso a su autonomía técnica de ejercicio. Entre sus facultades está: coordinar y dirigir los trabajos de la FEPADE; suscribir instrumentos jurídicos; delimitar los mecanismos de coordinación interinstitucional con autoridades de los tres niveles de gobierno y electorales, organismos de la sociedad civil y privados; informar mensualmente al IFE sobre el estado que guardan las averiguaciones previas y los procesos penales; y representar a la Institución (artículo 17 del RLOPGR).

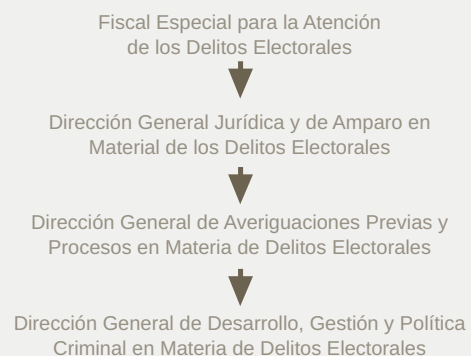
La Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales es responsable de elaborar análisis, estudios y propuestas en materia de delitos electorales, resolver las consultas jurídicas que se le hicieran a la FEPADE y las recomendaciones que realicen las autoridades de derechos humanos, atender los juicios de amparo y autorizar las incompetencias. Además tiene a su cargo la elaboración de convenios interinstitucionales y vigilar su cumplimiento (artículo 44 del RLOPGR).

Por su parte, la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales, es donde se concentra la actividad de procuración de justicia penal electoral, ya que recibe las denuncias, realiza las indagatorias y decide de acuerdo a la legalidad lo que corresponda. Para

este fin la FEPADE se auxilia de las delegaciones de la PGR de las entidades federativas, las que tienen la obligación de radicar las denuncias y enviarlas inmediatamente a la Fiscalía para su estudio. En el caso de resolver el ejercicio de la acción penal, inicia el proceso respectivo ante los jueces de distrito en materia penal. Posteriormente sigue el procedimiento judicial hasta sus últimas etapas: desahogando pruebas, presentando recursos, elaborando conclusiones y si se requiere puede apelar en caso de que una sentencia no la considere adecuada al marco legal. A partir de ello inicia la segunda instancia jurisdiccional ante los tribunales colegiados, en donde también son los responsables de llevar el juicio hasta su conclusión. Un aspecto relevante es que esta Dirección General puede presentar quejas administrativas ante el Consejo de la Judicatura Federal (artículo 45 RLOPGR).

Por último, se encuentra la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales, unidad administrativa responsable de ejecutar todas las acciones de prevención de los delitos electorales. Esta tarea se desarrolla mediante tres procesos que consisten en informar, sensibilizar y generar una cultura de la denuncia. Dichas acciones se realizan por medio de campañas de difusión, capacitación, cursos, talleres, conferencias o jornadas de información. Asimismo, es el área responsable de diseñar y ejecutar las políticas públicas de blindaje electoral, como también realizar estudios sobre los fe-

### Esquema 1. Estructura Orgánica de la FEPADE



<sup>20</sup> Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de agosto de 2008.

nómenos criminológicos de los delitos electorales por medio de acciones de política criminal. Para este fin también se administran diversas bases de datos que concentran la información de las averiguaciones previas, procesos y amparos, las que posteriormente se procesan para fines de carácter estadístico y de análisis de los delitos electorales. Entre otras actividades, se colabora permanentemente con instituciones públicas y electorales del ámbito federal y estatal; organismos privados y de la sociedad civil; agencias internacionales especializadas en asuntos electorales y con universidades (artículo 47 del RLOPGR), esquema 1.

## V. La denuncia en materia penal electoral

Las denuncias por delitos electorales no tienen una configuración particular. El proceso es el ordinario, como lo establece el art. 21 constitucional que señala que “la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público”, sin embargo, por la naturaleza de los delitos electorales, sólo se pueden conocer por denuncia.<sup>21</sup>

Las denuncias se deben presentar ante agentes del Ministerio Público de la FEPADE, o en las delegaciones federales de la PGR. En este último caso, aplica generalmente para delitos cometidos en el interior de la República mexicana, ya que la Fiscalía solo tiene oficinas en la Ciudad de México. Cuando se presentan las denuncias en las delegaciones federales de la PGR, éstas tienen la obligación de iniciar la averiguación previa y si se requiere, por la inmediatez de la circunstancia, practicar diligencias y enviar el expediente a la FEPADE en un término máximo de 48 horas después de recepcionada la denuncia.<sup>22</sup>

Los agentes del Ministerio Público del fuero local, también pueden recibir las denuncias motivadas por delitos electorales federales y posteriormente, con base en un acuerdo de colaboración interprocuradurías, declararse incompetentes y enviar la denuncia en cuestión a la FEPADE en un término máximo de 72 horas.<sup>23</sup> En el caso que se requiere el agente del Ministerio Público local puede, en auxilio del Ministerio Público de la federación, practicar diligencias. En sentido de reciprocidad, también opera esta misma disposición en el caso que la FEPADE reciba una denuncia por un delito electoral de carácter local.

El denunciante que comparece para hacer del conocimiento del Ministerio Público hechos constitutivos de delitos electorales, lo puede hacer por escrito o por comparecencia. En el primero de los casos se requiere su ratificación. Posteriormente a la recepción de denuncias se procede a: realizar la investigación correspondiente, practicar diligencias, si procede ordenar la detención, asegurar bienes, efectuar cateos y toda acción que permita llegar a la verdad jurídica de los hechos, como lo establece el art.

---

<sup>21</sup> Para una descripción minuciosa del proceso penal con motivo de delitos electorales, consúltese Zamora Jiménez, *op. cit.*, pp. 175-191.

<sup>22</sup> Circular C/002/05, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de octubre de 2005. Además esta disposición fue establecida en la solicitud que envió el Consejo General del IFE para la creación de la FEPADE (Acuerdo del Consejo General del IFE, en sesión ordinaria del día 28 de febrero de 1994).

<sup>23</sup> Acuerdos de colaboración que celebran la Procuraduría General de la República, dando intervención a la FEPADE, con la Procuraduría de Justicia del Distrito Federal y las Procuradurías de Justicia de los Estados, para facilitar la atención de los asuntos que se originen con motivo de denuncias formuladas con respecto a la probable comisión de delitos electorales tanto del fuero federal como del fuero común. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de enero de 2000.

4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. En caso de que exista flagrancia, cualquier persona puede detener al indiciado y ponerlo a disposición de la autoridad competente de forma inmediata (artículo 16 constitucional).

Otro punto particular, en el que se ha trabajado, es en ofrecer mayores facilidades a los denunciantes. Para este fin se ha diseñado un sistema que permite presentar “predenuncias” por vía electrónica (predenuncia@pgr.gob.mx). En el sitio web de la FEPADE se integró un formato para que cualquier persona formulara su denuncia vía internet y posteriormente acudiera a la Institución a ratificarla.

De manera excepcional, se pueden recibir denuncias anónimas por medio de los servicios de atención telefónica FEPADETEL (01-800-833-72-33). En este caso, si existen evidencias claras y circunstancias de tiempo, modo, ejecución y lugar, se hace del conocimiento del Instituto Federal Electoral, para que en caso que así lo considere, haga suya la denuncia correspondiente, ya que dicha institución es la facultada para velar por las garantías del sufragio como ejemplo de ello, podemos señalar el asunto “Choice Point” en donde una persona denunció anónimamente por medio del teléfono de Fepadetel, que una empresa se apoderó ilícitamente del padrón electoral y lo estaba comercializando, inmediatamente se hizo del conocimiento del IFE, quienes realizaron la denuncia respectiva. Los hechos resultaron ciertos, se consignó y se obtuvieron las sentencias condenatorias correspondientes.

Un punto a resaltar es que la investigación en materia de delitos electorales reviste una característica especial, que demanda al igual que los procesos jurisdiccionales electorales, una investigación rápida, ello con el fin de que las pruebas no se desvanezcan.

## VI. Los delitos electorales

De acuerdo con Fernández Segado, los delitos electorales son un conjunto de previsiones jurídicas que buscan sancionar las conductas que atentan contra “la transparencia y objetividad del proceso electoral”, la igualdad y la libre manifestación del voto; en síntesis “contra la pureza de los resultados.”<sup>24</sup> Por su parte González de la Vega, afirma que la función de los delitos electorales es tutelar la libertad del voto, la pulcritud del proceso electoral y la sinceridad del sufragio universal.<sup>25</sup> En síntesis podemos afirmar que los delitos electorales tutelan tres aspectos: las garantías institucionales y constitucionales del voto; la certeza de los resultados y el buen desempeño de los procesos electorales.

En México los delitos electorales se establecen en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal. Además en todas las entidades federativas del país los contemplan con características que son similares al

---

<sup>24</sup> Fernández Segado, Francisco, “Delitos Electorales”, en *Diccionario Electoral*, t. I, UNAM, IFE, TEPJF, México, 2003, p. 332.

<sup>25</sup> González de la Vega, René, *Derecho Penal Electoral*, 3ª ed., Porrúa, México, 1994, p. 231.



ámbito federal. En algunos estados las penas varían y otros integran tipos penales particulares, como es el caso de Yucatán que castigan al que destruya propaganda electoral; o en Hidalgo, en donde se tipifica como delito electoral, al que obligue a votar a las personas que se encuentren bajo su autoridad o dependencia económica.<sup>26</sup>

En específico se encuentran regulados en los artículos 401 al 408 y del 411 al 413, donde se establecen más de 150 hipótesis delictivas o tipos penales, lo que demuestra su complejidad en su aplicación y estudio.<sup>27</sup>

Una característica singular es que los tipos penales se clasifican según quien comete el delito (funcionarios electorales; servidores públicos; funcionarios partidistas, candidatos y representantes de partido político; ministros de culto religioso; candidatos electos; o cualquier persona), por tal motivo la pena que se impone depende de quién lo comete y de la gravedad de los hechos. Las sanciones pueden oscilar entre multas, destitución, inhabilitación y pena privativa de la libertad que oscila entre los 3 meses a 9 años. Al respecto existen algunas excepciones, como son a los ministros del culto religioso a quien solo se les sanciona con multa y a los candidatos electos a diputados y senadores que no se presentaron a aceptar su cargo dentro del periodo de treinta días, se les suspenderán sus derechos políticos (artículo 408).

A continuación se realizará una breve síntesis de los delitos electorales. Para ello se utilizará la clasificación numérica establecida en el Código Penal Federal. En primer término, el artículo 401 contempla de manera genérica, algunos de los elementos objetivos y normativos, como son la descripción de los sujetos y los documentos electorales que son utilizados con mayor frecuencia para acreditar el cuerpo del delito y la consecuente probable responsabilidad penal. Posteriormente, el artículo 402 faculta discrecionalmente al juzgador para imponer penas adicionales que consisten en la inhabilitación de uno a cinco años o si procede la destitución del cargo.

El artículo 403 es el primero que empieza a describir las conductas ilícitas que aplican de forma general a todas las personas. En ellas se contemplan: votar sin cumplir con los requisitos de ley o dos veces en una misma elección; hacer proselitismo en la mesa electoral, presionar a los electores en el interior de las casillas y obstaculizar el desarrollo normal de las votaciones; recoger sin causa prevista por la ley credenciales para votar de los ciudadanos; violar el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto o solicitar el voto a cambio de paga o dádiva; transportar electores de forma coaccionada; introducir boletas en la urna de forma ilícita; y difundir durante los ocho días previos a la elección los resultados de encuestas o sondeos.<sup>28</sup>

El artículo 404 sanciona a los ministros de culto religioso con una multa, pero sin pena de cárcel, que en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, "induzcan expresamente al electorado a votar a favor o en contra de un candidato o partido", o bien a la abstención del

<sup>26</sup> Una descripción de delitos electorales de las entidades federativas del país los puede consultar en: FEPADE Difunde, núm. 8, Procuraduría General de la República, México, 2005.

<sup>27</sup> Una descripción pormenorizada de todos los tipos penales se puede consultar en: González de la Vega, *op. cit.*, Islas de González Mariscal, Olga, *Análisis Lógico Semántico de los tipos penales en materia electoral y del registro nacional de ciudadanos*, Porrúa, México, 2000; y Zamora Jiménez, *op. cit.*

<sup>28</sup> En este caso, la reforma electoral del 2007, establece que se podrán difundir encuestas antes de los tres días previas a la elección (art. 237). En este sentido, como en otros temas, existe un claro desfase entre la legislación penal y la electoral.



ejercicio del sufragio. En este supuesto, es oportuno señalar que una de las características del derecho penal es de “estricta aplicación”, lo que quiere decir, que si el ministro de culto religioso, induce de forma figurativa, no se considera delito electoral.

El artículo 405 se aplica a los funcionarios electorales que con intención causen un perjuicio grave al proceso electoral. Entre las conductas se señalan: abstenerse de cumplir sin causa justificada con las labores propias de su encargo; alterar resultados electorales o destruir sin justificación material electoral; ejercer presiones sobre los electores para que voten por determinado partido o candidato; permitir que un ciudadano vote sin cumplir con los requisitos legales; o emita noticias falsas sobre el resultado de las elecciones.

El artículo 406 se aplica a los candidatos o funcionarios partidistas que: presionen a los electores o induzcan a la abstención; realicen propaganda electoral durante las elecciones; impidan u obstaculicen el desarrollo normal de las elecciones; difunda noticias falsas sobre la jornada electoral o sus resultados; y obtenga o utilice a sabiendas en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas.<sup>29</sup> De la misma manera el artículo 412 contempla la pena privativa de libertad a los funcionarios partidistas u organizadores de actos de campaña que aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos destinados ilegalmente por servidores públicos. En este

delito los infractores no podrán gozar de la libertad provisional bajo caución.

El artículo 407 sanciona a los servidores públicos que utilicen los recursos del estado en acciones de proselitismo electoral, como también presionen a sus subordinados “de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía a emitir sus votos en favor de un partido político o candidato”. Además contempla una hipótesis penal de gran trascendencia, como es la de condicionar los programas sociales o la prestación de los servicios públicos a cambio del voto. De los delitos electorales, este es uno de los que sanciona con mayor severidad, impone una pena de uno a nueve años de prisión.

El artículo 411 está íntimamente ligada a la protección del Registro Federal de Electores, por ello sanciona a la persona que por “cualquier medio altere” el Registro de Electores o participe proporcionando datos falsos con el fin de obtener una credencial de elector. Por último el artículo 413 establece que los “autores intelectuales” por la comisión de delitos electorales no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

El catálogo de delitos electorales se concentra en once artículos, sin embargo, reiteramos de ellos se pueden desprender más de 150 hipótesis delictivas. Ello tiene como finalidad proteger de forma dual, como lo refiere Reyes Tayabas, la función electoral en general; y la expresión de la voluntad popular, la que debe ser “justa, limpia, transparente y confiable”.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> En este sentido se repite otra hipótesis penal discutida, puesto que se puede utilizar como mecanismos de defensa el afirmar que no se sabía que los fondos recibidos provenían de actividades ilícitas.

<sup>30</sup> Reyes Tayabas, Jorge, *Análisis de los Delitos Electorales y Criterios Aplicativos*, Procuraduría General de la República, México, 1994, p. 19.

## VII. La necesaria reforma penal electoral

Los tipos penales requieren de una transformación urgente para darle congruencia al sistema electoral, ya que de todas las leyes relacionadas con los procesos electorales que han tenido diversas transformaciones en los últimos doce años, la única que no ha variado es la penal electoral. Desde el año 1996, los tipos penales no se han reformado, no obstante que las condiciones de la competencia política cambiaron, como también los hábitos políticos y sociales relacionados con las elecciones. Al respecto Barreiro Perera establece, que históricamente el legislador mexicano ha cuidado que cuando se realiza una reforma electoral ha tenido su correlación en materia penal electoral, ello para “sancionar aquellas conductas que atentan contra el sufragio y contra los procesos electorales en su conjunto”.<sup>31</sup>

Por lo anterior y con base en la experiencia y especialización, en la FEPADE se elaboró un proyecto de reforma penal electoral, que tiene como objeto incorporar instrumentos jurídicos para poder sancionar las conductas que afecten gravemente a la actividad electoral. Al mismo tiempo, las autoridades procuradoras de justicia requieren de instrumentos que permitan dar respuesta a la demanda ciudadana y faciliten la labor de investigación y de consignación. A continuación se señalarán los aspectos sustantivos que se proponen para reformar los tipos penales electorales y que se sintetizan en cuatro variables:

- a) Precisión de la redacción o descripción de los tipos penales. Como se ha señalado, el derecho penal electoral es de estricta aplicación, por lo que si una conducta no se apega al enunciado, aunque el acto produzca una afectación en el sentido general de la regla, no se considera punible. Al respecto existen innumerables ejemplos, simplemente señalaremos uno contemplado en el artículo 407, fracc. I, que establece una sanción al servidor público que “obligue a sus subordinados, de manera expresa y haciendo uso de su autoridad o jerarquía, a emitir sus votos a favor de un partido político o candidato”. Esto quiere decir, que si la presión no se realiza de forma “expresa”, no se apega al tipo penal.
- b) Incorporación de nuevos tipos penales. En los últimos procesos electorales se han denunciado diversas conductas no contempladas en la ley penal, que se perciben como ilícitas y que vulneran las condiciones de la competencia política. Ejemplo de ello podemos señalar cuando un ciudadano participa en la operación de un programa social (vocales), sin tener el carácter de servidor público y condiciona los beneficios del programa para votar por partido político o candidato. En este supuesto, la sanción establecida solo procede cuando el sujeto activo es servidor público (artículo 407, fracc. II CPF).

---

<sup>31</sup> Barreiro Perera, Francisco Javier, “Reforma Penal en Materia de Delitos Electorales y del Registro Nacional de Ciudadanos del 25 de marzo de 1994”, en *Justicia Electoral*, vol. IV, núm. 5, 1995, Tribunal Federal Electoral, México, p. 81.

- En este caso, puede producir que el ciudadano señalado que recibe el programa social, acceda a la presión por temor a perder su apoyo y que se vulnere el principio de libertad de elección.
- c) Acoplamiento a los nuevos esquemas de la reforma electoral del 2007. Existen múltiples conductas establecidas prohibidas y sancionadas por disposiciones administrativas que no tienen correlación en la materia electoral. En este caso podemos señalar tres ejemplos: la figura de los precandidatos, los que al recibir dinero ilícito no tendrían la consecuente sanción penal; los particulares que contraten tiempos en televisión o radio para difundir spots de los candidatos; y los funcionarios partidistas que se nieguen a rendir cuentas ante las autoridades competentes o no reintegren los recursos públicos que correspondan en la liquidación del partido político;
  - d) Sanción a conductas que violenten las disposiciones electorales. Esta propuesta se sintetiza en incorporar nuevos tipos penales, que si bien no están íntimamente ligados a los procesos electorales, sí afectan la actividad electoral en su conjunto. La idea fundamental es evitar que se vulnere el Registro Federal de Electores y en consecuencia el padrón electoral que constituye uno de los pilares fundamentales del sistema electoral. Por ejemplo, actualmente no se sanciona a la persona que comercialice, proporcione o transfiera ilegalmente información relativa al Registro Federal de Electores, como tampoco se castiga el suministro ilegal de materiales electorales con los que elaboran las credenciales de elector y que tienen como fin su comercialización.

## VIII. Conclusiones

Los delitos electorales y la FEPADE desempeñan un papel fundamental en el equilibrio del sistema electoral del país. Su importancia se manifiesta de forma ascendente, puesto que cada vez ocupa un espacio de mayor presencia pública en la agenda nacional. Por tal motivo, tiene un compromiso ineludible con la eficiencia, la legalidad y con el desarrollo de acciones que contribuyan a disminuir conductas que afecten gravemente la confianza y la legalidad de los procesos electorales.

Un aspecto relevante a considerar, es la doble responsabilidad que tiene la FEPADE como institución de procuración de justicia y la relacionada con asuntos electorales. En sentido estricto la Fiscalía es una agencia de procuración de justicia, sin embargo, por la materia que conoce y su carácter de especializada, también se puede considerar que pertenece al ámbito electoral. Por lo tanto, tiene que cumplir con los parámetros establecidos como órgano que representa al interés social, al procurar justicia y legalidad, de forma pronta y expedita; y a la vez, desempeñarse

con eficiencia, transparencia e imparcialidad a la luz del escrutinio público.

El ejercicio de la FEPADE en materia de investigación, se sustenta en la aplicación de técnicas de investigación científica que facilitan el camino para llegar a la verdad histórica de los hechos y actuar en consecuencia. En este transitar la obligación es actuar con firmeza, neutralidad y rapidez, ante las conductas típicas que violenten los derechos electorales de los ciudadanos.

Como consecuencia de la historia electoral del país, las instituciones que organizan y las que imparten justicia electoral, contemplan marcos normativos que garantizan su independencia de los poderes ejecutivo y legislativo. En el caso de la FEPADE no es así, por ello, su legitimidad de ejercicio depende de sus resultados. En otros países con democracias consolidadas, las agencias electorales pertenecen orgánicamente al ejecutivo federal y de ellas no se desconfía ni se les cuestiona.

El desempeño eficiente de una institución depende de las herramientas con que cuente, las cuales se pueden sintetizar en la especialización y en el marco normativo que le permita actuar en consecuencia y responder a la demanda ciudadana. Una reforma penal electoral es prioridad en el contexto político-electoral, por dos motivos: el primero para darle mayor congruencia a las normas electorales de carácter administrativo y penal, al evitar desequilibrios evidentes y vacíos legales. En segundo término, para responder de manera contundente a los electores, que demandan un ejercicio enérgico ante la comisión de determinadas conductas que afectan seriamente la legalidad electoral.

El garantizar y velar por el voto libre y secreto es una atribución de todas las instituciones relacionadas con la materia electoral; sin embargo, no son los únicos responsables, la sociedad civil también debe participar, sobre todo en materia de justicia penal electoral, que requiere para iniciar una investigación hacer del conocimiento de la autoridad los hechos presuntamente ilícitos. En materia penal electoral, el mecanismo

que impulsa el engranaje institucional, es la denuncia.

La mancuerna indiscutible para la procuración de justicia penal electoral es la prevención. En términos de gasto público, es más económico evitar la comisión de delitos electorales, que iniciar procedimientos penales para sancionar. Además la prevención también permite contribuir al fortalecimiento de los valores democráticos, puesto que se informa y se sensibiliza al ciudadano para que no cometa actos que violenten al proceso electoral y al mismo tiempo, se hace conciencia pública para que sean copartícipes en la pulcritud de las elecciones y denuncien los delitos electorales.

Si tomamos como referencia los sistemas electorales comparados en materia de procuración de justicia penal electoral, México es un país de obligada consulta, por las atribuciones de la FEPADE, su presencia pública en el ámbito de los procesos electorales y las acciones que realiza en el ámbito de la prevención de los delitos electorales. En otros países la autoridad que conoce de los delitos electorales, son las fiscalías de justicia ordinarias. La excepción es Panamá y Paraguay, países que cuentan con fiscalías especializadas en delitos electorales.

La legitimidad electoral es responsabilidad de las instancias que participan en la organización y en el desarrollo de los procesos electivos. Todas ellas tienen que participar en armonía bajo cánones de legalidad, imparcialidad y transparencia. En este contexto, también es importante la madurez con que actúen los actores políticos en competencia y la participación ciudadana, que debe manifestar sus preferencias electorales en un clima de armonía, respeto y tolerancia. Los delitos electorales constituyen una instancia que protege la pulcritud de las elecciones y las garantías constitucionales del sufragio, por lo tanto, son indispensables para las condiciones de la competencia electoral del país. Esta labor requiere para su tutela de una instancia especializada como la FEPADE, que ocupa un papel de primer orden en el sistema electoral del país.

# LOS FALTANTES DE LA REFORMA

24

# Introducción

La reforma electoral de 2007-2008 no está concluida. A la fecha existe un conjunto de ordenamientos secundarios que deben ser ajustados para entrar en armonía con las nuevas disposiciones constitucionales en la materia. En el momento de terminar estas líneas seguían pendientes algunas piezas no menores del entramado jurídico que deberá resultar de la Reforma constitucional de finales de 2007, por ejemplo las leyes de radio y televisión, la reglamentación del artículo 134 constitucional, y el Código Penal Federal. Sin embargo, un repaso de los pendientes de la reforma no se agota en esas tareas que, más temprano que tarde, se deberán realizar. Esos temas están ahí, ubicados, en tránsito y determinados por la lógica de la enmienda constitucional. Por eso las páginas que siguen están destinadas a plantear los asuntos que, desde mi punto de vista, la reforma más reciente no ha resuelto y que, por lo tanto, constituyen áreas de oportunidad para buscar dar el siguiente paso en la construcción siempre perfectible de la democracia mexicana.

Con ese enfoque, el texto se compone de tres partes: en la primera se realiza un brevísimo repaso del ciclo de reformas electorales que pone en el centro de su lógica de desarrollo el tema de la confianza como aspiración social y política expresada en la norma jurídica. Paso a paso, las sucesivas reformas han abonado a ese objetivo si bien atienden facetas distintas: ya las instituciones, ya los procedimientos, ya las condiciones de la competencia, por mencionar algunas. La segunda parte o sección está dedicada a contextualizar, también de manera breve, las circunstancias en que se dio la Reforma que es materia de este volumen. No se trata, desde luego, de volver a los acalorados debates que se dieron en el momento poselectoral de 2006, sino de situar la reforma en su linaje más preciso: en la medida en que no se modificaron los procedimientos concretos con los que trabaja la autoridad electoral, se puede afirmar que la Reforma no proviene de la naturalización de la idea de un fraude nunca probado, sino de la necesidad de reformular el modelo de contienda (el tipo de campañas de los partidos) y el modelo de arbitraje (mediante una redistribución de atribuciones regulatorias). Finalmente, en la tercera parte se presentan una serie de asuntos que en mi opinión constituyen los pendientes y que, por lo tanto, son acompañados de las correspondientes propuestas o, al menos, problematizaciones para apuntar los dilemas a resolver.

## I. Antecedentes

Para ubicar cuáles pueden ser los faltantes de la reciente Reforma Electoral acaso valga la pena hacer un somero repaso de lo que las anteriores reformas (al menos desde 1989) se planteó resolver. Me parece que

### Rodrigo Morales Manzanares

---

Licenciado en Economía por la UNAM. Ha realizado diversos cursos entre los que destaca: Internacional de Desarrollo, Planificación y Políticas Públicas, en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), de Santiago de Chile. Ensayista de temas electorales y políticos en revistas como *Nexos*, *Este País*, *Voz y Voto*, *Expansión* y *Arcana*. Fue Consejero Electoral Propietario del Instituto Electoral del Distrito Federal y Consejero en el Instituto Federal Electoral.

tras los comicios de 1988 la urgencia de reconstruir la credibilidad llevó al legislador a ocuparse de al menos dos asuntos centrales: por un lado reinventar la institucionalidad, y por el otro, fundar una nueva credibilidad instrumental. Así se crea el Instituto Federal Electoral (IFE), y desde el inicio, uno de sus pilares fundamentales ha sido el servicio profesional electoral. De lo que se trataba era de construir un cuerpo de funcionarios, reclutados con transparencia, formados cotidianamente y sobre todo evaluados periódicamente. Además de eso se generaron espacios que potenciaron la vigilancia y corresponsabilidad de los partidos políticos en las decisiones fundamentales de la autoridad administrativa.

El resultado fue una mezcla de profesionalización y ciudadanización a la que concurren los partidos políticos mediante representantes en los diversos órganos colegiados de tal forma que, en alguna medida, se constituyen en vigilantes y corresponsables del trabajo del IFE. No es una novedad decir que todo este camino que se ha recorrido equivale a la construcción de la confianza del ciudadano y de los partidos en la contienda y en el árbitro electoral.

