

- Favela
- Mandujano

DERECHO ELECTORAL

VISIÓN PRÁCTICA



LIMUSA

DERECHO ELECTORAL
VISIÓN PRÁCTICA

ADRIANA M. FAVELA HERRERA
SAÚL MANDUJANO RUBIO

LIMUSA

Favela, Adriana M.

Derecho electoral : Visión práctica / Adriana M. Favela
Herrera, Saúl Mandujano Rubio. -- México : Limusa, 2013
328 p. 23 x 17 cm.
ISBN: 978-607-05-0469-3
Rústica

1. Elecciones -- Legislación (México)
I. Mandujano, Saúl, coaut.

Dewey: 324.6 | 22 / F273d

LC: K3293

LA PRESENTACIÓN Y DISPOSICIÓN EN CONJUNTO DE

DERECHO ELECTORAL. VISIÓN PRÁCTICA

SON PROPIEDAD DEL EDITOR. NINGUNA PARTE DE ESTA OBRA
PUEDE SER REPRODUCIDA O TRANSMITIDA, MEDIANTE NINGÚN
SISTEMA O MÉTODO, ELECTRÓNICO O MECÁNICO (INCLUYEN-
DO EL FOTOCOPIADO, LA GRABACIÓN O CUALQUIER SISTEMA
DE RECUPERACIÓN Y ALMACENAMIENTO DE INFORMACIÓN), SIN
CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DEL EDITOR.

DERECHOS RESERVADOS:

© 2013, EDITORIAL LIMUSA, S. A. DE C. V.
GRUPO NORIEGA EDITORES
BALDERAS 95, MÉXICO, D.F.
C. P. 06040
☎ (55) 51 30 07 00
☎ 01 (800) 706 91 00
☎ (55) 55 12 29 03
✉ limusa@noriegaeditores.com
www.noriega.com.mx

CANIEM Núm. 121

PRIMERA EDICIÓN

HECHO EN MÉXICO

ISBN: 978-607-05-0469-3



CONTENIDO

<i>Introducción</i>	9
UNIDAD I	
CONCEPTO, NATURALEZA Y FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL	
I.1. Concepto y naturaleza del derecho electoral	15
I.2. Fuentes del derecho electoral	20
I.3. Acercamiento a la construcción de una teoría del derecho electoral	27
UNIDAD 2	
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO	
2.1. Aproximación preliminar al concepto de los derechos político-electorales del ciudadano	33
2.2. Sufragio activo, sufragio pasivo y el derecho de asociación como prerrogativas constitucionales	36
2.3. Elegibilidad y las condiciones de idoneidad para acceder a un cargo de elección popular	41
2.4. Padrón electoral y lista nominal de electores	44
2.5. La credencial para votar como requisito de elegibilidad	49
UNIDAD 3	
SISTEMAS ELECTORALES, CONFORMACIÓN Y CONDICIONES BÁSICAS	
3.1. Definición, funciones e incidencias de los sistemas electorales	53
3.2. Tipos básicos de sistemas electorales	56
3.3. Relación entre sistemas electorales, sistema de partidos y mayorías parlamentarias	62
3.4. Ruptura de la equidad en los sistemas electorales y la tendencia legislativa de favorecer a los partidos más fuertes	67

UNIDAD 4	
REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y LA INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES	
4.1. De la representación proporcional y su incorporación al sistema electoral mexicano	73
4.2. De la representación proporcional para la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores y de las fórmulas de asignación	78
4.3. Integración, organización y funcionamiento de la Cámara de Diputados y procedimiento para cubrir vacantes	89
4.4. Integración, organización y funcionamiento de la Cámara de Senadores	97
4.5. De la Comisión Permanente	101
 UNIDAD 5	
RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO	
5.1. Breve panorama histórico del sistema de partidos políticos en México	105
5.2. Concepto de partidos políticos y su marco constitucional en México	111
5.3. Procedimiento para la constitución y el registro de los partidos políticos nacionales	116
5.4. Pérdida del registro y liquidación de los partidos políticos	122
 UNIDAD 6	
DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS	
6.1. Derechos y obligaciones de los partidos políticos nacionales	131
6.2. Prerrogativas de los partidos políticos nacionales	139
6.2.1. Acceso a la radio y la televisión bajo un nuevo modelo de comunicación social	141
6.2.2. Propaganda político-electoral y su importancia en el sistema de comunicación política	147
6.2.3. Financiamiento público a los partidos políticos nacionales	150
6.2.4. Financiamiento privado o externo de los partidos políticos nacionales	155
6.2.5. Fuentes prohibidas de financiamiento de los partidos políticos nacionales	158
6.3. Rendición de cuentas y fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales	159

UNIDAD 7	
REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCESO ELECTORAL	
7.1. Concepto, etapas y particularidades del proceso electoral	163
7.2. De los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular	167
7.3. Pormenores legales de las precampañas electorales y los actos anticipados de campaña	172
7.4. Campañas electorales; hacia un nuevo paradigma comunicativo mediático, convergente, alternativo y participativo	176
7.4.1. Influencia de las encuestas o sondeos electorales en las campañas políticas	185
7.5. De los actos posteriores a la elección y los resultados electorales	188
 UNIDAD 8	
EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES	
8.1. La función electoral como actividad primordial del Estado relativa a la organización, realización y calificación de las elecciones	195
8.2. Creación del Instituto Federal Electoral y la justificación de su autonomía constitucional	201
8.3. Más allá del minimalismo burocrático; fines, atribuciones y estructura del Instituto Federal Electoral	206
8.3.1. El control interno del IFE y la polémica decisión de crear la Contraloría General	218
8.4. Nuevas atribuciones del Instituto Federal Electoral, entre el fortalecimiento y el cuestionamiento	221
8.5. Reconstruyendo la confianza del IFE frente a nuevas elecciones	227
 UNIDAD 9	
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR	
9.1. Concepto, naturaleza y objeto del procedimiento administrativo sancionador	233
9.2. Régimen legal del procedimiento administrativo sancionador	238
9.2.1. Procedimiento administrativo sancionador ordinario	240
9.2.2. Procedimiento especial sancionador	244
9.2.3. Procedimiento para la atención de las solicitudes de medidas cautelares en materia electoral	247
9.2.4. Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos	251

9.2.5. Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE	253
9.3. Sujetos y tipos de infracciones en el derecho administrativo sancionador electoral	254

UNIDAD IO

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 261

10.1. Antecedentes y consolidación de los organismos electorales jurisdiccionales	261
10.2. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; integración y competencia	264
10.3. Un tribunal de constitucionalidad y la inaplicabilidad de leyes electorales contrarias a la Constitución	276
10.4. Interpretación y argumentación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación	280
10.5. Desafíos del Tribunal Electoral de la Federación en la coyuntura política actual	285

UNIDAD II

LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES 297

11.1. Creación, facultades y estructura orgánica de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales	297
11.2. Consideraciones generales sobre los delitos electorales	302
11.3. Planteamiento de una reforma penal y la incorporación de nuevos delitos electorales	311
11.4. Frente a la delincuencia organizada, un blindaje electoral de nueva generación	313
11.5. Políticas institucionales para la presentación de denuncias por la probable comisión de delitos electorales	317

<i>Bibliografía</i>	321
---------------------	-----

INTRODUCCIÓN

Texto ágil que parte de un concepto moderno del derecho electoral en el cual se captura tanto lo específico como lo complejo de su naturaleza, la obra se ocupa del programa de la asignatura de acuerdo con el Plan de Estudios de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, sin dejar de incorporar aspectos sustantivos relacionados con los procesos electorales.

Responsable no sólo de garantizar la buena organización técnica de la recepción del voto ciudadano, sino también de asegurar que la sociedad en su conjunto avance en un sentido democrático, el derecho electoral se define como un sistema de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que regulan las elecciones de los individuos a cargos de representación popular, el ejercicio de los derechos políticos, los tipos de sufragio, los partidos políticos y coaliciones, los sistemas electorales, la organización y administración de los comicios, la competencia y la reglas de impartición de justicia en caso de controversia.

Disciplina con alto contenido político que revela la confusión entre gobernante y gobernado, en el derecho electoral la permanencia de las reglas está determinada por la dinámica del objeto regulado. Apenas aprobada la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, su contenido fue cuestionado de manera parcial en la elección federal de 2009 y criticado en forma severa en la elección presidencial de 2012. Consecuencia de lo anterior las autoridades electorales se han entrampado en un problema interpretativo.

Buscando lo óptimo da la impresión que en materia de elecciones se empieza a perder el sentido común. Derivado de la desconfianza recíproca, después de años de simulada democracia, se ha exagerado la regulación del proceso electoral. Hemos llegado al extremo de reglamentar prácticamente todo. Si a través del marco legal se buscaba que la competencia electoral fuera más equitativa, a nadie se le ocurrió que el exceso de reglamentación podría colocar todas las variables electorales bajo control. En el intento por lograr un marco general sólido, se transitó a meter los procesos electorales en una camisa de fuerza.

Dada la interpretación y aplicación del marco normativo que rige los procesos electorales, se han impuesto demasiadas limitaciones a las actividades en el ámbito electoral; se discute si es legal que los debates entre precandidatos puedan transmitirse por radio y televisión; se anula una elección porque un boxeador ostentó en su calzoncillo el logotipo de un partido político, como si ello fuere determinante en el ánimo de los votantes; se

impide a los servidores públicos externar su simpatía o antipatía por un candidato o partido político; se manda llamar a los comunicadores que decidieron entrevistar a un candidato porque pudieron volver inequitativa la contienda; se limita la libertad de expresión en las campañas y se impide decir cosas negativas de otros candidatos. Por la vía de la sobrerreglamentación se ha llegado al absurdo de tener que preguntar a la autoridad electoral qué actividades se pueden realizar en una precampaña.

Sin perder de vista un enfoque práctico, en el libro se desarrollan temas medulares como: los derechos político-electorales del ciudadano; los sistemas electorales; la representación proporcional y la integración de las cámaras de Diputados y Senadores; el sistema de partidos en México; la regulación jurídica del proceso electoral; la creación, autonomía constitucional y nuevas atribuciones del Instituto Federal Electoral; el procedimiento administrativo sancionador; la consolidación de los organismos jurisdiccionales electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los delitos electorales y el blindaje electoral de nueva generación.

Como conjunto de reglas y principios que regulan la elección de los órganos representativos, el derecho electoral tiene claro sustento constitucional. En la parte inicial del texto se aborda la base normativa de la disciplina y se pone especial énfasis en su internacionalización. Dado que los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano constituyen una fuente del derecho electoral, ampliándose el origen de las normas que derivan de disposiciones legales y reglamentarias, en las sentencias del Tribunal Electoral de la Federación se advierte la tendencia de aplicar las normas internacionales que potencializan el alcance y disfrute de tales derechos. Consecuente con el control de convencionalidad, la instancia jurisdiccional ha resuelto la no aplicación de leyes electorales que contravengan tratados de derechos humanos.

Para acceder a un cargo de elección popular, todo ciudadano debe cumplir los requisitos de elegibilidad previstos en la legislación. Después de un acercamiento preliminar al concepto de los derechos político-electorales, en la segunda unidad se analizan las condiciones de idoneidad que deben reunir los candidatos y se explica que la elegibilidad puede cuestionarse en diversos momentos, pero no satisfacerse en momentos distintos. Mediante la referencia a situaciones prácticas se explica el alcance de la suspensión de derechos político-electorales en el supuesto de ciudadanos postulados a un cargo de elección.

Predomina en México un sistema electoral mixto que combina la elección por mayoría con la de representación proporcional. En la tercera unidad se destaca que la selección de un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia, con profundas consecuencias en la vida política de un país. Una vez revisada la relación entre sistemas electorales, sistema de partidos y mayorías parlamentarias, se hace notar que en México se propician condiciones para los gobiernos de coalición.

Como sucede en otras naciones, la modificación del sistema electoral sólo requiere el acuerdo de los partidos grandes, de hecho, en distintas ocasiones la presencia de partidos pequeños puede resultar decorativa.

Mediante la explicación de la fórmula constitucional para la asignación de diputados y senadores de representación proporcional, en la cuarta unidad se alude a la integración, organización y funcionamiento de las cámaras de Diputados y Senadores. Con base en el marco normativo recién aprobado y aplicable en cada una de ellas, se atiende la polémica suscitada al interior de la Cámara de Diputados respecto de si un partido puede presidir, de manera simultánea, tanto la Mesa Directiva como la Junta de Coordinación Política. A través de la interpretación de la norma constitucional aplicable y el reglamento de cada cámara se detalla el procedimiento para cubrir vacantes. En la parte final de la unidad se hace mención de la Comisión Permanente, analizando sus atribuciones y funcionamiento.

Comenzando con un repaso histórico, la quinta unidad está dedicada al régimen de los partidos políticos en nuestro país. Ofrece una concepción moderna al considerarlos como entidades de derecho público. Se trata de una valoración jurídica-política a la luz de las nuevas reglas y de la pronunciada influencia de lo político sobre lo privado, superando con mucho la noción de interés público. Con detalle se estudia el procedimiento para la constitución y el registro de los partidos políticos nacionales, así como la pérdida del mismo y el trámite de liquidación. Texto que incorpora las modificaciones recientes en la materia, se realizan comentarios con respecto a la introducción de reglas y procedimientos estrictos para asegurar que los bienes y recursos de los partidos que pierdan su registro sean utilizados en saldar sus compromisos legales. Se trata de evitar los abusos cometidos por dirigentes de algunas organizaciones políticas.

Puede observarse en el desarrollo del marco jurídico la evolución de la actitud asumida hacia los partidos políticos. De una rígida oposición a su reconocimiento, pasando por un periodo de encuadramiento legal y constitucional, ahora se les plantea un espacio legal más amplio. La sexta unidad se dirige al estudio de los derechos y obligaciones de los partidos políticos, sus prerrogativas, la rendición de cuentas y la fiscalización de sus recursos. Un tema vertebral que el libro aborda es lo concerniente a la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión bajo un nuevo modelo de comunicación social. También se expone el financiamiento público y privado de los partidos, poniendo particular interés en la fórmula de asignación.

Debido a la importancia adquirida, en la misma unidad se realiza pormenorizado análisis de la propaganda política-electoral y su trascendencia en el sistema de comunicación política. Al cambiar la idea de propaganda, el nuevo esquema también compromete a modificar el empleo instrumental que los partidos hacen de ella. Cuando la propaganda representa un producto institucional de los partidos, el contenido queda bajo su más

estricta responsabilidad; por tal motivo, los mensajes o programas difundidos no pueden ser sometidos a censura previa del Instituto Federal Electoral (IFE) o de alguna otra autoridad; los concesionarios o permisionarios de la televisión o la radio tampoco pueden valorar la licitud de sus contenidos.

Enfocada a la regulación jurídica del proceso electoral, la unidad séptima precisa que la realización de las elecciones constituye una función pública de gran valor. Expuestas las etapas del proceso electoral, se revisan los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular. Contra la consigna del antiguo régimen según la cual "el que se mueve no sale en la foto", la experiencia actual demuestra justamente lo contrario. Tratando de fortalecer el principio de equidad, se hace mención que una de las principales preocupaciones al regular el tema de las precampañas fue establecerles una limitación temporal y una línea divisoria con respecto a las campañas políticas.

Toda vez que es notorio el abandono de las viejas prácticas utilizadas en las campañas, en la unidad se revisa el nuevo paradigma comunicativo, más mediático, convergente, alternativo y participativo. A través de distinguir entre campañas negras y negativas, se alude a la libertad de expresión y el derecho de réplica en el ámbito político-electoral. En campañas tan competidas como las que se registran en las democracias contemporáneas, la gran batalla es la conquista del voto indeciso, es en este punto donde la comunicación horizontal que permite aplicaciones como los correos electrónicos y las plataformas como *YouTube* y las redes sociales *Facebook*, *MySpace* y *Twitter*, resultan indispensables. Por tal motivo se hace un análisis parcial del denominado "marketing virtual". No se pasa por alto estudiar la influencia de las encuestas o sondeos electorales en las campañas políticas.

Organismo público autónomo encargado de la función electoral de organizar las elecciones federales, el Instituto Federal Electoral es el tema abordado en la octava unidad. Más allá del minimalismo burocrático en el que se estudian los fines, atribuciones y estructura del IFE, así como su control interno y la polémica decisión de crear la Contraloría General, se hace un análisis del fortalecimiento y cuestionamiento del Instituto. Además de monitorear el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, el IFE debe cuidar el trato equitativo en la contienda al restringirse el uso de recursos privados en la adquisición de tiempos en radio y televisión. Atribución que obliga a desarrollar sensibilidad institucional, frente a la necesidad de aplicar el insuficiente marco normativo de la propaganda gubernamental, el IFE es responsable de dar trámite a las denuncias que se presenten.

Árbitro con claros oscuros que a veces se aleja de la imparcialidad, el IFE debió reconstruir la confianza para la elección presidencial de 2012. Por esa razón, en la unidad también se aborda el método híbrido de la actual designación de los Consejeros Generales. A grandes rasgos se resalta que el Instituto no es cualquier organismo burocrático

que pueda permitirse sólo el lujo de administrar los procesos electorales, es la institución responsable de tutelar los principios democráticos y los derechos políticos plasmados en la Constitución.

Uno de los instrumentos o técnicas para la protección de los principios electorales que deben regir en el sistema democrático federal, es el procedimiento administrativo sancionador. Especie del *ius puniendi* del Estado, el régimen legal de los procedimientos administrativos sancionadores constituye la materia de la novena unidad. Conforme a las reglas y lineamientos aplicables, se detalla cada uno de los procedimientos administrativos sancionadores previstos. En forma enunciativa se hace una relación de los sujetos y los tipos de infracciones considerados en el derecho administrativo sancionador electoral.

Objetivo de la justicia electoral es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales en aspectos relativos a la transmisión del poder y el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos. Abocada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, además de su integración y competencia, la décima unidad pone especial atención en la facultad de declarar la inaplicabilidad de leyes electorales contrarias a la Constitución, así como en la evolución de la interpretación y argumentación realizada por la instancia jurisdiccional. Superado el formalismo, en las resoluciones del Tribunal se aprecia una postura garantista que amplía la protección de los derechos político-electorales.

Hoy en día existen nuevos y distintos fenómenos que ponen en riesgo los procesos electorales. La presencia activa y ostensible del crimen organizado constituye una de las mayores amenazas para la organización de las elecciones y la participación ciudadana en los comicios. Dedicada a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE), en la última unidad se analiza la creación, facultades y estructura orgánica de esta dependencia. Realizadas algunas consideraciones generales sobre los delitos electorales, se plantea la necesidad de una reforma penal que incorpore nuevos delitos. Frente a la delincuencia organizada y su intromisión en las elecciones, se sugiere un blindaje electoral de nueva generación.

Aunque es un libro de texto elaborado con un propósito pedagógico, no deja de hacer comentarios y señalamientos sobre la realidad política-electoral de nuestro país. Basado en la normativa federal, revisa la delicada tarea del IFE de aplicar medidas cautelares durante el desarrollo de las precampañas y campañas electorales. Con sensibilidad se analiza y cuestiona el desempeño del Instituto en el ejercicio de esta trascendente atribución, por ejemplo, si deben retirarse algunos promocionales de un partido político que se encuentra en el proceso interno de selección de candidatos. También se revisa con sentido crítico la sobresaturación de atribuciones del IFE y su controvertida relación con los medios de comunicación.

Como parte de una propuesta editorial que permita al lector comprender y aplicar mejor la información recibida, en el texto se acude al estudio de casos. Mediante el planteamiento de situaciones prácticas y el cuestionario correspondiente, se pretende el desarrollo de habilidades en los estudiantes de Derecho. El libro busca despertar en el alumno el interés y la inquietud por interpretar la regla.

UNIDAD I

CONCEPTO, NATURALEZA Y FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL

OBJETIVO

Ofrecer un concepto moderno del derecho electoral y destacar los elementos que pueden justificar la construcción de una teoría sobre la disciplina.

1.1. CONCEPTO Y NATURALEZA DEL DERECHO ELECTORAL

Idea muy difundida para definir al derecho es referirse a un conjunto de normas cuyo objeto es la regulación de ciertas conductas. Bajo esta óptica, el concepto parece limitado, pues ignora que el derecho también se integra por reglas y principios. De manera práctica, cualquier disciplina jurídica elegida al azar tiene reglas y principios.

En los discursos de los juristas, la distinción entre normas y principios puede entenderse, al menos, de dos formas distintas. En sentido fuerte (como una oposición), los principios no son normas, son algo diferente de ellas. Tesis no convincente, parece obvio que en un sentido también los principios son normas, si por "norma" se entiende, conforme al uso común, cualquier enunciado dirigido a guiar el comportamiento. Así, no se comprende bien en qué sentido los principios son distintos de las normas. La distinción entre normas y principios entendida de esa manera, es una distinción ideológica que puede supeditarse a finalidades políticas. (Guastini, 1999: 143)

Como segunda forma para distinguir entre normas y principios, en sentido débil, se afirma que los principios no son más que normas, pero una especie particular dentro de este género. Ecurridiza y controvertida la noción de principios, la defensa de esta tesis es problemática. Aunque se convenga que dentro del género de las normas jurídicas los principios constituyen una especie particular, no es fácil identificar con precisión sus elementos característicos; no está claro en absoluto qué propiedades debe tener una norma para merecer el nombre de "principio".

De forma general, quizás pueda decirse que los principios son normas *sui generis* caracterizados por su formulación, su estructura lógica o su contenido. Desde cierta perspectiva, los principios se caracterizan por la posición que ocupan en el ordenamiento jurídico o la función que cumplen en él. En un caso, puede decirse que la distinción entre normas y principios es "interna"; para identificar un principio es necesario mirar

dentro del propio principio, analizar el enunciado en el que encuentra su formulación. Si se atiende la distinción "externa", no es necesario analizar el propio principio sino su contexto normativo. (Guastini, 1999: 145)

En el ámbito del derecho electoral se hace mención expresa de los principios. El artículo 41 constitucional, fracción V, determina que la organización de las elecciones federales es una función estatal que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Federal Electoral. En el ejercicio de esta función, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores.

Abundando en el tema, el artículo 78 de la Ley General del Sistema de Impugnación en Materia Electoral, establece que 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. Este tipo de disposición da lugar a criterios jurisdiccionales que sostienen la nulidad de una elección por violación a principios constitucionales rectores en la materia. Resultado de un ejercicio de interpretación constitucional, los jueces de constitucionalidad electoral no pueden evadir su obligación de aplicar principios constitucionales como parámetro para calificar las elecciones y, en su caso, anular aquellas que los violen. (González, 2009: 187)

De acuerdo con la doctrina, conviven dos conceptos de derecho electoral, uno restringido y otro amplio. El concepto restringido hace referencia a un derecho subjetivo del individuo de elegir y ser elegido, mientras el concepto amplio alude al derecho que regula la elección de los órganos representativos. Esta distinción no es nueva y puede hallarse en la obra clásica de Kart Braunias (*Derecho Electoral Parlamentario*), editada en 1932. (Nohlen, 1998: 13)

En sentido limitado, vinculado con los derechos político-electorales de votar y ser votado, el empleo del término derecho electoral refleja varios estados de cosas. Primero, semeja expresar una opción por lo específico en contraposición a lo difuso. Segundo, refleja una valoración basada en el criterio de la importancia. En el contexto del desarrollo de la democracia moderna y desde el punto de vista político y científico, parecía más importante el tema de la universalización del sufragio que los aspectos organizativos y administrativos de las elecciones, pese al significado que éstos podían tener para la inclusión genuina a la política de los nuevos estratos con derecho al voto.

Inclinarse por la renuncia o casi renuncia al concepto genérico de derecho electoral, sugiere revelar inseguridad sobre su autonomía y lugar que ocupa en el campo del saber, en especial como rama del derecho. Bajo ese contexto, no se han despejado del todo las dudas sobre su contenido y pertenencia a diferentes disciplinas jurídicas. Algunos autores sostienen que el objeto del derecho electoral, con sus dimensiones jurídicas, teórico-normativas, comparativas, sociológicas e históricas, requiere un tratamiento

multidisciplinario. La necesidad de convocar a diferentes disciplinas para participar en el estudio de su objeto, llega a cuestionar la denominación. (Nohlen, 1998: 15)

Como un conjunto de normas, reglas y principios que regulan la elección de los órganos representativos, al derecho electoral no sólo corresponde la regulación de los procesos electorales, también incorpora la tarea de promover la participación política ciudadana. Se trata de un derecho regulador pero además promotor de conductas. En el derecho electoral se encuentran, entre otros, los mecanismos de instrumentación del voto de los mexicanos en el extranjero, las garantías y salvaguardas al ejercicio del voto, la obligación de abstenerse en las campañas electorales de expresiones que denigren a las instituciones o que calumnien a las personas, el deber de respetar los topes de gastos de precampaña y de rendir el informe respectivo.

Eje articulador de nuestra convivencia democrática debe capturarse en la definición de derecho electoral tanto lo específico como lo complejo de su naturaleza. En opinión de Luis Gustavo Arratíbel Salas, se define de la siguiente manera: *es un sistema de normas, instituciones y principios filosófico-jurídicos que regulan las elecciones de los individuos a cargos de representación popular, el ejercicio de los derechos políticos, los tipos de sufragio, los partidos políticos, los sistemas electorales, la organización y administración de los comicios, la competencia y las reglas de impartición de justicia en caso de controversia.* (Ackerman, 2011: 4)

Desde este punto de vista, resulta insatisfactorio definir al derecho electoral como aquella parte del derecho que regula el sufragio, las elecciones o la representación política, o que aborda la "materia electoral". En los hechos, el derecho electoral es responsable no sólo de garantizar la buena organización técnica de la recepción del voto ciudadano, sino también de asegurar que la sociedad en su conjunto avance en un sentido democrático.

Disciplina con alto contenido político, el derecho electoral revela la confusión entre gobernante y gobernado. En la elaboración de las normas electorales los partidos políticos cumplen una doble función, son órganos y destinatarios de la regla. Actúan como órganos al aprobar en los congresos las disposiciones relativas al proceso electoral, entre otros aspectos, son ellos quienes deciden la orientación del sistema electoral, la fórmula para determinar los montos del financiamiento público, la aceptación o no de las candidaturas ciudadanas y la integración de las autoridades electorales. Destinatarios de la norma, los partidos tienen la obligación de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos. Se trata de una rama del derecho donde lo político gravita de manera incuestionable en lo jurídico.

De menor longevidad que en otras ramas del derecho, la permanencia de las reglas electorales está determinada por la dinámica de la disciplina. Apenas aprobada la reforma

constitucional y legal de 2007 y 2008, su contenido fue cuestionado de manera parcial en la elección federal de 2009. Algunos dirigentes de partidos políticos insinuaron la conveniencia de revisar el régimen de las prerrogativas partidistas. No existe la reforma electoral definitiva, cada una obedece a las circunstancias del momento. Como señala Dieter Nohlen, el contexto hace la diferencia.

Sustantivo de manera esencial, el derecho electoral se compone de normas materiales dirigidas a regular el proceso electoral. Es cierto que en algunos códigos electorales suelen incorporarse normas adjetivas que rigen el sistema impugnativo. En realidad se trata de normas que pertenecen al derecho procesal electoral, pues entre ambas disciplinas existe una indudable separación. Mientras el derecho electoral consiste en el conjunto de reglas y principios que regulan la elección de los órganos representativos, el derecho procesal electoral regula el proceso jurisdiccional mediante el cual se resuelven las controversias legales, suscitadas con motivo de la impugnación de los actos y resoluciones electorales. (Galván, 2006: 943)

Afirmar de manera categórica que el derecho electoral sólo se integra de normas materiales, es tanto como desconocer que la regulación del proceso electoral comprende también normas formales. En efecto, la parte relativa al procedimiento administrativo sancionador se compone de normas materiales y formales. Las segundas describen los mecanismos para presentar y resolver quejas e imponer sanciones a los infractores electorales. Sin embargo, ello no quiere decir que el derecho electoral invade el ámbito de aplicación del derecho procesal electoral, ya que a este último le toca dirimir las impugnaciones presentadas contra actos y resoluciones electorales.

Una vez conceptualizado, corresponde ahora plantear la autonomía del derecho electoral. Fenómeno que se presenta de manera común en toda rama del derecho, la fundamentación de la autonomía es un ejercicio intelectual y filosófico que por la naturaleza misma de cada rama en ocasiones es más sencillo. De hecho, el problema de la autonomía de las ramas del derecho proviene del mismo fenómeno que dio origen a las ciencias, del problema de las ciencias y de la filosofía. (Huber Olea, 2005: 32)

Para su estudio la ciencia jurídica se ha dividido en varias ramas que gozan de autonomía, la que debe ser entendida como herramienta metodológica que facilita dicho estudio, de ninguna manera la autonomía implica una circunstancia de aislamiento respecto de las demás. Determinar las razones por las cuales se considera que el derecho electoral es autónomo, implica comenzar por la especialidad de sus normas.

Fue Rafael Santos Jiménez, jurista latinoamericano, quien afirmó de manera absoluta la autonomía del derecho electoral como orden jurídico especial, con reglas y principios técnicos propios. En su obra *Tratado de Derecho Electoral*, el cubano deplora que no se haya considerado la autonomía de la disciplina, a la que siempre se ha relegado a un plano inferior. Su afirmación de la autonomía del derecho electoral se funda en la

importancia que este estatus podría tener para el desarrollo de la democracia. Considera que la autonomía del derecho electoral resulta factor poderoso y universal de progreso político y de bienestar colectivo.

Sin ignorar que de manera primigenia el derecho electoral surge del derecho constitucional, a medida que las normas van especializándose participan de fenómenos y tratamiento que dan forma y se identifican con otras ramas del derecho. Es precisamente ese avance el que va esbozando la autonomía del derecho electoral como rama de la ciencia jurídica. Al encontrarse en él reglas, principios e instituciones de naturaleza jurídica que le son propias, así como temas y procedimientos creados sólo dentro de esta rama del derecho, es posible sostener que el derecho electoral es una rama diferente y adicional a las que componen la ciencia jurídica. (Huber Olea, 2005: 33)

Para acreditar la veracidad de este argumento, resulta evidente que el derecho electoral satisface el criterio legislativo. Existe amplia legislación especializada sobre la materia, a nivel federal destacan el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Señalada por el artículo 16 constitucional, fracción IV, también existe legislación estatal sobre la materia electoral, la que deberá contener normas sustantivas referidas a la organización de las elecciones y el ejercicio del sufragio, así como disposiciones adjetivas relativas a establecer un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten de manera invariable al principio de legalidad.

Además de su especialidad normativa, existen elementos suficientes para considerar al derecho electoral como una rama autónoma del derecho público. Es de destacarse la creación de organismos públicos autónomos encargados de la organización de las elecciones, ya sean federales o estatales. La institucionalización de autoridades electorales agrega un sello particular a la disciplina.

Sostenible también su autonomía científica, el derecho electoral tiene sustantividad propia. Es independiente porque se funda en principios y métodos propios. Disciplina universal con objeto y métodos bien definidos, utiliza los métodos descriptivo, histórico y comparativo. Considera fenómenos de derecho público que requieren definiciones particulares, las cuales sólo pueden darse a través de reglas que le sean propias. Con el paso del tiempo el derecho electoral ha estructurado su propio lenguaje científico; las voces y expresiones utilizadas, al igual que su significado, no pueden buscarse en diccionarios de consulta ordinaria. (Galván, 2006: 921)

Ninguna otra rama del derecho se ocupa en forma especial de los sujetos o protagonistas de los procesos electorales. Aplicando de nuevo el criterio institucional, el derecho electoral es autónomo porque posee sus propias instituciones jurídicas, como son: los sistemas electorales, los partidos políticos, el sufragio y el proceso electoral. Otra singularidad es la de sus sujetos o protagonistas. Considerado titular de derechos

político-electorales, el ciudadano es sujeto protagónico. Del mismo modo, los partidos políticos tienen un papel relevante en la disciplina; ya se destacó su doble función de órganos y destinatarios de la norma electoral.

Ante este escenario *sui generis* y tomando en cuenta la importante función que cumple el derecho electoral en el desarrollo de la democracia y la convivencia social, sería irresponsable aplicar de manera mecánica los principios y prácticas comunes de otras ramas del derecho al ámbito electoral. (Ackerman, 2011: 8)

A lo largo de la formación académica, los profesores que imparten una asignatura dentro de la Licenciatura en Derecho, inician el curso justificando la autonomía de la disciplina jurídica que les corresponde impartir. En la argumentación utilizada, a menudo se repiten las mismas explicaciones relativas al ámbito de aplicación, las fuentes y el tema particular o actividad motivo de regulación. De tal suerte, aun partiendo del pensamiento de Hans Kelsen, quien considera al derecho como uno solo, "derecho público", es común insistir en la defensa de la autonomía de las distintas ramas del derecho.

Si repetimos el esquema seguido para justificar la autonomía de otras disciplinas jurídicas, puede partirse de dos supuestos fundamentales; uno de ellos radica en considerar que el derecho es monolítico e indivisible, si por tal se entiende al conjunto de normas jurídicas vigentes en un lugar y tiempo determinados. El derecho es uno solo y todo él es público, pues en los sistemas de derecho escrito todo ordenamiento jurídico emana, por lo general, del órgano estatal facultado de manera expresa para legislar. Sin embargo, también debe considerarse que es necesaria la sistematización del derecho, no deben soslayarse las características peculiares de los diferentes sujetos, la diversidad de las instituciones y las características propias de los intereses tutelados en forma jurídica, como la distinta naturaleza de las relaciones, situaciones y estados que trascienden al ámbito jurídico, lo que hace necesaria e inexcusable la sistemática clasificación para posibilitar mejor su estudio, comprensión, crítica, interpretación y aplicación. Si al hablar de autonomía debe tenerse presente la postura de Kelsen, también es pertinente considerar las razones fundamentales que se precisan para ramificar al derecho.

1.2. FUENTES DEL DERECHO ELECTORAL

A partir del concepto tradicional de fuente del derecho y acorde con las características de nuestro sistema jurídico, las normas del derecho electoral son principalmente de naturaleza formal, emanan de manera particular de disposiciones constitucionales y legales, así como del derecho convencional internacional. De forma complementaria debe citarse a la jurisprudencia, la doctrina y los acuerdos políticos a través de los cuales se cimientan las reformas en materia electoral. También es prudente señalar a los reglamentos y lineamientos dictados por las autoridades electorales administrativas.

Sin demeritar la trascendencia de las fuentes de derecho interno, como las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, merece destacarse que consolidada la relación democracia-derecho internacional, la estructuración de todo un sistema sobre el tema se hizo realidad. Un importante número de acuerdos internacionales y la constitución de organismos e institutos multilaterales hacen evidente que los logros son irreversibles, mismos que no deben ser ignorados por los Estados.

Fuente primaria de la disciplina, en la Constitución General de la República se encuentran disposiciones que sientan la base normativa del derecho electoral. En las diferentes fracciones del artículo 41, se establecen las bases conforme a las cuales, mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, se dará la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo. Fundamento constitucional del derecho electoral, en el precepto se remite de manera constante a la ley.

Como conjunto de reglas y principios que regulan la elección de los órganos representativos, el derecho electoral tiene claro sustento constitucional. En efecto, la fracción V del artículo 41, establece que la organización de las elecciones federales se realizará en los términos que ordene la ley. Es en la ley donde se determinan los requisitos para el registro de los partidos políticos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. También en la ley se garantizará que los partidos cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades.

Otros preceptos constitucionales que hacen referencia implícita al derecho electoral son: el artículo 60, relativo a la declaración de validez de las elecciones de diputados y senadores a cargo del Instituto Federal Electoral, de acuerdo con lo que disponga la ley; artículo 116, sienta las bases para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo en los estados.

Derivada de la fuente originaria, la legislación es la columna vertebral del derecho electoral. Mediante un instrumento normativo de gran importancia, en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales se reglamentan las normas constitucionales relativas a:

- Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y el régimen aplicable a las agrupaciones políticas;
- La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

Para salvaguardar los principios constitucionales que rigen la organización de las elecciones y las cualidades que debe revestir la emisión del sufragio, en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se han dispuesto sanciones

jurídicas para aquellos casos en que se contravengan. Reconocidas en un sistema de causales de nulidad, se sanciona la práctica de actos ilícitos que vulneren los principios de constitucionalidad y legalidad. 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 deben reunir los ciudadanos como candidatos para desempeñar cargos de elección popular. (Luna, 2008: 501)

Así como a nivel federal se tienen ordenamientos constitucionales y legales que rigen la materia electoral, en las entidades federativas se ha desarrollado legislación específica sobre el tema. Con fundamento en el artículo 116 de la Constitución General, en el ámbito estatal se encuentran fuentes originarias y derivadas que definen el marco normativo del derecho electoral local. Es la especialidad legislativa una de las peculiaridades que sostienen la autonomía del derecho electoral.

En los sistemas jurídicos más dinámicos, los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales son incorporados de forma eventual a la norma general; ello se explica porque la solución de las controversias concretas permite detectar los problemas no reglamentados en la ley o regulados de manera insuficiente. Fuente formal del derecho, dado su carácter de norma general vinculante para otros tribunales u órganos jurisdiccionales, la jurisprudencia se traduce materialmente en una fuente que rige la forma en que se resuelven las controversias o se aplican las leyes. (Alanis, 2008: 7)

Trascendente para el derecho electoral, la jurisprudencia emitida por los tribunales ha sido recogida en diferentes ocasiones por el legislador. La reforma electoral de 2007 y 2008 tomó en consideración aspectos como la equidad en el acceso a los medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos político-electorales. Algunos de esos tópicos fueron discutidos de manera previa por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al revisar asuntos novedosos cuyo contenido no fue previsto en forma expresa por el legislador.

Aunque la jurisprudencia se convierte en una norma y a través de ésta se realiza la interpretación de la ley, no constituye formal ni materialmente una ley. Sólo es la interpretación de ésta conforme al sentido que le otorga el tribunal. En todo caso puede catalogarse como una norma jurídica individualizada. Las sentencias dictadas por un tribunal, a partir de la aplicación de la ley abstracta, son concebidas como la creación de una norma particular. Esta función de los fallos jurisdiccionales ha permitido equiparar a la jurisprudencia con una función integradora de la norma, por ejemplo, cuando llena lagunas normativas o como un sistema corrector del orden legal, si determina la inconstitucionalidad de una ley expulsándola del sistema o dejándola de aplicar.

Dotado con atribuciones para decidir como última instancia todas las controversias que se susciten con respecto a los comicios federales o de los estados, a efecto de

garantizar que se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de sus salas Superior y regionales, resuelve de manera definitiva e inatacable los medios de impugnación sometidos a su potestad. Este carácter de órgano terminal con jurisdicción constitucional permite que sus sentencias deban acatarse por el resto de las autoridades involucradas en el caso. La labor del Tribunal Electoral no se limita a decidir un caso concreto, va más allá, pues hace efectivo el propósito de la función jurisdiccional de dotar de seguridad jurídica, cohesión, vigencia y aplicabilidad al derecho electoral. (Alanis, 2008: 10)

En la reestructuración y adecuación del orden jurídico electoral tiene incidencia importante la jurisprudencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Buena parte de las modificaciones que se han incorporado en la materia están vinculadas de manera estrecha con los criterios jurídicos sostenidos en las resoluciones emanadas del órgano jurisdiccional.

Otro tipo de fuentes del derecho electoral son las llamadas fuentes delegadas, aquellas cuya validez jurídica deriva de la ley, a su vez, fundamento de otras normas en la medida que así lo determinen. Bajo tal contexto, el artículo 118, párrafo 1, inciso a, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, concede al Consejo General del Instituto Federal Electoral la atribución de aprobar y expedir los reglamentos internos necesarios para el debido ejercicio de sus facultades y atribuciones. También facultado para dictar lineamientos y emitir acuerdos, el Instituto genera una buena cantidad de disposiciones complementarias.

Dentro de los procesos electorales puede instruirse un procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas. Dicho procedimiento podrá iniciar a petición de parte, o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. En el desahogo del procedimiento administrativo sancionador, son fuente recurrente los reglamentos expedidos por el Consejo General del IFE. Es en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, donde se advierte la facultad conferida al Secretario del Consejo General para determinar el procedimiento administrativo sancionador por el que deben sustanciarse las quejas o denuncias que se presenten.

Única autoridad encargada de la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión destinado a sus propios fines, al de las demás autoridades electorales y a los partidos políticos, el Instituto Federal Electoral es el único facultado para ordenar la difusión de propaganda electoral. De conformidad con el Reglamento de Acceso a Radio y Televisión en Materia Electoral, el IFE está facultado para establecer los medios idóneos a través de los cuales se verifique el cumplimiento de las pautas de transmisión que apruebe respecto de los mensajes de partidos políticos y autoridades electorales.

Fuente citada de manera recurrente en las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las disposiciones reglamentarias que expide el IFE son motivo de permanente interpretación. En distintas tesis de jurisprudencia y tesis relevantes, el Tribunal fundamenta su resolución en los reglamentos expedidos por el Consejo General del Instituto.

Según la perspectiva positivista, en palabras de Robert Alexy, el sistema jurídico es, al menos en lo esencial, un sistema de reglas que se pueden identificar como reglas jurídicas sobre la base de su validez o eficacia. Por diversos motivos un sistema jurídico es siempre un sistema abierto, sobre todo por la vaguedad del lenguaje y la existencia de casos no regulados. Si un caso cae en un espacio vacío del sistema jurídico que no puede ser llenado con ayuda de la metodología jurídica, el juez podría decidir por medio de fundamentos extrajurídicos. (Moreso, 2010: 85)

Hoy en día existe un acuerdo bastante amplio de que el derecho es algo más que normas jurídicas. Además de reglas, el sistema jurídico está compuesto por principios. Detrás de las diferentes definiciones del derecho, se ha reconocido que los principios jurídicos son una clase de normas. Los principios jurídicos deben permitir que exista una respuesta correcta en aquellos casos en que las reglas no determinan una respuesta correcta. Una decisión jurisdiccional puede justificarse a través de una teoría que contenga la ponderación de principios que mejor correspondan con la Constitución, las reglas de derecho y los precedentes. Desde la perspectiva de Robert Alexy, tanto las reglas como los principios pueden concebirse como normas.

Al menos de modo parcial, el contenido del derecho aún está indeterminado. En las sociedades modernas los jueces tienen la obligación de determinar el contenido del derecho frente a una acción o a un conjunto de acciones sometidas a juicio. Para los jueces el derecho no sólo es determinable, sino que tiene que serlo. No hay que confundir la actividad cognoscitiva con la actividad práctica de quien debe determinar el derecho. A menudo el legislador formula la norma de una manera que hace indeterminable su contenido delegando en otras instancias el poder de reducir la indeterminación, toca entonces a los jueces resolver con base en la ponderación de principios. (Comanducci, 2010: 126)

En particular, los principios han sido individualizados diferenciándolos de las reglas de conducta. A diferencia de las reglas, los principios tienen una dimensión de peso que se muestra en la colisión entre principios. Si colisionan principios, se da un valor decisivo al principio que tenga un peso relativamente mayor, sin que por ello quede invalidado el principio con peso relativamente menor. En el derecho electoral existen decisiones judiciales que hacen valoración de principios, puede ocurrir que en un caso determinado el órgano jurisdiccional haga predominar un principio sobre otro, sin que ello implique su pérdida de valor. Por ejemplo, hacer prevalecer en una queja el principio del derecho a la información sobre el principio del derecho al honor.