En el tema de confianza, la ciudadanización de los órganos electorales juega el papel principal. De hecho no pocos estudiosos han considerado que se trata del logro más importante en materia electoral en toda la vida independiente de nuestro país. En concreto, la ciudadanización de la que hablamos consiste en la participación protagónica de los ciudadanos en todas y cada una de las partes sustantivas de la organización electoral y tiene una expresión concreta no solamente en el Consejo General sino en los consejos locales y distritales, los capacitadores electorales y los integrantes de las mesas directivas de casillas. La consecuencia inmediata de la ciudadanización es, para decirlo con otro modismo, la “despartidización” de los órganos electorales y significó el paulatino establecimiento de una normatividad electoral en donde la duda y la sospecha tuvieron cada vez menos cabida.

Por el otro lado, era urgente revisar a fondo los instrumentos y procedimientos electorales para desterrar las dudas que sobre la transparencia de los comicios pesaba. Así, se tomó la decisión de hacer un padrón electoral base cero, es decir, era tal el cúmulo de irregularidades en dicho instrumento que no podía ser ya soporte de unos comicios aceptables: había que hacer uno completamente nuevo.

Otro asunto instrumental que preocupaba a los partidos de oposición era la forma en que se integraban las mesas directivas de casillas, y para desterrar desconfianzas se optó por insacular a los ciudadanos, es decir una fórmula lo suficientemente aleatoria como para que no hubiera ventaja de nadie entre los ciudadanos que reciben los votos. Con una nueva institucionalidad, un código plagado de candados y procedimientos descritos al mayor detalle, y nuevos instrumentos electorales es que inicia el urgente cambio electoral en el país.

Las elecciones intermedias de 1991, sin embargo, no consiguieron desterrar todavía la desconfianza: no se pudieron ofrecer resultados



preliminares, hubo voces que seguían poniendo en tela de juicio al padrón electoral, el acceso a los medios masivos de comunicación no cubría la pluralidad política que contendía, fueron algunos de los señalamientos que entonces se hicieron.

Un segundo ajuste a las reglas se produjo justo el año de la elección presidencial de 1994, cuyos lamentables descriptores son: el alzamiento zapatista y el asesinato de un candidato presidencial. En ese marco urgía revisar el esquema de confianza electoral en el país. Así, se renovó a los integrantes de Consejo General del IFE para inyectarle, a través del prestigio profesional y personal de sus nuevos integrantes, una credibilidad mayor al arbitraje político; un grupo notable de científicos mexicanos le practicaron una auditoría externa al padrón electoral para salir de toda duda respecto de su confiabilidad; se desplegó un programa con Naciones Unidas para conseguir que viniera un ejército de visitantes extranjeros y observadores electorales; se revisó de nuevo la estructura del Servicio Profesional Electoral para despejar cualquier sospecha y se hicieron las remociones correspondientes; se monitorearon los principales noticieros del país para inhibir coberturas parciales de las campañas; se organizó un debate televisivo con los principales contendientes, y además fue posible, por primera vez, contar con resultados electorales preliminares la misma noche de la elección.

Sin duda todo ello representó un gran avance, sin embargo, como el propio candidato ganador lo manifestó: la elección fue legal pero no equitativa. Es decir, aun cuando hubo avances notables en la organización electoral, la contienda transcurrió en medio de tal disparidad de recursos que la equidad quedó sepultada. Es así que el tema del financiamiento a los partidos políticos y el acceso a los medios masivos de comunicación queda sembrado para posteriores ajustes. De hecho el presidente Zedillo comprometió lo que sería, según su dicho, la reforma electoral definitiva. Y ciertamente lo que se percibía tras aquella elección es que si se remendaba la confianza en las instituciones y se generaban condiciones más creíbles en la contienda electoral se podía arribar a un arreglo estructural respecto del expediente electoral.

Llega entonces el tercer ajuste con la reforma constitucional de 1996. Dos son los elementos centrales: se perfeccionan las instituciones electorales con la creación de una Sala del Poder Judicial de la Federación especializada en la materia, y la plena ciudadanización del IFE, ya sin la presidencia del Secretario de Gobernación; el segundo gran cambio es que se modifica la fórmula de financiamiento público que genera con ello condiciones materiales para que la pluralidad se exprese sin distorsiones. Sin duda esta reformulación de la relación dinero y política significó un cambio estructural en el sistema de partidos que pronto se tradujo en la implantación nacional de las principales fuerzas políticas.

Ello se reflejó al año siguiente cuando por primera vez la Cámara de Diputados tiene una composición plural sin la mayoría absoluta de ninguna fuerza, pero sobre todo hubo una rápida aceptación por parte de

los contendientes del veredicto de las urnas. Las bondades del modelo se expresaron de nueva cuenta en la elección presidencial del año 2000: la contienda se desarrolló con las tensiones naturales de un proceso político de esa naturaleza, pero la noche de la elección el IFE anunció los resultados y todos los actores se alinearon a los mismos.

Empero, ya desde aquella contienda se habían identificado diversos aspectos del entramado legal que convendría revisar. Una de las mejores síntesis del sentido que habría que darle a una reforma electoral la encontramos en el documento que los entonces consejeros electorales del IFE dieron a conocer el año 2003 en el que agrupan sus 21 propuestas en tres rubros: mejora de los procedimientos electorales, atribuciones de la autoridad electoral y financiamiento y costo de las campañas. Como se ve, desde la autoridad existían ya preocupaciones y propuestas para mejorar el desarrollo y organización de las contiendas políticas, una agenda que, por cierto, permaneció sin atención hasta el año 2007.

En 2003 se renueva el Consejo General del IFE y por primera vez ocurren dos cosas inéditas: los nuevos árbitros no llegan para coronar un proceso de reforma electoral, como había ocurrido en el pasado en el que los actores políticos revisaban las reglas y en función de ello designaban a los árbitros adecuados para administrarlas; pero no sólo eso, también por primera vez una de las tres principales fuerzas políticas queda fuera del arreglo. Ello constituyó un *handicap* negativo para los trabajos del nuevo Consejo General del IFE. Es decir, desde entonces se percibía un marco legal insuficiente para hacerle frente a los nuevos fenómenos que se habían detectado, pero además la nueva autoridad no contaba con todo el aval político necesario para desarrollar su tarea. El peor de los mundos.

En ese contexto llega la elección presidencial del año 2006. El nuevo Consejo General hace un esfuerzo por leer las nuevas circunstancias y arbitrar de la mejor manera posible: emite exhortos, acuerdos de neutralidad para los servidores públicos, decreta la así llamada tregua navideña para intentar contener las precampañas, actúa en las campañas negativas, en fin, ensaya rutas novedosas, más allá de la legislación para tratar de modelar una contienda que se estaba polarizando. Los resultados de la elección fueron los

peores posibles: la distancia entre el primero y el segundo lugar fue tan escasa que no fue posible a partir del conteo rápido diseñado por científicos muy notables, dar a conocer un ganador la noche de la elección. No sobra decir que dicho escenario estaba contemplado en un acuerdo con los partidos políticos. No hubo sorpresas.

A partir de ahí se sucedieron todo tipo de acusaciones y señalamientos que fueron minando, en un sector de la población, la credibilidad del proceso electoral. Éste no es el espacio para abordar los mitos que se construyeron en torno a esa elección, pero valga el repaso para situar en qué contexto se da la reflexión de la nueva Reforma Electoral. Los grandes agravios sistémicos tenían que ver, por un lado, con el papel que habían jugado los medios masivos de comunicación en la contienda, y por el otro, con lo que se llegó a juzgar como omisiones de la autoridad electoral para frenar expresiones de la polarización política que se vivía.

Hay que decir que el mito del fraude electoral sigue siendo eso: un mito. No ha sido posible documentarlo, simplemente porque no existió. En ese sentido, la reforma que nos ocupa, me parece, replantea genéricamente dos asuntos: un nuevo modelo de contienda electoral, y también un nuevo modelo de arbitraje político. Y aquí un asunto central a subrayar es que son estos los agravios que animaron el espíritu reformista. A diferencia, por ejemplo, de la reforma del año 89, en la que de lo que se trataba era de generar procedimientos y garantías que evitaran la comisión de nuevos fraudes electorales, en esta ocasión lo que se buscó fue generar mejores condiciones para el arbitraje electoral y cambiar el modelo de las campañas. Si la mitología del fraude se hubiera naturalizado entre los legisladores, seguramente hubiéramos encontrado múltiples revisiones de fondo que pusieran el acento en la falta de confianza en los procedimientos que lleva a cabo la autoridad electoral, y se hubieran dispuesto novedosos y estrictos candados en la logística electoral. Por fortuna para todos, me parece que ese ciclo ya se cerró. Hasta donde alcanzo a ver, las revisiones sustantivas tienen que ver con una redistribución de atribuciones antes que con una revisión procedimental que ciertamente hubiera puesto en duda el desarrollo de la contienda presidencial del año 2006. Me explico.

## II. Reformas

Tras la prohibición genérica de comprar tiempos políticos en los medios masivos de comunicación, existe la convicción de que el papel que jugaron los medios en las contiendas fue un factor de distorsión de la competencia. Por un lado, dada la evolución de las campañas, la exposición mediática se tornó indispensable para cualquier contendiente, se generó con ello una insana dependencia de los partidos hacia los medios. Por otro, la transferencia de recursos públicos a los medios masivos de comunicación llegó a significar más del 70% del financiamiento público a que tenían derecho los partidos. Y finalmente, los medios ejercían su poder ofreciendo tarifas diferenciadas según el partido contratante que se tratara. Había ahí una poderosa motivación para revisar el tema del acceso de los partidos políticos a los medios.

El segundo asunto que se planteó la reforma, desde mi punto de vista, tiene que ver con cómo dotar a la autoridad electoral de mejores instrumentos para normar la competencia política. El IFE, hasta entonces, había intentado modelar y reconducir la competencia a base de exhortos, que avalados por la calidad moral de su Consejo General, habían transitado con algún éxito. El problema es que los factores que atentaban contra el buen desarrollo de los comicios se habían multiplicado. Es decir, de ser una institución diseñada para arbitrar en el terreno de los partidos y candidatos, ahora tenía que intentar normar el comportamiento de otros actores. Programas sociales, promociones personales de funcionarios públicos, inserción de grupos corporativos en la contienda, mensajes políticos de los propios contendientes, comportamientos de los medios, etcétera, eran parte de la agenda imperfecta de la autoridad administrativa. Frente a ello, el legislador tomó cartas en el asunto, y le otorgó al IFE atribuciones para normar la contienda en su conjunto, atribuciones que rebasan con creces el modelo anterior. Para decirlo pronto: el IFE pasó de ser una autoridad que normaba, vigilaba y sancionaba al mundo de los partidos, a ser una autoridad que norma, vigila y sanciona el mundo de lo electoral. Se ensancharon las atribuciones.

Hay por supuesto retos formidables de implementación. La reforma no es sencilla y abre campos inéditos de actuación para la autoridad. Y aquí pudiéramos empezar a enumerar los pendientes de la reforma. Antes de abordar aspectos técnicos o procedimentales, vale la pena repasar las motivaciones de la reforma y sobre todo las reacciones tras la aprobación de las modificaciones constitucionales y legales. Insisto en que los grandes animadores de la Reforma fueron los agravios con los medios y con el árbitro. En consecuencia, los grandes cambios al modelo tienen que ver justamente con eso, con cómo reconvertir la relación de los partidos con los medios y cómo reinventar el arbitraje. Apunto por el momento que un factor que faltó revisar fue la actuación de los actores frente a las reglas y las instituciones. De eso hablaremos más adelante.

Una vez promulgada la Reforma, lo que hemos visto son actitudes inéditas. En el pasado, cada vez que las principales fuerzas políticas lograban un consenso, lo que seguía era la celebración del acuerdo, la multiplicación de adhesiones al arreglo primario. Hoy lo que hemos visto son poderosas señales de escepticismo emitidas no sólo por los actores afectados por las nuevas normas, sino incluso emitidas por los propios autores de la Reforma. De nuevo: el peor de los mundos.

Pareciera haber cierto arrepentimiento respecto de los alcances del nuevo arreglo. Y esa falta de solidaridad con las normas se ha expresado de manera primaria en el circuito de ciertos opinadores que ven tras una limitación comercial un atentado a la libertad de expresión. Por su parte, los partidos políticos han sido especialmente demandantes de las autoridades electorales al interponer un sinnúmero de quejas, que no sólo reflejan su incomodidad con la reforma que ellos mismos hicieron, sino que parecen estar retando cotidianamente a las autoridades para medir hasta dónde pueden llegar en la aplicación de la Reforma. Los congresos de algunos estados también han aprovechado la necesaria adecuación electoral a partir de la Reforma constitucional para hacer verdaderos ajustes de cuentas en contra de los institutos y comisiones electorales locales. El poder legislativo, al momento de escribir estas líneas, no había culminado aún todas las adecuaciones legales derivadas de la Reforma a la Constitución y quedar importantes asuntos pendientes. Y finalmente el poder ejecutivo retrasó lo más posible la entrega de la solicitud de ampliación presupuestal que en tiempo y forma interpuso el Consejo General del IFE ante la Secretaría de Hacienda. Con ello no sólo se pudo haber violado la legalidad al no ser claro cuál era la atribución legal de la SHCP para negar la solicitud de ampliación que trastoca el espíritu del artículo transitorio que mandataba al ejecutivo a atender sin más la solicitud del IFE, sino que claramente se le produjo un daño institucional a la autoridad al acortarle los tiempos para las licitaciones que deberá realizar.

Me parece que el conjunto de actitudes adversas a la Reforma, lo que acreditan es que si bien formalmente el acuerdo político fue un éxito toda vez que los actores más relevantes llegaron a un arreglo, pareciera que las élites no comparten el sentido y alcance

de las nuevas reglas. No es un problema menor. Por un lado es claro que hay que celebrar que tras una de las contiendas más polarizadas que se recuerden, los protagonistas del antagonismo hayan sido capaces de ponerse de acuerdo en normas fundamentales. Repaso. En 2003, para la renovación del Consejo General del IFE, no fueron capaces de producir un acuerdo que procesara de manera adecuada esa renovación. Que las reglas básicas logran el consenso, era sin duda un dato político fundamental. Pero por el otro lado, insisto, el cúmulo de discrepancias, de los actores y autores de la reforma, pudieran estar acreditando que, sobre todo con relación al cambio de modelo de relación de los partidos y los medios masivos de comunicación, pudiera haber ciertas reconsideraciones. Sería preocupante que se confirmara el divorcio entre los acuerdos formales, parlamentarios, y el sentir y actuar de las élites.

Ahora bien, para enumerar otro tipo de faltantes a la Reforma, iniciaría con el Registro Federal de Electores. Si bien en el nuevo Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales hay novedades notables para avanzar en la depuración del padrón electoral, al darle vigencia a la credencial para votar con fotografía, sigue pendiente el desahogo de una añeja disposición constitucional: la creación de un registro nacional ciudadano. Sin dejar de reconocer los avances que tendrá sobre la calidad del instrumento electoral el hecho de que en lo inmediato millones de ciudadanos tengan que acudir a los módulos del IFE para actualizar sus datos, subsiste un problema estructural respecto de la fiabilidad de la información que ofrece el ciudadano.

Recordemos que la creación del padrón electoral obedeció a una decisión de coyuntura: era imposible depurar el registro de electores y se tomó la determinación de crear un padrón "base cero". Es decir, tirar a la basura todo lo previo y comenzar el esfuerzo registral desde el principio. Se estableció también, desde entonces, que la buena fe sería la base de construcción de dicho padrón, dado que el retraso en materia registral hacía en los hechos que muchos mexicanos carecieran de un documento de identidad. Así nació y creció el padrón electoral. Pero no debemos olvidar que desde aquella Reforma de 1989 el legislador estableció que el padrón electoral debía ser suplido por un

instrumento registral más robusto como lo es el Registro Nacional Ciudadano, es decir, un esfuerzo del Estado para darle consistencia a todas sus bases de datos y poder ofrecer un documento de identidad a sus habitantes, ya no basado en la buena fe, sino en la certeza de la correspondencia entre los datos ofrecidos por el ciudadano y las bases de datos generadas por el Estado mexicano. En los hechos, la credencial se ha convertido en el instrumento de identificación más recurrido por los mexicanos, pero sin duda vale la pena pasar de un documento de facto a un documento de derecho.

### III. Registro Nacional Ciudadano

La creación de un Registro Nacional Ciudadano no sólo redundaría en una mejora estructural para el padrón de electores, sino también, y sobre todo, en la posibilidad de ofrecer el ejercicio pleno de un derecho de los mexicanos: el derecho a la identidad. Muchos serían los beneficios para la confección de políticas públicas, mucho el ahorro de recursos al desaparecer las duplicidades que hoy hay en la materia. Casi todas las instituciones pretenden crear bases de datos universales, y el problema es que esta multiplicación de esfuerzos no se traduce en un beneficio colectivo, ya que no hay diálogo entre las diversas bases de datos. Más bien se traduce en un sistema engorroso para los ciudadanos que tienen tantas claves de identificación como bases de datos institucionales. México tiene un gran pendiente en su modernización administrativa mientras siga siendo omiso en la creación de un solo instrumento de identificación ciudadana.

Solucionar eso también resolvería otra omisión de la reciente reforma electoral: el voto de los mexicanos en el extranjero. Una de las lecciones que dejó el ejercicio pasado es que el perfil del conjunto de ciudadanos que finalmente ejercieron su derecho al voto no se corresponde con el perfil del universo de nuestros migrantes. La modalidad vigente hizo que una minoría muy reducida del universo potencial de votantes recorriera toda la ruta para poder votar (estar inscrito en el padrón electoral, notificar al IFE, con un costo de entre 8 y 10 dólares, su intención de votar, ofrecer una dirección para recibir la boleta electoral, y reenviarla a la autoridad electoral). El IFE estimó en más de cuatro millones los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero que contaban con credencial para votar con fotografía, sin embargo, sólo un poco más de 55 mil realizó el trámite.

Más allá del poco tiempo que tuvo la autoridad administrativa para la instrumentación del voto, lo que es una realidad es que la modalidad diseñada para ejercer el derecho al voto tendió a excluir a la gran mayoría de connacionales que viven fuera de nuestras fronteras. Los escasos trámites recibidos contrastan, por ejemplo, con el éxito en la emisión de

matrícula consular que ha tenido la Secretaría de Relaciones Exteriores, y no deja de ser paradójico que en una proporción importante el documento que utiliza el ciudadano para acreditar su identidad ante los consulados sea precisamente la credencial para votar con fotografía emitida por el IFE. Me parece que con la creación del Registro Nacional Ciudadano, se resolvería también la base de votantes, ya que la propia matrícula consular debiera ser sustituida por el nuevo documento de identidad, y éste a su vez sería el documento para votar.

Habría que revisar también las modalidades de emisión del voto, si bien el voto postal demostró que puede llegar a tener todos los elementos de seguridad, también es cierto que si hablamos de universos mayores, habría que replantear la propia emisión del sufragio.

## IV. Carencias

Otro pendiente de la Reforma, desde mi punto de vista, tiene que ver con la cantidad de errores que se pudieron documentar en el llenado de las actas de escrutinio y cómputo. Partamos de la base que la comisión de dichos errores ha ido a la baja; de elección a elección decrece el número de dichos errores, pero aceptemos también que los errores no van a desaparecer por más que mejore la capacitación de los funcionarios de casilla. También es importante subrayar que todos los estudios que se han hecho de las actas del pasado proceso electoral han concluido que la distribución de esos errores es aleatoria y por tanto, no suponen un sesgo a favor o en contra de ninguna fuerza política. Los errores aritméticos distribuidos al decir de las actas comprueban la inexistencia del fraude.

Aquí el punto es plantear si vamos a ser capaces de convivir con dichas inconsistencias, o si se ha creado una nueva fuente de desconfianza. Si fuera el segundo caso, la salida que habría que poner sobre la mesa desde ya, es la adopción de urnas electrónicas. Es decir, mecanismos automatizados para la recepción del sufragio. La primera ventaja obvia es que no se equivocan a la hora de sumar, por otro lado, pueden llegar a representar un ahorro en el largo plazo ya que no se requerirían tantos funcionarios en las mesas directivas de casilla y, finalmente, podrían ofrecer resultados desde las casillas a una velocidad superior a lo que sucede en la actualidad. Por supuesto que supondría alguna inversión importante en el inicio, pero sobre todo supondría blindar de toda desconfianza al *hardware* y al *software* que se utilizarían. Simplemente dejo planteado el dilema. Porque si revisamos el mapa de problemas que los legisladores se plantearon resolver, no aparece por ningún lado el tema de los errores aritméticos.

En otro nivel de análisis, hay que consignar que la Reforma también dejó algunos pendientes sobre los que convendría definiciones más duras.

En lo institucional hay dos efectos que habría que sopesar. Por lo que hace a la autoridad administrativa, la reforma constitucional la eleva como autoridad nacional única en materia de acceso a radio y televisión, y plantea también la obligación de coordinarse que ahora tienen las autoridades locales y federales en materia de fiscalización; pero no sólo eso, también abre la posibilidad de que las entidades suscriban convenios con el IFE para que éste asuma la organización de los comicios locales. Es de destacar que, sin llegar a la vieja idea de crear una suerte de Instituto Nacional de Elecciones, se avanzó en materia de radio y televisión, y en fiscalización.

Creo que convendría desahogar el otro debate: las formas deseables de federalismo electoral que podemos explorar. Y aquí me parece que no sólo sería posible sino deseable que se avanzara en materia de capacitación y organización electoral. Aprovechar la capacidad instalada que tiene el IFE para que mediante su servicio profesional electoral se pueda asumir la logística de los comicios. Habría sin duda ahorro de recursos, se aprovecharía mejor el capital humano del IFE, y no creo que ello vaya en desdoro de la autonomía de las entidades federativas.

Tengo para mí, sin embargo, que el arbitraje político local tiene que seguir siendo ejercido por autoridades locales. Por un lado, porque los consejos electorales locales expresan el consenso de la clase política local, cosa que por fortuna no ocurre necesariamente con el Servicio Profesional Electoral del IFE. Mientras que éste último puede ser removido por necesidades propias del servicio para mejorar el desempeño integral de ese cuerpo de funcionarios y esto se hace sin consulta ni con congresos locales o gobernadores, en el caso de las autoridades locales éstas sí obedecen, y que bueno que así sea, a los consensos que se dan entre las fuerzas políticas locales. Recordemos que el nombramiento de los consejeros locales lo hace el Consejo General, mientras a los consejeros distritales lo aprueban los 32 consejos locales. Por otro lado, llevar el arbitraje político local a la mesa federal, no sólo supondría un desgaste enorme para la autoridad federal (consejeros que dominaran no sólo la normatividad federal además de que fueran expertos en cada uno de los 32 códigos electorales locales) sino que me parece que eso sí atentaría flagrantemente en contra del espíritu del federalismo. Reitero que es importante

terminar de zanjar esa discusión y eventualmente poner las reglas claras en la materia.

Por lo que hace a la autoridad jurisdiccional, la reforma reconvierte a las salas regionales del TEPJF, las hace permanentes y les da facultades expresas para resolver en forma definitiva diversos recursos que se interpongan en comicios locales. En los hechos creo que esto sí tendrá un impacto sobre la vida de los tribunales electorales locales. Desde hace tiempo hemos asistido a la tendencia cada vez más acentuada de que los grandes litigios locales escalan pronto hacia la Sala Superior. Los tribunales locales dejaron de ser espacio de contención o resolución definitiva de controversias. Y ello no necesariamente por carencias o incompetencia de dichos órganos colegiados, sino sobre todo porque los partidos políticos privilegiaron en los hechos la interposición de recursos en el ámbito federal. Eso se acentuará con la entrada en funcionamiento de las cinco salas regionales y valdría la pena replantear la pertinencia de que existan estos espacios locales. Habría que reconocer el hecho de que por conveniencia o inercia, hoy los partidos apuestan a que la mejor pista para la solución de sus litigios es el ámbito federal, y que los tribunales locales se han convertido, en el mejor de los casos, en una primera ventanilla, que casi nadie considera como definitiva.

## V. Financiamiento

Otro tema, sin duda polémico, que es importante abordar como posible área de oportunidad, es el que tiene que ver con el financiamiento público. Ya se ha dicho que fue gracias a la reforma de 1996 que se pudieron generar las condiciones materiales para que la pluralidad política del país se recreara bien; que gracias a esa apuesta de suficiencia en los recursos fue posible mantener alejados a los partidos de fuentes ilícitas de financiamiento. Sin embargo, una distorsión que encarna la fórmula es que el nivel de participación de la sociedad en los comicios resulta irrelevante a la hora de calcular el financiamiento. Es decir, si participa el 10% o el 90% del electorado, el monto a que tienen derecho no varía. ¿Cuál es el problema? Que se pueden llegar a generar



incentivos para propiciar una baja participación como estrategia electoral, o al menos, bajo la fórmula actual, los partidos no son corresponsables respecto del nivel global de participación de los electores.

En cambio, si hubiera una fórmula que premiara la bolsa en la medida que más ciudadanos salen a las urnas, y la castigara si el abstencionismo es relevante, me parece que habría incentivos colectivos para desarrollar campañas propositivas, y sobre todo, participativas. Adicionalmente creo que bajo la fórmula actual podríamos estar premiando el voto duro de los partidos, aquel que pueden movilizar en todas las jornadas comiciales, y que éste sea suficiente para decidir una elección; en cambio, de la otra manera, los partidos tendrían que salir en busca del voto ciudadano o independiente con mejores argumentos.

No omito señalar que un riesgo implícito es colocar en la arena pública el tema del financiamiento a los partidos y hacer de la consigna de partidos más pobres un reclamo ciudadano poco reflexivo, pero me parece que, dado el cambio en la composición del gasto de los partidos que ya no tienen que hacer ninguna erogación a los medios masivos de comunicación, sería posible encontrar una fórmula que acentuara la corresponsabilidad de los partidos con el conjunto de electores.

Otro pendiente, que acaso se agrava con la implementación de la reforma electoral, es atender el reclamo de abaratar el costo global de los comicios. Creo que sin poner en riesgo la operación de las autoridades sí se deberían plantear medidas que la hagan menos onerosa. Explotar al máximo la concurrencia para evitar duplicidades ahí donde no sean necesarias, mejorar mecanismos de coordinación, revisar la estructura de costos del propio IFE a la luz de las nuevas atribuciones que le confirió la reforma, son algunos temas que habrá que resolver.

Por otra parte, un gran tema que campea es replantear seriamente el tema de la autonomía. Advierto tres riesgos: por un lado la renovación anticipada de los consejos generales a nivel federal y a nivel local ha generado la percepción de que los órganos electorales se partidizan a pasos agigantados; ese me parece el riesgo menor en la medida que la trayectoria de quienes han sido nombrados y la propia dinámica de los órganos colegiados, espero, pronto desmientan, por

la vía de la acción colectiva, la idea de que ahora en lugar de consejeros se designan a embajadores, correas de transmisión de los partidos. Insisto, espero que esa idea sea desmentida por la vía de los hechos. No puede ser de otra manera: el mejor antídoto contra las famas públicas personales es la acción colectiva, la deliberación pública y abierta que enjuicia los asuntos por sus méritos y no por sus emisarios o patrocinadores. A eso hay que apostar.

Un segundo asunto relativo a la autonomía es esclarecer la capacidad de los órganos autónomos para interponer una controversia constitucional. Es un recurso central del que debieran disponer los órganos autónomos. La controversia interpuesta por el IFE al año 2007 era pertinente en la medida que podía arrojar luces sobre un tema no menor: si el poder legislativo en la revisión presupuestal podía o no etiquetar recursos de los órganos autónomos. En aquel entonces la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se pronunció sobre el fondo de la controversia, sino que resolvió formalmente que el IFE no estaba expresamente considerado en el artículo constitucional que enlista los sujetos que pueden iniciar una controversia y por tanto carecía de personalidad jurídica para interponer dicho recurso. Ojalá se supere la interpretación formal y podamos asistir a un debate sobre el fondo.