Piedra angular de todo Estado de derecho, el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos, los partidos políticos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley. Como principio rector en la disciplina, todas las actividades del IFE y demás autoridades electorales deben apegarse al principio de legalidad. En la ley no se contempla excepción alguna que justifique apartarse del mismo. La legalidad es un postulado imperativo en el terreno del derecho electoral.

Señalados de manera expresa en la Constitución, artículo 41, fracción V, y en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, artículo 105, todas las actividades del IFE se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. En cuanto principios rectores de la función estatal de organizar las elecciones, los principios se revelan como fuente indiscutible del derecho electoral.

En el terreno de la función jurisdiccional electoral, la valoración de los principios constitucionales es determinante. Uno de los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consiste en desempeñarse como tribunal de constitucionalidad. Su función fundamental será interpretar la Constitución aplicando las leyes. En dicha tarea deberá salvaguardarse el apego irrestricto a los principios constitucionales que rigen una elección. Los jueces de constitucionalidad electoral no pueden evadir su obligación de aplicar principios constitucionales como parámetro para calificar a las elecciones de constitucionales y democráticas, y, en su caso, anular aquellas que los violen. La anulación de una elección no es sólo una cuestión de legalidad. Si se acredita la violación a los principios rectores de la materia consagrados en forma constitucional, la elección debe anularse. (González, 2009: 187)

No es difícil reconocer que la presencia de principios, por tanto, de mandatos de optimización, tiene consecuencias en el sistema jurídico en cuanto al carácter de éste y al concepto de derecho que sobrepasan con mucho el aspecto metodológico. Esta circunstancia es más clara en los principios constitucionales. Si una Constitución contiene esta clase de principios, significa que se han incorporado a ella las principales formas del derecho racional de la modernidad. (Comanducci, 2010: 119)

Desde hace algunos años dio inicio la internacionalización de los derechos establecidos en distintas Constituciones. De esa manera, poco a poco fueron expedidos instrumentos internacionales que trajeron consigo la aceptación de la tutela internacional de los derechos humanos. Los tratados sobre derechos humanos tienen como objetivo reconocer derechos y libertades fundamentales a favor de los individuos, no regular las relaciones entre los Estados partes. En razón de lo anterior, varios miembros de la comunidad internacional han incorporado y jerarquizado los instrumentos internacionales en sus Constituciones. (Gómez-Robledo, 2009: 135)

El tema de la jerarquía con la que se incorporan los tratados sobre derechos humanos, no se resuelve del todo por lo dispuesto en el derecho internacional, pues son las propias Constituciones nacionales las que definen cómo se incorporan los tratados al ordenamiento jurídico interno. Adoptada la tendencia suprallegal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los tratados se encuentran en un segundo plano, colocados debajo de la Constitución pero por encima del derecho federal y local. La Corte también destacó que conforme al principio de derecho internacional consuetudinario y convencional *pacta sunt servanda*, al suscribir el Estado mexicano un tratado contrae obligaciones que no pueden desconocerse invocando normas de derecho interno, y cuyo incumplimiento puede acarrear responsabilidad internacional.

Al considerarse los derechos humanos como derechos fundamentales, es necesario reconocer la jerarquía constitucional de los tratados internacionales que los salvaguardan. En ese sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha analizado la conformidad de algunas leyes con los tratados internacionales de derechos humanos. En diferentes casos ha interpretado las disposiciones electorales internas de manera congruente y compatible con los instrumentos internacionales. Optando por aquella norma que más favorece al ciudadano, el Tribunal Electoral ha decidido aplicar en distintas ocasiones las normas contenidas en los tratados cuando más benefician a los gobernados.

Conseguir la plena incorporación del derecho internacional al derecho interno, implica que el legislador mexicano tenga presente la internacionalización de los derechos humanos, no sólo en términos de los recursos disponibles para su tutela, sino también como efecto multiplicador en cuanto al número y alcance de los derechos tutelados. Un gran número de derechos humanos prescritos en tratados internacionales ratificados por nuestro país, no forman parte del catálogo que contempla la Constitución. Al no estar reconocida la jerarquía constitucional de los tratados, algunos derechos consagrados no gozan del principio de supremacía constitucional y de las garantías internas. (Gómez-Robledo, 2009: 140)

Bastante compleja, en virtud de la creciente vinculación entre ambos campos, cada vez es más estrecha la relación entre el derecho constitucional interno y el derecho internacional de los derechos humanos. Distintas Constituciones iberoamericanas han reconocido, con diferentes matices, la supremacía del derecho convencional de carácter internacional respecto del derecho interno en relación con la regulación y protección de los derechos humanos. (Fix-Zamudio, 2010: 584)

Incorporado en las sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, una vez adoptado el garantismo jurídico, el principio *pro homine* hace prevalecer la tendencia de privilegiar la norma que mejor proteja los derechos humanos. De manera recurrente y dentro del marco constitucional, rechazando posiciones reduccionistas

acerca de los derechos humanos, el Tribunal Electoral ha protegido y expandido los derechos fundamentales de carácter político-electoral. Apoyado en tratados internacionales, ha favorecido la interpretación de las normas que potencialice el alcance y disfrute de tales derechos.

Bajo el tenor expuesto, es indiscutible que los tratados sobre derechos político-electorales del ciudadano, así como los que versen acerca de cualquier compromiso democrático, constituyen una fuente del derecho electoral, ampliando el origen de las normas que derivan de disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias.

CUESTIONARIO

1. ¿Un conflicto entre normas y principios debe resolverse en todo caso a favor de lo dispuesto en la norma?
2. ¿La confusión entre gobernante y gobernado resta carácter jurídico a la norma en el derecho electoral?
3. ¿Corresponde en realidad al derecho electoral promover la participación política de los ciudadanos?
4. ¿Tiene sentido sugerir y defender la autonomía del derecho electoral respecto de otras disciplinas jurídicas?
5. ¿Los tratados que amplían la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, están subordinados al texto constitucional?
6. ¿En la calificación de una elección, el órgano jurisdiccional debe apoyarse de manera exclusiva en lo dispuesto por una disposición legal?
7. ¿Puede anularse una elección por violación a principios constitucionales?

1.3. ACERCAMIENTO A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA TEORÍA DEL DERECHO ELECTORAL

A pesar del innegable avance del derecho electoral, sería aventurado afirmar que existe una teoría jurídica del mismo; en todo caso, puede plantearse la necesidad y posibilidad de construirla. Construir una teoría del derecho electoral permitiría formular afirmaciones de pretendida validez general, con evidentes consecuencias en el orden jurídico, es decir, en su aplicación e interpretación. Una teoría del derecho electoral ordenaría sistemática y de manera coherente un conjunto de conceptos, permitiendo representar no sólo en forma intelectual sus límites y elementos estructurales, sino entender y explicar la dinámica endógena y exógena de la disciplina.

Si partimos de que una teoría del derecho electoral sería un concepto o conjunto de conceptos ordenados en forma sistemática y coherente, que permite no sólo representar de manera intelectual los límites y elementos estructurales de tal derecho, contaríamos con la posibilidad de explicar cómo funcionan o cómo se relacionan entre sí los diversos elementos integrantes de la disciplina, y cómo se relaciona o vincula con otros fenómenos diversos y externos aunque próximos.

Entre la variada temática que incide en la construcción de una teoría del derecho electoral, deben satisfacerse exigencias y elementos esenciales, como contar con una definición y los enunciados teóricos que proponen maneras específicas de relacionar entre sí sus elementos estructurales. Merece destacarse que en la actualidad convergen diversas opciones teóricas para la construcción de una teoría del derecho electoral; sin embargo, aún resulta complejo unificar todos y cada uno de esos contenidos para elaborar una teoría general que exprese las diversas alternativas existentes. En este sentido, a pesar de no alcanzar la madurez lograda por la Teoría General del Proceso, existen condiciones que hacen posible plantear la creación de una teoría del derecho electoral.

Diversas opiniones se expresan respecto de lo que es una teoría; pudiera ser punto de partida la definición aceptada por la Real Academia Española de la Lengua que en su diccionario establece: una teoría es una "...serie de leyes que sirven para relacionar determinado orden de fenómenos". Partiendo de dicho concepto, podría considerarse que una teoría es un conjunto de reglas o leyes, organizadas de manera sistemática para explicar determinado orden.

Contar con una teoría del derecho electoral es tener un concepto extenso o complejo de éste. Se tendrá una teoría del derecho electoral cuando se ubique dentro de un esquema ordenado de relaciones de causalidad, esto es, cuando al derecho electoral y a cada uno de los elementos que lo componen, se les ubique de manera respectiva como una existencia que es efecto de ciertas causas, al propio tiempo que es causa de ciertos efectos, es decir, cuando al derecho electoral y sus elementos los podamos deducir o incluir a partir de otros fenómenos, también inscritos en el mismo sistema coherente de ideas o conceptos.

De contenido y orientación compleja, el análisis del derecho electoral puede realizarse desde diferentes enfoques y perspectivas. Pueden emplearse definiciones según la formación ideológica del observador. En un sentido político, el derecho electoral podrá concebirse como expresión del sistema electoral, con influencia de los sistemas de partido y los sistemas de gobierno. Según la perspectiva de la filosofía moral o política, puede verse como instrumento o vehículo de diversos valores, la justicia, libertad, gobernabilidad o democracia.

Delimitar y enfocar al derecho electoral desde la perspectiva jurídica, es partir de lo que la ley impone como guía de actuación a las autoridades, quienes no pueden invocar

consideraciones políticas, sociales o económicas, sino de forma exclusiva prescripciones de derecho. Desde esta óptica, las elecciones son conductas, realizadas por personas, que pueden calificarse como permitidas en el ámbito jurídico, ya sea para realizarse de manera obligatoria (obligaciones), o como jurídicamente permitidas para realizarse de forma potestativa (derechos), o bien prohibidas jurídicamente (infracciones y delitos). A partir de esta postura, las elecciones comprenden la actualización de las diversas normas jurídicas que en conjunto integran el derecho electoral. Reglas jurídicas y principios con la finalidad de lograr un objetivo determinado; ordenan y vinculan el comportamiento de sujetos específicos, estableciendo derechos para unos y correlativas obligaciones para otros.

Establecer el género próximo y la diferencia específica del derecho electoral, es una operación cuyo resultado está predeterminado por el punto de vista que se asuma para ubicarlo o identificarlo. Desde la perspectiva jurídica, no puede ser otra cosa sino una fracción del derecho, es decir, una especie o subconjunto del género derecho. Según este planteamiento, es una parcela del orden jurídico de entre todas las normas que integran ese universo; un determinado conjunto de ellas integra el derecho electoral. Dicho posicionamiento es unánime; no obstante, el debate comienza al tratar de establecer cuáles normas jurídicas quedan incluidas y cuáles excluidas del derecho electoral; en este sentido, debe señalarse que el derecho electoral se integra por el conjunto específico de normas que se distinguen del universo jurídico en razón de la materia que regulan.

Como elementos inherentes a cualquier orden jurídico y perspectiva sobre el derecho electoral, debe hacerse referencia al lenguaje, finalidad y sistematicidad del mismo. Sobre el lenguaje se advierte que es el soporte del derecho, pues toda norma jurídica en forma necesaria se expresa en un lenguaje. En cuanto a la finalidad del derecho, el derecho no es un fin en sí mismo, sino un instrumento que sirve para la realización de fines específicos y su creación es la consecución de propósitos. Lo mismo que cualquier otra rama del derecho, el derecho electoral y cada una de sus normas son creaciones orientadas hacia determinados destinos, propósitos y finalidades. Sobre la sistematicidad, se considera al derecho en general como un sistema coherente de manera intrínseca, pero el carácter sistemático no es más que una construcción mental del sujeto que examina al conjunto de normas de determinados ordenamientos.

Debe señalarse que el objeto de la teoría del derecho electoral se enfoca a explicar de qué manera se relacionan entre sí los diversos sujetos e instituciones jurídicas que lo integran, de qué manera el derecho electoral se vincula con fenómenos externos a él, como la política, la sociología u otras disciplinas jurídicas, pues una teoría describe o explica un objeto o fenómeno mostrando los vínculos o relaciones de causalidad que existen entre sus elementos integrantes o externos.

En la construcción de una teoría del derecho electoral, son dos las disyuntivas frecuentes y torales que deben resolverse. La primera se presenta al elegir entre construir

una teoría prescriptiva o construir una teoría descriptiva. Esto es, construir una teoría que refleje lo que el derecho electoral "debe ser" conforme los intereses o valores propios de una persona, grupo o comunidad, o bien, construir una teoría con base en lo que el derecho electoral efectiva y realmente "es", con abstracción de lo que cada uno de nosotros hubiere preferido que fuera.

Una teoría de lo que el derecho electoral "debe ser" sería una teoría política o prescriptiva muy útil para los legisladores y la ciudadanía en general, pues al identificar lo que el derecho electoral a nuestro juicio "debería ser", se tendría de manera consecuente un parámetro para evaluar en qué medida el derecho electoral que "es" se ajusta o no a nuestro ideal. Por su parte, una teoría de lo que el derecho electoral "es", sería una teoría descriptiva útil para quienes están obligados a aplicar la ley, de acuerdo con lo que ésta "es" y con independencia de lo que les hubiera gustado que fuera. Corresponde al Poder Judicial declarar lo que las leyes ordenan con independencia de lo que al juez le hubiese gustado que ordenaran. Una teoría descriptiva sería el fundamento, no de una actitud política, sino de una actitud jurídica frente al derecho electoral.

Como segunda disyuntiva se presenta elegir si, previo al derecho positivo electoral, existen derechos políticos del ciudadano o una función estatal, o no existen ni puede existir derecho ni función pública pre-positivos, ya que sólo las leyes expedidas por el Estado pueden crearlos; por tanto, previo al derecho positivo electoral sólo existen intereses o valores políticos, como los de legitimidad y gobernabilidad, citando a los que más influyen en el diseño de las leyes electorales.

En esta segunda disyuntiva se inscriben también los vínculos e influencias que existen o deberían existir entre el derecho positivo electoral y su objeto de regulación, pudiendo ser éste: los derechos humanos de participación política, la función pública de integrar el gobierno, la función pública de integrar autoridades representativas, la política, o de manera más precisa, los valores e intereses políticos presentes en la comunidad, como podrían ser la legitimidad y la gobernabilidad, o los intereses de control político o acceso al poder.

No es sencillo ponderar cuál de las disyuntivas es más idónea en la construcción de una teoría del derecho electoral, si partir de lo que "debe ser" o de lo que "es". Desde cierta óptica, adoptar una u otra provocaría utilidad ya sea para quien está encargado de elaborar la norma y cumplirla, o para quien debe aplicarla. Adoptar una disyuntiva y excluir la otra podría fraccionar el enfoque adecuado del derecho electoral. Como propuesta complementaria, podría partirse de la teoría descriptiva respetando la esencia de lo que "es", para luego enriquecerlo con lo que "debe ser".

Como parte de un procedimiento administrativo sancionador electoral, instaurado para sustanciar la queja presentada por el Partido Revolucionario Institucional (PRI) en contra de actos de propaganda electoral realizados por la presidencia de la República, violatorios de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado C, que dispone suspender la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes federales o estatales, durante el tiempo comprendido por las campañas federales y locales, el Consejo General del Instituto Federal Electoral (IFE) resolvió que no tiene facultades para sancionar al presidente Felipe Calderón Hinojosa, pues en términos del artículo 108 constitucional, el presidente sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Inconforme con la determinación del Consejo General, el PRI la impugnó ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). En el medio de impugnación también se cuestiona la decisión del IFE de no emplazar al presidente Calderón durante el procedimiento para sustanciar la queja y responder si había realizado o no propaganda electoral. En el procedimiento administrativo sancionador, pese a que el presidente era señalado como responsable de la difusión de los anuncios prohibidos, el IFE sólo citó a comparecer a la Dirección General de Radio y Televisión y Cinematografía de la Secretaría de Gobernación.

Mediante resolución pronunciada por la Sala Superior del TEPJF se ordenó al IFE reponer el procedimiento a través del cual resolvió absolver al presidente Calderón; en la reposición deberá citarse al Ejecutivo. El Tribunal aclaró que su fallo no significaba que el titular del Ejecutivo fuera culpable, significa que todo servidor público, incluido el presidente, es responsable de sus actos de gobierno. Todos los actos de autoridad deben estar sometidos al estado de derecho. En ese orden de ideas, el emplazamiento a Calderón no significa que el presidente acuda de manera personal ante el IFE, en todo caso, deberá informar y responder si fue o no responsable de la difusión de los spots sobre obras de gobierno. El IFE debe correrle traslado de esta denuncia para que responda como titular.

1. ¿A qué disciplina jurídica le corresponde determinar los derechos subjetivos de los interesados?
2. ¿Toca al derecho electoral establecer cuál medio de impugnación deben emplear los ofendidos?

3. ¿Es parte del derecho electoral lo relativo al procedimiento administrativo sancionador?
 4. ¿En materia electoral, el derecho sustantivo y el derecho adjetivo aplicables pertenecen a la misma disciplina?
 5. ¿Puede sostenerse la autonomía del derecho electoral y del derecho procesal electoral?
-

UNIDAD 2

DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

OBJETIVO

Plantear la actual dimensión de los derechos político-electorales del ciudadano y la elegibilidad de los candidatos a un cargo de elección popular. Asimismo, describir con base en criterios jurisdiccionales el padrón electoral, la lista nominal de electores y la credencial para votar.

2.1. APROXIMACIÓN PRELIMINAR AL CONCEPTO DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO

Concepto que comprende el derecho de votar y ser votado, referirse a los derechos político-electorales del ciudadano es contemplar aquel conjunto de condiciones que le posibilitan participar en la vida política. De este modo el ejercicio de los derechos políticos habilita al ciudadano para tomar parte en la estructuración política de la sociedad de la cual es miembro.

Derechos fundamentales en un doble sentido: primero como derechos subjetivos de carácter básico que constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones; y segundo, como derechos subjetivos consagrados en las normas fundamentales del ordenamiento jurídico; puede conceptuarse a los derechos político-electorales como "las condiciones jurídico-políticas esenciales que posibilitan la realización material de todos los derechos públicos subjetivos, mediante formas de participación de los ciudadanos, bien individual o de manera colectiva, en los procesos de formación de la voluntad estatal". (Tribunal Electoral del Estado de México, 1996: 225)

Analizando el concepto, los derechos político-electorales pueden ser entendidos como subcategoría de los derechos de función, aquellos que interpretados en sentido amplio y en contraposición a los derechos civiles, constituyen condiciones jurídico-políticas esenciales para la realización material de todos los derechos públicos subjetivos. Las prerrogativas políticas implican los derechos funcionales de los cuales se benefician los individuos por el simple hecho de ser miembros de una determinada colectividad. Los derechos políticos posibilitan al ciudadano participar en asuntos públicos, es decir, ejercer una función.

Descrito el concepto, corresponde destacar que las reglas interpretativas, las cuales rigen la determinación del sentido y alcance jurídico de la norma donde se previenen estos derechos subjetivos, no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, por el contrario, debe ampliarse su dimensión. De tal suerte, es menester señalar que los derechos político-electorales no se circunscriben a lo previsto en el artículo 35 de la Constitución General. Lo anterior tampoco significa, en forma alguna, que los derechos fundamentales de carácter político sean absolutos o ilimitados.

Con el fin de agotar la introducción al tema, conviene revisar la clasificación de los derechos políticos con significado electoral. De este modo, deben mencionarse:

- a) Derechos de participación: aquellos que se ejercen frente al Estado, bien como ciudadano individual y de manera subjetiva o bien como miembro de una entidad plural y colectiva de ciudadanos.
 - De carácter individual, referidos a los derechos electorales, activos y pasivos, así como los llamados derechos funcionales, derecho de acceso a los cargos públicos.
 - De carácter colectivo, dirigidos al derecho de organización y al de asociación política, de forma específica en partidos.
- b) Derechos de autonomía: aquellos que se ejercen de manera colectiva con respecto al Estado, en aras de la satisfacción de intereses plurales-objetivos. A diferencia de los derechos de participación de carácter colectivo, los de autonomía recogen la formación de agrupaciones políticas, quienes se expresan con libertad en su actuación. Encaminados a la autonomía de los partidos, se distinguen porque su ejercicio es estrictamente colectivo, pues los individuos que los integran no pueden manifestar su expresión sin el resto, o una parte, de esa comunidad política.

Evidente resulta el sello electoral de los derechos políticos clasificados, pues los derechos electorales constituyen la capacidad objetiva de todos los ciudadanos, sin otras limitaciones que las determinadas de manera expresa por la ley, para concurrir a la formación de los órganos políticos de decisión colectiva. En efecto, la naturaleza electoral de esas prerrogativas se manifiesta en la función que corresponde a los derechos públicos subjetivos indicados.

Aterrizando con precisión el contenido de los derechos político-electorales, es oportuno recurrir a una tarea enunciativa, de tal suerte, corresponde mencionar de modo puntual cada uno de esos derechos.

- En lo individual: votar, ser votado, afiliarse a partidos políticos, estar inscrito en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, contar con la credencial para votar, participar como observador electoral, integrar mesas directivas de casilla.
- En lo colectivo: constituir partidos políticos, postular candidatos a cargos de elección, disfrutar de las prerrogativas de financiamiento público y acceso a los medios de comunicación propiedad del Estado, formar coaliciones. En otras palabras, aquellos que deriven del carácter de militante de un instituto político.

De manera aparente, la enunciación realizada se aparta de la mención tradicional de los derechos político-electorales, pues lo común es considerar en forma exclusiva los derechos de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Sin embargo, interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos consagrados de manera constitucional, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas que los consagran. Así las cosas, cabe hacer una interpretación con criterio extensivo toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales, los cuales deben ser ampliados y no restringidos.

De acuerdo con el artículo 35 de la Constitución General de la República, son prerrogativas del ciudadano:

- I. Votar en las elecciones populares;
- II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;
- III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;
- IV. Tomar las armas en el ejército o Guardia Nacional para la defensa de la República y de sus instituciones, en los términos que prescriben las leyes, y
- V. Ejercer en toda clase de negocios el derecho de petición.