Por supuesto que siempre ha podido recortar e incluso incrementar los recursos presupuestales, pero abrir la posibilidad de que dicho poder pueda definir el monto de tal o cual programa, me parece que sí pone en tela de duda la efectividad de la autonomía que le confiere la Constitución, en este caso al IFE. Veamos. El proceso de construcción y deliberación del presupuesto del IFE supone un trabajo colegiado del que ni los partidos políticos, ni los consejeros del Poder Legislativo son ajenos. Es la única institución pública en que un presupuesto se discute anticipadamente con miembros del Poder Legislativo, por tanto, creo que la reforma bien se pudo haber pronunciado sobre un tema del diseño constitucional del IFE.

Y finalmente otro asunto que hubiera merecido alguna solución en la reforma es el otorgarle capacidad de iniciativa legislativa a las autoridades electorales. Ello me parece hubiera ayudado a un mejor aterrizaje de la reforma. Me explico. Luego de la reforma constitucional reciente, el IFE se vio obligado a expedir una

serie de reglamentos aun cuando en muchos casos no había un correlato legal, es decir, antes de que el Poder Legislativo culminara su labor de adecuaciones, la autoridad administrativa hubo de hacerle frente a las necesidades de la Reforma. Por otro lado, en la implementación se han detectado diversas inconsistencias del texto legal, que si el IFE tuviera capacidad de iniciativa, se hubieran podido subsanar a cabalidad, y no por la vía de la interpretación reglamentaria. Finalmente, me parece que también se hubiera podido acortar la distancia que hoy existe entre las expectativas de algunos legisladores respecto de lo que debía ser la Reforma, y la implementación que ha ido ensayando el IFE de la misma. Sobra decir que se fortalecería el diseño institucional del IFE en la medida que la figura de los consejeros del Poder Legislativo adquiriría un nuevo y sano protagonismo.

## VI. Recapitulación

La reciente Reforma Electoral se inscribe en un amplio ciclo reformista que ha ido resolviendo de manera gradual diversos problemas del arbitraje político. En cada caso hubo un incremento de la confianza: de los procedimientos, a las instituciones; de las condiciones materiales de los partidos, a los nuevos modelos de competencia electoral, el procedimiento legislativo ha ido perfeccionando el entramado legal e institucional para un mejor desarrollo de las elecciones. Ahora bien, con todo, la salud de un sistema de partidos se mide no sólo por la fortaleza de las instituciones electorales, la claridad y exhaustividad de sus normas y reglas, sino sobre todo por el compromiso democrático de los actores políticos con dichas reglas e instituciones.

Si la pregunta de fondo que habría que hacerle a la Reforma motivo de este libro es si nos ha procurado, como sociedad, de los mecanismos y herramientas

para hacer manejable un resultado tan cerrado como el que tuvimos en 2006, me temo que la respuesta sería negativa. La vacuna contra un resultado así de cercano entre el primero y el segundo lugar en la elección presidencial no parece estar, no todavía, ni en las normas ni en las instituciones encargadas de su aplicación sino en el tercer vértice de ese triángulo problemático: los actores políticos.

En todo caso, si de proponer se trata, me imagino un escenario donde se desmonten los incentivos que tiene quien ha perdido por un puñado de votos, para cuestionar la institucionalidad. El tema en abstracto a mí me ha parecido siempre más costoso que aprovechable, pero quizá sea el momento de revisitar la segunda vuelta en la elección presidencial como una forma de construir resultados electorales menos inestables. No pierdo de vista que la distorsión del sistema de partidos es prácticamente ineludible porque las terceras fuerzas electorales pueden conseguir sobrerrepresentaciones indeseables.

Pero, a cambio, en un resultado muy cerrado se puede conseguir civilidad en la conducta de los actores cuya esperanza seguirá fincada en la vía institucional hacia una segunda vuelta automática si la diferencia entre el primero y el segundo lugar no alcanza un monto preestablecido en la ley.

Segunda vuelta a la mexicana, quizá no para construir una mayoría absoluta artificial, pero sí para desactivar las conductas antisistémicas del perdedor. Por supuesto, no es la solución a todos los males, pero podría constituir una de carácter transitorio, mientras el proceso de maduración de los partidos y de los ciudadanos avanza. Ojalá nunca lleguemos a eso, pues significaría rendirnos ante la inmadurez de los actores.

Muchos son los méritos de la reforma, muchos los retos de implementación que tiene, pero acaso el mayor desafío que enfrenta, no es técnico, sino político: hacer crecer a los actores políticos y ganar, por la vía de los hechos, la solidaridad y confianza de la sociedad.

SECCIÓN

VIII

▪ LA REFORMA  
DESDE LA  
PERSPECTIVA LOCAL ▪

# IMPLICACIONES DE LA REFORMA PARA LOS ESTADOS: UNA VISIÓN REGIONAL

25

# Introducción

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios* define la función legislativa como aquella actividad que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado, sus habitantes y de éstos entre sí, lo que permite un dinamismo único en la ampliación y adecuación del sistema jurídico en su conjunto. En esta función se vinculan, por un lado, las tareas de los gobernantes referidas a la toma de decisiones válidas para la colectividad y, por el otro, la legitimidad para llevar a cabo sus responsabilidades. Legitimidad que debe ser entendida como el reconocimiento que el electorado hace de sus gobernantes, el cual se basa en el convencimiento pleno de que el cargo que desempeñan está acorde con una decisión tomada de manera democrática. Aquí es donde la celebración periódica de elecciones cobra relevancia debido a la representatividad ideológica de los votantes en el aparato rector del Estado.

En nuestro país, esta relación funcional basada en las elecciones ha sufrido durante los últimos treinta años innumerables mutaciones. De un vetusto sistema de partido casi único, transitamos a otro más plural, equilibrado, competitivo y con los suficientes pesos y contrapesos institucionales; de nula competitividad electoral y falta de respeto a la voluntad de los ciudadanos, a elecciones altamente competidas y generadoras de fenómenos de alternancia. Las celebradas en julio de 2006 volvieron a poner a prueba el entramado institucional.

En esos comicios, el sistema electoral mexicano exhibió su debilidad y despertó la sospecha del fraude. El proceso electoral por completo constituyó un momento relevante después de la alternancia: por primera vez se asistía a una elección sin los principales referentes histórico-electorales. Lo cerrado de la contienda puso a prueba los órganos electorales y provocó que renaciera, en una parte de la población, el viejo síndrome de sospecha. Me explico: la cita de los ciudadanos con la democracia se cumplió puntualmente; el dos de julio expresamos nuestra voluntad política el sesenta por ciento de los mexicanos con derecho de votar. Fue una jornada intensa y sin sobresaltos, pero la inquietud surgió ante el atraso de un resultado oficial que se recrudeció con las explicaciones rebuscadas de la autoridad electoral.

A pesar de que prevaleció la serenidad y que los ánimos no se desbordaron, la confusión durante el impasse entre resultados preliminares y definitivos, evidenció un profundo desconocimiento de las normas y procedimientos que aseguran el respeto a la voluntad ciudadana expresada en las urnas.<sup>1</sup> El estrecho margen entre los dos candidatos punteros apre-

<sup>1</sup> Como claramente lo establecía la legislación en la materia, el miércoles posterior a la jornada electoral se inició el cómputo final en cada uno de los trescientos distritos en que está dividido el país. Concluido el prolongado cotejo de las actas de cada casilla en su caso mediante la apertura de paquetes, el IFE hizo la declaratoria de ganador.

## Raúl Arroyo González

Licenciado en Derecho.  
Miembro del Consejo Directivo  
de la Asociación Mexicana de  
Impartidores de Justicia y  
de la Red Latinoamericana de  
Jueces. Actualmente Magistrado  
Presidente del Tribunal Electoral  
del Estado de Hidalgo.

suró manifestaciones triunfalistas, y luego un debate sobre la apertura total de paquetes y nuevo conteo de votos. En ese estado de cosas, llegó la etapa jurisdiccional. En sesión pública, el 5 de agosto de 2006, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación rechazó la petición de la coalición Por el Bien de Todos para realizar un nuevo escrutinio y cómputo de la totalidad de los votos. Además, determinó la apertura y el recuento de votos en “aquellas casillas cuyas actas presentaron inconsistencias en rubros fundamentales del acta respectiva, específicamente relacionados con los votos recibidos en las casillas impugnadas, o cuando se advirtieron inconsistencias en aquellos rubros relacionados con boletas recibidas o sobrantes”, lo que significó la apertura de 11,839 paquetes electorales, que representaron el 9.07% del total de casillas instaladas.<sup>2</sup>

Este fue un acto jurídico procesal inédito pues desde la creación del TEPJF nunca se había impugnado la elección presidencial. El recuento lo realizaron ciento noventa y dos jueces y magistrados del fuero federal y lo cumplieron en un plazo que no excedió los cinco días naturales. A pesar de los resultados, es necesario precisar el absurdo exigir que se otorgue algo que no se pidió. Contra el vicio en el pedir hay la virtud de no dar. Queda claro, lo que no se demandó por la vía legal, dentro del asunto judicial, no se puede exigir en las calles. El resultado, reflejo de la intensidad del debate político mexicano, generó un fenómeno sin

precedentes en la historia mexicana: dos presidentes en funciones, uno fue declarado electo por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y uno más, que se autodesignó “presidente legítimo” en una ceremonia llevada a cabo en el Zócalo capitalino. El conflicto postelectoral se exacerbó por su coincidencia con fechas y actividades de importancia jurídico-política y tradición histórica para la vida nacional.<sup>3</sup> Lo preocupante del problema fue, y sigue siendo, el rechazo a acatar la ley en uso de su derecho a expresarse, aun afectando los de terceros y en una espera retardadora de la autoridad para alcanzar la categoría de mártires.

El estrecho margen de victoria del ganador, las limitaciones de la legislación electoral vigente durante los últimos tres procesos electorales; los errores de la autoridad, sobre todo en el manejo de la información de los resultados electorales en la noche misma de la jornada comicial; la decisión meditada y elaborada, sin evidencias, por el candidato de la Alianza por el Bien de Todos, para calificar las elecciones con el epíteto fácil de “fraudulentas”; los problemas de gobernabilidad, de la cultura política y sus rasgos inveterados; todo eso que empujó un retroceso, un desagradable retorno hacia temas que parecían definitivamente resueltos y que creímos nos habían ubicado, ahora sí, en el carril correcto de la vida democrática de México, propició que se hablara de la necesidad ineludible de reformar, una vez más, el sistema electoral mexicano.

<sup>2</sup> Con esta determinación, la Sala Superior concedió parcialmente la razón a la Coalición Por el Bien de Todos, parte demandante de un recuento en veintinueve mil casillas, de las más de ciento treinta mil instaladas el domingo dos de julio. Uno de los argumentos torales que el Tribunal Electoral esgrimió para no hacer este recuento “voto por voto, casilla por casilla” es que, en general, ninguna autoridad puede conceder algo que no se le pidió en términos legales, que para el caso, debió ser precisamente casilla por casilla; esto es, solicitarse en cada uno de los trescientos Consejos Distritales establecidos en nuestro país el recuento del total de sus respectivas casillas. Al no hacerlo de esta manera, sólo se ordenó reabrir y revisar las que así se solicitó, donde se advierten, además, las inconsistencias a verificar.

<sup>3</sup> La ocupación de la Plaza de la Constitución en esas fechas fue motivo de una complicada confluencia de las autoridades del Distrito Federal, el gobierno federal y, de modo particular, los mandos militares. El conflicto poselectoral influyó notablemente en el rumbo que tomaron al menos tres acontecimientos y

mostró la capacidad negociadora de los actores políticos involucrados. El primero de septiembre se instaló el Congreso de la Unión en una sesión conjunta de diputados y senadores para inaugurar el primer período ordinario de sesiones; a ella asistió, conforme a una obligación constitucional, el Presidente de la República para presentar el informe acerca del estado que guarda la administración pública del país. El Presidente acudió puntual a la cita y lo hizo bajo un gran despliegue de seguridad ante la presencia de manifestantes en las inmediaciones del Palacio Legislativo de San Lázaro. Entró al recinto y entregó su informe escrito cumpliendo con su obligación legal. Otro acontecimiento fue la celebración de la ceremonia del Grito de Independencia en el Zócalo capitalino, el quince de septiembre por la noche y el festejo popular que, año con año, reúne a miles de personas en un ambiente que simboliza la gran fiesta nacional. Finalmente, a la mañana siguiente, el desfile militar de las Fuerzas Armadas frente al Palacio Nacional, desde donde su Comandante Supremo lo preside, en reafirmación de la obediencia castrense a la institución presidencial.

## I. La Reforma del Estado

A partir de una iniciativa del senador Manlio Fabio Beltrones, diputados federales y senadores de la República acordaron la realización de la Reforma del Estado, que inició el 13 de abril de 2007, fecha en que se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley para la Reforma del estado, que estableció los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de Reforma.<sup>4</sup>

El mecanismo propuesto para concretar el proceso reformador fue la instalación de una Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA).<sup>5</sup> La Comisión fue el órgano rector y en su integración participaron las presidencias de cada Cámara del Congreso, los partidos políticos nacionales y un representante del Ejecutivo. Quedaron fuera, conforme a este esquema, el Poder Judicial y, en la reiteración de ese criterio vertical, centralista, característico del agotado presidencialismo mexicano, las entidades federativas.

También se establecieron dos subcomisiones: una redactora y otra de consulta pública. La primera, conformada por especialistas en materia constitucional o ciencias políticas y sociales. La segunda, con representantes de cada cámara federal y en la que, una vez más, se omitió la presencia de las entidades federativas y del Poder Judicial. Vale insistir que en realidad la República encamina su desarrollo funcional con una mayor presencia y determinación de los estados federados y por supuesto del Distrito Federal; no se pueden entonces obviar su opinión y comportamiento cuando es evidente que ya no necesariamente cami-

nan en concordancia absoluta con las determinaciones federales. Y no sólo eso, hay múltiples ejemplos de temas resueltos en los estados, con avances significativos, en contraste con los atrasos que las fuerzas políticas no logran remontar en el nivel federal. Era errado pretender resolver las atrofias del sistema federal o de la impartición de justicia sin la participación directa de las entidades que integran al primero o de los facultados para ejercer la segunda.

El primer paso en la construcción de la Reforma del Estado fue la celebración, entre el 2 de julio y el 28 de agosto de 2007, de los cinco foros de discusión pública. Con la garantía de la ley se discutió ordenadamente, con procedimientos, agenda y tiempos perentorios; el objetivo era propiciar el avance político del país, definir con claridad el rumbo y clausurar, ahora sí, una etapa pendiente en la transición democrática mexicana. Ahí se concluyó que eran necesarias e impostergables las transformaciones constitucionales, pero sobre todo se requería acentuar cambios en la cultura política de individuos e instituciones para hacerlas efectivas.

Si bien es cierto que se planteó la necesidad de erigir un blindaje ante intromisiones externas en las campañas políticas protegiendo a los partidos políticos y sus candidatos de intervenciones indebidas de medios de comunicación, autoridades gubernamentales y del sector privado, existieron otros temas: regular el sistema de partidos; la integración, funcionamiento y facultades del IFE y del Tribunal Electoral; financiamiento y fiscalización de los recursos partidistas, procedimientos sancionatorios y penas, duración de campañas y precampañas; calendarios electorales y hasta aspectos no específicamente electorales como

<sup>4</sup> El proceso fue largo y tedioso. Como se recordará, en el año 2000, Porfirio Muñoz Ledo, en ese momento diputado al Congreso de la Unión, condujo los trabajos de la Comisión de Estudios para la Reforma del estado, integrada ex profeso por un numeroso grupo de intelectuales, académicos y políticos, cuyo objetivo fue la modernización y el rediseño del país. Después de las elecciones de ese año, se instaló formalmente y en sus discusiones participó un numeroso grupo de destacados mexicanos, expertos en diversos temas. El resultado presentado antes del inicio del gobierno electo fue un abundante y valioso documento de conclusiones y propuestas concretas, publicado por la UNAM, producto de la reflexión y el estudio sobre una

agenda temática determinada, con una mirada de largo plazo. El documento no se tomó en cuenta y el esfuerzo se diluyó por falta de voluntad política.

<sup>5</sup> En la ley se ordenó la creación de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión, como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma, de la Subcomisión de Consulta Pública y la Subcomisión Redactora. También se enlistaron los temas que debían discutirse: I. Régimen de estado y Gobierno; II. Democracia y Sistema Electoral; III. Federalismo; IV. Reforma del Poder Judicial, y V. Garantías Sociales.



el reconocimiento del derecho de réplica. Se pretendía prevenir otra crisis de legitimidad como la de julio de 2006 y “avanzar en la democratización del país”. Sin embargo, vistas desde una perspectiva federalista, las propuestas fueron decepcionantes, pues, otra vez, privilegiaron lo federal en detrimento de lo estatal.

En el proyecto de reformas constitucionales no se concibió al sistema electoral mexicano como un todo conformado por partes relativas al ámbito federal y otras aplicables al espacio de las entidades federativas. En esa vorágine legislativa, el ánimo antifederalista llevó a establecer el monopolio administrativo del Instituto Federal Electoral no sólo en cuanto a la administración de los tiempos destinados a la publicidad política y partidaria, por encima de las instituciones locales, sino que se establece la posibilidad de que asuma la organización de procesos electorales locales y municipales a través de convenios con las entidades federativas. Afortunadamente hasta ahí llegó la tentación de centralizar los procesos electorales, incluida la creación de una jurisdicción nacional única.

Además la reforma sólo se limitó a unos cuantos cambios constitucionales y legislativos. En los foros de consulta pública, el esfuerzo de los participantes se dirigió a la reflexión sobre el Congreso y la Presidencia y sus relaciones, sin embargo, el interés de la ciudadanía y de los partidos políticos por transformar su forma de gobierno rebasó las expectativas temáticas iniciales. Como se especifica en el siguiente cuadro, se presentaron 863 ponencias con propuestas de Reformas al régimen de Estado y de Gobierno. En el estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno, sistematizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para la CENCA, se establece que el presidencialismo mexicano como forma autocrática de gobernar ha concluido y que es necesario modificar el régimen político. Para alcanzar este objetivo se proponían modificaciones que permitieran la gobernabilidad democrática de México, donde el ciudadano tenga efectivamente el poder de

INCIDENCIA DE TEMAS DE LA CONSULTA PÚBLICA PARA LA REFORMA DEL ESTADO

TEMA	PROPUESTAS			
	CONSULTA PÚBLICA		PARTIDOS POLÍTICOS	
	#	%	#	%
I. Régimen de Gobierno y sus características	59	8.71	30	16.21
II. Facultades de iniciativa y veto	29	4.28	6	3.22
III. Facultades y atribuciones del Poder Ejecutivo	34	5.02	1	0.53
IV. División de poderes	2	0.29	4	2.15
V. Consejo Económico y Social	5	0.73	3	1.61
VI. Facultades y atribuciones del Poder Legislativo	53	7.82	27	14.51
VII. Presupuesto de Egresos y Ley de Ingresos	11	1.62	10	5.37
VIII. Juicio político y fuero constitucional	13	1.92	9	4.83
IX. Elecciones, representación y participación ciudadana	75	11.07	17	9.13
X. Composición del Congreso de la Unión	106	15.65	11	5.91
XI. Transparencia y combate a la corrupción	34	5.02	28	15.05
XII. Medios de comunicación	9	1.32	18	9.67
XIII. Política exterior, tratados internacionales y marco legal	6	0.88	3	1.61
XIV. Nueva Constitución	5	0.73	2	1.07
XV. Democracia directa	73	10.78	---	0
XVI. Administración pública federal	7	1.03	---	0
XVII. Temas frontera	156	23.13	17	9.13
Suma	677	100.00	186	100.00

Fuente: Estudio de incidencia, idoneidad institucional y viabilidad política de las propuestas presentadas en la consulta pública sobre régimen de Estado y de Gobierno, sistematizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México para la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión.

dirigir y controlar a su gobierno, y donde el gobernante no pueda eludir ya más su deber de rendir cuentas al pueblo, de ejercer el poder público en forma transparente y de ser objeto de responsabilidad política y jurídica (penal, administrativa y civil) por desviar el poder de su fin constitucional.

Finalmente, la gran Reforma del Estado se concretó en una inacabada Reforma Electoral y en la Reforma al Sistema Penal. Y aún más, en cuanto a la primera de las 17 normas que originalmente fueron señaladas como necesarias para ajustar el marco legal a lo dispuesto en la Carta Magna y permitir así el desarrollo y puntualización de los nuevos principios y disposiciones que ésta establecía, sólo se concretaron cambios en seis leyes.<sup>6</sup> El ordenamiento modificado más importante fue el COFIPE, en cuyo articulado se reflejaron, en gran medida, la mayoría de las nuevas disposiciones constitucionales (acceso a los medios de comunicación, renovados mecanismos de fiscalización, nueva estructura del IFE y funcionamiento del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, entre otros). También se reformó la Ley Orgánica del Congreso de la Unión para establecer los mecanismos de designación de consejeros electorales.

Por último, se modificaron la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con el propósito de definir la nueva estructura del Tribunal Electoral.<sup>7</sup> También tuvieron cambios la Ley de Instituciones de Crédito y el Código Fiscal, para adecuarlos a la nueva disposición constitucional que deja al IFE exento de los secretos bancario, fiduciario y fiscal que tantos problemas le acarrearón en el pasado.

## II. Reforma Electoral antifederalista

Con esta Reforma, la política ha querido recuperar esa capacidad perdida de gobernar y, sobre todo, de transformarse. En este proceso de recuperarse a sí misma, las elecciones han sido el método con el cual la pluralidad compite y convive de manera institucional, pacífica y ordenada. La política ha procurado sacudirse la subordinación a la que fue sometida por los medios de comunicación, convertidos a lo largo de varios años en el factor que dicta la agenda del debate nacional y el contenido de la información que deben seguir tanto ciudadanos como gobiernos.

Sin embargo, esta Reforma anunciada como de tercera generación y, ahora sí, definitiva, estuvo sujeta a muchas vicisitudes provenientes de un conflicto poselectoral que crispó los ánimos, polarizó a las fuerzas políticas y lesionó la credibilidad de la ciudadanía. Los saldos influyeron en el proceso legislativo reformador y hoy, frente a la realidad, ya no estamos seguros de que esta innovadora ingeniería electoral haya sido la mejor. Se advierte que la euforia pudo haber ganado frente a la sensatez. Y todavía

---

<sup>6</sup> Sólo se cumplió con el artículo 105 constitucional que señala el plazo perentorio para no realizar modificaciones fundamentales a las leyes electorales en los 90 días previos al inicio del proceso electoral

<sup>7</sup> Se otorgó a las salas regionales el carácter de permanente, la renovación escalonada de sus magistrados y, el establecimiento de las nuevas competencias entre sus salas.

falta ver el funcionamiento de las disposiciones aprobadas en su totalidad, durante el inminente proceso electoral federal.

Sin duda hay avances que deben tomarse en cuenta; también son evidentes los retrocesos, sobre todo si los contrastamos con los supuestos de la gobernabilidad democrática del país. Es desde esta perspectiva que la Reforma evidencia sus debilidades: el protagonismo del IFE, por ejemplo, al entregársele el monopolio administrativo con lo cual se vuelve al pasado y se niega la experiencia acumulada por las entidades de la federación.

Independientemente de que la Reforma terminó con la inamovilidad de los consejeros electorales y creó la figura del Contralor General del IFE nombrado por los propios diputados para un periodo de seis años y con posibilidades de reelección,<sup>8</sup> el IFE es el nuevo protagonista administrativo electoral de todo el país. Es decir, se convirtió en el monopolio encargado de ministrar los tiempos de radio y televisión, no sólo federales, sino también locales. Monopolio que fue confirmado por la ministra Margarita Luna Ramos quien, durante la discusión de la acción de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República en contra del gobierno y del Congreso de Guerrero, propuso declarar que los organismos electorales de los estados de la República y del Distrito Federal no tienen atribuciones para regular el tiempo de radio y televisión que le corresponde a cada partido político durante los procesos electorales locales.

En opinión de la ministra Luna Ramos, la reforma dotó de facultades al IFE para que sea el único organismo que se encargue de administrar en todo el país los tiempos oficiales de radio y televisión destinados para fines electorales, sin importar si los comicios son federales o locales.

Asimismo, el IFE, mediante convenios de colaboración, retendrá para sí la capacidad de organizar los procesos electorales locales y municipales, lo que acarreará como consecuencia el empate de elecciones que tantos problemas ha generado al interior de las entidades y la homologación de tiempos de campaña. La concurrencia de elecciones locales y federales bajo el argumento de una ciudadanía agotada por la abundancia de procesos de elección, se convierte en un instrumento con el cual se soslayan las condiciones políticas prevalecientes en aquellos estados donde no se ha optado por las elecciones concurrentes. Sucede lo mismo al acortarse los tiempos de campaña para gobernador, diputados locales y ayuntamientos.

Ante esto la pregunta a los legisladores federales, todos con experiencia en ello, es si ¿será lo mismo para un candidato recorrer en noventa días un territorio tan extenso como el de Chihuahua, con sus 247,455 kilómetros cuadrados, que el de Tlaxcala, cuya extensión llega a los 3,991? ¿O si será igualmente fácil a un partido político posicionar a sus candidatos en sesenta días en los 570 municipios de Oaxaca que en los 5 de Baja California? El hecho es que resurge con fuerza ese ánimo de decidir desde el centro lo que deba ocurrir en las regiones; de homogeneizar sin tomar en cuenta las diversidades geográficas, económicas, históricas, sociales, etc., ni considerar los desajustes en los tiempos políticos de los estados,

---

<sup>8</sup> El Contralor tiene como propósito fiscalizar el ejercicio de los recursos y fungir como intermediario entre la autoridad electoral y la Auditoría Superior de la Federación, lo cual aumenta la sospecha que advierte la intención de minar la autonomía del árbitro electoral.

al obligarse a los congresos locales a modificar sus constituciones para ajustar los periodos electorales a esa disposición.

Un asunto de trascendencia obligada es precisamente el empate de elecciones, especialmente en aquellas entidades donde no se había optado por esa vía y ahora, por mandato constitucional, debe asumirse como obligación. Coincidamos en que asimilar el calendario electoral local con el federal para lograr la reducción del número de procesos electorales no es asunto fácil. Conciliar las diversas temporalidades existentes en una sola jornada de elecciones tiene su complejidad y depende en buena medida de las particularidades propias de cada región.

Para ilustrar lo anterior, el caso del estado de Hidalgo es suficiente. Una vez alcanzada la aprobación mayoritaria establecida por el artículo 135 constitucional y vigentes las reformas en materia electoral, las legislaturas de los estados quedaron obligadas a legislar para establecer las nuevas fechas de elecciones de ayuntamientos, diputados locales y gobernador, de manera concurrente con las federales que se realizarán, como hasta ahora, cada tres y seis años, el primer domingo de julio del año que corresponda, o simplemente moviéndolas al mes de julio.

En ese orden de cosas, el Congreso del estado tendrá que definir cuándo, conforme a las elecciones federales de 2009 y 2012, vamos a elegir los hidalguenses a nuestros ayuntamientos, legisladores y gobernador. Para ello habrá de tomar en cuenta que, acorde al calendario electoral vigente, las elecciones previstas son: las ya realizadas en febrero de 2008 para diputados a la sexagésima legislatura y en noviembre del mismo año, para renovar ayuntamientos. Luego, en febrero de 2011, elegiremos gobernador y diputados al Congreso del estado. ¿Cuándo entonces podemos mover los comicios al mes de julio o hacerlos concurrentes con los federales?

Las posibilidades legales están a la vista: extensión —reducción de periodos por única vez; juntas de administración civil para sustitución de ayuntamientos; gobernador interino y modificación de las fechas para tomas de posesión—. El problema está en no violentar el orden supremo constitucional que establece la periodicidad del ejercicio del mandato —tres años para ayuntamientos y diputados y seis para gobernador, además de cumplir con las nuevas disposiciones de la Reforma—. Eso en cuanto a la legalidad. Será importante analizar y evaluar cómo lo diseñaron aquellos estados donde el empate es un asunto resuelto con anterioridad. En Yucatán, por ejemplo, se decidió reducir el ejercicio del Ejecutivo a cinco años para establecer el empate con la siguiente elección presidencial. También lo es considerar las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que han declarado inconstitucional la ampliación de periodos constitucionales para casos de diputados, gobernadores y ayuntamientos.

Cualquiera que sea la fórmula aprobada en el Congreso local, se producirán alteraciones a la dinámica institucional establecida. Impactará en partidos políticos, organismos electorales y administraciones públicas. Lo deseable es que las afectaciones sean las menos.

El problema pudiera advertirse más complicado en el campo de la política. No se puede omitir que de la negociación y los acuerdos ahí alcanzados dependerán en buena medida las determinaciones legislativas. Sin embargo, también alcanzará al funcionamiento de los organismos electorales que habrán de atender procesos de elección concurrente, en el caso de Hidalgo de 84 ayuntamientos; 18 diputaciones de mayoría relativa; asignación de 12 de representación proporcional y gobernador, en un primer proceso y en otro intermedio, de renovación de los mismos números de ayuntamientos y diputados.

Es oportuno cuestionar si en nuestro marco jurídico, las infraestructuras físicas y presupuestales son suficientes para soportar este cambio; en términos económicos, ¿cuánto le costarán al estado las adecuaciones? ¿Se producirá efectivamente un ahorro al costo de la democracia? ¿Habrán considerado nuestros legisladores locales otras posibles repercusiones en el ámbito local, de la Reforma que aprobaron? Es lamentable decirlo, pero la anunciada Reforma electoral de tercera generación, para los estados, se estancó en la segunda. Y es que no se puede entender de otro modo que no haya para la justicia electoral local, ninguna propuesta que la fortalezca; por el contrario: supeditar a los órganos jurisdiccionales locales a un órgano técnico federal como el propuesto para fiscalizar los recursos económicos partidistas, es muestra clara del alejamiento de los principios federalistas.

La otra gran debilidad tiene que ver con la obligada búsqueda de fórmulas que diversifiquen la responsabilidad de las actividades electorales y supriman el monopolio que la ley produce en las instancias federales, Instituto y Tribunal. Debe insistirse en que una vertiente importante del sistema federal es la que lleva de la periferia al centro; es decir, aquella que debe propiciar presencia y participación de las entidades federativas en las grandes decisiones de la vida nacional. La conformación de los órganos legislativos a través del voto directo va en esa vía. Lo mismo debería suceder en los demás órganos colegiados del Estado mexicano, ahora integrados mediante procedimientos de elección indirecta en las cámaras del Congreso de la Unión; de tal forma que se lograra una auténtica presencia de las regiones, sus intereses, experiencias y expectativas, con la perspectiva de la diversidad característica de nuestra nación.

Aquí se debe pensar en una nueva distribución de responsabilidades que devuelva a las entidades federativas la calificación de la elección de senadores, que faculta para tal fin a los tribunales locales.<sup>9</sup> No sería errado establecer que la elección de senadores fuera responsabilidad de los institutos electorales locales. En ambos supuestos, habría un impacto de fortalecimiento al federalismo.<sup>10</sup>

También debe pensarse en acotar los alcances del juicio de revisión constitucional electoral. Recordemos que con este procedimiento, la jurisdicción del sistema de justicia constitucional electoral recae en dos órganos del Poder Judicial a quienes se les asigna la competencia para controlar la constitucionalidad de normas o leyes de carácter general en materia

<sup>9</sup> El origen de los senadores es la presencia de los estados y el Distrito Federal en el pacto federal; la facultad para calificar su elección y entregar la respectiva constancia a la fórmula de senadores electos la tuvieron las legislaturas de los estados.

<sup>10</sup> En 1993 se suprimió en las legislaturas locales la calificación de la elección de senadores y se trasladó al IFE. Se desdibujó entonces que los senadores son representantes de las entidades federativas. Este hubiera sido momento de devolver la atribución a los órganos electorales locales: la elección y su calificación a la autoridad administrativa electoral y su impugnación al correspondiente tribunal electoral local. Es suficiente para mostrar que la Reforma no significa avance; por el contrario, retrocede.

electoral (Suprema Corte de Justicia y a partir de la Reforma constitucional de noviembre de 2007 también la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación); controlar la constitucionalidad y legalidad de cualquier acto o resolución dictado por autoridad electoral federal, así como para calificar que los actos y resoluciones electorales de autoridades de las entidades federativas se apeguen a los preceptos constitucionales y a las propias normas locales (Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación).

En los hechos existe un Tribunal Electoral adscrito a la Federación con facultades para determinar cuándo, cómo y por qué las resoluciones de los tribunales locales están o no, apegadas a la legalidad y constitucionalidad; esto, evidentemente, afecta las sensibilidades de los estados, genera debates y protestas; aunque, debe subrayarse, al final siempre se han acatado sus sentencias. Con este instrumento, la jurisdicción constitucional sólo puede justificarse cuando se invoca la desconfianza en las instituciones locales, razón por la cual difícilmente se legitima frente a autoridades y ciudadanos de las entidades federativas. Además, la vigencia de las premisas básicas supuestas en toda elección puede lograrse a través de su expresión detallada en la forma de derechos o garantías constitucionales de alcance nacional y consolidando una jurisdicción constitucional fuerte y accesible con el mismo alcance, lo que puede materializarse a través de una Reforma a la carta constitucional.

La herencia del antiguo presidencialismo mexicano, nugatoria del federalismo, persiste e insiste en mantener aquel esquema tradicional que únicamente aceptaba la emisión de las decisiones desde el centro para resolver el destino de la periferia; sin advertir que son los estados de la República los nuevos impulsores del cambio en el país. Esas actitudes pretenden ignorar una nueva realidad, donde existe una absoluta libertad de los gobernadores, apoyada en las fuerzas políticas locales, quienes deciden unilateralmente en lo relativo a la entidad que gobiernan y, en conjunto o en bloques, adquieren una más amplia capacidad de negociación, incluso en la asignación de recursos económicos, ya sea obteniéndolos a través del Ejecutivo Federal o, directamente, desde la discusión del presupuesto en la Cámara de Diputados.

A contracorriente de esta nueva tendencia federalista, se percibe la resistencia desde la capital a dejar atrás la preeminencia decisoria sobre el resto del país y, desde la “provincia”, la ausencia del impulso necesario para reclamar y ocupar el lugar correspondiente, a lo que se le suma la falta de instrumentos constitucionales para hacer efectivo el federalismo, salvo los procesales establecidos en el artículo 105.

Sin duda alguna, un factor decisivo en la preservación del esquema tradicional es la ventaja histórica del Distrito Federal como asiento de los poderes federales, condición a la que se suma la presencia en la Ciudad de México de las más importantes instituciones políticas, educativas, culturales y económicas del país. Lo anterior propicia, sin duda, más y mejores oportunidades para quienes se forman y desarrollan en la gran urbe, o de otra manera están vinculados a las organismos federales, respecto de las que tenemos los mexicanos del interior del país. El ejemplo más claro se observa en el resultado del proceso de elección de seis magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Fue una oportunidad omitida por los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para fortalecer la jurisdicción electoral federal con la vasta experiencia de las judicaturas locales en la materia, fuente primordial de los asuntos contenciosos electorales de los que conoce el Tribunal Federal a través del juicio de revisión constitucional. No hubo en las ternas remitidas a la Cámara de Senadores una sola propuesta surgida de los treinta y dos tribunales electorales de la República. Fue un duro revés; desconocimiento rotundo a la práctica acumulada por los juzgadores estatales y del Distrito Federal.

Durante ese proceso, las expectativas de los juzgadores locales se extinguieron inmediatamente, si acaso hubo buenas intenciones cuando se integró la primera nómina de aspirantes donde se incluyeron los nombres de distinguidos magistrados estatales quienes, por razones aún no explicadas, quedaron excluidos en las rondas subsecuentes. El resultado: los estados volvieron a quedar fuera de un organismo nacional.

Contrarrestar el monopolio otorgado por las normas constitucionales a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era un tema de necesaria inclusión en la Reforma Electoral, que ya se contemplaba en la Re-

forma aprobada en 1996, cuando la experiencia jurisdiccional electoral en los estados federados era incipiente. Sin embargo, todo quedó en buenos deseos: la Reforma no incluyó un solo mecanismo para integrar los órganos colegiados del Estado, y negó a las entidades federativas el papel protagónico acorde con la nueva dinámica política del país.

El ciclo de la Reforma constitucional en materia electoral y el de la Reforma electoral en la legislación secundaria federal están concluidos. En las constituciones y leyes de las entidades federativas ha iniciado su marcha. Falta que la Suprema Corte se pronuncie sobre los juicios de amparo presentados por industriales de la radio y la televisión y por un grupo de intelectuales.

Estamos entonces frente a un episodio terminado en el que la Reforma es derecho vigente y, por lo tanto, debe ser observado. La aprobación de las normas electorales que regirán la vida política en los estados es un proceso complicado; significa la oportunidad de hacer ajustes al momento de legislar sus propias Reformas electorales. Lo deseable es evitar en los estados 'Reformas espejo' de la federal y resolver las propias complejidades con una visión más ambiciosa en cuanto hace a sus órganos electorales, administrativos y jurisdiccionales.

Los institutos electorales requieren asegurar su autonomía, para ello es necesario dotarlos de mayores atribuciones pero eliminar los riesgos del burocratismo postelectoral. Es necesario que las entidades federativas cuenten con sus propios mecanismos, los más adecuados conforme a su lógica regional.

Buena parte de la estabilidad de un régimen democrático depende de las acciones que se realicen desde los tribunales electorales. Sus acciones eficaces, entendidas como capacidad para encontrar soluciones a los problemas político-electorales desde la esfera jurisdiccional no sólo redundarán en la perdurabilidad del régimen, también favorecerán la confianza y cooperación entre los actores, que ayuden a la conformación de un paradigma de gobernabilidad.

En las nuevas rutas a trazar para el sistema federal se debe tomar en cuenta el creciente protagonismo de las entidades federativas y el consecuente fortalecimiento de las instituciones locales. En este sentido resulta fundamental revalorizar, formalmente, el alcance de las atribuciones anulatorias del Tribunal Electoral

del Poder Judicial de la Federación, que a partir de la formalización del juicio de revisión constitucional electoral abrió el debate en torno a la naturaleza del federalismo mexicano y la soberanía de los estados. Lo que se busca es establecer una nueva relación, con sentido federalista, sin prepotencia del centro, ni sumisión estatal, entre las autoridades locales y las federales, tanto administrativas como jurisdiccionales, donde prime la colaboración entre iguales. La nueva jurisdicción de las salas regionales es propicia para lograrlo.

Es necesario insistir en la importancia de igualar las condiciones de seguridad en el ejercicio del cargo de los magistrados de los tribunales locales, el carácter permanente de los propios órganos jurisdiccionales y el aseguramiento de condiciones mínimas para preservar su autonomía. La Reforma nada recoge de ese reclamo que, bien entendido, beneficia más al justiciable que al juzgador. En contraste, se estableció la permanencia de las salas regionales del tribunal federal.

Esto posibilitaría una manera distinta de enfrentar los asuntos públicos, una nueva forma de ejercicio del poder estatal, que traiga consigo instituciones fuertes, orientadas a la obtención de resultados y dispuestas a compartir responsabilidades. En este sentido se requiere redistribuir racionalmente el poder entre ámbitos de gobierno, esto es, fortalecer el federalismo para hacerlo más eficaz.

El nuevo federalismo debe surgir del reconocimiento de los espacios de autonomía de las comunidades políticas y del respeto a los universos de competencia de cada uno de los órdenes gubernamentales, a fin de articular, armónica y eficazmente, la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades constitucionales propias del gobierno federal. La Reforma no lo hizo.

Por el contrario, la Reforma propició un ambiente de oportunismo que las fuerzas políticas locales aprovecharon de una manera no siempre positiva. Ante la obligatoriedad de la Reforma en el ámbito local ordenada por el transitorio constitucional, en las entidades federativas se abrió un espacio de posibilidad para modificar las estructuras electorales, administrativas y jurisdiccionales, siguiendo el ejemplo de la dosis aplicada por el Congreso Federal al Consejo General del IFE. El ejemplo más emblemático lo ha dado el Estado de México donde, al amparo de la dispo-



sición reformista, los partidos negociaron una serie de decisiones legislativas que produjeron una notable alteración donde lo menos que pasó fue un descarado reparto de cuotas al momento de decidir las modificaciones a la normatividad aplicable al órgano administrativo electoral, al extremo de provocar la renuncia, en un gesto de honestidad intelectual y ética ciudadana, del Consejero Presidente quien atinó a denunciar con ese acto el menoscabo a la independencia del órgano ciudadano.

Otro ejemplo interesante es el de la Reforma en el estado de Jalisco. Ahí los diputados acordaron un aumento del quinientos por ciento al financiamiento de los partidos políticos. El rechazo del Ejecutivo a esta determinación legislativa se concretó a través de una controversia constitucional desechada de plano por la Suprema Corte de Justicia de la Nación por considerarla notoriamente improcedente. Así también, la Reforma afectó negativamente al sistema federal.

En este contexto tampoco puede omitirse una situación importante, por el contrario, debe apreciarse con preocupación hacia el futuro: conforme a las disposiciones constitucionales para modificar la Carta Magna, la casi totalidad de las legislaturas locales otorgó su voto aprobatorio. La excepción fue el estado de Coahuila, donde se advirtieron los riesgos que implicaba, además de contar con el antecedente de su propia Reforma aprobada meses antes con notables avances. Porque también hay que decir que hubo estados —Hidalgo por ejemplo— donde ya se habían adelantado Reformas electorales que resolvieron, incluso, aspectos apenas abordados por la federal. Queda para los legisladores estatales asumir con más cuidado y compromiso regional el sentido de sus votos como parte del poder reformador.

### III. Consecuencias y oportunidades

Con la Reforma de 2007 se cumplieron treinta años de reformas electorales en nuestro país y, como se ha visto el resultado, no se avizora un destino final u horizonte definitivo. El reformismo mexicano se convierte en una postura crónica. Por un lado nos hace ver como un país con un dinamismo político envidiable; por otro nos muestra incapaces para consolidar los cambios en leyes e instituciones.

Cada legislatura federal ha tenido la tentación de hacer “la gran Reforma político-electoral” que, invariablemente, ha terminado por ser un parche para ajustar la ley a la realidad inmediata. En promedio, cada Reforma electoral elaborada a partir de 1977 ha tenido una vida útil de tres años, coincidente con la llegada de nuevos legisladores y gobernantes que emprenden modificaciones a la ley con un propósito legitimador.

En este sentido, la Reforma de 2007 no ha sido la excepción. Calificada por los legisladores como definitiva, esta Reforma discutida y apro-

bada en tiempo récord, ha comenzado a definir el rumbo y el ritmo de los procesos electorales del país.

Uno de los principales temas es el relativo a la limitación del uso de los llamados spots como vehículo privilegiado de la comunicación político-electoral. Por sus características los spots tienden, por un lado, a favorecer la difusión de mensajes simplificados que a lo único que conduce es a empobrecer el debate y eludir la comunicación de propuestas y visiones de país. Es un motivo por el que la autoridad electoral debería organizar la transmisión de programas en horarios estelares en los que se presenten las plataformas de los partidos y en donde los candidatos debatan entre sí.

Esto es, privilegiar el debate de las ideas y no el intercambio de agravios personales. Sin embargo, lo que se vislumbraba como una solución puede tener un efecto contrario, ya que eventualmente se incrementará de manera exponencial el número de spots que transmitirían los partidos en sus campañas. Cuarenta y ocho minutos diarios por estación implica que cada estación de radio y televisión tendría que transmitir 96 spots de medio minuto diariamente.

Con cerca de mil quinientas estaciones de radio y más de trescientas estaciones de televisión, tendremos un flujo de cuando menos 172 mil spots diarios, que en sesenta días de campañas para diputados darían un frívolo total de más de diez millones de spots, 85% de los cuales serían para los partidos. ¿Cuál “desespotización” de las campañas?

Por otro lado, ya se han producido actitudes de franco desacato por parte de una televisora de cobertura nacional para transmitir publicidad conforme a los acuerdos del IFE. A esto hay que agregar que los legisladores distribuyeron un recurso que son los tiempos. No es necesario ser experto en planeación y estrategia de comunicación para saber que el recurso escaso a distribuir son las audiencias. Tendremos muchos problemas en el futuro con esta medida, que derogó de un plumazo la planeación de las campañas en términos de audiencias, frecuencia y alcance.

El problema de la llamada spotización de las campañas y del monopolio férreo del IFE ya lo hemos visto en las elecciones de Nayarit del 6 de julio.<sup>11</sup> Durante este proceso electoral se aplicaron los nuevos parámetros para el ejercicio de la libertad política, al establecer límites a comportamientos que antes no los tenían y ahora ya no estarán permitidos.

Se empezó a acatar lo establecido en el artículo 43 de la Ley Electoral del estado, en el que se establece que el Instituto Estatal Electoral gestionará ante las autoridades correspondientes del Instituto Federal Electoral, el otorgamiento de tiempos en la radio y televisión de cobertura estatal o nacional, para que sean asignados a los partidos políticos a nivel local, en los términos del artículo 41 fracción III apartado B de la Constitución Federal, que establece que la administración y distribución de los tiempos del estado serán administrados por el IFE.

Partido o Coalición	Distribución igualitaria	Distribución proporcional	Total de mensajes
Partido Acción Nacional	54	101	155
Partido del Trabajo	54	66	120
Alternativa Socialdemócrata	54	0	54
Juntos por el Bien de Todos	54	156	210
Por el Bien de Nayarit	54	69	123
Por el Nayarit que Todos Queremos	54	360	414
<b>Totales</b>	<b>324</b>	<b>752</b>	<b>1,076</b>

Fuente: Acuerdo del Consejo Local Electoral, mediante el cual aprueba la propuesta de pautas de radio y televisión para las campañas electorales de IEE-Nayarit.

<sup>11</sup> Al momento de escribir el presente artículo faltan las elecciones del 5 de octubre en Guerrero y la del 9 de noviembre en Hidalgo que se atenderán con estos mismos criterios.

Se estableció que el horario de transmisión de los promocionales de los partidos políticos en radio sería de las seis de la mañana a las doce de la noche y, en televisión, de las seis a las ocho y de las seis de la tarde a las diez de la noche. En ambos medios electrónicos se transmitieron 1,076 spots.

Se acordó establecer dos criterios para la distribución de tiempos convertidos en mensajes por partido político, el primero llamado de distribución igualitaria, con el que cada partido obtuvo derecho a 54 spots y un segundo de distribución proporcional, en el que la coalición Por el Nayarit que Todos Queremos obtuvo 360 y Alternativa Socialdemócrata, cero. La disparidad fue muy clara.

Inclusive, durante la campaña los partidos produjeron sus mensajes de radio y televisión, y los entregaron al IFE para que ordenara su difusión de manera equitativa. Sin embargo, como la ley no reglamentó los nuevos medios de comunicación como internet, los ciudadanos recurrieron a este medio para hacer valer su derecho de expresión, ante la prohibición para contratar tiempos en medios públicos. No sólo alojaron videos para su consulta, sino que agregaron comentarios a favor y en contra. Ahí, además de subrayar que los partidos se valieron “de viejas prácticas” para conquistar el voto ciudadano, como el dispendio en propaganda y la alianza en otros medios para difundir sus actos de campaña, utilizaron diversos portales como *YouTube* para montar parodias contra candidatos del PRI. Destaca un usuario autodenominado “ciudadanodehoy” que satirizó al candidato del PRI a la presidencia municipal de Tepic con parodias de la película *La ley de Herodes* y con una escena de *El candidato*, de Cantinflas.

El Instituto Estatal Electoral rechazó una queja de la alianza PRI-Panal, porque no aportó el nombre del administrador de la página web. El líder del PRI local afirmó que “espíritus malignos promovieron los mensajes”.

La lección es evidente. Ninguna disposición legal puede frenar total y permanentemente la libertad de expresión, que es una garantía constitucional. No es raro que en temporadas electorales lleguemos a escuchar despropósitos y barbaridades, pero eso es mejor que el silenciamiento. Los ciudadanos son sobradamente capaces de discernir entre las sinrazones y la sensatez, como para necesitar tutela oficial.

Teniendo como fondo el tema de los medios de comunicación y las lecciones que dejó el proceso electoral de Nayarit, comienzan a alzarse voces que discrepan acerca de la aplicación de la normativa en las entidades federativas. Hay quien opina que no existe obligatoriedad para adecuar las leyes locales, que las especificidades de cada estado de la República no permiten las reformas espejo. Otros aseveran que aun así, los ordenamientos constitucionales son supremos y vigentes, por tanto aplicables. En esta disputa llama la atención la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la acción de inconstitucionalidad incoada por el Procurador General de la República en contra del gobierno y del Congreso de Guerrero por la aprobación de la ley que atenta contra la Reforma al pretender que un organismo local controlara los tiempos de radio y televisión destinados a los partidos políticos durante los procesos electorales locales.

El Congreso de Guerrero modificó su Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para ajustarla a la Reforma nacional que entró en vigor el 13 de noviembre de 2007. Al hacerlo dotó al Instituto Electoral del estado de Guerrero de atribuciones para administrar y distribuir el tiempo en radio y televisión destinado a los partidos políticos a nivel local, así como de una serie de facultades para controlar los tiempos en los canales y medios propiedad del gobierno estatal. En los hechos se instauraba un sistema local “paralelo” al federal en materia de acceso a los medios electrónicos de comunicación. El artículo motivo de la disputa es el 46 de la legislación guerrerense y dice que los partidos políticos y las coaliciones tienen acceso, “en forma equitativa, gratuita y permanente”, a los medios de comunicación social propiedad del gobierno del estado.

En el primer día de discusiones en torno a este tema, la ministra Margarita Luna Ramos propuso declarar que los organismos electorales de los estados de la República y del Distrito Federal no tienen atribuciones para regular el tiempo de radio y televisión que le corresponde a cada partido político durante los procesos electorales locales, por considerar que el IFE es la única autoridad que puede regular el acceso a los tiempos en radio y televisión. Se justifica la centralización de la asignación de los tiempos en los medios electrónicos, prevista en el Código Federal de Institu-

ciones y Procedimientos Electorales por razones de equidad en la contienda, por lo que será la autoridad federal quien destine 15 minutos diarios a las campañas locales de los partidos políticos en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura local. Así lo determinó por unanimidad el pleno de ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Independientemente de la asignación de tiempos oficiales a los partidos políticos y de la prohibición para que cualquier persona física o moral pueda contratar y acceder a espacios de radio y televisión para expresar sus ideas, respecto a candidatos y/o partidos políticos, en cualquier tiempo, incluso fuera de períodos de campañas electorales, es necesario revisar el modelo de las campañas políticas a partir de la prohibición de la “campaña negativa”. El texto reformado del artículo 41 constitucional indica que no estarán permitidas “expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos, o que calumnien a las personas”, y por su parte, el 34 constitucional establece que la propaganda “...deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social”.

Cabe preguntarse, ¿qué debemos entender por denigrante? ¿Un promocional que utilice un hecho público comprobado —como el insultante enriquecimiento de un funcionario público ahora candidato— será considerado como tal? Más aún, ¿un anuncio que indique en 2009 que el gobierno federal o un gobernador no cumplieron con tal o cual compromiso de campaña, será denigrante para las instituciones? Son muchas las preguntas y, hasta el momento, no hay respuestas.

Quienes por alguna u otra razón tenemos responsabilidades en los procesos electorales, debemos reflexionar el sentido de las campañas políticas a partir de estas prohibiciones que, por momentos, pareciera considerar a los electores ayunos de discernimiento para valorar el mensaje que reciben.

En principio debiéramos entender que en una campaña política la parte principal y más importante es el elector, quien debe tener siempre todos los elementos a la mano para decidir adecuadamente conforme a sus propios intereses. En este contexto y sin querer hacer apología de las campañas negativas, también debemos aceptar que el uso correcto de los promocionales permite hacer una radiografía y transparentar a cualquier candidato. Aunque suene fuera de lugar, de esta forma se frena la llegada de candidatos no idóneos a la representación o al ejercicio de gobierno.

Es evidente que para las elecciones federales de 2006 no fue así. Durante este proceso, en vez de proponer una guerra para neutralizar a los contrarios, se llenó el espacio de calumnias, falsedades y mentiras. Durante ese proceso se invirtieron más de 400 millones de pesos en mensajes de la llamada “guerra sucia”, pagados irregularmente por terceros que nunca fueron sancionados; inclusive se contrataron consultores extranjeros para impulsar las llamadas campañas de odio. Incluso, un consorcio televisivo impuso precios exorbitantes para las campañas y presionó en el Congreso para que los partidos aprobaran una ley a modo

que le garantizara privilegios monopólicos; luego declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Todos los partidos invirtieron el dinero público en las campañas más caras y polémicas de nuestra historia reciente. El único perdedor fue el ciudadano.

Otro ejemplo más cercano es la toma de la tribuna de las cámaras de Diputados y de Senadores con motivo de la presentación de la iniciativa de la llamada Reforma Energética. El once de junio de este año, el Instituto Federal Electoral acordó, en votación dividida de su Consejo General (5 votos a favor y 4 en contra), sancionar con 430 mil 283 pesos al Partido Acción Nacional, por difundir un spot de televisión en el que llama “violento” al Partido de la Revolución Democrática, por haber ocupado ambas tribunas parlamentarias por dos semanas. Además, se le obligó a sacarlo del aire y retirarlo de su página electrónica. ¿Mintió el PAN al decir que la toma de la tribuna de las cámaras legislativas era una acción violenta? ¿La toma física de una instalación, para evitar que funcione como se encuentra establecido legalmente, violenta la ley? ¿Para impedir que el Congreso sesione en su recinto se recurrió a una acción violenta?

Las mentiras escandalosas destruyen candidatos y elevan los puntos del *rating*, al mismo tiempo que aumentan la circulación de los diarios; se hace con total impunidad y eso no es castigado. Al que utiliza los medios de comunicación para denunciar una acción violenta se le castiga económicamente y se le aplica un acto de censura. Quienes tomaron las tribunas sólo pagarán el precio al momento de las votaciones en la próxima elección intermedia de 2009.

La Reforma tal cual, en vez de proteger la libertad de expresión, sólo se ocupa de la equidad en la contienda, permite a los tres grandes partidos contar con posibilidades muy similares de acceso a los medios de comunicación electrónica. En el fondo se trata de evitar que los recursos económicos de los partidos condicionen la igualdad en el acceso a los medios de comunicación, de modo que los que terminen por hacer uso de la publicidad electoral televisiva y acaparen el espacio audiovisual durante la campaña electoral sean los partidos económicamente fuertes.