Expresados con cierto rigor, se ha considerado como la esencia de los derechos político-electorales a la prerrogativa de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Tanto la mayoría de las opiniones doctrinales, como el punto de vista de los órganos y autoridades electorales, coinciden en afirmar que dichas prerrogativas constituyen la columna vertebral de los derechos públicos subjetivos. En cierto modo se ha destacado que el derecho de petición, consagrado de forma genérica en el artículo 8° de la Constitución, adquiere matiz especial cuando se le vincula a la materia política en la fracción V del artículo 35. A pesar de ello, no alcanza el carácter esencial de las otras prerrogativas.

Sin desconocer que el derecho a votar, ser votado y asociarse con fines políticos, representan la sustancia de los derechos político-electorales, ignorar otros, aun cuando de menor rango, equivaldría a dejar incompleta la referencia al contenido de esta clase de privilegios ciudadanos. Pudiera parecer en principio que la incorporación al Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores constituye un mero trámite para estar en posibilidad de sufragar; sin embargo, cuando se analizan los requisitos de elegibilidad exigidos para contender por un cargo de elección, la importancia sustantiva de esa condición se revela. El tema adquiere una trascendencia particular, de ahí que proceda el juicio para la protección de los derechos político-electorales contra esa clase de omisión.

Como puede apreciarse, los derechos político-electorales del ciudadano van más allá de lo previsto en el artículo 35 de la Constitución, pues resulta evidente que los mismos no consisten sólo en la prerrogativa de votar, ser votado y asociarse con fines políticos. Si bien es cierto que dichas prerrogativas constituyen la esencia de los derechos públicos subjetivos, no puede pasarse por alto la importancia fundamental de otros derechos de naturaleza similar.

2.2. SUFRAGIO ACTIVO, SUFRAGIO PASIVO Y EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO PRERROGATIVAS CONSTITUCIONALES

Preferida en últimas fechas por la doctrina y los textos constitucionales, la locución "derechos fundamentales" se utiliza para designar a los derechos de las personas frente al Estado. Protegidos en la norma constitucional, el derecho a votar y ser votado, así como el derecho de asociación, encuadran en esa categoría. Los derechos político-electorales del ciudadano son derechos fundamentales tutelados constitucionalmente.

Prevista en la Constitución Política y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), la protección jurídica que se alude encuentra su fundamento en diversos preceptos. Según lo disponen los artículos 35, 39, 41 (párrafos primero y segundo), 115 (fracción I) y 116 (fracción I) de la Constitución, ubicados en el contexto de la soberanía nacional ejercida a través de los Poderes de la Unión y el sistema representativo, el pueblo tiene como potestad gobernarse a sí mismo. En consecuencia, es pilar fundamental de la democracia el derecho a votar y ser votado, considerados como una misma institución, pues no deben verse como derechos aislados distintos el uno del otro, ya que una vez celebradas las elecciones, convergen en el candidato electo los aspectos activo y pasivo. (Sala Superior, jurisprudencia No. 95)

Reglamentario de las normas constitucionales relativas a los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos, el COFIPE refuerza la protección jurídica a las prerrogativas enunciadas. En el artículo 4° del Código se insiste en proteger el derecho

a votar. El precepto prohíbe todo tipo de actos que generen presión o coacción sobre los electores.

Utilizados como sinónimos, los vocablos "voto" y "sufragio" suelen referirse a una expresión de voluntad que manifiesta respaldo hacia determinada opción, fórmula o solución política; también expresan el deseo de que determinados candidatos ocupen ciertos puestos de representación. A través del sufragio los ciudadanos ejercen el derecho reconocido en la norma constitucional de participar en la determinación de la orientación política general mediante la designación de sus representantes o mediante la votación de aquellas propuestas que les sean sometidas. [Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL), *Diccionario Capel*, 2003: 1206]

Como derecho, el sufragio aparece conectado a la concepción de la soberanía popular que reconoce al pueblo la facultad de alterar o modificar la forma de su gobierno. Por otra parte, admitir que el sufragio es un deber jurídico estricto implica referirse a una obligación impuesta al individuo en aras del funcionamiento armónico de la vida política del Estado. Además de un derecho personal, el sufragio es de carácter funcional, pues a través del mismo se procede a determinar la orientación de la política general, ya sea mediante la designación de los órganos representativos o la votación de las propuestas que sean sometidas a la consideración del cuerpo electoral.

Según lo previene el artículo 4, párrafo segundo, del COFIPE, el voto es universal, libre, secreto, directo, personal e intransferible. El sufragio ha de ajustarse a pautas determinadas para que las elecciones puedan calificarse como democráticas. Es universal cuando no se restringe ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario). El sufragio universal significa que el cuerpo electoral está compuesto por todos los ciudadanos que cumplen determinadas condiciones (nacionalidad, edad, goce de derechos civiles y políticos e inscripción en el censo). Resulta inadmisibles o incompatible con la universalidad cualquier otra condición distinta a las de carácter técnico prevista en la ley.

Como principal componente de las libertades políticas, el sufragio no debe estar sujeto a presión, intimidación o coacción alguna. Consustancial al sufragio universal, todos los votos deben tener el mismo valor. La igualdad del sufragio se viola si se emplean fórmulas que atribuyan dos o más votos a determinados electores o permitan influir de distinta manera en el resultado electoral. Es secreto el voto cuando su emisión se efectúa de tal modo que no es posible conocer, respecto de cada votante, en qué sentido ha manifestado su voluntad. El principio del voto secreto se opone a la emisión pública o abierta, así como al voto dictado. Para lograr el secreto del voto se orientan una serie de regulaciones técnicas como las urnas selladas y el uso de la cabina electoral.

Cuando el propio elector lo deposita en la urna, el voto es personal. Es compatible con el voto personal la posibilidad contemplada en la ley de que el elector que no sepa

leer o que, por disfunción física, esté impedido para elegir la boleta o depositarla en la urna, pueda servirse para estas operaciones de una persona de su confianza. Por ser intransferible no se prevé el voto por delegación, no está prevista la posibilidad legal de conceder autorización a otro para que vote en nombre del que delega. Es directo aquel voto que el elector pronuncia por la persona que ha de representarle en la cámara legislativa o en el Poder Ejecutivo.

Dispuesto en el artículo 3 I 3 del COFIPE, los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en forma exclusiva para la elección presidencial. El voto en el extranjero es el ejercicio del sufragio fuera de las fronteras nacionales. En nuestro país se encuentra regulado en el libro sexto del COFIPE y se exige al interesado estar inscrito en el listado nominal de electores residentes en el extranjero. México adoptó la modalidad del voto por correo o voto postal.

De finalidades inherentes, el derecho a votar no debe separarse del derecho a ser votado, este último considerado como la aptitud o capacidad de ser elegido para ocupar cargos de representación popular. A propósito de esta prerrogativa debe señalarse que implica de manera necesaria la idoneidad exigida para aspirar al cargo público; en caso contrario, el aspirante sería declarado inelegible.

Sin quedar reducido a la mera postulación y posibilidad de contienda en condiciones de equidad con el resto de los participantes, el derecho a ser votado también conlleva el registro correcto en la lista de candidatos cuya elección será a través del principio de mayoría relativa o de representación proporcional. Ubicar a un candidato en una posición incorrecta de la lista transgrede su derecho político-electoral de ser votado, pues restringe en forma notable sus posibilidades de acceder al cargo para el que está postulado. Debe tomarse en cuenta que la asignación de curules de representación proporcional se realiza con base en el orden de prelación que tuviesen los candidatos en la lista registrada por cada partido.

Elemento constitutivo de las candidaturas es el registro que de ellas realiza la autoridad electoral competente. Ante la negativa indebida de ese registro, el aspirante ve afectado su derecho fundamental de ser votado, razón suficiente para interponer un medio de defensa como el juicio para la protección de los derechos político-electoral del ciudadano.

Dirigidos a tutelar la asociación política, los artículos 9°, 35, fracción III, y 41, fracción I, de la propia Constitución, garantizan el derecho a los ciudadanos mexicanos de formar organizaciones con el fin de promover la participación en la vida democrática, contribuir a la integración de la representación nacional y hacer posible el acceso al ejercicio del poder público; en otras palabras, se protege la prerrogativa de agruparse y pertenecer a partidos políticos.

Apreciado como un derecho fundamental previsto en la fracción III del artículo 35 constitucional, el derecho de asociación en materia política constituye una condición

sine qua non de todo Estado democrático. Sin la existencia de este derecho o la falta de garantías que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal quedaría socavado. El derecho de asociación en materia política está en la base de la formación de los partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales. (Sala Superior, jurisprudencia No. 92)

En ejercicio del derecho de asociación en materia política, los ciudadanos pueden formar partidos políticos y agrupaciones políticas nacionales cumpliendo con los requisitos establecidos en la ley. La libertad de asociación con fines políticos prevista en el artículo 9° constitucional, se encuentra sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo dispuesto en el artículo 33 de la Constitución federal.

Concebido como un derecho constitucional de naturaleza autónomo e independiente, el derecho de asociación política difiere del derecho de asociación político-electoral consagrado en la fracción III del artículo 41. Mientras en el primer caso estamos en presencia de una libertad general de asociación pacífica con fines políticos, en el segundo se trata de una libertad específica para formar parte e integrarse a un partido político o agrupación política nacional, a través de la cual se pretende el establecimiento de mejores condiciones jurídicas y materiales para garantizar el ejercicio real y pleno de los derechos políticos. Esta subespecie del derecho de asociación política encuentra su límite lógico y natural en el momento que queda satisfecho ese propósito, lo que se consigue mediante la afiliación y militancia en un partido o agrupación política. (Sala Superior, jurisprudencia No. 93)

Con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, el derecho de afiliación político-electoral es un derecho fundamental que se refiere de manera expresa a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas nacionales. Si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación. El derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes; en particular, confiere la facultad para afiliarse o no a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse. La libertad de afiliación no es un derecho absoluto pues su ejercicio está sujeto a una condicionante; sólo los ciudadanos

mexicanos podrán afiliarse libre y de manera individual a un partido político, además de satisfacer las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral. (Sala Superior, jurisprudencia No. 91)

En su vertiente política-electoral, el derecho de asociación se encuentra acotado en función de la naturaleza y fines que la propia ley fundamental confiere a los distintos partidos y agrupaciones políticas. Cuando el ciudadano se afilia a un partido o agrupación política conforme a determinados valores y principios, lo hace sobre la base de la elección que realiza según sus aspiraciones y la concepción que tenga de la forma en que deba alcanzarlas. Su identidad con el partido o agrupación seleccionada es componente esencial que sirve para distinguirla respecto de otras, lo cual, a su vez, imprime cohesión y compromiso entre sus miembros. Así, la ideología es uno de los factores que identifican a cada organización. El ejercicio del derecho de asociación político-electoral se satisface cuando el ciudadano se adhiere a una sola organización política.

De conformidad con una interpretación sistemática y funcional, el derecho de asociación política debe ejercerse en un plano de igualdad jurídica que propicie la funcionalidad del sistema en el que se ejerce. De tal manera, los ciudadanos no pueden asociarse, a la vez, a dos o más organizaciones o asociaciones políticas. Admitir la afiliación simultánea a dos o más entes políticos significaría tanto como aceptar la posibilidad de que un grupo de ciudadanos concentrara prerrogativas políticas como el financiamiento público. De pertenecer a diversos partidos o agrupaciones políticas, los ciudadanos no podrían llevar a cabo, en forma real, las tareas que en cada una debieran desempeñar.

Sin estar previsto de manera explícita como principio en la Constitución, el derecho de participación en los asuntos políticos es el derecho político por excelencia, los demás derechos de tal naturaleza pueden considerarse modalidades de este derecho general. Se trata de un derecho que permite al ciudadano participar en la vida política del Estado en la forma y términos que señale la ley. La existencia del derecho de participación en asuntos políticos implica el deber correlativo del Estado de establecer y perfeccionar de manera constante los mecanismos y procedimientos de dicha participación. Éstos incluyen no sólo la elección de gobernantes y representantes, sino también los mecanismos de democracia directa y otras formas de consulta ciudadana. Puede decirse que traen consigo una especial responsabilidad por el desarrollo y protección de otros derechos ligados al ejercicio de los derechos políticos, como la libertad de expresión o el derecho de petición. (Fix Fierro, 2006: 34)

Mientras que en instrumentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos el derecho de participación política se encuentra establecido de forma directa, así como en algunas Constituciones locales, artículo 10 de la Constitución de Guanajuato, en la Constitución General se infiere de manera implícita del artículo 35, precepto que establece una serie de prerrogativas políticas del ciudadano. Junto con otras

disposiciones constitucionales, este derecho general puede considerarse implícitamente previsto en nuestra norma fundamental.

Existen varios derechos fundamentales que tienen vinculación estrecha con los derechos políticos propiamente dichos; pueden mencionarse en este sentido la libertad de expresión, la libertad de reunión, el derecho a la información y, por supuesto, el derecho de petición. Dicho de manera contundente, el contexto de la protección jurídica a los derechos político-electorales no se circunscribe a la enunciación constitucional y legal de los mismos, comprende cualquier extensión que de ellos realice una interpretación y correlativa aplicación no restrictiva, tal como se ha sostenido en el planteamiento de organismos jurisdiccionales electorales.

2.3. ELEGIBILIDAD Y LAS CONDICIONES DE IDONEIDAD PARA ACCEDER A UN CARGO DE ELECCIÓN POPULAR

Para tener derecho a contender en un proceso electoral, todo ciudadano debe cumplir los requisitos previstos en la legislación. De manera normal, los requerimientos para ser elegible son mayores que para el ejercicio del voto, pues se trata de asegurar la idoneidad en el desempeño del cargo, así como impedir la incompatibilidad entre diversas funciones y la ventaja indebida en la campaña electoral por el ejercicio de cargos públicos.

Ser elegible implica satisfacer cada uno de los requisitos previstos en la legislación para aspirar a un cargo de elección popular, y al mismo tiempo, no estar colocado en situación alguna que impida o inhabilite ocupar el cargo. La elegibilidad constituye una serie de elementos electorales básicos que en forma necesaria debe cumplir el candidato. Algunos requisitos son de carácter positivo, mientras que otros están formulados en sentido negativo.

Por lo que respecta a los requisitos de carácter positivo, en términos generales, mediante la exhibición de los documentos correspondientes, deben acreditarse por los propios candidatos y partidos políticos o coaliciones postulantes. Por su parte, los de carácter negativo en principio debe presumirse que se satisfacen, pues no resulta apegado a la lógica jurídica que deban probarse hechos negativos; en consecuencia, corresponde aportar los medios de convicción a quien afirma que no se cumplen.

Si se revisan con detenimiento los requisitos constitucionales de elegibilidad, atendiendo el cargo que se pretende ocupar y dado el grado de responsabilidad, se aprecia entre ellos cierta distinción. Pueden ampliarse o reducirse condiciones como la edad, residencia, no ejercicio de funciones públicas o reconocida probidad. Desde el ámbito constitucional se exige que los aspirantes cumplan los supuestos de las capacidades, compatibilidades y habilidades exigidas para el cargo de representación.

Dentro del grupo de las capacidades se requieren condiciones como la nacionalidad mexicana por nacimiento, residencia efectiva en territorio nacional o entidad federativa

y mínimo de edad. En el caso de las compatibilidades, se estima no pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto, no estar en ejercicio de ciertos cargos públicos, ni en servicio activo en el Ejército. Con respecto a las habilidades, estar en pleno ejercicio de sus derechos políticos y, en algunos supuestos, gozar de probidad y honradez.

Referida a cuestiones inherentes a la persona de los candidatos, la elegibilidad puede verificarse en diferentes momentos, no basta calificarla en el registro de la candidatura, puede revisarse incluso antes de la declaración de validez y otorgamiento de la constancia de mayoría, o bien, durante la asignación de escaños de representación proporcional. Acreditar la elegibilidad también conlleva reunir las cualidades personales que se estimaron pertinentes en cada caso, significa que las condiciones individuales del aspirante corresponden a las exigidas por el legislador, sólo de esa forma podrá postularse un candidato para ocupar un cargo de elección.

Haber satisfecho los requisitos de elegibilidad para el registro de la candidatura no es suficiente para acceder al cargo de elección popular. Es posible que un candidato triunfador deje de reunir las condiciones de elegibilidad durante la campaña electoral y hasta antes de la toma de posesión. Puede incurrir en alguna circunstancia de inelegibilidad; por ejemplo, ser condenado por delito intencional que merezca pena corporal o adquirir de manera voluntaria una nacionalidad distinta de la mexicana; por tal motivo, es entendible que la elegibilidad pueda impugnarse en diferentes momentos. Al referirse a cuestiones inherentes a la persona de los aspirantes, es probable dejar de reunir los requisitos satisfechos en principio.

El hecho de que la elegibilidad pueda cuestionarse en diversos momentos, no significa que pueda satisfacerse en momentos distintos. Cuando la elegibilidad de un candidato se impugna durante la etapa de resultados y declaración de validez de la elección, no se está discutiendo la firmeza del registro, se trata de un nuevo análisis aceptado en la ley que puede concluir con la declaración de inelegible, sin ampliar por esa causa la posibilidad de acreditarla en forma posterior. La elegibilidad debe acreditarse desde el registro de la candidatura, es inadmisibles que con posterioridad a la jornada electoral pretendan los interesados subsanar una condición que no les fue propia.

Además de los requisitos de elegibilidad previstos de manera concreta en los artículos 55, 58 y 82 de la Constitución General, en el COFIPE se establecen los requisitos legales que deben cumplir los aspirantes a diputado federal o senador. El artículo 7 del citado ordenamiento señala los siguientes:

- a) Estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar;
- b) No ser magistrado electoral o secretario del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;

- c) No ser secretario ejecutivo o director ejecutivo del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- d) No ser consejero presidente o consejero electoral de los consejos General, locales o distritales del Instituto, salvo que se separe del cargo dos años antes de la fecha de inicio del proceso electoral de que se trate;
- e) No pertenecer al personal profesional del Instituto Federal Electoral; y
- f) No ser presidente municipal o titular de algún órgano político-administrativo en el caso del Distrito Federal, ni ejercer bajo circunstancia alguna las mismas funciones, salvo que se separe del cargo tres meses antes de la fecha de la elección.

De acuerdo con el artículo 8 del COFIPE, a ninguna persona podrá registrarse como candidato a distintos cargos de elección popular en el mismo proceso electoral, tampoco podrá ser candidato para un cargo federal de elección popular y al mismo tiempo para otro de los estados, los municipios o del Distrito Federal. En este supuesto, si el registro para el cargo de elección federal ya estuviere hecho, se procederá a su cancelación automática.

Previsto en el artículo 224 del COFIPE, el partido político postulante deberá manifestar por escrito que los candidatos cuyo registro solicita fueron seleccionados de conformidad con las normas estatutarias del propio instituto político; de lo contrario, es impugnable dicho registro. En efecto, tal como lo sostiene el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuando la autoridad electoral administrativa registra una candidatura es necesario que se satisfagan todos los requisitos que fija la ley, uno de ellos, que los candidatos postulados por los partidos o coaliciones hayan sido electos de conformidad con los procedimientos que establecen sus propios estatutos, de no ocurrir así se constituye un vicio de la voluntad administrativa pudiendo el ciudadano afectado solicitar, mediante el juicio para la protección de los derechos político-electorales, la invalidación del acto electoral.

De efectos limitados, la declaración de inelegibilidad sólo afecta a quien no cumple los requisitos previstos en la legislación. Considerando que puede cuestionarse en diversos momentos, podrá formular la declaración de inelegible la autoridad electoral administrativa o la jurisdiccional, según se impugne en la etapa de preparación de la elección o en la de resultados y declaración de validez.

CASO PRÁCTICO

Concepción Arteaga Velázquez es postulada por el Partido Acción Nacional como candidata propietaria a la presidencia municipal de Metepec, Estado de México.

Para llevar a cabo el registro de la candidatura, el PAN exhibe la documentación pertinente, presentando copia de la credencial para votar con fotografía. Debido al cambio de domicilio, la interesada inicia un trámite de actualización de datos ante el Registro Federal de Electores, omitiendo presentarse a recoger su nueva credencial de elector.

1. ¿Causa baja de la lista nominal de electores no recoger de manera oportuna la credencial para votar?
2. Si el candidato a un cargo de elección popular no aparece inscrito en la lista nominal de electores, ¿es elegible para ocupar un cargo de representación?
3. ¿En caso de habersele expedido constancia de mayoría, ¿quién puede solicitar su revocación?
4. ¿A quién corresponde la facultad de revocar la constancia expedida a candidatos electos?

2.4. PADRÓN ELECTORAL Y LISTA NOMINAL DE ELECTORES

Entre el padrón electoral y la lista nominal de electores existe una íntima relación; en el primero constarán los nombres de los ciudadanos consignados en el Catálogo General de Electores que hayan solicitado su incorporación individual a dicho padrón. Las listas nominales de electores son las relaciones que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar.

Con antecedente en la Ley Federal Electoral de 1946 se creó el Consejo del Padrón Electoral como un organismo técnico dependiente de la Comisión Federal Electoral, facultado para establecer las bases y la organización del registro permanente de votantes y expedir credenciales de elector. En 1951 se cambió la denominación de Registro Electoral por la de Registro Nacional de Electores, institución de servicio público y de funciones permanentes, encargada de mantener al corriente el registro de los ciudadanos, de expedir las credenciales de elector y formar, publicar y proporcionar a los organismos electorales el padrón electoral. (Patiño, 2006: 86)

También contemplado en la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales de 1977, el Registro Nacional de Electores estaba a cargo de un comité técnico y de vigilancia que se integraba tanto con representantes de los partidos políticos, como de las dependencias y entidades del gobierno federal en funciones de estadística, informática y estudios del territorio nacional. El Código Federal Electoral de 1987 lo configuró como un organismo técnico, dependiente de la Comisión Federal Electoral, encargado de inscribir a los ciudadanos en el padrón electoral y mantenerlo actualizado y depurado.