En sí, esto no es malo porque es evidente que no

todas las formaciones políticas cuentan con los mismos ingresos, ni pueden, por tanto, emplear el mismo esfuerzo económico en hacer llegar a los electores su mensaje y su programa, a través de la propaganda. Y como es sabido, la realizada en la televisión es de las más caras, por lo que quedaría sólo al alcance de unos pocos partidos. Por esta razón se ha optado por la solución de prohibir a todos contratar publicidad en las cadenas de televisión, tanto las públicas como las privadas. Así, la presencia de los partidos en este medio de comunicación durante la campaña electoral no se hace depender de su capacidad económica. La publicidad en la prensa escrita y en las emisoras de radio privadas se permite, si bien ha de quedar claro para los lectores y oyentes que se trata de publicidad, por lo que ha de identificarse como tal para garantizar la correcta información del elector.

Además, se prohíbe a estos medios toda discriminación entre los distintos candidatos en cuanto a la inclusión, tarifas y ubicación de dichos espacios.

Esta situación constituye un avance significativo; sin embargo, no se puede perder de vista que el principal problema en relación con los medios se refiere al modo en que éstos inciden sobre los procesos electorales, ya sea definiendo la agenda del debate electoral o imprimiendo su propia racionalidad a los mensajes y discursos electorales. Tampoco se puede ser ingenuo: “nadie niega su capacidad para moldear el imaginario colectivo y su carácter incisivo sobre las diversas ideologías que conviven en el país. [...], los medios de comunicación son algo más que una magnífica caja de resonancia del pensamiento contemporáneo, son también un poderoso negocio regido por la lógica de la competencia y la obtención de ganancias”.<sup>12</sup>

Si bien las naturales resistencias de los propietarios de los medios electrónicos de comunicación encuentran su justificación en las sustanciales ganancias que perderán por la compraventa de los espacios de difusión, así como por la producción de los mensajes, la sociedad en sí se verá compensada por el proceso

<sup>12</sup> Villa Bonifaz, Francisco, *Los dueños del cuarto poder*, Ed. Planet, 2008.

de maduración de la democracia y sus instituciones, donde los mismos medios también tendrán un papel importante a cumplir: difundir ideas, debates y propuestas.

Al final del día, el impedimento a la publicidad de los partidos políticos y sus candidatos en los medios masivos, como son la televisión y la radio, también implicará mayor seriedad y viabilidad en las propuestas que se hagan a lo largo de las campañas. Muy difícil será mantener una posición de respeto y aceptación de la ciudadanía después de lograr el triunfo electoral si no se cumplen los ofrecimientos hechos. Esto, por supuesto, llevará a que los partidos políticos y los equipos de campaña cuiden en serio el patrimonio electoral en cada contienda para estar en condiciones, bien de repetir el triunfo, o de evitar la derrota recurrente.

A corto plazo, es decir, en las siguientes elecciones federales, las nuevas reglas implicarán una etapa diferente donde se espera que la mayor parte de los contactos con la población se hagan por las vías que cada partido político se provea.

Adicionalmente surgió otro problema: la incapacidad presupuestaria del IFE para cubrir el costo del monitoreo necesario para asegurar el cumplimiento de ley en lo relativo a la equidad en el uso de medios electrónicos. A la petición de los recursos económicos para cumplir con esta función vino la respuesta parcialmente positiva de la Secretaría de Hacienda, al grado de provocar una fricción, y la advertencia como respuesta, de que sin dinero no se aseguraba la observancia de la disposición legal a su cargo. Conclusión: Reforma sin dinero será nula en los hechos y las repercusiones, de no resolverse el problema, afectarán irremediablemente a los procesos electorales de las entidades federativas.

Otro tema preocupante por sus consecuencias tiene que ver con la ampliación, por una vez, de los tiempos de mandatos de gobernador, diputados y miembros de ayuntamientos locales particularmente en los estados de Chiapas y Michoacán. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, promovidas por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Convergencia y Revolucionario Institucional en

el estado de Chiapas, al declarar la invalidez de los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto transitorio del Decreto 419, mediante el cual se realizaron las reformas electorales con las que se buscaba que las elecciones locales coincidieran con las federales. También se analizó la acción de inconstitucionalidad 39/2006 y sus acumuladas 40/2006 y 42/2006 promovidas por el Partido de la Revolución Democrática, el Partido Convergencia y el Partido Alternativa Socialdemócrata y Campesina en contra del Congreso y el Gobernador del estado de Michoacán de Ocampo. En esta acción se reclamó el decreto 69 por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la constitución Política de dicho estado, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno estatal el 22 de septiembre de 2006.

En ambos casos, el Pleno de la Suprema Corte resolvió declarar la invalidez de las reformas que establecían, por única vez, un plazo mayor a la duración en el encargo de diputados y miembros de los ayuntamientos locales. Sobre Chiapas, los ministros consideraron que, pese a ser loable la intención de sincronizar la elección local con la federal, la forma en que pretendió llevarse a cabo la Reforma contravenía a la Constitución. Los ministros manifestaron que la ampliación del mandato de los órganos locales de representación popular afecta los derechos fundamentales de participación política de los individuos en la elección de sus representantes establecidos en los artículos 35, 39, 40 y 41 de la Constitución. La prórroga soslaya el mandato popular por un tiempo determinado que les fue otorgado a los representantes.

En el estudio de las acciones de inconstitucionalidad, la discusión giró en torno a examinar si las reformas son o no acordes a la norma suprema en cuanto a la alternativa transitoria elegida por el constituyente local para la operatividad de la Reforma electoral aludida. Al respecto, los ministros establecieron que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe la ampliación del mandato de determinados órganos locales de representación popular (legislatura local y ayuntamientos) más allá del periodo para el cual han sido electos por la comunidad de la entidad federativa.

Referente a Michoacán, la Reforma buscaba hacer coincidir las elecciones locales con las federales y, para ello, el Congreso local prorrogó el ejercicio en

el cargo de los diputados y de los integrantes de los ayuntamientos, así como el nombramiento de un gobernador mediante el voto de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para un periodo del 15 de febrero de 2008 al 30 de septiembre de 2009. En esta acción de inconstitucionalidad, los ministros también resolvieron, por unanimidad, declarar la invalidez de los artículos en los que se establecía la prórroga del encargo, así como el nombramiento de un gobernador por parte del congreso local por un periodo reducido. Los ministros enfatizaron que el artículo 116, fracción I, de la Constitución establece expresamente que los gobernadores de los estados deben ser electos mediante el voto directo.

En este nuevo orden, ¿cómo debe pensarse la justicia electoral? ¿Nuestro marco jurídico, las infraestructuras físicas y presupuestales son suficientes para soportar este cambio? ¿Es relevante para la estabilidad política de los estados y del país mismo? Las respuestas a estos cuestionamientos nos remiten a una de las más antiguas discusiones en torno de los sistemas electorales, aquella referida a la tensión entre justicia electoral y gobernabilidad.

La justicia electoral otorga legitimidad y estabilidad al régimen político y lo hace con acciones tendientes a la regulación de los poderes. La eficacia en la impartición de justicia implica la correcta elección de los medios orientados al fin político del gobierno y, a la vez, a la satisfacción de las demandas cualesquiera que ellas fueran. Las instituciones electorales deben tener la suficiente capacidad para adaptarse flexiblemente a los cambios y a las exigencias del ambiente y durar de esta manera en el tiempo.

En este sentido, buena parte de la estabilidad del régimen democrático depende de la fortaleza de los tribunales electorales. Sus acciones eficaces, entendidas como capacidad para encontrar soluciones a los problemas político-electorales desde la esfera que les es propia, redundarán en la perdurabilidad del régimen.

Así, nuevamente, igual que con la eficiencia, esto favorece la confianza y cooperación entre los actores, contribuye a la conformación de un paradigma de gobernabilidad. Es evidente: la gobernabilidad pasa por la justicia electoral. Con esa premisa resulta imprescindible explorar un diseño constitucional que resuelva las condicionantes surgidas de la nueva realidad derivada del agotamiento del presidencialismo mexicano y refuerce el desarrollo del modelo federal.

En esos términos, los temas que no deben pasar inadvertidos a ninguna legislatura local, no obstante su exclusión en la Reforma constitucional, son los siguientes:

1. La necesaria permanencia de los tribunales electorales que hasta el día de hoy no existe en varios estados. Si queremos autoridades electorales altamente preparadas para enfrentar los retos que día a día se presentan derivados del creciente fenómeno de la judicialización de la política, es necesario crear cuadros profesionales alta-



mente calificados y especializados en la materia electoral, lo cual sólo se logrará con su permanencia.

2. No menos importante es la especialización de las autoridades electorales, pues el hecho de que en México existan todavía Tribunales o Salas Electorales temporales que también conozcan de otras materias debilita, sin duda, su especialización, además de ser parte de una visión reduccionista de la materia.

Si asumimos a la Reforma electoral como de tercera generación y consideramos el calado de la materia en la gobernabilidad, debemos dejar de considerar a los órganos electorales y sus integrantes como jueces de menor importancia, pues actualmente en materia electoral no existe carrera judicial y el trato a los magistrados no es igual al que se les da a sus pares en otras materias; por ello, los legisladores locales tienen que establecer las mismas condiciones de inamovilidad, permanencia y salarios, lo cual sólo se logrará incluyendo a los tribunales electorales, en los casos en que aún no es así, a los poderes judiciales —en apego al principio de unicidad, que recientemente se apreció al incluir a la justicia para adolescentes a los poderes

judiciales— pues sin duda esto los fortalecerá al caminar junto con los demás tribunales.

Las bases ya están puestas: el 30 de julio de 2008 fueron instaladas formalmente las cinco salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), cuya operación ahora será permanente, de acuerdo con la reciente Reforma política y del Poder Judicial de la Federación. Las salas regionales ya no tendrán sólo atribuciones para resolver los asuntos de procesos electorales federales, sino además resolverán recursos de apelación relacionados con los órganos desconcentrados del Instituto Federal Electoral.<sup>13</sup>

Atenderán juicios de revisión constitucional derivados de comicios para elegir diputados locales y ayuntamientos; juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano (respecto a comicios de diputados y senadores electos por el principio de mayoría relativa) y también respecto de actos de dirigencias estatales y municipales de los partidos políticos.

Esta nueva etapa en la distribución de competencias abre una ventana de oportunidad para mejorar la impartición de la justicia electoral, no sólo en cuanto a la prontitud con que deben resolverse los asuntos

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS		
MEDIO DE IMPUGNACIÓN	SALA SUPERIOR	SALA REGIONAL
Recurso de apelación	Actos o resoluciones del Consejero Presidente, del Consejo General del Instituto o de la Junta General Ejecutiva.	La Sala Regional que ejerza su jurisdicción en el ámbito territorial en que se haya realizado el acto o dictado la resolución impugnada de los órganos del Instituto.
Juicio de revisión constitucional electoral	Elecciones de gobernadores y del jefe de Gobierno del Distrito Federal, así como de los procedimientos de democracia directa.	Elecciones de diputados locales y diputados a la ALDF, así como de ayuntamientos y de los titulares de los órganos político-administrativos del DF.
Juicio para la protección de los derechos político-electorales del Ciudadano	Elecciones populares en que se elija Presidente, gobernadores, jefe de Gobierno del DF, y en las elecciones federales de diputados y senadores (RP) y dirigentes de los órganos nacionales de los partidos políticos.	Violación al derecho de ser votado en las elecciones federales de diputados y senadores (MR), en las elecciones de diputados locales, de la ALDF, delegaciones DF, elecciones de servidores públicos municipales. Determinaciones emitidas por los partidos políticos en la elección de candidatos a los cargos de diputados federales y senadores (MR), diputados locales y a órganos de dichos institutos distintos de los nacionales.

<sup>13</sup> Las salas regionales se dividen de acuerdo con las circunscripciones plurinominales y tienen como sedes las ciudades de Guadalajara, Monterrey, Xalapa, Distrito Federal y Toluca.

de la materia, sino en lo relativo a la calidad de las sentencias emitidas por los tribunales locales y su tránsito por las salas regionales en su conocimiento de elecciones de diputados de los congresos estatales y ayuntamientos.

Si partimos del hecho de que el número de estados pertenecientes a la circunscripción de cada sala regional es pequeño, será fácil de comprender que el contacto de éstos con la sala correspondiente puede ser mucho más estrecho de lo que era posible con la Sala Superior donde siete magistrados conocían de los asuntos provenientes de toda la república. En esa situación era difícil, a pesar de que hubo esfuerzos para lograrlo, mantener una relación que permitiera intercambiar opiniones jurídicas, unificar criterios, acercar conocimientos y dialogar de manera fluida.

Lo mejor de este nuevo status para la justicia y los justiciables de las entidades federativas, lo que les resultará más benéfico, será la posibilidad producida por un vínculo de cercanía y colaboración entre ambas instancias. Un ejemplo: si se diseñan estrategias compartidas de capacitación para el personal de las salas regionales y los tribunales locales, paulatinamente los criterios en ambas instancias se irán homologando. Otro: si logramos construir un ambiente de colaboración, estudio e intercambio, magistrados federales y estatales seremos beneficiarios de un cúmulo de información, conocimiento y experiencia que finalmente se verán reflejados en la calidad de las sentencias que unos y otros emitamos. Si compartimos ejercicios de interpretación en los que se conjuguen las visiones federal y local para aplicar los ordenamientos de cada estado, los tribunales locales abrevaremos en la interpretación constitucional y las salas regionales en el derecho electoral particular. Y algo muy importante para el desempeño en esta materia: el conocimiento veraz de la realidad política de cada estado para abundar en la sensibilidad de los juzgadores federales. Si lo anterior es así en el mediano plazo, habrá necesariamente un mejor producto de la justicia electoral en cada región del país.

Independientemente de sus atribuciones, se deben destacar dos problemas relacionados con la operatividad de los tribunales. El primero tiene que ver con

la sustitución de magistrados de la Sala Superior del TEPJF. Ante la ausencia de un magistrado por deceso o por renuncia, será suplido por alguno de los magistrados de las salas regionales, lo que provocará que la sala regional se quede con dos de sus tres integrantes que, en caso de empate, facilitará la prevalencia del presidente de la sala por tener voto de calidad. Así, al desaparecer la colegialidad regional, las decisiones serían unipersonales. El segundo problema tiene que ver con el quórum legal de la propia Sala Superior, integrada por siete magistrados. En estos cuerpos colegiados y por los temas que resuelven se requiere un quórum alto y no bajo. Se podrá dar el caso de que un asunto lo resuelvan el magistrado presidente y otro más, pues el primero tiene voto de calidad para romper empates.

Como puede verse, con los resultados de las elecciones de 2006, se respiraba en el aire un extendido y vago consenso en torno a la necesidad de cambiar de régimen electoral. Se pensaba que era la hora justa del rediseño institucional, el momento de elaborar reglas claras y legítimas para brindar certidumbre al intercambio social. Se trataba de hacer conciliables la gobernación eficaz con la pluralidad democrática a lo largo del tiempo. Es decir, estabilidad y eficacia en el marco de una democracia plural. Sin embargo, como estaba absolutamente previsto, el pronóstico no se cumplió. Pocos fueron los cambios aprobados. Los más importantes aquéllos que beneficiaron a los partidos, porque en este proceso, los partidos demostraron que son capaces de cualquier cosa antes de cambiar un sistema que los beneficia. Sin presión social, los actores políticos sólo se dedicaron a defender sus intereses. Si bien es cierto que insistieron en la necesidad urgente de hacer Reformas políticas; sólo se realizaron cambios que les permitieron conservar sus espacios de poder. No importó el atropello al sistema federal.

¿Cuánto tiempo tendrá vigencia esta Reforma? Los augurios no son buenos. Podría ser la más breve. El resultado de las elecciones de 2012 y el arribo de la LXII legislatura pueden traer consigo su punto final. Ojalá y sean las entidades federativas las impulsoras del capítulo siguiente. Están obligadas a serlo...

SECCIÓN

IX

▪ LA REFORMA  
DESDE LA PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL ▪

# **MÉXICO: PRINCIPIO DE EQUIDAD Y NUEVAS REGLAS DE LA CONTIENDA ELECTORAL**

**26**

# Introducción

En México, en el año 2007, se ha producido una nueva Reforma Electoral que ha vuelto a poner al país a la vanguardia de soluciones institucionales para problemas sensibles inherentes a los sistemas políticos y electorales contemporáneos en América Latina.

En efecto, si a lo largo de los últimos tres decenios la región ha experimentado diversos ciclos de reformas a los sistemas electoral, de partidos y de gobierno, México se ha distinguido, tanto en 1991 como en 1996, y ahora en 2007, por una vocación revisora y actualizadora de su institucionalidad democrática.

A diferencia de otros procesos reformistas, el mexicano se caracteriza tanto por su capacidad de aprendizaje y respuesta ante los desafíos que el sistema político llega a enfrentar coyunturalmente, en particular el sistema electoral, como por la tradición negociadora que le permite alcanzar consensos amplios en el seno de su clase política.

Este trabajo se propone exponer algunas reflexiones sobre la Reforma constitucional electoral federal aprobada en noviembre de 2007 en México, así como referir ciertos rasgos correlativos de la respectiva Reforma a los ordenamientos legales secundarios.

El planteamiento central radica en sostener que el conjunto de la Reforma recupera y es congruente, en términos del entramado de reglas del juego electoral, con la propia experiencia institucional mexicana generada a lo largo de la última década, y da respuestas normativas consistentes para enriquecer las condiciones institucionales de la democracia.

En particular, es claro que, sincrónica y anticipadamente, incluso, a algunas tendencias que se vienen observando en América Latina, la reforma se orienta a fortalecer el principio de equidad frente al principio de libertad, lo cual explica un buen número de ajustes normativos. Al mismo tiempo, es claro que tales modificaciones pretenden consolidar el régimen de partidos políticos; racionalizar el financiamiento y la fiscalización de los recursos que se les otorga; avanzar en la transparencia y rendición de cuentas; equilibrar la relación entre dinero y política, especialmente la relación entre partidos, autoridades electorales y medios de comunicación; apuntalar a los organismos electorales, y, en el trasfondo, propiciar la lealtad de los actores políticos con la institucionalidad democrática, así como recobrar la confianza ciudadana en instituciones electorales capaces de garantizar elecciones libres y justas.

El texto consta de tres partes: primero, se sigue el hilo institucional que condujo a la reforma constitucional electoral y se destacan sus principales contenidos que ponderan, en el camino, fortalezas, debilidades y omisiones; segundo, se apuntan algunas consecuencias de la reforma y retos previsibles para su instrumentación, y, en un apartado final, se agregan hallazgos y reflexiones.

## Raúl Ávila Ortiz

---

Maestro en Estudios Latinoamericanos por la Universidad de Texas, Doctor en Derecho por la UNAM, ha sido profesor en diversas universidades y ha escrito y coordinado diversas publicaciones en materia constitucional electoral y cultural. Fue Secretario de Estudio y Cuenta y Coordinador de la Unidad de Asuntos Internacionales del TEPJF. Es consultor de Internacional IDEA.

## Daniel Zovatto

---

Doctor en Derecho Internacional por la Universidad Complutense de Madrid. Representante Regional para América Latina del International IDEA. Autor de libros sobre temas relativos a la democracia en Latinoamérica. Ha publicado, entre otros, *Politics Matter, Making Democracy Work for Development* (2002); *Elecciones y democracia en América Latina 1992-1996: urnas y desencanto político* (1998).

Cabe apuntar que para la elaboración de este ensayo se tuvo en cuenta la experiencia compartida por los expertos de IDEA Internacional con diversos protagonistas y especialistas del derecho y la política electoral en México. En particular, se han tomado en consideración ejercicios académicos apoyados por IDEA a lo largo del último año:

- a) El Seminario Internacional “Constitución, democracia y elecciones: La reforma que viene”, organizado con el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, en febrero de 2007;
- b) El Seminario Internacional “Condiciones de la contienda: Financiamiento partidario y acceso a medios de comunicación”, organizado con el Senado de la República, en agosto de 2007;
- c) El Seminario Internacional “Cómo hacer que funcione el sistema presidencial”, organizado por el propio Instituto, en febrero de 2008; y el más reciente Seminario Internacional “La reforma electoral federal: Problemas de instrumentación”, en agosto de 2008, todos con el generoso respaldo de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

En la división del trabajo pactada entre los coautores de este ensayo, es pertinente advertir que se reelaboraron textos ya publicados por ellos mismos, a la vez que se intercambiaron análisis para enriquecer algunas partes.

## I. Itinerario de la reforma y principales contenidos

En América Latina, a lo largo de los últimos tres decenios, han tenido lugar varios ciclos de reformas político electorales que han acompañado el proceso de transición democrática. Las reformas han tocado “la trilogía”: Sistema electoral, sistema de gobierno y sistema de partidos, y han producido, en términos generales, sistemas políticos más democráticos. México, luego de un prolongado proceso institucional de cambio político, no ha sido la excepción y, en algunos momentos, como en 1991 y en 1996, lo mismo que ahora, diez años después, en 2007, ha introducido reformas relevantes a sus ordenamientos electorales en los niveles constitucional y legal.

En efecto, luego del controvertido resultado de la elección presidencial de 2006 y los acontecimientos que le siguieron entre septiembre y diciembre de ese año —tales como la descalificación del proceso electoral por parte de la izquierda y un tercio del electorado; el prolongado “plantón”

instalado por los inconformes en la Avenida Reforma de la Ciudad de México; la creación del Frente Amplio Progresista (FAP) y la Convención Nacional Democrática, así como la proclamación de la llamada “Presidencia legítima” de Andrés Manuel López Obrador, días previos a la accidentada asunción del cargo por parte del Presidente Felipe Calderón— la lógica partidista en México desde entonces y a lo largo de 2007 se concentró en las estrategias y contraestrategias en torno a la consolidación de la legitimidad del Gobierno Constitucional 2006-2012.

En ese contexto, en abril de 2007 el Congreso aprobó la Ley para la Reforma del Estado, que definió cinco temas objeto de la misma y dio vida, al mes siguiente, a la Comisión Ejecutiva para la Negociación y Construcción de Acuerdos, órgano de carácter bicameral integrado con amplia y representativa pluralidad política y partidista, y asesoría académica especializada.

El primer tema que la Comisión abordó y que rindió los mejores frutos fue, precisamente, el de “Democracia y sistema electoral”, el cual, es importante recordarlo, estaba relacionado con el resto de la agenda: Federalismo; Régimen de Estado y de Gobierno; Poder Judicial, y Garantías Sociales.

Mediante las propuestas de los partidos, grupos de trabajo, cinco foros regionales y un seminario internacional, además de la recolección y reflexión sobre la experiencia acumulada, finalmente se formuló una iniciativa de reforma constitucional, seguida de las correspondientes modificaciones a la legislación secundaria, en particular al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), así como, entre otros ordenamientos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es decir, leyes sustantivas y procesales en la materia.

La reforma constitucional electoral, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 13 de noviembre de 2007 y en vigor a partir del día siguiente, modificó varios artículos de la Carta Magna (6º, 41, 85, 99, 108, 116, 122 y 134), y puede examinarse a través de los temas siguientes:

## Fortalecimiento del sistema de partidos

La doctrina especializada internacional predominante en materia electoral mantiene la tesis de que el fortalecimiento e institucionalización de los partidos políticos es un factor clave para la democratización del sistema político, pues la democracia debe tener lugar también en las organizaciones partidarias como condición para elevar la cultura política y la calidad de la ciudadanía. Según apunta Dieter Nohlen, el funcionamiento de la estructura de gobierno y del propio sistema electoral depende en alto grado de la naturaleza y funcionamiento de los partidos políticos en contextos históricos específicos.

Así, en la reciente reforma mexicana es posible advertir un conjunto de medidas tendientes a fortalecer al sistema de partidos y su vida interna.

Para ello, en el artículo 41 de la Constitución se introdujeron los siguientes cambios:

- Se estableció una base constitucional expresa con remisión a la ley para establecer normas y requisitos de registro legal y formas específicas de intervención de los partidos en el proceso electoral. Esto motivó, en efecto, diversos desarrollos en el nivel legal secundario, en particular el reforzamiento del monopolio partidista en la postulación de candidatos a cargos de elección popular; reglas más precisas sobre creación, funcionamiento y extinción de dichas organizaciones políticas, así como la flexibilización de las coaliciones.
- Se prohibió a organismos gremiales intervenir en la creación de partidos, lo mismo que se proscribió cualquier forma de afiliación corporativa para tal efecto.
- Se introdujo una regulación legal específica para la intervención de las autoridades electorales en la vida interna y la autonomía organizativa de los partidos políticos, consistente en ensanchar el ámbito de competencia de los órganos de justicia partidaria, y reservar a un verdadero recurso extraordinario la judicialización externa de sus conflictos.



## Costo de las elecciones, financiamiento y fiscalización de los partidos

Si bien la política no debe tener precio, es evidente que genera costos, los cuales deben depender de la definición del sistema democrático, y no éste de aquéllos. Aunque en prácticamente todos los países democráticos el costo de los comicios es una variable a considerar, en el caso mexicano había llegado a proporciones excesivas, por lo que uno de los más amplios consensos consistió en reducirlos racionalizando y reforzando, entre otros aspectos, los mecanismos de financiamiento y fiscalización de los recursos de los partidos.

Más aún, ante el fenómeno de la economía informal y la economía del crimen, que presiona la vida política democrática —fenómeno que se registra en prácticamente todos los sistemas políticos de la región— la respuesta institucional en el caso mexicano ha consistido en afinar los instrumentos de financiamiento y el control de los gastos.

En el propio artículo 41 de la Constitución se establecieron las siguientes medidas:

- El financiamiento público ordinario (FPO) se calcula a partir de una nueva fórmula al sustituir los factores tradicionales (número de legisladores, número de partidos políticos representados en el Congreso y duración de las campañas) con la del 65% del salario mínimo vigente en el Distrito Federal, multiplicado por el número de ciudadanos inscritos en el padrón, medida que simplifica el cálculo, reduce dramáticamente el financiamiento y lo proyecta a la baja en el futuro.
- El FPO, así obtenido, se distribuye el 30% en forma igualitaria a todos los partidos y 70% en forma proporcional al caudal de votos alcanzados en la última elección de diputados federales, en consonancia con la fórmula de asignación de curules.
- El financiamiento público tendiente a la obtención del voto equivale ahora al 50% del FPO, en año de elecciones generales, y al 30% del FPO en elecciones intermedias.
- El financiamiento público para actividades específicas: educación, capacitación, investigación so-

cioeconómica y política, y para tareas editoriales, se fija en 3% del FPO con la distribución mixta 30% igualitaria y 70% proporcional.

- Los gastos en procesos internos y precampañas se sujetan a límites fijados en la ley y con un monto máximo anual de aportaciones de simpatizantes no mayor al 10% respecto al tope de gastos de la última campaña presidencial.
- Existen procedimientos regulados en la ley para la liquidación de obligaciones de los partidos políticos que pierdan registro y supuestos legales en que bienes y remanentes sean adjudicados a la Federación.
- Para la fiscalización de los recursos de los partidos, se crea un órgano técnico del Consejo General, la Unidad de Fiscalización, cuyo titular es nombrado por dos tercios de los nueve consejeros electorales, dotado de autonomía de gestión y no limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal.

## Relación entre partidos y medios

### *Nuevo modelo de comunicación política con matices a la libertad de expresión*

En las democracias contemporáneas, el papel de los medios de comunicación, en particular los medios electrónicos, transitó de meras correas de transmisión de información, o bien, de espacios para la discusión y difusión del debate político, al de poderosos actores políticos, con frecuencia llamados “indirectos”, que influyen de manera decisiva en la cultura política y la conducta del votante.

Si, en perspectiva histórica comparada, en el mundo occidental del siglo XX, los medios pasaron de ser un objeto de regulación por parte del Estado —aliado con los partidos políticos— a aliados del Estado para controlar a los partidos, en la segunda parte del siglo pasado presionaron junto con los partidos al Estado, mientras que en los inicios del siglo XXI se tornan sujetos de rerregulación a efecto de equilibrar las relaciones políticas, en este caso, la libertad y equidad en las contiendas electorales.