Con la promulgación del COFIPE, desde 1990, el Instituto Federal Electoral (IFE) es responsable del padrón electoral y la lista nominal de electores. En términos del artículo 41 constitucional, fracción V, el IFE prestará por conducto de la dirección ejecutiva competente y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores (RFE). De carácter permanente y de interés público, el Registro Federal de Electores está compuesto por las secciones siguientes:

- a) Del Catálogo General de Electores; y
- b) Del Padrón Electoral.

Como herramienta para la consolidación democrática, los registros de electores suelen ser una lista de personas que constituye la base para hacer efectivo el derecho de los ciudadanos de votar y ser votados. En el marco de un régimen democrático, si el registro se efectúa de manera rigurosa asegura la integridad del sufragio; con adecuados criterios de flexibilidad procura que no haya exclusiones, punto sustancial para garantizar la estabilidad política de un país. (*Diccionario Capel*, 2003: 1086)

Según su tipo, los registros electorales se clasifican desde diferentes puntos de vista, pueden ser voluntarios o compulsivos. En el primer caso cada persona decide si quiere o no ser parte del mismo; en el segundo es una obligación impuesta por algún instrumento legal. De manera general, esta obligación está relacionada con el derecho y deber de votar. Otro punto de vista los clasifica en permanente y *ad hoc*. Si es permanente se trata de un registro continuo que debe mantenerse al día, adicionando y excluyendo inscritos de acuerdo con los eventos que sufran los individuos. En el caso del registro *ad hoc*, se hace para atender un evento electoral determinado y su validez caduca pasado el mismo; en nuestro país podría ser el supuesto del Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero (LNERE). Los registros también pueden ser centralizados o descentralizados; son centralizados cuando una estructura burocrática de tipo nacional es la responsable del registro; serán descentralizados si son llevados por una autoridad regional o local. (*Diccionario Capel*, 2003: 1093)

En la mayoría de los países el registro electoral es público y puede ser consultado por las organizaciones políticas y los ciudadanos. Esta publicidad es garantía de la pureza y transparencia de los procedimientos y permite plantear observaciones sobre los datos establecidos, tanto para correcciones de errores como para incorporar o excluir a ciudadanos. En el artículo 192 del COFIPE se dispone que en cada Junta Distrital, de manera permanente, el IFE pondrá a disposición de los ciudadanos los medios para consulta electrónica de su inscripción en el padrón electoral y las listas nominales. Los partidos políticos tendrán acceso a la base de datos del padrón electoral y las listas nominales en forma exclusiva para su revisión, sin poder utilizar dicha información para fines distintos.

De conformidad con el artículo 171 del COFIPE, el Registro Federal de Electores es de carácter permanente y de interés público. Los ciudadanos están obligados a inscribirse en el RFE e informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los 30 días siguientes a que ocurra. Como sección del RFE, en el Catálogo General de Electores se consigna la información básica de los varones y mujeres mexicanos mayores de 18 años. Esa información básica contendrá además datos relevantes en lo referente al voto activo y pasivo, como la entidad federativa, el municipio, la localidad, el distrito electoral uninominal y la sección correspondiente al domicilio. Con el fin de que no existan duplicaciones, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará que en el catálogo general cada elector aparezca registrado sólo una vez. La existencia de duplicidad en el registro de un ciudadano no justifica de manera necesaria la negativa de expedir la credencial para votar; la autoridad electoral administrativa debe requerir los documentos que estime pertinentes para determinar cuáles datos corresponden al ciudadano y proceder, en consecuencia, a la actualización correspondiente. (Sala Superior, jurisprudencia No. 43)

Con base en el catálogo general de electores se procederá a la formación del padrón electoral y, en su caso, a la expedición de las credenciales para votar. Para la incorporación al padrón electoral se requiere solicitud individual del ciudadano en que consten firma, huellas dactilares y fotografía. Apoyada en la solicitud, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la credencial para votar correspondiente. Una vez llevado a cabo el trámite, se procederá a formar las listas nominales de electores del padrón electoral con los nombres de aquellos a los que se haya entregado su credencial para votar.

Pieza clave para consolidar un régimen democrático, un padrón electoral bien elaborado y actualizado de manera constante es condición indispensable para garantizar que los procesos electorales tengan un sólido punto de partida. Si bien el proceso electoral no se agota con la formulación y actualización del padrón electoral, sí se inicia en forma operativa con él. Para que un padrón electoral sea confiable, con la mayor exactitud posible, debe registrar el universo ciudadano del país, pues el mismo sirve para medir tanto el grado de participación electoral como el abstencionismo. (Patiño, 2006: 89)

Indicado en el artículo 182 del COFIPE, con el propósito de actualizar el catálogo general de electores y el padrón electoral, el IFE realizará cada año una intensa campaña de exhortación para invitar a la ciudadanía a cumplir con la obligación de mantener actualizada su información. Durante el periodo de actualización, del 1° de octubre y hasta el 15 de enero siguiente, deberán proporcionar sus nuevos datos los ciudadanos que:

- No hubieren notificado su cambio de domicilio;
- Incorporados en el catálogo general de electores, no estén registrados en el padrón electoral;

- Hubieren extraviado su credencial para votar;
- Suspendidos en sus derechos políticos, hubieren sido rehabilitados.

Para mantener actualizados de manera permanente el catálogo general de electores y el padrón electoral, según lo previene el artículo 198 del COFIPE, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores recabará de los órganos de las administraciones públicas federal y estatal la información necesaria para registrar todo cambio que lo afecte. Entre otros, son supuestos para operar la baja del padrón electoral los siguientes:

- El ciudadano cuya solicitud de trámite registral en el padrón electoral hubiese sido cancelada por omisión en la obtención de su credencial para votar.
- Los ciudadanos que hubiesen avisado su cambio de domicilio mediante solicitud en que conste su firma y huellas dactilares. La baja operara sólo por lo que se refiere al domicilio anterior.
- Los ciudadanos que hayan sido suspendidos de sus derechos políticos por resolución judicial. Serán excluidos del padrón electoral y de la lista nominal de electores durante el periodo que dure la suspensión.
- Los ciudadanos que hayan fallecido, siempre y cuando quede acreditado con la documentación de las autoridades competentes.
- El ciudadano cuya carta de naturalización haya sido cancelada, mediante aviso que deberá dar la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Aquellas personas incluidas en el padrón electoral a quienes se ha expedido y entregado la credencial para votar, serán incorporadas en las listas nominales de electores. Relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, las listas nominales agrupan por distrito y sección a las personas incluidas. La sección electoral es la fracción territorial de los distritos electorales uninominales. Cada sección tendrá como mínimo 50 electores y como máximo 1500. El fraccionamiento en secciones electorales estará sujeto a la revisión de la división del territorio nacional en distritos electorales. En términos del artículo 53 constitucional, la demarcación territorial de los 300 distritos electorales uninominales será la que resulte de dividir la población total del país entre los distritos señalados.

Facultados para formular observaciones a las listas nominales señalando hechos y casos concretos, los partidos políticos tienen la oportunidad de verificar su certeza y confiabilidad. Las observaciones sobre ciudadanos inscritos o excluidos en forma indebida serán comunicadas a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el cual las examinará haciendo, en su caso, las modificaciones que conforme a derecho

tuvieren lugar. De lo anterior se informará a la Comisión Nacional de Vigilancia y al Consejo General del IFE a más tardar el 15 de mayo. El informe podrá impugnarse por los partidos políticos ante en el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Una vez concluidos los procedimientos relativos, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará e imprimirá las listas nominales definitivas, ordenadas alfabéticamente por distrito y sección electoral. Por lo menos 30 días antes de la jornada electoral serán entregadas a los consejos locales para su distribución a los consejos distritales y, a través de éstos, a las mesas directivas de casilla.

Mediante reforma legal del año 2005 se instrumentó en México el voto de los nacionales en el extranjero. Los ciudadanos que residan fuera del país podrán ejercer su derecho al voto de manera exclusiva en la elección presidencial. Para el ejercicio de este derecho deberán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por escrito, con firma autógrafa o, en su caso, huella digital, su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero (LNERE).

Según lo establece el artículo 317 del COFIPE, las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del RFE que contienen el nombre de las personas incorporadas al padrón electoral que cuentan con credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción a dichas listas. De carácter temporal, se utilizarán sólo para la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

A partir del 1 de octubre del año previo al de la elección presidencial y hasta el 15 de enero del año de la elección, la Dirección Ejecutiva del RFE pondrá a disposición de los interesados el formato de solicitud de inscripción; las solicitudes de inscripción en la LNERE se atenderán en el orden cronológico de su recepción. Una vez verificado el cumplimiento de los requisitos, la Dirección Ejecutiva del RFE procederá a la inscripción del solicitante en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, dándolo de baja, en forma temporal, de la lista nominal de electores correspondiente a la sección del domicilio asentado en su credencial para votar.

Concluido el proceso electoral, cesará la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero. La Dirección Ejecutiva del RFE procederá a reinscribir a los ciudadanos en la lista nominal de electores de la sección que les corresponda por su domicilio en México. Al igual que sucede con respecto a las listas nominales de los nacionales con residencia en el país, los partidos políticos tendrán derecho a verificar las listas nominales de electores residentes en el extranjero. Podrán formular observaciones a dichas listas, señalando hechos y casos concretos e individualizados. De las observaciones se harán las modificaciones que tuvieren lugar y se informará al Consejo General del IFE y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el 15 de mayo del año de la elección.

Aspecto operativo de particular significado, el trámite de inscripción en el LNERE determina en buena medida el éxito en la instrumentación del voto en el extranjero. Considerado elevado el porcentaje de solicitudes que en el 2006 no logró su inscripción en el listado nominal de electores residentes en el extranjero, se trata ahora de facilitar el trámite y corregir aquellas situaciones que lo obstruyen. Para incorporarse en el LNERE es requisito previo estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial para votar. Un importante número de ciudadanos en el extranjero carecen de la credencial de elector; ante tal panorama, debe instrumentarse una serie de medidas que tengan como propósito facilitar dicho trámite.

2.5. LA CREDENCIAL PARA VOTAR COMO REQUISITO DE ELEGIBILIDAD

Requisito para ejercer el sufragio activo y pasivo, la credencial para votar se ha convertido en instrumento vital en la celebración de comicios transparentes y confiables. Desde su origen se precisaron los elementos de control que debe contener. Después de debatir sobre el uso o no de la fotografía en la credencial correspondiente, se resolvió que para la elección de 1991 no resultaba factible. Más tarde y en respuesta a los planteamientos formulados por distintos partidos políticos, en las elecciones de 1994 se incorpora a la credencial para votar la fotografía del titular. (Patiño, 2006: 93)

Previsto en el COFIPE, artículo 264, para sufragar el día de la jornada electoral los ciudadanos deberán mostrar su credencial para votar. Según lo establece el artículo 75, párrafo 1, inciso g, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), permitir sufragar a ciudadanos sin credencial para votar o cuyo nombre no aparezca en la lista nominal de electores, puede dar lugar a la nulidad de la votación recibida en casilla, siempre que el hecho sea determinante para el resultado de la votación.

Si bien es cierto que el COFIPE no establece un plazo preciso para que las autoridades electores elaboren y entreguen la credencial de elector, esto no significa que estén en aptitud legal de entregarla hasta que lo consideren conveniente o adecuado. Interesado en el cumplimiento inmediato de las normas jurídicas que expide, el legislador determina que no pueden exceder del tiempo razonable para tales efectos. Si la autoridad excede de ese tiempo razonable, incurre en infracción a la ley. Según lo establece el artículo 80 de la LGSMIME, procede el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, si habiendo cumplido con los requisitos y trámites correspondientes no obtiene de manera oportuna el documento que exige la ley para ejercer el voto. (Sala Superior, jurisprudencia No. 86)

Como requisito de elegibilidad para que un ciudadano sea registrado de modo formal como candidato a un cargo de elección popular federal, estatal o municipal,

debe contar con la credencial para votar y estar inscrito en la lista nominal de electores. Por disposición legal este requisito está asociado con el derecho político-electoral de ser votado; su incumplimiento supone la imposibilidad jurídica para que sea electo de manera válida. Para cumplir con esa exigencia legal, no basta que un ciudadano presente su credencial para votar correspondiente a un domicilio anterior, ésta debe estar vigente y corresponder al registro que de la misma se generó en el padrón electoral con el domicilio actual. No puede cumplirse un requisito electoral con un documento no válido para esos efectos. (Sala Superior, jurisprudencia No. 82)

Por sí misma la existencia de la credencial para votar no acredita la inclusión del ciudadano en el padrón electoral y, en consecuencia, en la lista nominal de electores. Una persona que cause baja del padrón electoral puede conservar su credencial para votar aun si el registro correspondiente se encuentra cancelado. Esta situación se presenta de manera común en aquellos casos en que se notifica un cambio de domicilio.

Cuando se actualizan datos ante el Registro Federal de Electores se produce un movimiento de baja en el padrón electoral; si se comunica un cambio de domicilio, se causa baja del registro anterior y se da de alta el correspondiente a la nueva dirección, sin que sea necesario requerirle al ciudadano la entrega de la credencial de elector. Es hasta el momento en que debe presentarse a recoger la nueva credencial cuando deberá canjearla por la anterior. Si el ciudadano no concluye con el referido trámite de cambio de domicilio, se le da de baja en el padrón por pérdida de vigencia y se destruye la credencial de elector de nueva expedición. En consecuencia, aunque conserve la credencial anterior, ésta pertenece a un registro cancelado en forma previa; por tanto, el ciudadano no aparecerá en la lista nominal de electores. (Sala Superior, jurisprudencia No. 81)

Sin que el requisito resulte irrazonable o desproporcionado ni, en forma alguna, haga nugatorio el derecho a ser votado, si un ciudadano no cuenta con su credencial para votar vigente y su respectiva inclusión en la lista nominal de electores correspondiente a la sección electoral de su domicilio, no podrá ejercer su derecho de votar y ser votado.

Dispuesto por el artículo 7 del COFIPE, para ser diputado o senador se requiere estar inscrito en el Registro Federal de Electores y contar con la credencial de elector. Con vigencia por un periodo de 10 años, contados a partir del año de su emisión, la credencial para votar debe contener los siguientes datos del elector: entidad federativa, municipio y localidad que correspondan al domicilio; sección electoral en donde deberá votar; nombre completo, apellidos paterno y materno; domicilio, sexo, edad y año de registro; firma, huella digital y fotografía; clave de registro y Clave Única del Registro de Población.

Es obligación del ciudadano acudir de manera personal a recoger su credencial de elector; las credenciales para votar que se expidan conforme a los procedimientos y plazos previstos en la ley, estarán a disposición de los interesados en las oficinas y módulos que

determine el IFE hasta el 31 de marzo del año de la elección. Las solicitudes realizadas por los ciudadanos que no cumplan con la obligación de acudir al módulo del Instituto a más tardar el último día de marzo del segundo año posterior a aquel en que se hayan presentado, serán canceladas. Los formatos de las credenciales de elector cuya solicitud ha sido cancelada, serán destruidos ante las comisiones de vigilancia.

CASO PRÁCTICO

Ulises Sánchez Goyenechea fue postulado por el Partido Acción Nacional como candidato propietario para la presidencia municipal de Zamora, Michoacán. Siendo declarado ganador de la elección, el Partido de la Revolución Democrática interpone juicio de inconformidad impugnando su elegibilidad por no cumplir con todos los requisitos constitucionales y legales exigidos. Al resolver el medio de impugnación, el Tribunal Electoral del Estado de Michoacán declara inelegible al ciudadano Ulises Sánchez Goyenechea, ordenando que ocupe la presidencia municipal el candidato suplente, Gerardo Aguilar Méndez. Después de dos meses de desempeñarse como presidente municipal de Zamora, Michoacán, el ciudadano Gerardo Aguilar Méndez solicita licencia para separarse de manera definitiva del cargo. El Congreso del Estado, en uso de las facultades que le otorga la Constitución local, designa como presidente municipal interino al ciudadano Ulises Sánchez Goyenechea, quien protesta el desempeño de ese cargo de representación popular.

1. Tratándose de una designación del Congreso local, ¿persiste la inelegibilidad del ciudadano designado?
2. Si el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se pronuncia sobre el caso, ¿debe declarar elegible al ciudadano por tratarse de un acto de naturaleza distinta a la elección?
3. ¿Puede la elegibilidad agotarse en momentos distintos durante o fuera del proceso electoral?

**SISTEMAS ELECTORALES,
CONFORMACIÓN Y CONDICIONES BÁSICAS**

OBJETIVO

Exponer el concepto y la clasificación de los sistemas electorales, así como la relación entre sistemas electorales, sistemas de partidos y mayorías parlamentarias. De igual manera, analizar la ruptura en la equidad de los sistemas electorales y la tendencia de legislar a favor de los llamados partidos grandes.

3.1. DEFINICIÓN, FUNCIONES E INCIDENCIAS
DE LOS SISTEMAS ELECTORALES

Como sucede con la reforma política, en distintas ocasiones se han sugerido cambios en la integración del Congreso de la Unión. Según se justifica, pretenden dotarlo de mayor eficacia considerando la nueva relación con el Poder Ejecutivo. Diferentes fuerzas políticas han propuesto reducir el número de legisladores, por un lado, retirar la representación proporcional o disminuirla a la mitad, por otro, o hacerle ajustes que conserven la misma proporción y la fórmula de asignación para los legisladores plurinominales.

En la evaluación de los regímenes políticos es normal considerar el grado de aproximación o distanciamiento con respecto al ideal democrático; este último sirve de parámetro en el juicio sobre el funcionamiento y dinámica de las instituciones y prácticas políticas reales. La relación entre el ideal político y la realidad es en extremo compleja debido a que las instituciones y procedimientos en los que la democracia se concreta responden a procesos históricos y políticos específicos, así como a la elección y concreción de opciones diversas. Un ejemplo que ilustra bien las anteriores aseveraciones es el de los sistemas electorales. En efecto, éstos pretenden resolver la necesidad de traducir en representación política el principio de la soberanía popular y la voluntad ciudadana expresada en el sufragio. Sin embargo, no existe una fórmula única para transformar votos en curules; las posibilidades de hacerlo son múltiples y pueden incorporar una gran diversidad de modalidades específicas. (IDEA, 2006: 3)

Con la generalización del sufragio se puso en marcha la costumbre social según la cual los gobernados intervienen en la elección de sus gobernantes. Así, la democracia

adquirió su actual adjetivo funcional: democracia representativa. En ese sentido, se dice que es el mejor de los sistemas de gobierno que ha inventado el hombre. Los actores y los elementos del fenómeno electoral moderno son múltiples y variados: los electores, los candidatos, los partidos, los medios de comunicación, las autoridades que organizan el proceso, los procedimientos para la conformación de la lista de electores, la realización de las campañas de difusión, la instalación de los lugares de votación, la emisión y conteo de los sufragios, la resolución de los conflictos que puedan presentarse durante y después del acto electoral. Entre ese cúmulo de procedimientos y en contacto con todos los actores referidos, el sistema electoral juega un rol de especial relevancia y debe responder a diversos cuestionamientos de manera clara y equitativa. Por tal motivo, todo sistema electoral tiene asignadas determinadas funciones.

A menudo confundido por emplearse en el lenguaje político como sinónimo de régimen electoral y de sistema político, el sistema electoral implica dos tipos de sentido. En uno amplio, se refiere al principio de representación que subyace al procedimiento técnico de la elección, y al procedimiento mismo, por medio del cual los electores expresan su voluntad política en votos que a su vez se convierten en escaños o poder político. En su sentido estricto, es el conjunto de medios a través de los cuales la voluntad de los ciudadanos se transforma en órganos de gobierno o de representación política. Las múltiples voluntades que en un momento determinado se expresan mediante la simple marca de cada elector en una boleta, forman parte de un complejo proceso político regulado de manera jurídica para conformar los poderes políticos de una nación. (Nohlen, 2004: 34)

Utilizado para determinar la cuestión relacionada con la representación política, el sistema electoral recibe votos y genera órganos de gobierno y/o de representación legítimos. En tal sentido, es una estructura intermedia del proceso a través de la cual una sociedad democrática elige a sus gobernantes. Los extremos que lo enmarcan forman parte de complejas realidades que en sí mismas ofrecen un vasto universo de análisis.

Polémico en su significado, hay quienes subestiman la importancia del sistema electoral. En su opinión, el desarrollo político de una nación depende de factores más sustanciales, como los antagonismos y conflictos de clases. Por otro lado, existe el convencimiento de que toda gobernabilidad de un país y la viabilidad de un sistema democrático, dependen del sistema electoral. Lo cierto es que el sistema electoral es una variable influyente, pero no causante de todo lo bueno o lo malo de un régimen político. En el desarrollo político de las naciones, el sistema electoral es una variable de entre varias de similar o diversa índole, las que de un modo u otro influyen en la representación política y en la conformación de los sistemas partidarios.

Sin limitarse a la relación entre votos y escaños, los sistemas electorales dan forma a las preferencias políticas en el acto accionario. De acuerdo con sus objetivos, influyen en

la votación misma en la medida en que colocan a los electores frente a una situación decisoria, marcada por las diferentes posibilidades de éxito de los candidatos y los partidos políticos. Compuestos de reglas y procedimientos, los sistemas electorales rigen diversos aspectos de los procesos de votación, entre ellos: quiénes pueden votar y ser votados, de cuántos votos dispone cada elector, cómo se determinan y delimitan los distritos y secciones electorales, cuántos representantes se eligen en cada demarcación territorial, cómo deben emitirse y contarse los sufragios, cuántas vueltas electorales deben llevarse a cabo para elegir al ganador.