En este sensible tema, que ha gravitado de modo relevante en el espacio y la discusión públicos internacionales, la experiencia mexicana reciente ha sido determinante para motivar la reforma y es ya materia de estudio en otras latitudes.

De allí que las modificaciones han dado lugar a lo que se aprecia como un nuevo modelo de comunicación político electoral, pero también a una intensa polémica mediática y judicial en torno a los alcances y límites a la libertad de expresión, polémica en vías de resolución en el seno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La reforma sentó las siguientes bases, ubicadas en el mismo artículo 41 constitucional, y una adición al artículo 6º:

- Prohibición expresa a los partidos políticos para adquirir tiempo-aire en radio y televisión.
- Acceso permanente de los partidos a la radio y televisión vía tiempos oficiales (los cuales, según se sabe, están a disposición del Gobierno Federal en razón de un impuesto especial que se reputa así pagado en especie por los concesionarios), en términos de la ley y a través del IFE.
- Regulación precisa de tiempos a disposición del IFE para satisfacer sus propios fines institucionales y los de los partidos.
- Garantía de que los tiempos oficiales destinados a procesos electorales excluyen nuevos impuestos (es decir, se considera que ese impuesto en especie excluye cualquier otro para esos fines).
- Fórmula mixta 30% igualitaria y 70% proporcional, sobre esos tiempos oficiales, de asignación a partidos para precampañas y campañas.
- Aplicación de esa fórmula mixta para tales efectos en elecciones locales.
- Prohibición de expresiones denigrantes o calumniosas en las campañas y suspensión de propaganda gubernamental a lo largo del proceso electoral y aun desde las precampañas. Punto, este último, que ha generado ya, bajo el rubro de “propaganda negra”, centenas de quejas ante la autoridad administrativa electoral y un buen número ante el Tribunal Electoral Federal, y que constituye una preocupación institucional por sus posibles efectos indeseados y potencialmente perversos para la gestión electoral y la salud de la democracia mexicana.

- Prohibición a terceros para contratar o difundir mensajes para influir en las elecciones, medida que ha sido impugnada judicialmente por un influyente grupo de intelectuales y sectores empresariales bajo el argumento de la limitación a la libertad de expresión, y que genera una fuerte presión mediática y política para desvirtuarla.
- Régimen de sanciones para garantizar el cumplimiento de tales bases, lo cual se instala en una tendencia internacional que, sin embargo, no ha podido cobrar la efectividad debida.

Sumado a lo anterior, debe asumirse que el nuevo derecho de réplica, que fue incrustado en el artículo 6º constitucional, también debería operar como herramienta de los partidos políticos y candidatos, y en general de los sujetos directos e indirectos del proceso electoral. Conforme a un artículo transitorio del nuevo COFIPE, este derecho debió ser reglamentado a más tardar en abril de 2008, lo que no ocurrió, entre otras razones —reconocidas por los propios actores legislativos— debido a la falta de acuerdo respecto al órgano a cargo de su implementación.

## Precampañas, duración de campañas y calendarios electorales

Ubicados en la literatura profesional como tres factores cruciales del diseño institucional democrático electoral, las precampañas, la duración de las campañas y los calendarios electorales cobran impacto en el costo de los comicios y las oportunidades políticas, pero también, y de forma señalada, en las condiciones de equidad en la contienda.

Precampañas no reguladas reducen la seguridad jurídica y la igualdad entre los competidores puesto que los más fuertes pueden colocarse, hacia adentro y afuera de los partidos, en mejor posición para ganar. Si a ello se agregan campañas cortas, la ventaja de inicio puede resultar insuperable, a lo que puede colaborar un calendario diferenciado o unificado, lo que puede, a su vez, depender de otros factores institucionales y contextuales.

Este tópico, que en general se encuentra regulado en la región latinoamericana, especialmente por la concurrencia de los comicios en países que en su mayoría encuadran en la forma de Estado central,

también formó parte de la agenda reformista mexicana propuesta por diversos actores y sectores, especialmente a la luz de las experiencias de los últimos tres procesos electorales federales. Para ello se ajustaron diversas reglas del citado artículo 41:

- Fijación de plazos en la ley para procesos internos partidistas y de reglas para selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas, lo que, en alguna medida, legalizó la jurisprudencia electoral generada en años previos por el TEPJF y, claramente, busca reducir la inequidad en la contienda propiciada desde la precampaña y los actos anticipados de campaña.
- Duración de 90 días de campañas para Presidente, Senadores y Diputados en el caso de elecciones generales, y de 60 días en elecciones legislativas intermedias, en el entendido de que las precampañas durarán no más de dos tercios de esos periodos, lo que reduce costos pero también reduce una hipotética desigualdad más probable conforme pasa más tiempo.
- Homologación de calendarios electorales de elecciones locales con elecciones federales.

### Autocontroles y heterocontroles institucionales a los organismos electorales y actores indirectos del proceso electoral

El análisis comparativo electoral internacional ha registrado, desde hace varios lustros, la existencia de un modelo propiamente latinoamericano de administración de las elecciones y resolución de conflictos. Dicho modelo consiste en la creación de organismos electorales especializados y permanentes, por lo general autónomos —aunque en algunos casos insertos en el Poder Judicial, que cumplen ya sea la doble función de organizar los comicios y solucionar sus controversias, o bien, de realizar por separado una y otra actividades.

Como es bien sabido en el ambiente internacional, el caso mexicano resulta paradigmático, no sólo por las características de autonomía, independencia y profesionalización que han alcanzado los organismos electorales, sino por la forma secuenciada en el tiempo en que ese proceso tuvo lugar, pues en menos de veinte años tanto el IFE como el TEPJF pasaron de depender del sistema de gobierno y del sistema de partidos a conformar un auténtico sistema electoral con garantías plenas para el desempeño de sus delicadas funciones (por ejemplo, la heterocalificación de las elecciones legislativas y presidenciales).

No obstante ello, también la tendencia latinoamericana a la creación de órganos constitucionales autónomos, su conformación y desempeño eficaz, se ha encontrado con complejidades institucionales en las necesarias relaciones y equilibrios con otros órganos de la misma o similar naturaleza,

los poderes públicos y los partidos políticos. De allí que, en cada sistema político y contexto histórico específico, se ensayen modalidades normativas para regular tales equilibrios que, por lo demás, resultan muy dinámicos.

Además, la doctrina constitucional contemporánea insiste en la exigencia de que el Estado constitucional democrático de Derecho debe extender sus formas de tutela a los poderes fácticos que forman parte de la división sustancial de poderes realmente existente en la sociedad, de tal manera que sus propias formas de autocontrol —por ejemplo, los códigos de ética de los medios de comunicación— sean complementados mediante mecanismos de heterocontrol por parte de los administradores oficiales de las respectivas arenas institucionales en que tiene lugar su acción relevante, en este caso, las autoridades que administran el proceso electoral.

Consecuentemente, en el caso mexicano se han introducido en el artículo 41 constitucional nuevas medidas de autocontrol y heterocontrol tanto de las propias autoridades electorales como de los actores del proceso electoral. Formalmente, se pretende incrementar la integridad del desempeño institucional del IFE y sus servidores públicos, en general, en términos de la rendición de cuentas sobre el uso de recursos públicos, el ejercicio de facultades y atribuciones, y el cumplimiento de los deberes normativos de un órgano constitucional autónomo enmarcado en el sistema jurídico y político mexicano. Así, se ha establecido lo siguiente:

- Creación de una Contraloría General con autonomía técnica y de gestión para supervisar ingresos y egresos del IFE, cuyo titular, nombrado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados a propuesta de las instituciones de educación superior, dura seis años en el cargo con posibilidad de una reelección, en el entendido de que la remoción de su titular puede ser solicitada por el Consejo General del IFE a la Cámara de Diputados, a la vez que el Contralor, quien está adscrito a la Presidencia del Consejo General, puede documentar y poner a disposición de la propia Cámara los elementos para una posible remoción de los consejeros electorales.
- Régimen de responsabilidades públicas, conforme a la Constitución y las leyes, a funcionarios, empleados y quien desempeñe cargo, empleo o comisión en organismos autónomos (como el IFE, lo que también abona al principio de equidad en la contienda pues controla las conductas de aquéllos).

Asimismo, en el ámbito del heterocontrol para los actores del proceso electoral:

- Régimen de procedimientos, conductas y sanciones a sujetos directos e indirectos del proceso electoral, que se detallan en el nuevo Libro Séptimo del COFIPE y que conllevan la delicada misión de implementar, precisamente, el principio de equidad en la contienda.

## Métodos de selección de Consejeros y Magistrados electorales

La doctrina internacional electoral continúa insistiendo en la pertinencia de que los organismos electorales, instrumentos fundamentales de la institucionalidad democrática, mantengan estabilidad y consistencia a través, entre otras medidas, de la rotación preestablecida y escalonada de sus cuadros dirigentes. Las ventajas de este modelo son de sobra conocidas.

En el caso mexicano, al día siguiente de la Reforma constitucional de 1996 ya se hacía la observación de que esa habría sido una medida prudente para evitar crisis institucionales como la que, por ejemplo, experimentó el IFE diez años después.

En consecuencia, en ese rubro, se modificaron por fin, en los artículos 41 y 99, respectivamente, las reglas para la integración y renovación escalonada del Consejo General del IFE, lo mismo que para el caso de la Sala Superior del TEPJF. Esto implica:

- En el IFE, nueve consejeros electorales, propuestos por los grupos parlamentarios y aprobados por dos tercios de la Cámara de Diputados (como ocurre desde 1996), mediante consulta amplia a la sociedad (y ya no puertas adentro de la Cámara), con duración de nueve años en el cargo (no siete, como ocurría desde 1996), salvo el Presidente del Consejo General que se limita a seis años pero con una posible reelección (otra innovación, que ha suscitado algunas críticas), y renovación escalonada (clave para preservar experiencia y estabilidad institucional), además de la regla de que, de darse la hipótesis, los consejeros sustitutos cubrirían el lapso faltante en curso y no un nuevo plazo de seis o de nueve años, pues esto rompería la secuencia del escalonamiento.
- Remisión expresa a la ley sobre los requisitos para ser Consejero, Contralor General y Secretario Ejecutivo del IFE con impedimento de dos años posteriores a la conclusión del cargo para ocupar cargos públicos en poderes en cuya elección hubieran participado, lo que supone otro elemento reforzador de la equidad.

- Fijación expresa de dos tercios del Consejo General del IFE para el nombramiento de su Secretario Ejecutivo.
- Renovación escalonada de magistrados del TEPJF y quienes durarán en el cargo —todos, los de la Sala Superior y Salas Regionales— nueve años, pues duraban diez años, y ocho años, unos y otros, con la regla de que, de darse el caso, un magistrado sustituto completa el periodo de aquel que deje el cargo vacante.

Conforme a los artículos transitorios del decreto reformista, a más tardar el jueves 13 de diciembre de 2007 tendría que haberse consumado la elección de un nuevo Consejero Presidente (lo que ocurrió meses después), quien durará en su encargo seis años con posibilidad de una reelección; a dos nuevos consejeros electorales (lo que también acaeció) cuyo mandato concluirá el 30 de octubre de 2016; a tres que concluirán su mandato el 15 de agosto de 2008 (lo que, igualmente, ya tuvo lugar) y a otros tres que terminarán su encargo el 30 de octubre de 2010, de modo que la elección presidencial de 2012 será organizada por un Consejo General enteramente renovado de forma escalonada. En el caso del TEPJF, el articulado transitorio reservó el ajuste a la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en la que se prevé que el proceso de escalonamiento iniciará en el año 2016.

## Fortalecimiento institucional de los organismos electorales

En el mismo sentido, la experiencia comparativa revela que, cuando el modelo de gestión de las elecciones involucra a dos o más organismos electorales, la delimitación precisa de competencias entre unos y otros resulta esencial a efecto de evitar confusiones, tensiones y contradicciones institucionales que suelen derivar en conflictos.

Ciertamente, en el caso de estados federales, la división horizontal de poderes y atribución de facultades a diversos órganos se complementa con una adecuada distribución vertical de funciones entre organismos en las esferas federal y local, y es frecuente que la especificidad de las historias nacionales pese

más que las recomendaciones teóricas derivadas del análisis comparativo.

En México, la experiencia de los últimos diez años ha mostrado la necesidad de introducir diversos ajustes y reacomodamientos en las competencias y facultades de los organismos encargados de la organización de las elecciones, la solución de sus conflictos y, en particular, de las atribuciones referidas a la nulidad de elecciones y la calificación de la elección presidencial.

En ese tenor, otro rubro que es pertinente destacar corresponde a una serie de atribuciones relativas a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, que han sido afectadas por el paquete de reformas, en los artículos 85, 92 y 99 de la Constitución, las cuales procesan experiencias y rediseños tendientes a fortalecer, clarificar y delimitar competencias del IFE, el TEPJF y la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN):

- El IFE puede convenir la organización de elecciones locales con las instancias estatales respectivas que así lo soliciten. Esta medida reforzaría, en su caso y no sin muchas reticencias dado el argumento de la soberanía interna de las entidades federativas, la apuesta por la observancia de la equidad en las contiendas locales.
- Se precisa en el artículo 85 la regla del Presidente Interino, que nombra el Congreso, en el caso de que la elección presidencial no estuviera validada al 1º de diciembre, fecha de toma de posesión del candidato presuntamente ganador, con lo que queda claro que la elección presidencial puede ser invalidada.
- Eliminación, en el artículo 97, de la atribución de la SCJN para investigar violaciones masivas y graves del voto público que motivaran la anulación de toda una elección, lo que se estima inútil a la luz de la experiencia histórica y el ajuste a las atribuciones del TEPJF, que ahora podrá anular, sin duda alguna y ejerciendo sus facultades a plenitud, la elección presidencial.
- En el artículo 99 se establece el carácter permanente de las funciones del TEPJF, lo que fortalece en particular a sus Salas Regionales, las cuales han recibido, por ejemplo, nuevas competencias para controlar la constitucionalidad respecto a elecciones de Ayuntamientos y Congresos locales.
- Se precisa que la nulidad de elecciones sólo procede conforme a causas expresamente legisladas, definición que, en principio y, quizás, salvo modalidades alternas de control constitucional —por ejemplo: aplicación directa de la Constitución e interpretación conforme a ella— cancela la facultad jurisdiccional de crear causales de nulidad vía sentencias interpretativas, como la llamada “causal de nulidad abstracta” a la que dio vida el TEPJF cuando confrontó violaciones fácticas contra principios constitucionales, en el polémico “Caso Tabasco”, el año 2000.
- Se limita la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos al declararse que la tutela jurisdiccional de los derechos políticos de los militantes sólo procede previo el agotamiento de las instancias de justicia intrapartidaria debidamente regulada en sus tiempos y formas. Así, se cancela, en principio, el recurso al denominado *per saltum*, a través del cual los militantes, apoyados en una jurisprudencia de la propia Sala Superior del TEPJF, acudían con intensa frecuencia a esta jurisdicción obviando aquellas instancias.
- Se establece un medio impugnativo para controlar la legalidad y constitucionalidad respecto a las sanciones impuestas por el IFE a los partidos, agrupaciones políticas nacionales, o bien, personas físicas o morales, nacionales o extranjeras. Esta medida es congruente con la regulación legal del llamado “procedimiento administrativo sancionador” que, ante la falta de disposiciones legislativas, también había sido creado por el TEPJF por vía de la jurisprudencia, y que, desde luego, fortalece la garantía de la equidad en la contienda al judicializar casos difíciles en materia de presuntas violaciones a la prohibición de compra de tiempo en radio y televisión, así como la llamada “propaganda negra”.
- Se coloca expresamente la figura jurídica de las “medidas de apremio” como instrumento para que las autoridades electorales, en particular el TEPJF, puedan hacer cumplir coercitivamente sus resoluciones. Esto significa un reconocimiento legal de la creación jurisprudencial que el TEPJF avanzó en el llamado “caso Cervera Pacheco” o “caso Yucatán”, cuando se negaba a dar cumpli-

miento a una polémica sentencia de dicho órgano jurisdiccional, y que ahora permitirá, por cierto, implementar coactivamente las reglas instrumentales del principio de equidad.

- Facultad expresa al TEPJF para ejercer en sus sentencias la no aplicación de leyes o normas generales en materia electoral contraventoras de la Constitución, pero sólo con efecto al caso concreto y con vista ulterior a la SCJN, con lo que se corrigió una sensible laguna que la propia SCJN propició en 2002 al negar dicha facultad al TEPJF con motivo de la resolución de una contradicción de tesis resuelta ese año.
- Facultad al TEPJF, con reglas y procedimientos específicos en la ley, para ejercer la atracción de oficio, o bien, a petición de parte o de sus salas regionales, de juicios que éstas conozcan, medida que prefigura un esquema relativamente flexible de competencias entre Salas Regionales y Sala Superior a la luz de las nuevas atribuciones previstas en la ley a las primeras, a la vez que una salvaguarda adicional para el caso de vulneraciones, por ejemplo, al nuevo principio de equidad electoral.

### Prohibición de propaganda oficial e inequidad en el uso de recursos públicos

Si la evolución del Derecho Electoral ha de avanzar un paso decisivo para lograr elecciones libres y justas, entonces la legalidad basada en el estricto cumplimiento de las reglas debe hacerse efectiva. Este postulado es particularmente imperativo en el terreno de la equidad.

En efecto, si bien la “tercera ola” democratizadora que ha bañado las arenas políticas de los países de América Latina durante los últimos treinta años ha propiciado “oasis” de libertad política y ejercicio de derechos que antes se hallaban negados, también ha adolecido de inconsistencias notorias.

Así, en la mayoría de los países el uso de recursos públicos para influir en la conducta del electorado encuentra en cada elección estrategias más sofisticadas y la impunidad sigue presente no obstante las previsiones jurídicas e institucionales que suelen adoptarse. Dichas prácticas lesionan, con frecuencia de manera grave, la

equidad en la contienda, por lo que representan el “tálion de Aquiles” de las democracias contemporáneas.

México, a la luz de sus difíciles experiencias recientes, ha asumido el reto de abordar esta problemática de manera frontal. Las soluciones normativas e institucionales establecidas en la Constitución y las leyes habrán de asentarse de manera gradual en la práctica cotidiana hasta volverse parte de la cultura jurídica de los actores políticos.

En efecto, en lo que se estima una de las medidas reformistas más drásticas y relevantes, junto al tema de la limitación a la libertad de contratación de tiempo en radio y televisión, se ubica la modificación al artículo 134, lo que incluye:

- Prohibición de promoción personal de funcionarios —en sentido amplio, es decir, en cualquier tiempo y por cualquier forma y medio, como ya lo viene sosteniendo el TEPJF— y no aplicación de recursos públicos en violación del principio de equidad en la contienda. Esta medida pone un cerrojo a una práctica generalizada y flagrante que sesgaba las condiciones de equidad de los comicios, a la vez que abre una amplia e inquietante ventana de posibilidades con posibles efectos indeseados de más burocratización, judicialización y mediatización que puede ser adversa a la política electoral, a lo cual las autoridades electorales deben estar atentas.

### Federalismo electoral

Ubicado en el contexto de un Estado federal, el sistema político y electoral mexicano tiene, en cada reforma, que considerar los efectos que esta deberá impulsar en las entidades federativas, de modo que las elecciones locales respondan a principios y reglas coherentes con el entramado normativo constitucional federal y, en su caso, la coordinación interinstitucional torne más eficientes los procesos electorales.

En lo que se puede denominar “federalismo electoral”, a través de los artículos 116 y 122, se extienden a los estados de la República y al Distrito Federal los nuevos principios y reglas acordados para el ámbito federal:



- Las autoridades electorales locales pueden convenir con el IFE que este se haga cargo de organizar procesos electorales locales, con lo que se introduce una polémica medida, que motivó la no aprobación de la Reforma constitucional electoral por parte de la Legislatura del estado de Coahuila, así como un pronunciamiento público institucional de la asociación de institutos electorales estatales, no menos que la objeción de una parte de la doctrina académica.
- Los partidos políticos sólo pueden ser constituidos por ciudadanos y no por organizaciones gremiales y tampoco por organizaciones con objeto social diferente del electoral, se prohíbe la afiliación corporativa.
- Fijación de términos legales para que las autoridades electorales locales intervengan en los procesos internos de los partidos políticos.
- Acogimiento de las nuevas reglas para el financiamiento público y la liquidación de los bienes y recursos de los partidos.
- Límites a los gastos de los partidos en precampañas y campañas e introducción de un techo de 10%, respecto a los gastos de la última campaña correspondiente de Gobernador, a las aportaciones de simpatizantes.
- Acogimiento de las nuevas reglas en materia de acceso a medios de comunicación electrónica.
- Acogimiento y regulación legal de las nuevas reglas y tiempos de precampañas y campañas.
- Facultad a la autoridad administrativa electoral local para coordinar con el IFE la fiscalización de los recursos de los partidos.
- Establecimiento y remisión legal de reglas para recuentos totales o parciales de votos.
- Causales de nulidad limitadas a su expresión legal.
- Recalendarización de elecciones locales para, en un plazo máximo de un año, ubicarlas como concurrentes con las elecciones federales, en particular, en los casos en que las elecciones locales tengan lugar en año distinto de las elecciones federales pero preservando el calendario actual cuando no sea así, aun cuando la fecha de estos comicios locales sea diferente de la federal.
- Acogimiento de todas las reglas anteriores en el caso especial del Distrito Federal que sustituye las nomenclaturas correspondientes (Jefe de Gobierno por Gobernador, Asamblea Legislativa por Congreso Local, etcétera), y abre la puerta a la formación de partidos políticos locales en aquella demarcación territorial, con lo que se da un paso adelante en su semejanza y posible reconocimiento futuro como estado de la República.

## II. Consecuencias y retos de implementación

La reforma electoral de 2007 incluye un conjunto importante de modificaciones al marco institucional que proceden de tiempos y circunstancias mediatas e inmediatas, es decir, de antes del año 2000 y posteriores a 2000, que en buena medida buscan equilibrar el principio de libertad con el principio de equidad en la contienda, pues este representa una asignatura pendiente conforme al registro histórico nacional, y también a trasluz de algunas experiencias y tendencias comparadas de la región latinoamericana.

Una primera consecuencia, relacionada con los actores centrales del juego político en México, tiene que ver con la satisfacción, en un amplio porcentaje, de la agenda reclamada y propuesta por la izquierda. En efecto, reducción del costo de las elecciones; ajuste a las condiciones de la contienda (financiamiento y fiscalización, acceso a medios y prerrogativas); relevo de consejeros del IFE; cambio de modelo de comunicación político electoral; regulación y sanción a sujetos indirectos del proceso electoral (terceras personas físicas o morales, empresariado y medios de comunicación); revisión de las reglas del escrutinio y cómputo para incluir con claridad recuentos de votos totales y parciales, entre otros temas, aparecen ahora como parte sustancial del arreglo institucional electoral. Los partidos agrupados en el FAP debieron sentirse satisfechos, pues tales cambios reflejan en alguna medida el déficit de legitimidad observado a partir de la elección presidencial de 2006. No obstante ello, es de hacer notar que al menos la fracción “lopezobradorista” de diputados votó en contra de la reforma al COFIPE y puso en duda la integridad del nuevo Consejero Presidente del IFE, junto con el procedimiento de su nombramiento. Más aún, no debe desconsiderarse que un sector relevante de intelectuales mexicanos no está de acuerdo con la esencia de la reforma electoral y el relevamiento de consejeros del IFE.

En segundo lugar, el eje del Presidente y el Partido Acción Nacional logró, sin confesar expresamente tales debilidades institucionales y políticas, y menos hacerlas ver como un reconocimiento a las impugnaciones del llamado “Presidente legítimo”, ajustar el marco jurídico, y aun conceder el cambio escalonado de consejeros (y de magistrados). Asimismo, es pertinente hacer notar que, en el largo plazo, quizás después de las elecciones legislativas intermedias 2009, podrá valorarse el efecto que las reformas del 2007 tendrán sobre la capacidad del sistema de gobierno para construir e implementar acuerdos respecto a políticas públicas decisivas para el país, tales como las llamadas “reformas estructurales” a la economía y en otras arenas políticas.

En tercer lugar, el PRI impulsó una negociación relevante desde el Congreso, en particular desde el Senado, a través de la Ley y la Comisión para la Reforma del Estado se ubicó como una bisagra virtuosa en

dicho proceso, a la vez que repuso o compensó visiones institucionales, políticas y técnicas que venía planteando de tiempo atrás sobre la estructura, facultades y resoluciones tanto del IFE como del TEPJF, algunas de las cuales, debido al activismo de algunos consejeros y magistrados, en varios pasajes le perjudicó de manera importante (por ejemplo, el “caso Pemex” y la nulidad de elecciones locales).

En cuarto lugar, no debe perderse de vista que la reforma ha tenido una implicación de primer orden en la relación política entre partidos, medios y autoridades electorales, pues los primeros reasumen, junto con las últimas, a costa de los segundos, así como de otros grupos de interés, poderosos instrumentos de control sobre los procesos político electorales. En este sensible tema se registra un cambio profundo en la orientación del gobierno respecto a los medios y ahora del gobierno respecto a los partidos y las autoridades electorales, es decir, un giro hacia una política electoral más institucional y menos mediática, en la que se juega el valor de la autenticidad de las elecciones federales (y locales) mexicanas, en cuya base se encuentra el principio de equidad, que viene a sumarse a los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, independencia y objetividad que presiden la función estatal de organización de las elecciones.

Un quinto aspecto tiene que ver con los intereses de los partidos medianos y pequeños, los cuales pierden terreno ante los partidos grandes en virtud de las nuevas reglas de organización y funcionamiento de las coaliciones, toda vez que éstas ya no subsidiarán los déficit de los pesos político electorales reales de aquellos, sino que tenderán a reflejarlos cada vez más proporcional y auténticamente, máxime si se considera que la SCJN ha declarado inconstitucional la llamada “cláusula de la vida eterna” (que implicaba la transferencia artificial de votos a partidos pequeños coaligados para efecto de que alcanzaran el 2% de umbral mínimo para mantener su registro, y violentar, en parte, la equidad en la contienda).

Sexto, se llama saludablemente a la legalidad a los partidos por la vía de la transparencia, la fiscalización y la rendición de cuentas, lo mismo que a las Agrupaciones Políticas Nacionales, las cuales tendrán que cumplir de manera efectiva con su objeto e incidir más en la vida pública electoral, a la vez que informar de sus actividades cabalmente. Otro tanto ocurrirá con los observadores electorales en tanto habrán de informar de manera expedita de sus actividades al Consejo General, pero sin que puedan acceder a todo tipo de información electoral.

Séptimo, las autoridades electorales encuentran ahora un conjunto de atribuciones que las tornan más consistentes frente a diversos sujetos directos e indirectos de la trama electoral, al mismo tiempo que operarán con más equilibrios jurídicos y políticos entre sí, ante los partidos y frente al Congreso. Es decir, el IFE controlará más el proceso mediático ante el poder de los concesionarios y permisionarios de radio y televisión (para lo cual el tema de la supervisión y el monitoreo cobran relevancia), pero, al mismo tiempo, será auto y heterocontrolado por mecanismos internos de origen externo, tales como la Contraloría General y el régimen de respon-

sabilidades de servidores públicos. Tendrá más capacidad de conducción y sanción pero a la vez se ajustan controles jurisdiccionales por el lado del TEPJF para evitar excesos o equivocaciones. El TEPJF, por su parte, se fortalecerá con el relevo escalonado de magistrados y la redistribución de competencias entre la Sala Superior y las Salas Regionales, así como con la facultad de desaplicación de normas inconstitucionales en casos concretos sometidos a su conocimiento, y, sin embargo, pierde la innovadora pero controvertida atribución de anular elecciones mediante causales creadas vía sentencias interpretativas y su propia jurisprudencia —si bien podría apelar a medios sofisticados de control de la constitucionalidad, si optara por persistir en aquel empeño en casos en verdad difíciles que podrían colocarlo ante la disyuntiva de la legalidad y la denegación de justicia constitucional—. Al contrario, queda claro que el TEPJF puede, en caso de omisiones sin causa justificada de los consejos distritales del IFE, ordenar recuentos parciales o totales de votos, así como anular la elección presidencial sin la sombra de duda que proyectaba sobre esa opción institucional la ahora eliminada facultad de investigación de la SCJN, motivada por probables violaciones masivas al voto público.