Consideradas estructura intermedia del proceso electoral, las funciones básicas de los sistemas electorales están relacionadas con la participación ciudadana en los comicios y la transformación de votos en escaños. De forma notable, los sistemas electorales inciden en la relación entre votante y elegido propiciando mayor o menor grado de cercanía entre uno y otro, dependiendo del tamaño de las circunscripciones, la forma del voto y otros elementos técnicos. De hecho, los sistemas electorales influyen en los siguientes problemas o fenómenos:

- Polarización ideológica y política a nivel del electorado y del sistema de partidos;
- Estructuración de partidos políticos en un doble sentido: estructuración interna y relación de los partidos políticos con el electorado;
- Representación de intereses de diferentes sectores sociales, ya sea por regiones, etnias, minorías u otros segmentos;
- Tipo de competencia política;
- Formas de participación política prevaleciente, incluyendo tipos de comportamiento electoral, voto útil o racional;
- Condiciones y características de las campañas electorales y propaganda electoral;
- Funcionamiento adecuado o ineficiente de las instituciones políticas y electorales;
- Legitimidad del sistema político frente al electorado, propiciando o desalentando la aceptación ciudadana. (*Diccionario Capel*, 2003: 1160)

En el debate sobre los efectos de los sistemas electorales, se ha insistido en sus repercusiones para el sistema de partidos y el desarrollo político de un país. El tema de los efectos concretos es aún más incierto y controvertido que el de su importancia. De modo "directo", los sistemas electorales producen efectos de diversa índole. En primer lugar, dan forma a las preferencias políticas mediante el voto, colocando a los electores frente a una situación decisoria específica marcada por las diferentes posibilidades de éxito de candidatos y partidos. El votante es afectado al estructurar su voto según estas

condiciones. En segundo lugar, influyen en el grado de proporcionalidad de la relación entre votos y escaños, pues el aspecto sobresaliente es la conversión de preferencias políticas en poder político. De manera "indirecta", los efectos de los sistemas electorales inciden en la cantidad y formato de los sistemas de partido.

Medida de valoración del sistema electoral es el grado en que cumple con el modelo político esperado. Funcionando en contextos complejos, hay sistemas electorales que perjudican a partidos estructuralmente pequeños, sobre todo cuando se apoyan en un sector social limitado o una minoría étnica, dado que si es de naturaleza mayoritaria, el sistema dificultará el acceso de esos partidos a la conformación del gobierno y los parlamentos. También existen sistemas electorales capaces de permitir que el segundo y tercer partidos superen al primero en fuerza parlamentaria y formen el gobierno en contra de éste; con frecuencia, no es el partido que obtuvo más votos el que forma el gobierno. En ese tenor, puede afirmarse que los sistemas electorales son trascendentales en el proceso de formación de la voluntad política y la transferencia de poder, al orientar las actitudes y los resultados electorales.

3.2. TIPOS BÁSICOS DE SISTEMAS ELECTORALES

Según la *Distribución Global de los Sistemas Electorales*, en el mundo existen 212 sistemas electorales para las elecciones parlamentarias. Dicho listado toma en cuenta las diferentes convenciones establecidas, incluso aquellas empleadas hace mucho tiempo. Múltiples diseños y reformas constitucionales han tenido lugar en el movimiento mundial hacia la gobernabilidad democrática; durante las décadas de 1980 y 1990 se estimuló una nueva y urgente búsqueda de modelos duraderos de gobiernos representativos, así como una renovada evaluación de los sistemas electorales. Este proceso, alentado por el reconocimiento del impacto que puede tener la elección de instituciones en el sistema político, favoreció la percepción de que el diseño y elección de un sistema electoral puede proveer la ingeniería necesaria para el acomodo de intereses y la cooperación en una sociedad. El tipo de sistema electoral tiene capital importancia para cuestiones como la gobernabilidad y el sistema político. (IFES, 2006: 2)

Apreciando la diversidad de sistemas electorales, tomando en cuenta las variaciones de cada tipo, se ha recurrido a una clasificación que facilite lo más posible su presentación. De tal forma, se les ha categorizado en tres grandes grupos:

- De mayoría-pluralidad.
- Semiproportionales.
- Proporcionales.

Dentro de ellos se tiene a diez subgrupos, cuatro de los cuales corresponden al de mayoría-pluralidad:

- Mayoría relativa (MR).
- Voto en bloque (VB).
- Voto alternativo (VA).
- Doble ronda o doble vuelta (DR o DV).

Tres de los subgrupos se ubican dentro de los sistemas semiproportionales:

- Paralelos (SP).
- Voto limitado (VL).
- Voto único no transferible (VUNT).

Por último, los restantes tres subgrupos encuadran en la representación proporcional:

- Representación proporcional por lista (RPL).
- Representación proporcional personalizada (RPP).
- Voto único transferible (VUT). (IDEA, 2000: 6).

De manera básica, los sistemas electorales pueden clasificarse atendiendo dos principios: el de la elección mayoritaria y el de la elección proporcional. Esta distinción no está sujeta a las reglas técnicas, sino a las funciones e intenciones políticas de los sistemas electorales mediante los cuales se transforma, de modo específico, la cantidad de votos en escaños parlamentarios. Por otra parte, considerando que los sistemas electorales representan estructuras complejas compuestas de una gran cantidad de elementos, los cuales pueden ser combinados de cualquier modo, el número de posibles combinaciones se dispara en forma drástica, de ahí que en la *Distribución Global de los Sistemas Electorales* se enumere a más de 200 tipos diferentes.

Dando muestra de un amplio margen creativo, la combinación de los elementos que comprende un sistema electoral permite incrementar de modo sensible el número de opciones. Para mejor comprensión de ello es pertinente señalar que los sistemas electorales establecen normas para cuatro áreas:

1. Distribución de las circunscripciones electorales.
2. Candidaturas.

3. Votación.
4. Conversión de votos en escaños.

En cada una de estas áreas, las reglas técnicas pueden combinarse de múltiples formas relacionando unas con otras. Las consecuencias políticas de un sistema electoral dependen de la combinación de sus elementos y reglas técnicas. En esa medida, los efectos de un sistema electoral rara vez se desprenden de un solo elemento, pues es su combinación lo que permite reforzar, compensar o neutralizar efectos específicos.

De un análisis comparativo entre las diferentes modalidades de los sistemas electorales, se advierte que su enfoque y objetivos generales son de lo más diverso. Ampliando el comentario, debe tenerse en cuenta cuáles son los objetivos en particular de un sistema electoral:

- El registro de las distintas reglas técnicas de la distribución de circunscripciones electorales, las formas de las candidaturas, los procedimientos de votación y las modalidades de cómputo de los votos para su conversión en escaños parlamentarios. Aquí no se trata en forma única de un inventario, sino del modo de funcionamiento de los sistemas electorales y de la importancia de elementos específicos en sus efectos.
- Sistematización de la materia, mediante la explicación de conceptos básicos como representación, por mayoría y representación proporcional, establecimiento de diversas clases y subclases de sistemas electorales.
- Formulación y examen de hipótesis en cuanto a los efectos de los sistemas electorales en los sistemas políticos y, de manera especial, en los sistemas de partidos. (Nohlen, 2004: 36)

Sin pretender exponer las características de las más de 200 opciones de sistemas electorales, pues sería excesivo intentar hacerlo, señalado el amplio margen de combinaciones que puede resultar de los elementos y reglas técnicas, es oportuno referirse sólo a sus tipos básicos, no sin antes insistir en la amplia gama que resulta de combinar reglas técnicas sobre: distribución y tamaño de circunscripciones electorales; candidatura unipersonal o por lista; procedimientos de votación; conversión de votos en escaños.

La forma más común de apreciar a los sistemas electorales es agruparlos conforme al criterio de qué tan estrecho es el margen de conversión de votos en escaños ganados, es decir, qué tan proporcionales son. Los sistemas electorales determinan el modo en que los votos se transforman en curules y, por consiguiente, afectan la conducta del votante.

Inquietud compartida por la mayoría de autores, entre un amplio número de sistemas electorales, se ha optado por reducir su diversidad en ciertos tipos básicos. La formación de los tipos y definición de sus características, atiende a si la conversión de votos en curules es o no "proporcional". De esta manera, la principal división de los sistemas electorales es entre la representación proporcional y la mayoritaria. Ahora bien, la distinción no significa que todos los sistemas electorales puedan clasificarse dicotómicamente entre los de mayoría y los que no lo son, pues deben considerarse también los sistemas mixtos.

De manera tradicional se define al sistema mayoritario como aquel donde se elige al candidato que obtiene la mayoría, el triunfador se queda con todo. Por su parte, en el sistema proporcional el triunfo es compartido y requiere de un porcentaje electoral. La representación política refleja, si es posible, de forma exacta, la distribución de los sufragios entre los partidos. El objetivo de la representación de tipo mayoritario es la formación de mayorías, fomentando la desproporcionalidad de votos y escaños, pues se persigue o se logra la formación de una mayoría de partido o coalición de partidos. En cambio, el propósito de la representación proporcional es establecer una relación de proporcionalidad entre votos y escaños, procurando que el electorado sea reflejado de manera fiel en el congreso.

Aclarando sus aspectos básicos, en los sistemas mayoritarios la elección del votante es canalizada y limitada a una alternativa; en los sistemas proporcionales las posibilidades de elegir son variadas, sin restringir al votante a concentrar su voto. Aun cuando cada sistema permite gran número de variaciones, en los sistemas de mayoría se proponen candidatos individuales, mientras que en los sistemas proporcionales en forma común se utilizan listas de cada partido.

Favorecedores de los partidos grandes, los sistemas electorales de tipo mayoritario propician una brecha entre los porcentajes de votos y escaños en detrimento de los partidos pequeños. En los sistemas de mayoría no se procura un parlamento que refleje la distribución de las votaciones; por el contrario, se busca un vencedor indiscutible. En cuanto a los sistemas de tipo proporcional, tienden a producir una mayor concordancia entre votos y escaños; aun cuando en la realidad puede resultar relativo, facilitan el acceso de los partidos pequeños al poder legislativo. (IDEA, 2000: 28)

No obstante la distinción entre sistemas de mayoría y sistemas proporcionales, en ocasiones es difícil distinguir de manera clara entre uno y otro; por ejemplo, el sistema de doble ronda electoral pudiera ser un sistema mayoritario con distritos electorales de un solo representante, o uno proporcional con distritos electorales de varios representantes. De hecho, existen los sistemas mixtos, aquellos en los cuales una cámara se elige combinando criterios de proporcionalidad y de pluralidad. Cabe señalar que lo híbrido del sistema mixto no es indiferente a la división entre sistemas de mayoría y sistemas proporcionales, es más, la presupone.

Es pertinente mencionar que entre los sistemas de mayoría existe una diferenciación básica, la cual consiste en que algunos sistemas mayoritarios requieren de una mayoría relativa (plural) o una absoluta. En ambos casos tenemos un triunfador que obtiene todo, pero en un sistema plural, quien gana es el que pasa primero la meta, muchas veces el exponente de la minoría más numerosa, toda vez que en un sistema mayoritario triunfa quien de verdad representa a la mayoría.

Aunque el criterio pluralista es con mucho el más utilizado, los sistemas mayoritarios no son de manera necesaria de ese subtipo; en realidad se está tratando con diferentes niveles de mayoría, mezclados entre sí en forma frecuente y empleando nombres que se prestan a confusión. Puede hablarse de *mayoría calificada* cuando se requiere obtener más de 51% de los votos (de manera general entre 55 y 65%), a la que sigue la *mayoría simple* que se obtiene superando el umbral del 50%. Por supuesto, dependiendo de la base de cálculo, las mayorías suben o bajan. Si la base es el universo de todos los que tienen derecho a votar, una mayoría absoluta sería la mayoría simple del electorado, situación diferente cuando la base se constituye con el número real de votantes donde la mayoría simple es propiamente una mayoría relativa. En una pluralidad, cualquier mayoría consiste con mucha frecuencia en la minoría más grande. (Nohlen, 2004: 123)

Para todos los efectos prácticos es de aceptarse que la pluralidad se identifica con la mayoría relativa. En un sistema mayoritario de mayoría relativa, el vencedor no se queda con todo, por sí solo, le es imposible reducir el número de partidos compartiendo a menudo la integración de los parlamentos. A pesar de ello, en la mayoría relativa también se favorece a los partidos grandes propiciando muchas veces un formato bipartidista o tripartidista. Dado el efecto reductor de las elecciones pluralistas, sólo acceden al congreso los candidatos triunfadores.

Defendidos de modo constante, a los sistemas mayoritarios se atribuyen diferentes méritos. En primer lugar, ayudan a elegir a una mayoría gobernante y a un gobierno suscitando condiciones adecuadas para un gobierno efectivo. En segundo lugar, reducen la fragmentación de los partidos dando cabida a un formato bipartidista. Su tercer mérito se identifica con la relación directa entre los electores y su representante, sobre todo en el sistema de distritos de un solo representante, pues no da lugar a la intermediación de las listas de partidos. Como cuarto mérito se les reconoce el mejoramiento en la calidad de los funcionarios elegidos, suponiendo que reducen la posibilidad de elegir a políticos deshonestos.

Las bondades de un sistema mayoritario dependen de las condiciones particulares del caso. Quienes cuestionan sus méritos, controvierten los beneficios indicados. Con respecto al segundo de ellos, destacan que en un sistema de partidos estructurado de manera insuficiente y donde hay electorados dispersos, la contracción del número de partidos se revela inalcanzable. También ponen en duda el acercamiento entre

votante y elegido, pues la magnitud del electorado varía de manera enorme, afectando el intercambio en aquellos distritos de gran tamaño y de varios miles de electores. Por último, es falaz que un sistema mayoritario reduce la posibilidad de triunfo a políticos deshonestos, nadie puede asegurar que los rufianes serán derrotados triunfando en forma automática los políticos buenos.

Resaltando la cualidad de la asignación equitativa de escaños, ha crecido de modo significativo la simpatía por los sistemas proporcionales. De hecho, una referencia comparativa al mapa mundial de los sistemas electorales pone de manifiesto su empleo en la mayoría de los Estados. Haciendo sobresalir la equidad en la representación, se valora esta circunstancia como ventaja decisiva, aun por encima de la contribución que los sistemas mayoritarios significan para la gobernabilidad y el gobierno efectivo.

Si bien es cierto que en todos los sistemas proporcionales se transforman los votos en curules según alguna proporción, ésta varía desde una correspondencia casi perfecta hasta una imperfecta o desproporcionada. De acuerdo con sus efectos, existen sistemas de representación proporcional con variaciones notables entre sí, dando lugar a diferentes subtipos:

- *Representación proporcional pura*: la proporción de votos logrados por un partido político corresponde a la proporción de escaños; por lo menos, se aproximan de manera teórica. En este sistema no se emplean barreras legales directas o indirectas que alteren el efecto proporcional; por lo tanto, no hay ninguna presión sobre los electores en cuanto a estructurar sus preferencias conforme a cálculos de voto útil.
- *Representación proporcional impura*: a través de barreras indirectas (manipulación de la división territorial en distritos de tamaño pequeño o mediano) se impide un efecto proporcional inmediato que distorsiona el porcentaje de escaños con el de los votos. Mientras más fuertes sean esas barreras, mayor será el efecto sobre el comportamiento de los votantes.
- *Representación proporcional con barrera legal*: introduce limitaciones al número de partidos con posibilidad de acceder a una representación parlamentaria, afectando la decisión del votante, pues la restringe a partidos con posibilidad de superar esa barrera, distribuyendo la totalidad de escaños de manera proporcional entre los partidos que lograron hacerlo. (Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000:181)

A diferencia de los sistemas mayoritarios, en los proporcionales casi todos los gobiernos resultan ser de coalición. Bajo tales circunstancias se podría afectar su eficacia en comparación con el gobierno de un solo partido, extendiéndose el problema a diversos

aspectos: la duración o estabilidad de los gobiernos, la asignación de responsabilidades y la capacidad de las coaliciones para gobernar. Es evidente que la representación proporcional no conduce de modo necesario a un gobierno de coalición, si está plagado de conflictos e incapaz de actuar. La acusación de que no ayuda a la gobernabilidad no puede aplicarse de forma indiscriminada a estos sistemas, aunque sin duda es válida cuando se produce una coalición de socios heterogéneos que se dedican a vetarse entre sí. De hecho, la confrontación sistemática se traduce en la paralización de los congresos.

Seleccionar un sistema electoral es una de las decisiones institucionales más importantes en una democracia; en la mayoría de los casos tiene profundas consecuencias en la vida política de una nación. Ante ese panorama, optar por un sistema mayoritario o uno de representación proporcional, es una decisión que repercute en cuestiones elementales de la contienda electoral y la conformación de gobiernos y parlamentos.

3.3. RELACIÓN ENTRE SISTEMAS ELECTORALES, SISTEMA DE PARTIDOS Y MAYORÍAS PARLAMENTARIAS

De nuevo en el conocimiento sobre los efectos de los sistemas electorales, los intereses de los partidos han sido de manera histórica la medida más importante de valoración. Destacar las ventajas o desventajas de un sistema electoral depende en forma notable de la repercusión que tenga para las fuerzas sociales y agrupaciones políticas.

Un sistema de partidos es la composición estructural de la totalidad de los partidos políticos de un Estado. En un Estado democrático, el conjunto de ellos constituye el punto de intersección donde convergen las fuerzas políticas, todo lo que es de importancia política encuentra su lugar dentro de los partidos y en las relaciones entre sí. De hecho, la trascendencia política de los partidos depende del sistema de partidos y no en forma necesaria de su existencia y del tamaño relativo, sino de la función que tienen dentro de dicho sistema para la formación de coaliciones o mayorías.

Debido a que un sistema electoral incide en el sistema de partidos, previo a describir el impacto correspondiente, es oportuno enumerar los elementos de un sistema de partidos. Según la opinión mayoritaria de los investigadores, los elementos son los siguientes: el número de partidos, su tamaño, la distancia ideológica entre ellos, sus pautas de interacción, su relación con la sociedad o grupos sociales, su actitud frente al sistema político. Los enfoques para explicar las causas que determinan la estructura, permanencia y variaciones de los sistemas de partidos ponen énfasis en diversas circunstancias. Hay quienes se concentran en el número de partidos, mientras otros ponen acento en el factor "sistema electoral". Para estos últimos, la fragmentación y polarización entre los partidos depende, en gran medida, del sistema electoral seleccionado.

Sin desconocer que la estructura de los sistemas de partidos está determinada por más variables, es incuestionable que el sistema electoral constituye una de las más representativas. Autores de la talla de Sartori y Duverger coinciden en señalar que el sistema electoral es el medio para reducir o exacerbar el grado de fragmentación y polarización entre los partidos. Compuesto de un sinnúmero de detalles técnicos, analizar los efectos de los sistemas electorales implica abordar los siguientes escenarios:

1. El método de conversión de votos en escaños, para saber si garantiza una relación proporcional entre sufragios y curules.
2. Determinar el impacto de la distribución de circunscripciones sobre el método de conversión de votos en escaños.
3. Considerar si los partidos políticos anulan el efecto proporcional del sistema electoral mediante acuerdos que conllevan un comportamiento electoral acorde con ese objetivo. (Nohlen, 2004: 90)

De forma básica, los efectos de los sistemas electorales han sido enfocados respecto de una mayor o menor proporcionalidad; en dicho ámbito, los conocimientos sobre la sistemática electoral pueden conducir a resultados científicos precisos, no obstante pasarían por alto cuestiones relevantes, como aquellas que tienen por objeto establecer los efectos sobre los partidos y sistemas de partidos, ámbito más difícil de comprender.

Sin dejar de advertir la inconveniencia de separar los efectos de los sistemas electorales, es prudente destacar que las tesis contemporáneas consideran tanto el impacto en los resultados electorales como en la estructura del sistema de partidos. Desde esa óptica, debe negarse la separación entre los dos ámbitos referidos. Las ventajas de la representación por mayoría y de la representación proporcional se determinan, de modo frecuente, a partir de la comparación que dichos sistemas producen en la intersección de los partidos políticos.

Suponiendo las ventajas teóricas de la representación por mayoría, en la obra de Dieter Nohlen se han esgrimido argumentos para demostrar sus bondades en cuanto al sistema de partidos, mismas que de manera específica se expresan como sigue:

- Impide la atomización partidista; los partidos pequeños tienen pocas posibilidades de conquistar escaños parlamentarios;
- Fomenta la concentración de partidos, apuntando hacia un sistema bipartidista;
- Propicia la estabilidad del gobierno mediante la constitución de mayorías parlamentarias;
- Favorece la moderación política; los partidos competidores orientan sus programas hacia el electorado moderado;

- Incide en el cambio de gobierno; una variación pequeña en la relación de votos puede dar lugar a una transformación importante en la relación de escaños parlamentarios;
- Permite al elector decidir de manera directa, sin delegar tal decisión a las negociaciones entre partidos.

Por otra parte, los partidarios de la representación proporcional destacan las ventajas de este sistema. Insisten en los beneficios con respecto a la conformación de un sistema pluripartidista y de mayorías parlamentarias de manera efectiva representativas. De modo particular, enuncian las siguientes virtudes:

- Facilita la representación de todos los intereses y opiniones a nivel parlamentario;
- Evita la constitución de mayorías parlamentarias demasiado artificiales que no corresponden a una mayoría real del electorado;
- Contribuye a la negociación de mayorías y al compromiso político entre diversas fuerzas sociales;
- Obstruye los cambios políticos extremos producidos por los efectos de distorsión de un sistema electoral;
- Refleja el cambio social y el surgimiento de nuevas tendencias políticas al facilitar su representación parlamentaria;
- Desalienta la formación de bloques de los partidos establecidos o de los denominados sistemas de partidos dominantes, donde el partido dominante debe su posición al sistema electoral, dificultando o incluso impidiendo el cambio democrático. (González López, 2004: 24)

En la comparación de los sistemas electorales básicos, las ventajas de un sistema se convierten en desventajas del otro; sin embargo, las interrogantes finales sobre su valoración deben tener en cuenta los ámbitos sociales y políticos correspondientes a cada uno de ellos, pues no es correcto hacerla depender de una comparación simplista, sin apreciar aquellas consideraciones teórico-democráticas y de poder que dan sentido a los conceptos de bipartidismo, estabilidad de los gobiernos, representación justa y surgimiento de nuevas alternativas políticas, entre otros.