Octavo, hacen su aparición en el escenario las instituciones de educación superior, las cuales podrán proponer a la Cámara de Diputados prospectos a titular de la nueva Contraloría General del IFE, y matiza con un rasgo de ciudadanización, a favor indirectamente de la equidad, la integración de esta nueva figura.

Un noveno punto ubica a los ciudadanos en una mejor perspectiva en cuanto a la garantía de que los administradores electorales, en particular quienes organizan la elección, serán seleccionados con un método abierto y participativo, bajo el principio de máximo consenso, que debe generar mayor legitimidad de origen al órgano electoral, no obstante las vicisitudes que un procedimiento transparente puede acarrear, de manera paradójica, ante un conjunto de intereses internos y externos actuantes en relación con semejante método de selección, y, sobre todo, en el tiempo del nombramiento del Consejero Presidente (sobre lo cual ya se registró un inquietante ejemplo en el primer intento, en el mes de diciembre de 2007). Asimismo, los ciudadanos vuelven a contar con el derecho de or-

ganizarse para solicitar el registro de partidos políticos sin pasar por la condición de constituirse como Agrupación Política Nacional, siempre que esa iniciativa no esté colonizada por grupos corporativos o ajenos a la materia electoral. Ahora bien, en el entero de las políticas públicas, la política electoral tiende a ser menos costosa para el ciudadano contribuyente, sobre todo a la luz de los nuevos retos que enfrenta el Estado mexicano, tales como el desafío de la inseguridad y, desde luego, la desigualdad y la pobreza.

Un décimo aspecto se puede mirar desde la lógica propiamente jurídica, puesto que si, por una parte, la vanguardia “garantista” avanza con diversas medidas incluidas en la reforma, por ejemplo, el nuevo método de selección de consejeros, al mismo tiempo pierde terreno ante la desaparición de la “causal abstracta” de nulidad de elecciones que había construido y defendido un sector de la judicatura y la academia. En esta perspectiva, la tutela jurisdiccional de los derechos fundamentales de los integrantes de los partidos cede ante la nueva regulación que limita la intervención de las autoridades electorales en la vida interna de los partidos y aumenta el radio de acción de las dirigencias hacia adentro de tales organizaciones, aunque aclara y refuerza las garantías de la justicia electoral intrapartidista. Más lejos queda aún la propuesta, procedente de grupos minoritarios de la doctrina jurídica, de “ciudadanizar” o “democratizar” los medios de tutela jurisdiccional de las elecciones (por ejemplo, que los ciudadanos puedan estar legitimados —en términos jurídico procesales— para demandar la nulidad de votos o de elecciones).

Si, entre otros, por ahora, los anteriores aspectos pueden apreciarse como positivos, no deben en modo alguno soslayarse algunas implicaciones y efectos opinables y polémicos, que pasan por una instrumentación inteligente y sensible.

Una de ellas, una de las más importantes, es la supuesta restricción a la libertad de expresión que implica el hecho de que personas físicas y morales no pueden contratar tiempo en radio y televisión para influir sobre comportamientos electorales, lo cual, según se advirtió líneas arriba, está en espera del criterio correspondiente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación merced a los amparos que diversos particulares han promovido, y que se vislumbra favorable

a la reforma, aunque quizás con algunos matices necesarios. Sobre este tema, habrá que ponderar además el efecto práctico del ejercicio del nuevo derecho constitucional de réplica, el cual, aunque no reglamentado todavía, bien podría formar parte de una salvable práctica mediática (que, por lo demás, se usa regularmente en medios impresos).

Otra es la inconformidad, por fortuna ya zanjada judicialmente, del nuevo arreglo relativo a las coaliciones, dado que los partidos medianos y pequeños lo aprecian desfavorable a sus intereses en la medida en que consideran defraudado el interés público ciudadano en materia de condiciones ventajosas para competir, argumento sobre el cual tuvo mayor peso el diverso consistente en reivindicar el valor de la autenticidad de las elecciones, pues el voto ciudadano no sólo es libre, universal, personal y directo sino también intransferible —lo que de fondo también tutela el principio de equidad.

Una más es el propio reequilibrio entre partidos, medios y autoridades, puesto que la correlación política se invierte al asignar más peso a las dirigencias partidarias y sus elites legislativas, las cuales pueden desequilibrar en su favor la relación con autoridades y medios, es decir, el riesgo de la “partidocracia” en el control de la agenda, a lo que, por cierto, se dirige la mayor crítica por parte de los particulares que han impugnado judicialmente la reforma, quizás ante la clara conciencia de que la doctrina del “neoconstitucionalismo” postula, precisamente, el control judicial de la acción ilegal de los poderes fácticos.

Otra es el rediseño de las atribuciones y facultades del Consejero Presidente del IFE, pues la aparente “represidencialización” del Consejo General (reforzada por su relación con el Contralor General, la Unidad de Fiscalización y el Secretario Ejecutivo) debilitaría las fuentes de energía y eficacia que la “colegiación” nutrió durante el periodo 1996-2003, lo cual sólo la práctica y la experiencia podrá revelar.

Otra es el modelo de “federalismo electoral” puesto que la técnica del diseño constitucional mantiene un estilo centralizador que puede fortalecer pero también fragilizar y hasta vulnerar los ámbitos de la autonomía local electoral. En definitiva, no se trata de la técnica conducente a avanzar por la ruta del llamado “federalismo cooperativo”, aunque hay rasgos muy alentadores,

como incluir en esa solución un espacio político más autónomo para el Distrito Federal.

Una más, en fin, es la nueva solución normativa genérica para la representación equitativa de los géneros, ya denunciada por los sectores interesados, y que seguramente será materia de sentencias interpretativas en la SCJN o la Sala Superior del TEPJF, entre otras razones porque, en rigor, ya no limita los géneros a los casos tradicionales de hombre o mujer.

Además de lo anterior, procede advertir que hay temas que quedaron fuera de este ejercicio reformista, algunos de ellos subsanables o previsibles en otros rubros de la Reforma del Estado, pero que, a la postre, no se concretaron.

Se trata, por lo menos, del inicio de la sustitución de la credencial para votar por la cédula de identidad ciudadana. Esto, sin embargo, ya está encontrando una solución aparente al acordarse que se incorporará la clave de la Cédula Única de Registro de Población —CURP— a las nuevas credenciales de elector, en tanto que la autoridad gubernamental hará su propio esfuerzo para universalizar una cédula de identidad en los próximos años, que quedó pendiente desde la Reforma de 1996 y que suponía, entonces, una condición para instrumentar el voto en el extranjero; este, por su parte, y como ha quedado prometido por la Reforma, debe ser objeto de un análisis pertinente para avanzar en la mejor garantía al ejercicio de ese derecho; asimismo, se extrañan los mecanismos de democracia semidirecta y no aparece aún la reelección consecutiva de legisladores, y mucho menos la doble vuelta, es decir, la fórmula electoral permanece intocada, hecho que se aprecia inverso a la tendencia predominante en América Latina. Adyacente a todo lo anterior, se advierte la ausencia de la reforma penal electoral federal que permita reforzar el régimen regulatorio y punitivo de nuevas y frecuentes conductas vejatorias de los principios de la democracia, aunque se entiende que hay varias propuestas e iniciativas en camino que podrían ser aprobadas aun dentro del plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral federal, sobre todo a la vista del complejo contexto mexicano signado por cierto grado de violencia e inseguridad y operación del crimen organizado.

En la arena adyacente, la del sistema de gobierno, la propuesta de inclusión de más fuertes matices

parlamentarios al sistema presidencial, es decir, la parlamentarización del sistema presidencial mexicano por la vía, por ejemplo, de la figura del Jefe de Gabinete y la ratificación de los secretarios por el Congreso, quedó fuera de la Reforma del Estado. Este tema, en criterio de algunos académicos no sólo mexicanos, es hoy en México tan importante como los inherentes al sistema electoral y el sistema de partidos, los cuales, según se ha visto, sí fueron reajustados a través de la Reforma reciente.

### III. Hallazgos y reflexiones finales

La Reforma constitucional electoral mexicana 2007 no sólo busca reivindicar las debilidades mostradas por el sistema antes y durante los comicios de 2006 y satisfacer justas demandas de sus principales actores políticos sino que persigue fines ulteriores valiosos, de carácter estructural, para equilibrar el principio de libertad con el principio de equidad en la contienda electoral, en busca de maximizar el valor de autenticidad de las elecciones.

Este delicado balance, en el contexto mexicano contemporáneo, supone no sólo definiciones constitucionales sino retos de implementación normativa, administrativa y jurisdiccional que están en curso. De su pertinencia dependerá, en buena medida, la consistencia y éxito de la propia Reforma constitucional, la cual equivale a una refundación parcial del sistema electoral mexicano.

Es imperativo reconocer que la Reforma incorpora una amplia gama de modificaciones y ajustes jurídicos e institucionales en diversos temas que implican muchos efectos positivos y otros, mucho más polémicos, que seguirán dando lugar a debates y controversias, como los que ya tienen lugar.

Experiencias nacionales diversas muestran que un modelo que pretende equilibrar la libertad y la equidad electorales tiene que pasar por un indispensable periodo de adaptación y asentamiento. Pero también revela que en el proceso la implementación normativa, administrativa y judicial se va consolidando el propio modelo, con matices propios del contexto y aún la contingencia, que sin embargo producirá un patrón institucional que más tarde podría ser difícil o costoso revertir. De allí que cada acto y cada resolución deban ser cuidadosamente pensados.

La pertinencia de la reforma político electoral va de la mano con la relevancia que tiene para los mexicanos consumir la agenda de cambios de fondo que el país requiere para sustentar no sólo las vías de acceso al poder y su mejor distribución sino también su ejercicio democrático, con transparencia y rendición de cuentas, es decir, una ciudadanía activa con políticas de calidad, que generen condiciones para el desarrollo sustentable, el cual también es una garantía socioeconómica que refuerza la equidad en la contienda.

Como advierte Dieter Nohlen, no sólo se trata de fortalecer el criterio de la "legitimidad de entrada" del sistema político, es decir, el sistema electoral, sino el principio de "legitimidad de salida" o desempeño del sistema de gobierno, que haga rendir a la gobernabilidad democrática sus mejores frutos y propicie un mejor contexto socioeconómico para el propio sistema electoral. En ese juego, los partidos políticos tienen un papel decisivo que cumplir, no menos que los ciudadanos.

Al mismo tiempo, corresponde a las autoridades electorales conducir la consolidación de un sistema electoral renovado que, no obstante las presiones que ha sufrido, mantiene un amplio reconocimiento internacional debido a sus características institucionales y probada estabilidad.



**ADMINISTRACIÓN  
ELECTORAL:  
LA EXPERIENCIA MEXICANA  
EN UNA PERSPECTIVA  
INTERNACIONAL E HISTÓRICA**

**27**

# Introducción

El examen de la bibliografía sobre el tema electoral muestra un hecho de gran claridad. Mientras que las investigaciones y publicaciones sobre el sistema electoral, sobre la historia y evolución del sufragio universal son conocidas, por otro lado los estudios sobre la administración electoral son pocos y dispersos. Los estudios electorales son el tema privilegiado de trabajos universitarios por una simple razón: éstos se encuentran en el corazón mismo del sistema político de los países democráticos. Sin embargo, también se sabe que a lo largo de su historia las elecciones han tenido otros propósitos no menos importantes, por ejemplo, el de cambiar la lucha violenta por el poder por debates de programas e ideas, el promover, ahí donde es posible, las opiniones menos extremistas a favor de aquellas que puedan conciliar los intereses más amplios. Pero debemos insistir sobre el hecho que los estudios electorales serios sólo pueden tener un lugar en un régimen político de tipo democrático —aunque democracia no siempre significa tener elecciones. El análisis de las elecciones en un sistema totalitario o incluso en un sistema autoritario jamás ha sido considerado como parte de una práctica científica.

Como punto nodal de la vida política, las elecciones tenían como función principal la selección de los dirigentes y la sanción de sus acciones. Siendo así y a fin de cumplir con esas funciones, éstas deben de ser periódicas, justas y libres, y sobre todo ser aceptadas como tales. Las condiciones de esa aceptación también son conocidas: basta con que todas las personas autorizadas a votar por la ley puedan hacerlo en secreto, después de haber tenido la oportunidad de conocer las diferentes propuestas políticas, claro está en condiciones de libertad mínima, derecho a la información, reunión o debate contradictorio. Estas exigencias del voto individual llegan a complementar los imperativos a nivel social sobre la definición de un sistema justo, o sea donde cada voto tenga el mismo valor, donde las condiciones de la competición electoral sean las más equitativas posibles y donde los resultados realmente reflejen con rigor la voluntad del electorado.

## I. Los desafíos de la administración electoral

La cuestión actual es saber cómo hacer para que las elecciones antes descritas puedan traducir en la práctica esas funciones eminentemente políticas que acabamos de describir, estando ellas protegidas de la politización. O bien, para retomar la expresión de una obra reciente, como contar “la historia material de la democracia” .

### *Nguyen Huu Dong*

Doctor en Sociología Económica  
por L'Ecole des Hautes Etudes  
en Sciences Sociales, París.  
Coordinador Internacional del  
Proyecto de Asistencia a la  
Observación Electoral. PNUD/  
México. Miembro del Comité de  
Asesores de IFES.

Primero algunas precauciones de vocabulario: tenemos la costumbre de hablar con indiferencia del voto o de las elecciones. En algunos países (pienso en Irak bajo Saddam Hussein) tenemos que hacer una diferencia entre votar y elegir. La diferencia se encuentra en la existencia de la libertad de elección, en la posibilidad o no de elegir con toda conciencia, en la participación voluntaria en el ejercicio. O sea que no se puede tener una elección sin voto mientras que lo contrario no necesariamente es cierto. Más adelante sólo hablaré del voto como un acto orgánicamente ligado a una elección que puede no ser perfecta pero que respeta algunos principios universalmente conocidos y parcialmente respetados. Estos principios son lo suficientemente conocidos para recordarlos en detalle aquí. En concreto, se trata del sufragio universal, del voto secreto y libre. Universal porque los que tienen ese derecho deben poder ejercer su derecho de votar, libre porque se trata de una elección consciente e informada y secreto porque el elector y la electora deben poder elegir sin influencia externa. Y si miramos el acto de votar a la luz de estos principios, vemos que las condiciones que permiten hacer del voto un acto simbólico crucial de la elección de los gobernantes son muy complejas y contradictorias. Si analizamos de cerca esta complejidad y sus contradicciones, comprenderemos mejor las dificultades de la administración del tema electoral.<sup>1</sup>

## El voto: una práctica compleja

El primer aspecto de esa complejidad se refiere a la historia misma del sufragio universal. Se trata principalmente de la historia de los límites opuestos a la participación de todos (todas) en el sufragio. Aquí se reconoce la lenta conquista del voto de las mujeres así como la eliminación progresiva del voto censitario. También sabemos que al centro de esta conquista se encuentra el principio de autonomía, el cual nos permite tener una primera percepción de la relación entre el voto y el dinero, la autonomía (de los trabajadores respecto a sus jefes, de los empleados domésticos respecto a sus jefes, de las mujeres respecto a sus maridos) siendo primero concebida como una autonomía financiera. Pero se trata también de otra autonomía, la de los indígenas de E.U.A. respecto a sus tribus,<sup>2</sup> la de los militares respecto a su jerarquía, la de las mujeres respecto a sus guías espirituales (el mejor argumento de la izquierda francesa a principios del siglo XX para rechazar el voto femenino), y más allá de la autonomía de conciencia que impide el analfabetismo, argumento principal en relación con el rechazo del registro de los negros africanos en las listas electorales antes del movimiento cívico de Martin Luther King.

En varios países del Medio Oriente o de África este tema de la autonomía dirige varias discusiones sobre el sufragio universal. ¿Cómo?, o ¿con qué política podremos, en un momento regido por las exigencias de los ritmos electorales, terminar por acabar esta autonomía multiforme para llevar a cabo dicho sufragio? Recordemos que después de la inva-

<sup>1</sup> Déloye, Yves y Olivier, Ihl, *El hecho de votar*. Paris-SciencesPo. Les Presses 2008. p. 12 y ss.

<sup>2</sup> Keyssar, Alexander, *El Derecho de votar: La Historia discutida de la Democracia en E.U.A.* Basic Books. New York 2000.

sión de Afganistán, las autoridades soviéticas impusieron por la fuerza la educación mixta y el voto de las mujeres. La reacción no tardó en llegar: los extremistas quemaron las escuelas y la represión contra las mujeres aumentó.

La autonomía de los jóvenes (los menores) también es un tema interesante, ya que se trata de un problema práctico y no dogmático. En la mayoría de los países sabemos que los menores de 18 años no tienen el derecho a votar. En varios países la edad para votar generalmente es de 18 años. También nos podríamos preguntar por qué 18 y no 19 o 17. Pero ese no es el problema: por ejemplo en el caso de Nicaragua, la edad límite pasó de 18 a 16 años cuando alguien se dio cuenta que se puede ser soldado a los 16 y se tiene que esperar los 18 para votar. Cosa totalmente absurda, corregido para que no se pueda decir que se necesita más madurez para votar que para defender su país. En el caso de Afganistán, ¿cómo se puede decir que las madres de 15 años deben esperar a los 18 para votar? Tomando en cuenta estos problemas, vemos que no hay reglas generales que sean independientes de una realidad histórica específica. Y, tomemos en cuenta, la administración electoral bien planificada empieza por la determinación y gestión de las listas electorales. Aquí ya vemos perfilarse un primer límite de la administración *stricto sensu*: está totalmente sometida a las leyes de la nación.

En la práctica, el tipo de autonomía del cual hablamos para los electores (y electoras) es un concepto progresivo: la persona debe primero tener una identidad antes de pretender que tiene una conciencia razonada que la conducirá hacia la obtención de su libertad.

Todas las formas de autonomía no son equivalentes. Por ejemplo, la autonomía financiera es relativamente fácil de obtener, las mujeres y los jóvenes estando cada vez más integrados al mercado laboral o a los circuitos financieros (los envíos de dinero en el mundo están principalmente controlados por mujeres y los jóvenes tienen trabajos estables más temprano). Sin embargo, las otras autonomías son de más difícil obtención. Para retomar el vocabulario de los antropólogos, se trata de pasar del holismo al individualismo<sup>3</sup>—por supuesto que en el dominio de la práctica del voto. Lo desarrollaré más adelante.

Hay un segundo aspecto de la complejidad del voto, a saber, la diversidad de los rituales que hacen del voto un acto simbólico. Los antropólogos me permitirán un nuevo giro. En la mezcla ofrecida a Paul Levi-Strauss en 1970, Jean Pierre Dupuy le contaba de la historia de Ariane Deluz sobre cómo los guro solucionan sus conflictos.<sup>4</sup> Dos tribus se peleaban sobre la existencia o no de hienas hembras. Cansados de discutir, a veces de manera violenta, deciden organizar una caza con red. Al cabo de dos días aquellos que creían en la existencia de las hienas hembras atraparon a seis ciervas, los otros nada. A final de cuentas se comen a las seis ciervas y después deciden que las hienas hembras existen. Fin de la discusión. Conozco varios lugares donde después de haberse comido a las ciervas, las discusiones violentas sobre la existencia de las hienas

<sup>3</sup> Neveu, Catherine, "Antropología de la ciudadana" en Abeles, Marc y Jeudy, Henri-Pierre, *Antropología del político*. París, Armand Colin 1997.

<sup>4</sup> "Un dualismo africano", *Intercambio y comunicaciones, Mezcla ofrecida a Claude Levi Strauss*, La Haye, Mouton 1970.

continúan. Pero esa no es la moraleja de la historia. Si hacemos la comparación con el hecho de votar, se trata de reconocer que en todas las maneras de administrar la vida colectiva, hay una parte importante de los rituales que se tiene que respetar. El derecho electoral que define a detalle la lista electoral, el derecho y el deber de los electores, incluido el hecho de votar y el material electoral, las obligaciones de los candidatos y las condiciones de la lucha electoral como cuando se proclaman los resultados, etc. no hace más que codificar un ritual preciso sin el cual el hecho de votar no podría cumplir con su propósito esencial,<sup>5</sup> la de una técnica no política, pero que permite el juego político. Nunca se repite demasiado que el voto, a ese nivel, no da más poder que un nombramiento y que “del punto de vista jurídico no hay ninguna diferencia entre la elección de un consejero municipal de la más pequeña comunidad de Francia y la del Presidente de la República”.<sup>6</sup>

En los hechos sabemos que estos rituales son los más difíciles de crear. La empresa se parece a lo que Hobsbawm llama el invento de la tradición:<sup>7</sup> hacer de las prácticas electorales una práctica social (mientras que en varios países donde el voto libre todavía está en la etapa virtual). Decidir el color de las boletas, las formas de control del proceso electoral (incluida observación) implica un conocimiento detallado de la cultura del país. Todas las anécdotas que se cuentan sobre la aceptación o el rechazo de tal o cual material electoral no solo son anécdotas, sino el reflejo de las prácticas sociales. El fracaso de los intentos recientes por vender las elecciones claves prueba que una elección es más que un proceso técnico, aunque su administración la haga parecer como un acto totalmente técnico y neutro con respeto a la historia del país y a su cultura política. Las discusiones animadas sobre el uso o no de internet para votar o del uso de las urnas electrónicas están allí para probarlo.

Lochak define bien el tercer aspecto de la complejidad del voto cuando escribe: “Al ejercer su derecho de votar, los electores reafirman con un gesto simbólico su identificación con la nación, su afiliación a las instituciones, su pertenencia a la comunidad política”.<sup>8</sup>

¿Qué se hace entonces cuando la nación apenas empieza a nacer, si las instituciones funcionan con dificultad y que la comunidad nacional tiene contornos borrosos? Cuando se acabó el *apartheid*, África del Sur ofreció una muy buena enseñanza en ese sentido. Por primera vez la gente de color podía votar, pero más que eso, podía identificarse con la nación mixta que se estaba construyendo. ¿Qué fue lo que permitió esa identificación? Precisamente el hecho de votar. La organización del voto tenía fallas, la administración electoral no contaba con experiencia, la lista de los electores era inexistente. Quedaríamos mal al hablar de buenas prácticas electorales al ver las colas inmensas delante de las insuficientes oficinas de voto, ante los oficiales apenas formados para desempeñar su trabajo y delante los múltiples desvíos ante la ley electoral. Pero nadie puede negar el inmenso valor simbólico y político de estas elecciones, verdaderos instrumentos para construir la comunidad nacional sin la cual

<sup>5</sup> Doye, Yves y Ihl, Olivier, *op. cit.*, p. 33 y ss.

<sup>6</sup> Daugeron, Bruno, “¿Existe un mito de las elecciones?” en *El proceso electoral, Permanencia y evoluciones*, coordinación de Bernard Owen, Paris Studyrma 2006.

<sup>7</sup> *The Invention of Tradition*, editado por Hobsbawm, Eric y Ranger, Terence, Cambridge University Press 1993.

<sup>8</sup> Lochak, D., “Etranger et citoyen au regard droit” en *De Wenden*, C. Withol (ed.), *La Ciudadanía*, Paris, Edilig-Fondation Diderot, 1998, ver también *Deloye e Ihl, op. cit.*, p. 47, “l’acte du vote devient un rite d’affirmation identitaire. Il procure aux citoyens le sentiment d’appartenir a une communauté nationale. Grace au vote, il devient possible de se représenter la Nation en acte, sinon d’interpréter ses volontés.”

aspirar a la democracia habría sido en vano. En otros términos, una de las tareas simbólicas del voto es la de contribuir a la construcción de esa comunidad política y no solamente de desplegarse en un marco nación-estado ya existente. ¿Quién podrá pretender que esto se puede hacer en poco tiempo? ¿Y quién puede pretender que una administración pueda asumir tal tarea sola?

La práctica del voto y su realización, casi siempre en condiciones especiales, tiene por supuesto otras dificultades que no necesariamente son teóricas. Por ejemplo, en un país como Haití, realizar un voto significa encontrar gente capaz y disponible y lugares apropiados, pagar a los administradores electorales a tiempo o simplemente encontrar una fuente de luz para poder contar las boletas. No hablaré más de ello, pero les ruego prestar gran atención porque el fracaso de una elección puede ser causado, y a menudo lo es, de la insuficiencia de los preparativos materiales. Y en un país donde todo hace falta, ¿Cómo exigir de la administración electoral, bajo el pretexto de la independencia y la autonomía, que ella supla a las deficiencias de toda la sociedad? Como decíamos hace algunos años: encontramos en el bolsillo de un hombre muriéndose de hambre una credencial de elector con características de seguridad a prueba de todo. Absurdo, pero no muy lejos de la verdad, cuando se escucha por aquí y por allá de las mejores prácticas en el campo electoral.

## El voto: de la práctica individual a la práctica social

Ya había hablado de la oposición entre holismo e individualismo: para las personas a favor de las prácticas comunitarias, es evidente que el voto individual es contestable. Jean Paul Sartre escribía en 1973: “El aislador, presente en una salón de clases o en una alcaldía, es el símbolo de todas las traiciones que un individuo le puede hacer a los grupos a los que pertenece. Le dice a cada uno: *‘Nadie te ve, dependes de ti mismo; vas a decidirte en aislamiento y después podrás esconder tu decisión o mentir. No se necesita más para transformar a todos los electores que entran en la sala de voto en traidores en potencia el uno para el otro’*.<sup>9</sup>

Más allá de una cierta exageración (la diferencia de un individuo con respecto a su comunidad no necesariamente significa una traición, argumento preferido de los regímenes totalitarios, que no aceptan ningún desvío en la comunidad política), este punto indica un problema real en varios niveles, el relativo a la seguridad de electores y electoras el de la teoría de la representación.

En algunos casos sensibles, como el del referéndum sobre la independencia de Timor en 1999, la frase de Sartre no es una fórmula hueca los “traidores” serán castigados (más por los que habrán votado por la independencia), la administración electoral tiene el deber de tomar medidas severas para proteger el secreto del voto para evitar represalias

---

<sup>9</sup> Offerle, Michel, *Un hombre, ¿una voz? Historia del sufragio universal*, París, Gallimard 1993.

eventuales. De esta forma, los votos fueron contados en un solo lugar de la capital del país al precio de esfuerzos logísticos considerables. En África del Sur (1994), ante la amenaza de los extremistas del *apartheid* de castigar a las personas que irían a votar, se introduce la tinta invisible, y no porque sea la mejor tinta como garantía de que la persona vota sólo una vez, pero porque así no hay seña visible de su participación.

El problema teórico claro es el de la introducción del voto individual. En Djibouti, en 1998, asistí a una discusión entre los miembros de la oficina de voto y un elector llegó con 20 credenciales de voto para votar en lugar de sus titulares, pretendiendo que el desplazamiento de una sola persona es más barato que el de veinte, y argumentó que además el pueblo había tenido una discusión sobre los candidatos por los que querían votar. Sin negar la verdad práctica de sus argumentos, podemos ver que el verdadero problema es el de controlar la libertad de cada uno, sobre todo el de la igualdad de las voces en la elección de los dirigentes.