Al medir la relación entre los sistemas electorales, sistemas de partidos y mayorías parlamentarias, es sensato partir de un análisis comparativo, siempre y cuando se advierta que constituye un mero punto de referencia, sin estimar que esa comparación pueda servir para agotar la valoración en cuanto a los efectos de los sistemas electorales. Por tal motivo, el cuadro que se muestra a continuación, sólo persigue el propósito de facilitar

el acceso al impacto de un sistema electoral con respecto a los sistemas de partidos. (Nohlen, 2004: 125)

EFEECTO TENDENCIAL	REPRESENTACIÓN POR MAYORÍA	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Bipartidismo	sí	no
Mayoría de un partido	sí	no
Estabilidad del gobierno	sí	no
Coaliciones de gobierno	no	sí
Atribución unívoca de la responsabilidad política	sí	no
Representación justa	no	sí
Oportunidades para tendencias políticas nuevas	no	sí

Sujetos a las pautas políticas hay buenos argumentos a favor de la representación por mayoría como en respaldo de la representación proporcional; de hecho, no concluye la controversia entre los que abogan por uno u otro. Recurriendo a la teoría democrática funcionalista, hay quienes favorecen al sistema de mayoría por estimar que la formación de un gobierno estable es prioritaria sobre la búsqueda de nuevas alternativas políticas. Por el contrario, quienes conceden preeminencia a la representación política, insistiendo en dar cabida a todas las fuerzas sociales relevantes, se inclinan en respaldar el sistema de representación proporcional.

Desde una perspectiva cuya referencia es el poder político, rara vez un partido pequeño puede darse el lujo de apoyar a la representación por mayoría; de ser así, carente de opciones para incorporarse al parlamento, es posible quedar eliminado de la vida política. En el caso de nuestro país, si la integración del Congreso fuere establecida de manera exclusiva con la representación por mayoría, su composición podría ser de carácter tripartidista.

En el extremo opuesto, bajo la óptica de los partidos grandes, expectantes de ganar una mayoría parlamentaria o defender el poder político en el gobierno gracias a la representación por mayoría, se prefiere a optar por esta vía. No obstante, en uno y otro caso hay excepciones que confirman la regla. En Sri Lanka, a pesar de su reducido

tamaño, los partidos comunistas pudieron alcanzar durante la década de 1970 una mayor cantidad de escaños en relación con la cantidad de votos obtenidos, debido a la formación de alianzas. Del mismo modo, en algunos países escandinavos los partidos mayoritarios socialdemócratas estaban tan dispuestos a perfeccionar la proporcionalidad dentro del sistema existente, que al final perdieron la capacidad de conservar una mayoría parlamentaria.

Cuando se analiza su impacto en los sistemas de partidos y mayorías parlamentarias, atribuir efectos precisos a los sistemas electorales puede resultar desacertado, pues ello depende en gran medida de las circunstancias específicas de cada país, como son las estructuras sociales, condiciones institucionales y comportamientos políticos. De cualquier modo, los análisis sobre los sistemas electorales arrojan importantes conclusiones; por ejemplo, un sistema de representación proporcional significa mejoría para la pluralidad parlamentaria y consigue mayor legitimidad de la representación. Siendo más justo que la mayoría relativa al incorporar la participación de partidos minoritarios o de interés especial, no se traduce de modo necesario en la inestabilidad de un régimen o la pérdida de eficacia de un gobierno. En países como Nueva Zelanda, sistema de democracia con proporcionalidad, existe un umbral razonable que impide la proliferación de partidos chicos permitiendo al gobierno conservar buena dote de efectividad.

Oponible al debate clásico entre los sistemas de mayoría y los de representación proporcional, un enfoque histórico-empírico contribuye a una apreciación más atinada sobre los efectos de los sistemas electorales, considerando las condiciones sociopolíticas concretas del país en cuestión. Al hacer hincapié en peculiaridades sociales específicas, el estudio sobre los sistemas electorales adquiere matiz diferente. En el caso de Nigeria, el sistema de mayoría relativa en circunscripciones uninominales tropezó con una estructura étnica altamente compleja. Los partidos políticos se formaron sobre las bases de los tres grandes grupos étnicos dominantes; las minorías étnicas no tenían oportunidad de obtener representación dando lugar a la formación de sistemas monopartidistas estables en las tres regiones. A nivel federal se presentaron partidos regionalistas incapaces de establecer un sistema partidista nacional. Sólo pocos partidos lograron conquistar escaños, impidiendo la integración nacional. Por el contrario, un sistema electoral semejante en sociedades bajo condiciones de homogeneidad, disminuye la posibilidad de polarizar las actitudes electorales. En Canadá, el sistema mayoritario propició efectos políticos totalmente distintos, la cultura británica proporcionó un sustituto de homogeneidad ausente. En un sistema político caracterizado por la contradicción entre grupos étnicos o religiosos, el sistema electoral puede reforzar los factores centrífugos o desintegradores. (Nohlen, 2004: 118)

Existe evidencia empírica y certeza predictiva con respecto a la relación entre sistemas electorales y sistemas de partidos; aun así, no existe enunciado científico sostenible

que contenga una verdad incuestionable sobre la forma como el sistema electoral determinará al sistema de partidos y la integración parlamentaria. Como quedó de manifiesto, el impacto de los sistemas electorales depende de las condiciones histórico-contingentes de cada nación, calculando las variables de la heterogeneidad social, étnica, cultural, religiosa, política y económica, toda vez que los efectos de los sistemas electorales dependen de sus diversos elementos y la forma en que se combinan.

3.4. RUPTURA DE LA EQUIDAD EN LOS SISTEMAS ELECTORALES Y LA TENDENCIA LEGISLATIVA DE FAVORECER A LOS PARTIDOS MÁS FUERTES

A finales del año 2003, el Congreso de la Unión aprobó modificar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales; en esa ocasión se ampliaron los requisitos para obtener el registro como partido político nacional. Polémica en su contenido, la reforma descrita confrontó la opinión de quienes consideraron que se reducían las alternativas políticas de los electores, reservando a los partidos grandes un escenario confortable. Abundando en el comentario, cuando se insinúa incrementar el porcentaje obtenido de la votación válida emitida como requisito para conservar el registro de partido político nacional, renace la inquietud de los partidos pequeños con respecto a la verdadera intención de los partidos grandes, encaminada a retirarlos de la confrontación electoral. Semejante preocupación aparece al discutir la ampliación de la barrera legal para participar en la asignación de escaños de representación proporcional.

Aduñados del parlamento en los sistemas de mayoría, los partidos grandes tienen la oportunidad de legislar conforme a sus intereses. Citando el caso mexicano, corresponde al Partido Revolucionario Institucional (PRI), Partido Acción Nacional (PAN) y al Partido de la Revolución Democrática (PRD) marcar el rumbo de las reformas legislativas. En la discusión para reformar el artículo 122 de la Constitución General, fue suficiente sumar a la votación de los diputados priístas el voto favorable de los panistas, a pesar de la resistencia que oponía la fracción del PRD. En ese mismo sentido, cualquier intento para transformar el sistema electoral vigente, modificando la composición del Congreso de la Unión, requiere sólo del acuerdo entre los partidos grandes. La representación en el Legislativo de los partidos pequeños puede resultar decorativa.

Sin ser privativo de México, la tendencia a legislar de acuerdo con sus intereses es una posición adoptada por los partidos grandes en diversos sistemas políticos, de manera particular, en aquellos donde el sistema electoral les asegura la mayoría parlamentaria. Cabe destacar que también en sistemas de representación proporcional se llega a favorecer a los partidos grandes. En Venezuela se manejan circunscripciones electorales de diferentes tamaños a fin de beneficiar a los partidos fuertes. Prescrito un sistema electoral con representación de minorías, los escaños complementarios son asignados a

los partidos que lograron un derecho a escaños parlamentarios, circunstancia que genera la desproporción en favor del partido con mayoría de votos. De manera semejante, en el sistema electoral de Grecia: "representación proporcional reforzada", lo que se refuerza no es el principio de representación proporcional, sino la constitución de mayorías, aplicando un método de asignación de escaños en tres niveles, permitiendo la participación en el segundo y tercero sólo a aquellos partidos que alcancen 15% de los votos a nivel de circunscripciones o 25% a nivel nacional, dando lugar a un efecto desproporcional significativo. (Nohlen, 2004: 83)

Debatir sobre los sistemas electorales y sus efectos políticos, implica tener conocimiento respecto de los detalles técnicos que los configuran. Casi toda la regulación de detalle, de importancia significativa para los sistemas electorales, obliga a realizar un análisis cuidadoso. Congruente con lo anterior, habremos de referirnos a un elemento técnico, el tamaño y peculiaridad de la circunscripción electoral que se ha tornado en criterio de definición, cuando históricamente y desde una perspectiva sistemática era muy limitada. Apreciada como elemento clave, la circunscripción electoral juega en la actualidad un papel relevante en los sistemas electorales, sean de mayoría o de representación proporcional. Mediante la variación de la relación entre población y escaños, puede manipularse la representación política a favor de ciertos partidos.

Según un principio democrático, cada voto debe tener el mismo peso, la igualdad de votos se logra cuando un escaño representa la misma cantidad de habitantes o electores en todo el territorio electoral. Sin embargo, esbozando argumentos políticos determinados, los partidos han justificado desviaciones al principio de igualdad, dando representación desigual a los sectores sociales, sobre todo a los identificados con los partidos dominantes, tergiversando la definición de las circunscripciones electorales en busca de que la representación desigual se convierta en una ventaja político-partidista.

Es cierto que las circunscripciones electorales no pueden definirse de una vez y para siempre. Los flujos migratorios y el crecimiento demográfico exigen su ajuste permanente, ya sea mediante un cambio geográfico en los límites de las circunscripciones o a través de la modificación en su número de escaños, circunstancias que pudieren favorecer la manipulación en beneficio de un partido o una tendencia política. Manipular las circunscripciones electorales, con arreglo a consideraciones político-partidistas, es una práctica más o menos común. De manera consciente se aprovecha la variación de la distribución geográfica de los simpatizantes. Basado en el aumento o disminución de la representación política de un grupo social, se intenta asegurar el triunfo de un candidato o partido. La distorsión de las circunscripciones electorales es una forma sutil de pretender la mayoría parlamentaria.

Bajo algunas condiciones, el tamaño de las circunscripciones electorales determina el efecto proporcional de un sistema electoral. Al reducir su tamaño se aumenta la des-

proporción entre votos y escaños. Mientras más pequeña es la circunscripción, menor es el efecto proporcional en el sistema electoral, disminuyendo las posibilidades de los partidos pequeños. De manera inversa se refuerza el efecto proporcional al aumentar su tamaño, incrementando las opciones de los partidos chicos. La diferencia en el tamaño de las circunscripciones dentro de un sistema electoral, establece condiciones diferentes para la representación de los grupos políticos; ante tal panorama, la estabilidad de los partidos fuertes se consigue al obtener la mayoría parlamentaria, recurriendo al establecimiento de un tamaño conveniente en las circunscripciones electorales. Durante la V República en Francia, cuando Charles De Gaulle quería reducir al mínimo la representación política de los comunistas, se mantuvo el método de manipular el tamaño de las circunscripciones electorales con el propósito de limitar las posibilidades de la oposición.

Otro recurso normativo de los partidos grandes, en aras de consolidar su representación política, consiste en establecer barreras legales a los sistemas de representación proporcional. El término "barrera legal" implica la fijación de requisitos para la asignación de escaños complementarios, puede ser el señalamiento de un porcentaje mínimo de la votación válida emitida o haber ganado escaños de mayoría relativa. Contrario a las barreras fácticas que se desprenden de los diferentes tamaños de circunscripciones electorales, las barreras legales están determinadas por ley y, en consecuencia, son manipulables en forma amplia por las fuerzas dominantes en el Congreso. (Suprema Corte, 2000: 217)

Diversos son los factores que determinan la influencia de las barreras legales, ya sea que comprenda todo el territorio electoral o sólo la circunscripción, así como la fase del procedimiento de asignación de escaños en la cual se aplica. Tanto el porcentaje como la forma de aplicación de la barrera legal tienen importancia en la conformación de mayorías parlamentarias. En la República Federal de Alemania se aceleró el proceso de concentración en los partidos grandes. Mediante el uso de una amplia barrera legal de 5% de la votación válida emitida, se redujeron las oportunidades de representación de los partidos pequeños, limitando el establecimiento de partidos nuevos. Esa herramienta contribuyó a consolidar el sistema de partidos existente. Coincidiendo en el objetivo, en Suecia también se busca la estabilización del espectro partidario existente, utilizando la fijación de barreras legales prácticamente insalvables para los partidos pequeños.

Después de la referencia a las circunscripciones electorales y a las barreras legales como instrumentos para contrarrestar la representación política de los partidos pequeños, debe destacarse que la conversión de votos en escaños es otro mecanismo para la configuración de mayorías en el parlamento. A menudo, las fórmulas aplicadas para transformar sufragios en escaños tienen efectos políticos decisivos, pudiendo afirmar que el resultado electoral depende de la técnica de conversión de votos.

Según el principio proporcional, la repartición de escaños compromete al empleo de métodos neutros que no propicien, de manera intencional, una sobrerrepresentación

o subrepresentación de las fuerzas políticas. Inclinar por el procedimiento mediante el cual se transforman los sufragios en escaños, es una decisión que debe permanecer al margen del propósito para favorecer a tal o cual partido; sin embargo, en distintas legislaciones se aprecia el manejo indiscriminado de fórmulas tendenciosas dirigidas a preservar el control político de los partidos influyentes. En América Latina no es extraño que las fórmulas "repartidoras" estén diseñadas para el beneficio de partidos posicionados.

Referirse a la tendencia legislativa de favorecer a los partidos fuertes, obliga a puntualizar que los partidos políticos juegan un doble rol en la materia electoral: son creadores de la norma y al mismo tiempo sus destinatarios. Representados en los congresos, los partidos generan y marcan el rumbo de las normas electorales, son ellos quienes deciden si prospera modificar las reglas que regulan las precampañas, el financiamiento público, la conversión de votos en escaños y, por supuesto, la integración de los parlamentos.

Aunado a lo anterior debe tenerse presente que un sistema electoral dirigido por las mayorías parlamentarias, está supeditado a la dictadura y el consenso de los partidos grandes. Tomando como punto de partida el sistema electoral mexicano, los tres partidos más representativos deciden el futuro de las contiendas electorales, corresponde a ellos establecer las bases de una confrontación equitativa o desigual. A lo largo de los últimos años se ha revelado que sus intereses se colocan por encima del reclamo de una democracia más participativa e igualitaria.

EJERCICIO

Presentada en el mes de diciembre del año 2009, la iniciativa de reforma política propuesta por el Ejecutivo despertó encontradas opiniones. Sujeta al cabildeo y la negociación política abarca, entre otros, los siguientes puntos: establecer la reelección consecutiva de alcaldes y miembros de los ayuntamientos, así como de jefes delegacionales en el Distrito Federal hasta por un periodo de 12 años; permitir la reelección consecutiva de legisladores federales y locales en periodos que tengan un límite de hasta 12 años; reducir el número de integrantes del Congreso de la Unión; eliminar 32 escaños en el Senado manteniendo tres senadores por entidad federativa; disminuir a 400 diputados la integración de la Cámara Baja, 260 de mayoría relativa y 140 de representación proporcional; aumentar de 2 a 4% el porcentaje de votos que requiere un partido político para conservar su registro; incorporar la figura de las candidaturas independientes para todos los puestos de elección popular; adoptar un sistema de elección por mayoría absoluta con segunda vuelta para la elección de Presidente de la República.

Polémica en su contenido y forma, al analizar la iniciativa es pertinente dar respuesta al siguiente cuestionario:

1. ¿Se trata de una reforma que otorga más poder al ciudadano?
2. ¿Incrementar el umbral para conservar el registro de un partido político conduce al bipartidismo?
3. ¿Debe manejarse un umbral distinto para el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos?
4. ¿Es correcto poner en duda a un régimen de pluralidad parlamentaria?
5. ¿Fortalecer al Ejecutivo propicia condiciones para el autoritarismo?
6. ¿Reducir el número de legisladores contribuye en realidad a la gobernabilidad parlamentaria?
7. ¿Las candidaturas ciudadanas ponen en riesgo el sistema de partidos?
8. ¿Es el principio de representación proporcional un garante del pluralismo político?
9. ¿Un gobierno de coalición representa la mejor alternativa para los gobiernos divididos?

**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL Y LA INTEGRACIÓN
DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES****OBJETIVO**

Conocer el origen, esencia y fines de la representación proporcional en México, así como explicar la integración y funcionamiento de las Cámaras de Diputados y Senadores.

**4.1. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL
Y SU INCORPORACIÓN AL SISTEMA ELECTORAL MEXICANO**

Varios factores explican la dificultad para que echara raíces en México un sistema político democrático. Durante la Colonia, el gobierno virreinal buscó reducir al mínimo la autonomía de pueblos y regiones de la Nueva España, las elecciones se restringían a la formación de cabildos y la selección interna de gremios y agrupaciones religiosas. Aunado a lo anterior, la democracia concebida por los liberales mexicanos enfrentó arduos desafíos históricos, como la ausencia de un auténtico Estado-nacional y la carencia de una cultura política de alcances significativos. La Revolución de 1910 marcó de manera profunda la conciencia nacional y llevó al país de la mano a la institucionalización, la modernización económica y el cambio social. El Constituyente de 1917 legó a la república revolucionaria una estructura política que reafirmó el proceso de centralización del poder gestado durante el porfiriato, concentrado de modo constitucional en el presidente bajo el supuesto de que la Carta Magna de 1857 no había permitido gobernar al jefe del Ejecutivo. (Sánchez Ortega p. 68)

En aquel entonces las elecciones no eran un mecanismo destinado a la expresión de la voluntad popular, no servían para formar un gobierno. Distintas circunstancias explican la función que durante el periodo posrevolucionario tenían las elecciones en el sistema político. Además del fraude y la manipulación del voto, la debilidad de una oposición que no pudo diferenciarse de la élite en el poder y la búsqueda obsesiva de la modernización económica, por encima de las formas de constitución democrática de la autoridad, se sumó la creación de un partido cuya misión fue el reparto ordenado del poder entre los miembros de la familia revolucionaria, factores conspiradores contra la posibilidad de que las elecciones tuvieran un rol sustantivo en el sistema político de esa época.

Destruyendo la pretensión de recuperar el ideal republicano de 1857, en cuanto tener un Congreso fuerte capaz de contrapesar al Ejecutivo, Plutarco Elías Calles decide promover en 1933 una reforma constitucional que, junto al fortalecimiento del mandato presidencial, prohíbe la reelección continua de los legisladores. La apuesta de Calles en favor del autoritarismo presidencial y la subordinación del Legislativo, postergaría de nueva cuenta la pluralidad democrática en la que el Congreso del Unión pudiera jugar un papel central dentro del desarrollo político. (Alarcón, 2006: 194)

Hasta la década de 1960 prevaleció en México una raquítica vida electoral cercada por el dominio inquebrantable de un partido hegemónico. Una vez que se hizo imposible reproducir la lógica del orden político posrevolucionario, los efectos perversos de un régimen donde las elecciones legitimaban, pero no ejercían control alguno sobre el gobierno, tuvieron consecuencias poco favorables para el sistema mismo. En el año de 1963, por la vía de los "diputados de partido", se establece la representación política de las minorías, haciendo avanzar el sistema electoral de una modalidad en exclusiva mayoritaria a una mixta, permitiendo la participación de diferentes fuerzas políticas en la Cámara de Diputados. Con las reformas a la Constitución federal se asignaban cinco diputados a los partidos políticos que obtuvieran el 2.5 % de la votación emitida, cuyo tope máximo al que podían aspirar era de 20 diputados. Desde cierta óptica, la incorporación de los "diputados de partido" fue una maniobra política del partido hegemónico para legitimar un régimen que comenzaba a ser cuestionado. (García Jiménez, 2001: 213)

Si tuviéramos que fechar el arranque del proceso democratizador, éste podría ubicarse en el año de 1977. Es a partir de entonces, luego de una elección presidencial con candidato único, cuando se configura la "estructura del cambio", es decir, un proceso que se desarrolla en la misma dirección democratizando las reglas y fortaleciendo a los partidos. Dicho de manera breve, la reforma electoral de 1977 fue la base sobre la cual se desarrollaría nuestro proceso democratizador. (Woldenberg, 2006: 53)

Dando pie a la promulgación de la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, la reforma electoral de 1977 precisó la naturaleza y finalidades de los partidos políticos y refrendó un sistema electoral mixto, mayoritario de manera predominante, en el cual la Cámara de Diputados se conformó con 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa en distritos uninominales y 100 por el principio de representación proporcional, electos mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales. A diferencia de los "diputados de partido", en la representación proporcional no se trata en forma única de una representación de minorías, sino de garantizar la manifestación plural de ideas, permitiendo que todas las fuerzas políticas que hubieren demostrado capacidad representativa, mediante el voto, tuvieran acceso a la integración de la cámara baja.

Diez años después, en el mes de febrero de 1987, entra en vigor el Código Federal Electoral, ordenamiento que prescribe un aumento en el número de diputados federales pasando de 400 a 500, de los cuales 300 serían de mayoría relativa y 200 de representación proporcional. Es importante destacar que la modificación en la composición del Senado, a la que se agregan los senadores de primera minoría, ocurre hasta la reforma constitucional y legal de 1993, misma que suprime la autocalificación de diputados y senadores, dejando la resolución en última instancia al entonces Tribunal Federal Electoral.