El tema de la igualdad probablemente es el más conocido así como más difícil de poner en práctica.

En lo abstracto, la igualdad es fácil de definir: en la comunidad política, ninguna persona puede tener más derechos que otro.

La prueba de esa igualdad de derechos (y de deberes) es que la persona se convierte en una persona abstracta con una existencia jurídica reconocida y que se expresa en el sufragio universal (claro, bajo el control de las leyes, que son garantías del compromiso social así logrado).

Como hipótesis de trabajo podemos decir en este momento que el voto como abstracción es una forma de igualdad. Pero la abstracción implica que éste pierde toda relación con la persona concreta que lo ejerce, ya sea que se trate del género o de su integración a una comunidad social, étnica o política precisa.

No es necesario profundizar el porqué de esta exigencia de igualdad, el concepto supremo del ideal democrático. Pero veamos por lo menos tres consecuencias de esta exigencia.

La primera, por supuesto, es la separación a nivel institucional de la esfera privada y la esfera pública. Los debates, todavía hoy en día muy animados, sobre el papel de la religión, sobre el secularismo, sobre los límites del modelo de la república donde todos los ciudadanos serían todos iguales, muestran que la solución no es fácil. El imperio de derecho que todos quieren es, en concreto, la codificación de esta separación entre los individuos libres e iguales, entre lo privado (donde el individuo es soberano) y lo público (donde el interés común es soberano).

¿Cómo, entonces, definir el interés público o común? Por un artefacto que se llama la ley de la mayoría. El interés común será el de la mayoría (absoluta, calificada o simple según el caso). Es la segunda consecuencia de la exigencia de igualdad. Conocemos las controversias sobre el papel de la ley de mayoría de Kelsen<sup>10</sup> a Bobbio,<sup>11</sup> pasando por Dworkin<sup>12</sup> o Lanier.<sup>13</sup> Respetar las minorías y obedecer a la mayoría, esa es la caricatura que hacen ciertos entusiastas de la ley mayoritaria,<sup>14</sup>

<sup>10</sup> Kelsen, Hans, *La Democracia. Su naturaleza - Su valor*, París, Dalloz 2004.

<sup>11</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la Democracia*, Fondo de la Cultura Económica, México 1994.

<sup>12</sup> Dworkin, Ronald, *Calidad Soberana. La teoría y la práctica de Igualdad*, Harvard University Press, Cambridge 2002.

<sup>13</sup> Guinier, Lani, *La tiranía de la mayoría, Justicia Fundamental en una Representación Democrática*, Nueva York, Free Press 1994.

<sup>14</sup> Serna Vázquez, Modesto, "Gobernabilidad: mitos y realidades", coord. González Patras, José Natividad y Labra Manjarez, Armando, *La Gobernabilidad Democrática en México*, México, INAP 2000.



mientras que los oponentes insisten en que esa regla jamás fue inscrita en la constitución de los E.U.A.<sup>15</sup> Cuando un alto funcionario en las elecciones mexicanas afirmaba en el 2006 que la mayoría es la regla de oro de la democracia, la controversia jurídica nos puede conducir al hecho de saber cuál institución puede anunciar los resultados y dictar las reglas de marcha del sistema democrático. La controversia teórica radica en que esta regla supone que los votos son iguales e igualmente contados, lo que precisamente era el problema entonces.

En el campo de la organización electoral, llegamos entonces a aceptar la necesidad de ajustar periódicamente los reglamentos a fin de obtener la mayor igualdad posible teniendo en cuenta la evolución de la técnica, de la demografía o de las prácticas políticas y culturales. Se trata del establecimiento de las circunscripciones electorales, de las condiciones de la campaña electoral, de la necesaria extensión del electorado, o del reajuste del propio sistema electoral. Es lo que Michel Balinsky señala cuando habla del sufragio universal inacabado.<sup>16</sup>

Sin embargo, queda pendiente otra cara de la reflexión sobre la igualdad de la que tenemos que hablar. Se trata de la igualdad entre los grupos, entre las comunidades al seno de las cuales los individuos siguen identificándose. Aquí ya no hay artefacto posible, y por tanto, tampoco hay regla de la mayoría, sino una serie de acuerdos *ad hoc*, muchas veces logrados después de confrontaciones sangrientas. Basta con pensar en el Líbano pero también en varios países del golfo de Guinea, de la Costa de Marfil a la Guinea, pasando por Malí y el Níger. En este sentido, Líbano es un caso ejemplar. Después de la guerra de 1975, los oponentes llegaron a un compromiso cuyas raíces se remontan a tiempos del imperio otomano: otorgar a las 18 comunidades religiosas y étnicas reconocidas una representación proporcional, aunque hayan tenido que aplicarse leyes tanto rígidas como irreales para alcanzarlo (50% de asientos para los musulmanes, 50% para los cristianos, cuando la proporción poblacional de estas confesiones no es así en realidad). Pero como la regla es dejar de hacer censos poblacionales —el último se realizó en 1943— nadie puede negar su legalidad formal. Es posible que no se pueda reproducir esta experiencia pero tiene el mérito de existir y de permitir la reflexión sin necesariamente hacer especulaciones.

Hoy, cuando se trata de problemas de participación y de la representación política de las comunidades indígenas, esta reflexión es más necesaria que nunca. La tensión nacida de la obligación de abstraer a la persona concreta para no interesarse más que en los ciudadanos abstractos es cada día más difícil de controlar. Es grande la tentación de regresar a los modelos de tipo comunitario basados en la etnia, el idioma, la religión, o los tres combinados a su manera. Lo cierto es que la administración electoral debe considerar este problema, el cual no está en posición de solucionar, ya que necesita de los esfuerzos colectivos de toda la nación.

Las múltiples funciones del voto, los rituales específicos que los transforman a través de la historia (historia de las luchas, de resistencia,

---

<sup>15</sup> Guinier, Lani, *op. cit.*

<sup>16</sup> Balinsky, Michel, *El Sufragio Universal Inacabado*, Belin, París 2004.

de progreso o regreso) de un simple gesto de depositar una boleta en una urna, en un símbolo de soberanía del pueblo en su destino político, en su pertenencia a la comunidad política nacional, explican por qué la administración electoral tiene retos considerables que alcanzar. En sus buenos días, se supone que está a cargo de controlar todas las etapas y las funciones del voto. En sus días malos, se le acusa de todos los males posibles, males que impiden a la comunidad nacional encontrar el camino de la solidaridad sin consenso.

Cuando la complejidad del voto es reconocida, rápidamente nos damos cuenta que, por ejemplo, los debates sobre la independencia necesaria de la administración electoral son secundarios con respecto al debate central, que es la credibilidad de las elecciones, misma que permite, entre otras cosas, dar una respuesta (parcial) a la pregunta de Adam Przeworski, de saber por qué las fuerzas que perdieron en la competencia (electoral) respetan los resultados y siguen participando, en vez de desafiar a las instituciones democráticas.<sup>17</sup>

## II. La independencia de la administración electoral y la búsqueda de la credibilidad

### La administración electoral en búsqueda de su autoridad moral y política

A través de las múltiples reformas electorales desde 1993 hasta 2007 (hablaremos más de las reformas de 1993 y de 1996), México dio el ejemplo de una reflexión electoral avanzada sobre el tema de la autonomía y de la independencia de la institución a cargo de organizar y administrar las elecciones. Esta verdadera práctica dio nacimiento a una verdadera doctrina, por ejemplo, a la presentada por la organización IDEA (Instituto Internacional de Asistencia Democrática y Electoral) en su publicación *International Electoral Standards: Guidelines for reviewing the legal framework of elections*, publicado en 2002.

Sin duda, la tendencia en el mundo, en las últimas décadas, sobre todo después de la experiencia en América Latina, es de establecer comisiones electorales independientes (CEI) que tienen la tarea de organizar las elecciones, sobre todo a nivel central. Esta tendencia se justifica esencialmente por la percepción que contar con una institución de esa naturaleza es una garantía de que las elecciones serán más legítimas y creíbles en la medida que, dicen los autores de la guía, estas instituciones son independientes e imparciales. El término imparcial es repetido 10 veces en un capítulo de apenas 7 páginas. Lo que llama la atención, en una perspectiva operacional, es que no hay definición de lo que es la impar-

---

<sup>17</sup> Przeworski, Adam, *Democracia y Mercado*, Cambridge University Press 1991, p. 15.

cialidad, ni práctica ni teórica. Esta ausencia es también consecuencia de la falta de un examen meticuloso de las diferentes tareas de la institución electoral y de la confrontación sistemática de esas funciones con el criterio de imparcialidad.

## El carácter ejemplar de la experiencia mexicana

La organización electoral empieza con el establecimiento de la lista de electores y electoras. Sigue con la definición de las circunscripciones, la distribución de las oficinas de voto, la formación del personal con relación a los procedimientos electorales, las operaciones logísticas para la inscripción de los candidatos, la fabricación y la distribución del material electoral así como la organización del voto en sí mismo y la captación de los resultados.

Estas tareas son definidas por la ley electoral y la institución tiene como responsabilidad el hacer respetar los términos de la ley. Esta última tiene que ser lo suficientemente precisa para prohibir que la institución electoral tome decisiones sin que haya un control legal. En otras palabras, la imparcialidad no es el decreto, sino en el hecho de que —y seguimos hablando de México— los legisladores hayan establecido un mecanismo institucional de control de las decisiones de la institución electoral que está a cargo de la aplicación de la ley, pero que puede tener la tentación de interpretarla. En ese sentido la comparación entre la institución electoral y el árbitro de una competición deportiva es un error. El verdadero árbitro es la persona moral o física que determina la interpretación de las reglas del juego, siendo éstas aceptadas por la sociedad en general. El deseo de la guía de IDEA de tener personas imparciales es un deseo moral abstracto y se desvía del verdadero problema, el del control mutuo de las instituciones que son parte del fundamento de la práctica democrática. Además un tal deseo de tener personas imparciales para aplicar una política imparcial (y vista como tal) ignora el hecho de que todas las elecciones dividen, que todos los ciudadanos eligen y están implicados en todo lo que concierne a su país, y que las leyes son votadas sobre la base de las diferentes visiones de los intereses nacionales y no por los equipos internacionales instalados en las oficinas de Nueva York o Estocolmo.

Como institución encargada de velar por el desarrollo equitativo de las elecciones y de la campaña electoral, institución electoral puede ser conducida a jugar un papel de educador y controlador. Educar en civismo, controlar los abusos de los candidatos y de los partidos. Una vez más no se trata de hacer un llamado a la imparcialidad de la institución en estos dominios, sino de asegurarse que las decisiones que tendrá que tomar serán equitativas (no condenar sistemáticamente a un partido entre los otros) y el único modo de hacerlo es, de nuevo, contar con un mecanismo de tipo legal para vigilar los abusos eventuales de la propia institución electoral. El peor ejemplo conocido en este caso es el del Consejo Electoral Provisional de Haití, que es tan independiente que prepara la

ley electoral, la interpreta, la aplica y sirve de tribunal de apelación. Los problemas de las elecciones desde el año 2000 son consecuencia de esta autonomía sin control. No hablaremos de la autonomía económica porque en el mejor de los casos (México) está sometida al control y aprobación del Congreso, y en el peor de los casos (Haití), depende de la buena voluntad de los países donantes.

Ahora hay que ir más lejos en la búsqueda de la imparcialidad a través de la administración de la cosa electoral y de mirar de cerca la estructura operativa de la institución. Claro está que esta última depende de las funciones de las que hablamos antes. La experiencia muestra que la tarea más pesada consiste en mantener la lista de electores y electoras, sin importar el tamaño de la población. Es una actividad que debe ser sostenida y que cubre el territorio nacional. Este aspecto es relativamente conocido, no nos extenderemos aquí. El punto esencial, del que no habla el guía de IDEA, es la diferencia que se debe hacer entre la estructura administro-administrativa (comité ejecutivo) y la estructura político administrativa (que podemos llamar consejo). En efecto, cuando hablamos de la institución electoral, hablamos de dos tipos de organismos: el consejo, nombrado por un periodo determinado, según un proceso preciso, el cual siempre implica al poder legislativo (regresaremos a este punto más tarde) y que es la cara visible de la institución, y el comité ejecutivo formado por un aparato profesional de gestión y de administración electoral cuyo tamaño depende del país, pero que tiene una permanencia que va más allá de la del consejo político administrativo del que ya hablamos. Por supuesto, este consejo tiene el control sobre la estructura operacional de la CEI, pero antes que nada es de naturaleza inevitablemente política puesto que proviene de decisiones tomadas por las instituciones políticas del país.

Está entonces el problema de la coordinación entre las dos estructuras, coordinación que la ley electoral define en detalle y en la práctica. Sobre el papel, las tareas están claras, pero en realidad, es posible que el consejo busque la manera de dominar la estructura administrativa. Puede también que ésta última, aprovechando su conocimiento técnico y su permanencia, busque imponerse al consejo. Es un problema clásico de los países democráticos con un aparato administrativo permanente que debe controlar los gobiernos cambiantes.

A lo largo de los últimos años, sobre todo en América Latina, nos hemos dado cuenta que este es un problema central. Ahí donde el consejo es nombrado sobre bases partidistas (¿y cómo no hacerlo, puesto que el parlamento está compuesto de partidos políticos?) parece que a menudo lo que se trata de modificar en el mismo sentido es la composición del aparato administrativo. También hay que señalar otro aspecto: en los países en desarrollo, dicho aparato administrativo pertenece al sector público, donde los salarios son tradicionalmente más bajos que en el sector privado. Allí hay una fuga de cerebros y de competencias que debilitan la administración de las elecciones. Es en realidad al nivel de esta estructura

ejecutiva donde hay que definir las competencias. A nivel del consejo, los especialistas en derecho, en gestión pública, etc son importantes. Pero más importante es la presencia de personalidades que puedan inspirar credibilidad, quienes deben defender la independencia y la autonomía (y no personalidades imparciales como se dijo antes). Este problema todavía no es objeto de discusión pública por lo que se traduce en una insuficiencia.

### La credibilidad: la búsqueda del conocimiento de acción en la experiencia mexicana

La credibilidad es, lo sabemos, la palabra clave de todos los procesos electorales. También es un concepto tan claro como complejo y podríamos retomar lo dicho por la gran economista Joan Robinson (que hablaba de subdesarrollo) dijo que la credibilidad (de las elecciones) es como un elefante, difícil de describir, pero reconocible al primer vistazo. Sin embargo, hay que insistir sobre el hecho de que en los países con democracias consolidadas el problema de la credibilidad de las elecciones a nivel del país mismo ni se discute, aunque haya impugnaciones o interrogaciones parciales sobre algunos resultados. Esto significa que la credibilidad ya está puesta en duda cuando se cuestiona su existencia. De ahí la importancia de clarificación del concepto.

### La percepción de la credibilidad

De hecho la opinión pública reconoce que una elección es creíble o no de manera casi instantánea y muchas veces sin razonamiento, deducción o matiz. En ese sentido la credibilidad se parece a la verdad: no acepta cosas a medias, y es difícil de establecer de manera definitiva. Es en ese sentido que la credibilidad es ante todo una percepción, que en el dominio electoral tiene una importancia igual o superior a los hechos mismos.

Sin embargo, esta subjetividad no nace del vacío. Tiene una historia ligada a la experiencia política de cada país. Más allá de los componentes concretos de la credibilidad, a fin de cuentas, es esta experiencia la que rige la percepción de la nación. Ya hablaremos más adelante sobre la percepción de la comunidad internacional.

### Los componentes de la credibilidad

La complejidad de este concepto viene del hecho que es el resultado de varios elementos, de los que vamos a tratar enseguida, los cuales dan lugar a las operaciones electorales.

### El derecho de voto

Dejaremos de lado el caso de países con una parte de su población que no tiene derecho al voto, como África del Sur con el *apartheid*, o de algunos países del Medio Oriente donde las mujeres no son ciudadanas. Aquí, los principios del sufragio universal internacionalmente reconocidos nos permiten decir que la credibilidad ni siquiera puede ser considerada. Ya veremos que el problema es de naturaleza política y no aritmética (el porcentaje de la población que vota no es de la misma textura que la eliminación de una parte de esta misma población del sufragio).

Pero el derecho de votar, como derecho positivo garantizado por la Constitución, debe ser regido por la ley electoral, la cual tendrá que definir de manera más precisa los casos de excepción en los que algunos nacionales no son ciudadanos. Se trata por ejemplo de los menores de edad, de los discapacitados mentales o de las personas que tienen prohibido por la ley la justicia de ejercer sus derechos políticos y civiles. En los países donde hay una carencia en servicios administrativos y en el registro civil, es preciso establecer de manera absolutamente clara e indiscutible los medios por los cuales la identidad de la persona puede ser establecida.

### Del derecho del voto a la lista electoral

En muchas legislaciones, el derecho del voto se diferencia de la obligación de estar inscrito sobre una lista electoral. Existen varios ejemplos donde el voto es posible sin la lista electoral. No los abordaremos aquí pero recordarlos significa que la lista electoral es un soporte y no un sustituto al derecho del voto. Ante todo esta lista es la forma concreta, pública y permanente de ese derecho.

En concreto, permite así como verificar el domicilio del elector, su asignación a una circunscripción determinada. En una elección presidencial, la pertenencia a una localidad determinada no es importante porque la nación entera es la circunscripción. Es crucial para las elecciones de los diputados, senadores o autoridades municipales. Por otra parte, permite una mejor planificación de las autoridades electorales, quienes podrán distribuir el material en cantidades suficientes, facilitar el voto con una mejor distribución de las oficinas de voto, etcétera.

El carácter público de la lista electoral tiene una importancia decisiva para su credibilidad. Se trata de ponerla a la disposición de los partidos políticos, de los candidatos y de la población interesada en su conjunto, para que puedan impugnar ausencias o presencias indebidas, aportar modificaciones o correcciones. Aun en los países donde el registro civil existe y funciona perfectamente, diremos que no existen listas electorales perfectas. Por ejemplo, entre el momento en el que la lista se establece y el momento del voto, el movimiento natural de la población no se detiene. Tanto las personas difuntas como los inmigrantes todavía están en la lista. La única medida que permite hacer una lista aceptable por la opinión general es precisamente de ponerla al alcance de todos, con un plazo límite y por un tiempo razonable.

La lista debe realizarse a través del tiempo, o sea que tiene que ser producto de un servicio público permanente, que le asegura su carácter durable. En muchos casos, sobre todo en el de Haití, tuvimos que volver a hacer la lista para cada elección, con lo que significa en costos adicionales y en riesgos de posibles manipulaciones. En efecto, a nivel de la lista en su conjunto, lo único que cuenta para evaluar el carácter único de la operación, es que es más difícil manipular una lista ya existente (y aceptada desde cierto tiempo), que una lista en proceso. Es gracias a esta permanencia que los países con democracias consolidadas pueden usar, con toda seguridad, una lista electoral sacada del registro civil.

### **La campaña electoral**

El carácter libre y público de esta campaña debe ser afirmado y reafirmado mucho antes de la declaración oficial de la competencia. La campaña es libre porque no hay exclusividad en contra de ninguno de los partidos políticos que tienen estatuto y práctica conformes a la ley. El resultado es que el juego político entre partidos es un juego programático y abierto. Por otro lado, esta apertura debería ayudar a la selección interna de los candidatos de cada partido, la que puede implicar la población entera si se trata de sistemas primarios, institucionales (caso de E.U.A.) o no (caso de México desde el año 2000). Pero libertad y apertura de la campaña electoral, sobre todo cuando se trata de campañas de comunicación a través de la prensa escrita o por los medios electrónicos, no significa ausencia de una cierta reglamentación. En los regímenes democráticos, sin importar la naturaleza de las campañas, existe un mínimo de reglas del juego: éticas y morales (ausencia de violencia verbal, de denigración personal, etc.) o financieras (tope de gastos de propaganda). Una campaña llevada bajo reglas estrictas contribuye, sin duda, a retomar el debate entre los candidatos y permite así darle más credibilidad a sus programas. La credibilidad de las elecciones se encuentra, por consecuencia, reafirmada.

### **La organización del voto**

Este aspecto del proceso electoral es seguramente el menos estudiado. Después de todo es el componente más visible de la credibilidad para los ciudadanos en la medida en que ellos son los primeros beneficiarios o víctimas de esta organización. Lo propio de la organización es que es discreta y casi invisible. Ya sea que se trate de la preparación del material electoral, de su distribución en el país en el plazo determinado, de la nominación y la formación de responsables de las oficinas de voto o de la reglamentación de las condiciones de la campaña, la organización solo es perceptible en los resultados. El hecho es que entre más eficaz sea, menos se dará cuenta el público. Y este público se dará cuenta inmediatamente de eventuales deficiencias. Las largas filas de espera delante de las oficinas de voto, las horas de espera para averiguar si los ciudadanos están inscritos o no en estas oficinas, las protestas públicas sobre la insuficiencia de las boletas, y esto sin hablar del tiempo que pasa entre el



voto y la proclamación de los resultados, son las señas más notorias y públicas de un mal funcionamiento de la organización electoral. Hay que insistir sobre una idea base: bien que sean producto de la incompetencia técnica o del sabotaje consciente (este punto es secundario en la perspectiva que aquí nos importa), este mal funcionamiento puede llevar a una pérdida de credibilidad importante, tan dañina que será demasiado tarde para corregirla. Y lo contrario es cierto: una organización que le permite a los electores y electoras votar el día y a la hora prevista y de esperar con tranquilidad el conteo, sólo puede contribuir a reafirmar la credibilidad.

### **Establecimiento y difusión de los resultados**

Estas operaciones son una parte importante de la organización del voto. De todos modos hay que insistir sobre el papel crucial que tienen como componentes de la credibilidad. Aparte de las nuevas formas de votar donde los resultados están directamente contados por las mismas urnas, el conteo casi siempre se hace de manera pública al cierre de las oficinas de voto. Ante los mandatarios y los representantes de los partidos políticos, ante los observadores y ante el público interesado, los oficiales proceden al conteo, uno por uno, de las papeletas de voto y anuncian los resultados para cada uno de los candidatos. Después estos resultados son constatados a través de un proceso verbal y transmitidos a un nivel superior (municipio, jurisdicción y finalmente el centro), para su suma y difusión. Una copia del atestado se deja en la oficina de voto.

La descripción de esas operaciones da la impresión que son simples y fáciles. En la práctica, varios elementos pueden hacer fallar la mecánica: confusión en el momento de leer las intenciones de los votantes sobre la boleta, ausencia de condiciones materiales para una buena observación del conteo (lugar demasiado pequeño, falta de luz o de calculadoras, procesos verbales mal redactados, falta de formularios o bien simplemente falta de costumbre para redactar estos procesos verbales), o también la carencia de medios de comunicación para la transmisión de esos resultados (ausencia de líneas telefónicas, ausencia de fax, ausencia de medios de transporte apropiados para la entrega de los resultados a niveles superiores, insuficiencia de medios para registrar los resultados a este mismo nivel). El desorden público observado al momento del conteo, la larga espera de la publicación de los resultados son elementos constitutivos importantes en la falta de credibilidad de toda la organización electoral.

### **La seguridad**

Salvo circunstancias excepcionales, el orden público está asegurado y las elecciones se desarrollan normalmente en calma, desde el inicio de la campaña hasta la proclamación de los resultados y la entrega del poder.

Sin embargo, cuando se trata de un país agitado donde las elecciones deben realizarse a pesar de que una parte del territorio es presa de la violencia, la pregunta radica en saber si estas aún son creíbles. Es una verdadera pregunta que no tiene respuesta evidente o indiscutible. En re-

sumen podemos decir que en términos de seguridad, la evaluación de la credibilidad es, ante todo, una evaluación política. No puede ser ni subjetiva ni objetiva, sobre todo cuando se toma en cuenta el papel que juegan las elecciones.

En efecto, cuando estas últimas forman parte de la solución negociada que conducen al regreso a la calma y al Estado de Derecho, su credibilidad viene de la negociación y del acuerdo político entre las partes en lucha y no del nivel relativo de seguridad para los electores o los candidatos. En otros términos, si estas elecciones deben hacerse a pesar de la violencia y de la ausencia de seguridad localizada, porque de su realización vendrá más adelante la seguridad, su credibilidad se convierte en una necesidad política y cualquier titubeo puede llevar a más violencia. ¿Qué es más fácil de anular que los efectos de las elecciones con un acto de violencia más o menos espectacular? La historia del sufragio universal muestra que es eso mismo, la función primaria de las elecciones, la de eliminar las fuerzas extremistas y de reducir los conflictos armados para reemplazarlos por la competencia electoral. Las elecciones en Camboya en 1992, en África del Sur en 1994 o el referéndum en Timor Oriental de 1999 son los ejemplos más conocidos de operaciones creíbles en un contexto de violencia escondida o abierta y donde la seguridad es un concepto relativo.

Claro, no hay ejemplos donde las elecciones se hayan hecho en un país en guerra total. Lo que muestra esta nueva función de las elecciones, la de una operación no-política al servicio de la política. Cuando esta última no rige el proceso electoral o que este último pretende reemplazar los acuerdos políticos de base, tanto la violencia como la abstención serán factores que diezmarán la credibilidad de las elecciones.

#### **La participación y los resultados**

Se trata aquí de otro problema aparentemente simple pero también complejo. Es fácil de rechazar como no creíbles las elecciones donde la participación del electorado es inferior al 10%. Sin embargo, no existen estudios definitivos para decidir sobre el porcentaje preciso de participación que permite alcanzar la credibilidad. Hay que ver que este mismo problema de porcentaje se aplica a operaciones tales como el registro de los electores y electoras o los errores o fraudes

parciales. Un estudio reciente de IDEA muestra una relación positiva entre tasa de participación y el nivel de credibilidad pero, una vez más, se trata más de percepción que de realidad matemática.

Finalmente, hay un componente que encontramos muchas veces en los debates sobre la credibilidad, aquel de los resultados finales. En otras palabras, la credibilidad a veces es juzgada por el producto del proceso electoral sobre todo cuando los resultados son favorables a la oposición. Como lo señalamos antes, no son las medidas técnicas que harán aceptar sin discusiones la credibilidad de los resultados, sino el consenso entre los competidores.

Recordar los componentes de la credibilidad permite insistir sobre la idea que esta última es un concepto complejo en la medida que nunca es plana sino multidimensional, que toma forma a partir del conjunto de operaciones que van del marco legal a la política pasando por fases técnicas complejas o simples. Cada una de estas operaciones puede, si es deficiente, poner en duda la credibilidad de todo el proceso electoral.

### **III. Conclusiones**

Lo que acabo de decir tiene un sentido; eso significa que la institución electoral debe trabajar para fortalecer la credibilidad de cada uno de sus actos, pero ésta no debe ser la única en hacerlo, ya que hay varios elementos que escapan a su competencia, en primer lugar el carácter incierto propio de las elecciones democráticas. El papel de los partidos políticos es fundamental. El papel de los otros poderes o el de la sociedad civil es crucial. México ha abierto en todos los temas examinados pistas importantes y experiencias de gran valor para la práctica electoral, para bien y para mal. Después de la mexicanización de los aspectos positivos, habrá también que mexicanizar las lecciones recientes, a saber, que un proceso electoral es un proceso vivo, sometido a fluctuaciones de la coyuntura política y que el trabajo para fortalecerlo no es solamente el de todos, sino el de todos los días. Este es el precio de la estabilidad del país.

La primera edición del libro *Estudios sobre la Reforma Electoral 2007. Hacia un nuevo modelo* se terminó de imprimir en noviembre de 2008 en los Talleres Gráficos de México, Av. Canal del Norte 80, Col. Felipe Pescador, Del. Cuauhtémoc, 06280, México, D.F. El tiro consta de 3,000 ejemplares más sobrantes para reposición.