Considerada una reforma electoral significativa, en el año de 1996 se introducen modificaciones trascendentes para el sistema electoral mexicano. En cuanto al supuesto que nos ocupa, los resultados electorales demostraron mayor pluralidad de la sociedad mexicana y una creciente participación ciudadana. El porcentaje de votación alcanzado por los partidos políticos nacionales representados en la Cámara de Diputados en ningún caso fue menor al 2.5 %, situación que al reflejar mayor capacidad de convocatoria de los partidos contendientes, propició elevar el porcentaje mínimo de la votación válida emitida como requisito para acceder a la asignación de diputados electos por este principio, subiéndolo del 1.5 % al 2 %. Se estableció que ningún partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que represente un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación nacional emitida, dicha base no se aplica al partido cuyos triunfos en distritos uninominales superen esa suma. (Becerra, 2005: 436)

Acorde con la mayor pluralidad e insistiendo en buscar mejores fórmulas de representación, en la reforma electoral de 1996 se modificó el artículo 56 de la Constitución General, relativo a la integración de la Cámara de Senadores. De acuerdo con el precepto, se incrementa a 128 el número total de senadores; los 32 que se suman a los 96 previstos en la reforma electoral de 1993, serán elegidos según el principio de representación proporcional mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional. La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.

Característica del Estado moderno, los parlamentos han replanteado su función en el nuevo esquema institucional. Aunado a los cambios en la concepción de la responsabilidad estatal, pasando al ejercicio de la corresponsabilidad en la tarea de gobierno, la función representativa de los Congresos adquiere otra dimensión, de ahí que la opinión y presencia de todas las corrientes políticas deba tener injerencia, convirtiéndose en un elemento legitimador de la acción del gobierno y la actuación del Estado, razón suficiente para revisar la integración de las Cámaras a fin de asegurar una adecuada representación de toda la sociedad.

Elemento distintivo de los sistemas electorales en los países occidentales, hoy se elige según el sistema proporcional. La transición de un sistema de mayoría a un sistema

de representación proporcional se fundamentó en imperativos teóricos muy similares, conseguir que la representación fuera "justa". En esa transformación, los intereses de los partidos políticos desempeñaron una función notable, además del cambio social producido con la extensión del sufragio, se fortaleció el pluralismo político aumentando el número de partidos que reclamaron representación política.

Ningún sistema electoral de representación proporcional iguala a otro en función de las diferentes estructuras sociales, experiencias históricas, condiciones políticas e intenciones definidoras del mismo. Aunque todos los sistemas de representación proporcional buscan un objetivo semejante, la representación "justa", el grado con el cual se alcanza difiere de sistema en sistema; en algunos se tolera el efecto desproporcional dentro de ciertos límites establecidos en el marco constitucional correspondiente, mientras que en otros depende de reglas específicas y la combinación de elementos diversos; de cualquier manera, un sistema de representación proporcional no asegura eliminar los efectos desproporcionales de forma definitiva.

Observando con detenimiento las características de los sistemas de representación proporcional, se pueden enumerar como esenciales las siguientes:

- a) Predominan las circunscripciones plurinominales, sean de tamaño mediano o grande, pero combinadas de manera general. A menudo los promedios de tamaño constituyen una medida de comparación vaga, aun cuando el tamaño de las circunscripciones influye en el resultado electoral.
- b) Prevalece la candidatura con base en listas, a pesar de encontrarse casos de candidatura unipersonal; no obstante, las diferentes formas de candidatura ofrecen al elector una posibilidad muy pequeña de influir en la selección de los representantes.
- c) De modo frecuente, los procedimientos de votación son aparejados con la forma de la candidatura. En las circunscripciones plurinominales, el elector tiene un solo voto y mínima o ninguna posibilidad para cambiar el orden de los candidatos.
- d) Despliegan diversos métodos para la conversión de votos en escaños, intentando disminuir el efecto desproporcional, contrarrestándolo a través del número y procedimiento en la adjudicación de los escaños restantes que aparecen de modo inevitable.
- e) Insisten en el empleo de barreras legales que limitan el principio proporcional, suscitando efectos reductivos sobre la cantidad de partidos con posibilidad de alcanzar escaños, convirtiéndose en instrumento para la concentración del voto en pocos partidos.

En contraste con la fórmula mayoritaria, la representación proporcional produce resultados electorales que otorgan a cada partido un peso proporcional al número de votos obtenido. De manera general, los partidos derrotados también obtienen escaños parlamentarios al convertir su porcentaje de la votación válida emitida en curules. Dentro de lo posible, dado que el sufragio se transforma en la obtención de escaños para el partido de su preferencia, los votos son iguales cuando contribuyen al resultado. En un sistema de mayoría, los votos de los partidos perdedores no se traducen en escaños.

De consecuencias políticas variables, el impacto de la representación proporcional tiene que ver con los detalles técnicos utilizados. Mientras que la fórmula mayoritaria admite en forma exclusiva dos subtipos: mayoría relativa y mayoría absoluta, la fórmula proporcional abarca un amplio espectro de técnicas para alcanzar un mayor o menor grado de proporcionalidad, pudiendo variar según el método de conversión de votos utilizado. Sea cual fuere el mecanismo adoptado en la representación proporcional, a diferencia de los sistemas mayoritarios, poco probable es que se muestren grandes desproporciones entre los votos y los escaños obtenidos.

Empeñados en la comparación entre los sistemas mayoritarios y los proporcionales, es para destacar el contraste del voto conferido a una persona y el conferido a una lista. En el primer caso, la personalidad del candidato adquiere gran importancia; por el contrario, en las "listas" los individuos ocupan un papel secundario detrás del partido postulante. Probablemente uno de los aspectos más debatidos de la representación proporcional sea, de manera precisa, el papel del candidato. En la fórmula mayoritaria se sostiene una relación más estrecha entre el diputado y su circunscripción electoral, brindándole mayor independencia respecto de su partido. Por su parte, la fórmula proporcional refuerza la influencia del partido sobre la selección del candidato. En ese contexto, estimando la posición relevante alcanzada por los parlamentos, la representación proporcional pudiera imponer a los diputados mayor fidelidad con respecto a los lineamientos programáticos trazados por sus partidos.

Tanto la fórmula mayoritaria como la proporcional, representan principios decisivos cuya diferencia básica reside en la cuestión de si la mayoría o la proporción de votos debe determinar el resultado electoral en la circunscripción. Los efectos políticos de cada una de las fórmulas dependerán de sus elementos técnicos y las condiciones propias del sistema político. En México, a pesar de sus bondades, la representación proporcional tardó muchos años en adoptarse, setenta años después de que Costa Rica lo hiciera por primera vez en América Latina. En nuestro país, la regla proporcional se aplica en ambas Cámaras, cubriendo dos quintas partes en la integración de la Cámara de Diputados y una cuarta parte en la composición del Senado.

4.2. DE LA REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LAS CÁMARAS DE DIPUTADOS Y SENADORES Y DE LAS FÓRMULAS DE ASIGNACIÓN

Surgida a finales del siglo XIX en el contexto de cambios sociales enraizados de modo profundo, la demanda de representación proporcional se mantuvo en conexión con el ascenso de los partidos obreros; su aplicación tuvo lugar en forma conjunta con la democratización del derecho al sufragio y la introducción del sufragio universal. Al igual que la representación por mayoría, la representación proporcional está pensada para alcanzar determinados objetivos políticos.

Vinculada con la conversión de votos en escaños, en la representación proporcional el hecho de ganar o no una curul depende de manera general de la proporción de votos que obtengan los diversos candidatos o partidos políticos. Quienes hayan sido capaces de conseguir la cantidad/proporción necesaria de votos (cociente), serán elegidos. La fórmula de decisión que se utilice determina al ganador y al perdedor de una elección.

Según el principio proporcional, el reparto de escaños requiere utilizar uno de los métodos de cómputo existentes. La mayoría de estos métodos pertenecen a dos tipos básicos: al procedimiento del divisor y al procedimiento del cociente electoral, tipo utilizado en el sistema electoral mexicano. Caracterizado por la determinación de un cociente electoral o cantidad mínima de votos para obtener un escaño (cuota), en este segundo tipo de procedimiento los partidos obtienen tantos escaños como veces quepa el cociente electoral dentro del número de votos recibidos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 13 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), acorde con lo previsto en el artículo 54 de la Constitución Federal, para la asignación de diputados de representación proporcional se procederá a la aplicación de una fórmula de proporcionalidad pura, integrada por los siguientes elementos:

- a) Cociente natural; y
- b) Resto mayor.

Cociente natural es el resultado de dividir la votación nacional emitida entre los 200 diputados de representación proporcional. Por su parte, *resto mayor* de votos es el remanente más alto entre los restos de las votaciones obtenidas por cada uno de los partidos políticos, una vez hecha la distribución de curules mediante el cociente natural. El *resto mayor* se utiliza cuando aún hubiese diputaciones por distribuir.

A manera de explicar con detalle la fórmula utilizada, es pertinente comenzar haciendo algunas precisiones. En primer lugar se tomará como referencia la composición de la Cámara Baja. Integrada por 500 diputados, 300 de ellos son electos de manera directa por el voto popular, denominados diputados de mayoría. En cuanto a los 200 restantes,

corresponden a la representación proporcional o llamados diputados plurinominales. Ahora bien, para aplicar la fórmula del *cociente natural* es necesario tener en cuenta las bases previstas en el artículo 54 de la Constitución Federal:

- I. Un partido político, para obtener el registro de sus listas regionales, deberá acreditar que participa con candidatos a diputados por mayoría relativa en por lo menos doscientos distritos uninominales;
- II. Todo partido político que alcance por lo menos el dos por ciento del total de la votación emitida para las listas regionales de las circunscripciones plurinominales, tendrá derecho a que le sean atribuidos diputados según el principio de representación proporcional;
- III. Al partido político que cumpla con las dos bases anteriores, independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido sus candidatos, le serán asignados por el principio de representación proporcional, de acuerdo con su votación nacional emitida, el número de diputados de su lista regional que le corresponda en cada circunscripción plurinomial. En la asignación se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas correspondientes;
- IV. Ningún partido político podrá contar con más de 300 diputados por ambos principios;
- V. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la Cámara que exceda en ocho puntos a su porcentaje de votación nacional emitida. Esta base no se aplicará al partido político que, por sus triunfos en distritos uninominales, obtenga un porcentaje de curules del total de la Cámara, superior a la suma del porcentaje de su votación nacional emitida más ocho por ciento; y
- VI. En los términos de lo establecido en las fracciones III, IV y V anteriores, las diputaciones de representación proporcional que resten después de asignar las que correspondan al partido político que se halle en los supuestos de las fracciones IV o V, se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales efectivas de estos últimos. La ley desarrollará las reglas y fórmulas para estos efectos.

De acuerdo con el artículo 12 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de aplicar la fracción II del artículo 54 constitucional, se entiende por *votación total emitida* la suma de todos los votos depositados en las urnas.

EJEMPLO

Con base en el Acuerdo CG426/2009 del Consejo General del Instituto Federal Electoral, mediante el cual se realiza la asignación de diputados de representación proporcional en el proceso electoral federal del año 2009, se expondrá el desarrollo de la fórmula en términos de la normativa aplicable.

REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	PORCENTAJE
Partido Acción Nacional	9,714,180	28.0125224
Partido Revolucionario Institucional	12,809,395	36.9381116
Partido de la Revolución Democrática	4,228,623	12.193968
Partido del Trabajo	1,268,151	3.6569333
Partido Verde Ecologista de México	2,326,045	6.707554
Convergencia	854,311	2.46355
Nueva Alianza	1,186,875	3.42256
Partido Socialdemócrata	358,485	1.03375
Candidatos no registrados	56,819	0.1638
Votos nulos	1,875,107	5.4071962
Votación total emitida	34,677,991	100%

Por otra parte, la fracción III de la misma disposición constitucional alude a la *votación nacional emitida*, entendida como aquella que resulte de deducir de la votación total emitida, los votos nulos y los depositados a favor de los partidos políticos que no hayan obtenido el 2%. Expuesto de otra forma, la *votación nacional emitida* equivale a una cantidad inferior de votos de los contemplados en la *votación total emitida*. Cabe destacar que en la legislación electoral de algunas entidades se emplea el término *votación válida emitida*, la cual corresponde a la cantidad que resulte de restar a la *votación total emitida* los votos nulos y los otorgados a los partidos que no obtengan el porcentaje mínimo previsto en la norma.

VOTACIÓN TOTAL EMITIDA	34,677,991
Votos nulos	1,875,107
Votos de candidatos no registrados	56,819
Votos de partidos que no obtuvieron 2%	358,485
VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA	32,387,580

Siguiendo con el ejemplo, la votación obtenida por cada uno de los partidos políticos, así como sus porcentajes respecto de la votación nacional emitida, son los siguientes:

PARTIDO POLÍTICO	VOTACIÓN	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA
Partido Acción Nacional	9,714,180	29.99353456
Partido Revolucionario Institucional	12,809,395	39.55033071
Partido de la Revolución Democrática	4,228,623	13.05631047
Partido del Trabajo	1,268,151	3.915547256
Partido Verde Ecologista de México	2,326,045	7.181904298
Convergencia	854,311	2.637773492
Nueva Alianza	1,186,875	3.664599207
Total	32,387,580	100%

Una vez que se determine la *votación nacional emitida*, debe procederse a calcular el *cociente natural*. Para ello, la *votación nacional emitida* se divide entre el número de diputaciones de representación proporcional. A cada partido político corresponderá un porcentaje de la *votación nacional emitida* que servirá de referencia para la asignación de los diputados plurinominales.

Cociente natural:

$$\text{Votación nacional emitida} \div \text{Diputados} = \frac{32,387,580}{200} = 161,937.9$$

Desarrollada la fórmula mediante la cual se determinó el *cociente natural*, artículo 14 del COFIPE, los diputados que se le asignarán a cada partido político corresponderán al número de veces que en su votación se contenga, precisamente, el *cociente natural*.

PARTIDO POLÍTICO	ASIGNACIÓN DE CURULES			CURULES
	OPERACIÓN			
Partido Acción Nacional	$\frac{9,714,180}{161,937.9}$	=	59.98706912	59
Partido Revolucionario Institucional	$\frac{12,809,395}{161,937.9}$	=	79.10066143	79
Partido de la Revolución Democrática	$\frac{4,228,623}{161,937.9}$	=	26.11262095	26
Partido del Trabajo	$\frac{1,268,151}{161,937.9}$	=	7.831094512	7
Partido Verde Ecologista de México	$\frac{2,326,045}{161,937.9}$	=	14.3638086	14
Convergencia	$\frac{854,311}{161,937.9}$	=	5.275546984	5
Nueva Alianza	$\frac{1,186,875}{161,937.9}$	=	7.329198415	7
TOTAL				197
RESTAN POR ASIGNAR				3

De manera adicional a la fórmula del *cociente natural* se emplea el llamado *resto mayor* para distribuir aquellas diputaciones que quedaren por repartir, siguiendo el orden decreciente de los votos no utilizados por cada uno de los partidos políticos en la asignación de curules.

En virtud de que existen tres curules por repartir, con base en el método del resto mayor, el IFE procede a determinar el número de diputados que correspondería asignar a los partidos políticos, hasta completar la distribución de los 200 diputados de representación proporcional.

PARTIDO POLÍTICO	ASIGNACIÓN DE CURULES		
	RESTO MAYOR	CURULES POR ASIGNAR	TOTAL DE CURULES POR PARTIDO
Partido Acción Nacional	0.98706912	1	60
Partido Revolucionario Institucional	0.10066143		79
Partido de la Revolución Democrática	0.11262095		26
Partido del Trabajo	0.831094512	1	8
Partido Verde Ecologista de México	0.3638086	1	15
Convergencia	0.275546984		5
Nueva Alianza	0.329198415		7
Total		3	200

Para la asignación habrán de tenerse en cuenta los límites dispuestos por las fracciones IV y V del precepto constitucional en estudio, toda vez que el número de diputados por ambos principios no deberá exceder de 300 o su porcentaje de curules no estar sobrerrepresentado por más de ocho puntos con respecto a su porcentaje de la *votación nacional emitida*. En tales supuestos, según lo previene el artículo 14, párrafo 2, del COFIPE, le serán deducidos el número de diputados de representación proporcional hasta ajustarse a los límites establecidos, asignándose las diputaciones excedentes a los demás partidos políticos que no se ubiquen en esa hipótesis.

Con base en el ejemplo utilizado y de acuerdo con el procedimiento indicado, la cantidad máxima de curules que puede tener un partido político, conforme a la votación nacional emitida (VNE), es la siguiente:

PARTIDO POLÍTICO (A)	PORCENTAJE DE LA VOTACIÓN NACIONAL EMITIDA (B)	PORCENTAJE VNE MÁS 8 PUNTOS (C)	LÍMITE MÁXIMO DE CURULES POR PARTIDO
Partido Acción Nacional	29.99353456	37.99353456	189
Partido Revolucionario Institucional	39.55033071	47.55033071	237
Partido de la Revolución Democrática	13.05631047	21.05631047	105
Partido del Trabajo	3.915547256	11.91554726	59
Partido Verde Ecológico de México	7.181904298	15.1819043	75
Convergencia	2.637773492	10.63777349	53
Nueva Alianza	3.664599207	11.66459921	58

NOTA: el número máximo de curules que puede tener cada partido se obtiene multiplicando el porcentaje de la columna (C) por 500 y dividiendo el resultado entre 100, considerando números enteros.

Para verificar si alguno de los partidos políticos se ubica en el supuesto de la sobrerrepresentación, las cifras obtenidas se comparan con la suma del número de curules que les corresponden por ambos principios, según la votación nacional emitida (VNE).

Dado que el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se encuentra sobrerrepresentado, debe procederse a deducir las 26 diputaciones de representación proporcional excedentes y asignarlas al resto de los partidos.

DIPUTACIONES DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	EXCEDENTE	CURULES POR ASIGNAR
79	26	53

En términos de la normativa aplicable, la asignación de diputados por el principio de representación proporcional para cada partido político queda como sigue:

PARTIDO POLÍTICO	DIPUTADOS
Partido Acción Nacional	73
Partido de la Revolución Democrática	32
Partido del Trabajo	10
Partido Verde Ecológico de México	17
Convergencia	6
Nueva Alianza	9
Total	147

Cabe aclarar que al número de diputados señalado en el cuadro que antecede, deben sumarse los 53 diputados de representación proporcional que corresponden al Partido Revolucionario Institucional (PRI).

Dado que el territorio nacional se encuentra dividido en cinco circunscripciones plurinominales, a cada circunscripción corresponde la asignación de 40 diputados de representación proporcional, para sumar el total de los 200 diputados que por este principio deben asignarse. En la asignación de diputados por circunscripción plurinomial, habrá de obtenerse la *votación efectiva por circunscripción*, que será el resultado de deducir la votación del o los partidos políticos que se ubiquen en los supuestos previstos por las fracciones IV y V del artículo 54 constitucional. La *votación efectiva por circunscripción* se dividirá entre el número de curules pendientes de asignar en cada circunscripción plurinomial, a fin de obtener el *cociente de distribución* en cada una de ellas. La votación efectiva por partido político en cada una de las circunscripciones se dividirá entre el cociente de distribución, siendo el resultado en números enteros el total de diputados por asignar en cada circunscripción plurinomial.

PARTIDO	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN POR CIRCUNSCRIPCIÓN (B)	RESULTADO C = (A/B)	CURULES
Partido Acción Nacional	PRIMERA	2,303,711	129,515.1034	17.78719963	17
	SEGUNDA	2,710,305	157,216.2143	17.23934781	17
	TERCERA	1,810,786	124,499.8214	14.54448672	14
	CUARTA	1,311,058	117,087.303	11.19726876	11
	QUINTA	1,578,320	140,355.7586	11.24513889	11

(Continúa)

PARTIDO	CIRCUNSCRIPCIÓN	VOTACIÓN EFECTIVA POR CIRCUNSCRIPCIÓN (A)	COCIENTE DE DISTRIBUCIÓN POR CIRCUNSCRIPCIÓN (B)	RESULTADO $c = (A/B)$	CURULES
Partido de la Revolución Democrática	PRIMERA	446,844	129,515.1034	3.450130433	3
	SEGUNDA	503,760	157,216.2143	3.204249653	3
	TERCERA	846,018	124,499.8214	6.795335048	6
	CUARTA	1,211,850	117,087.303	10.34996937	10
	QUINTA	1,220,151	140,355.7586	8.693273521	8
Partido del Trabajo	PRIMERA	174,665	129,515.1034	1.348607192	1
	SEGUNDA	193,177	157,216.2143	1.228734586	1
	TERCERA	166,223	124,499.8214	1.335126413	1
	CUARTA	445,399	117,087.303	3.803990599	3
	QUINTA	288,687	140,355.7586	2.056823338	2
Partido Verde Ecologista de México	PRIMERA	495,101	129,515.1034	3.822727904	3
	SEGUNDA	585,986	157,216.2143	3.727261865	3
	TERCERA	331,546	124,499.8214	2.6630239	2
	CUARTA	478,019	117,087.303	4.082586136	4
	QUINTA	435,393	140,355.7586	3.102067235	3
Convergencia	PRIMERA	94,248	129,515.1034	0.727698913	0
	SEGUNDA	112,818	157,216.2143	0.71759774	0
	TERCERA	175,398	124,499.8214	1.408821298	1
	CUARTA	187,093	117,087.303	1.597893155	1
	QUINTA	284,754	140,355.7586	2.028801688	2
Nueva Alianza	PRIMERA	241,369	129,515.1034	1.863635928	1
	SEGUNDA	296,008	157,216.2143	1.882808344	1
	TERCERA	156,024	124,499.8214	1.253206617	1
	CUARTA	230,462	117,087.303	1.968291984	1
	QUINTA	263,012	140,355.7586	1.873895326	1

Si después de aplicarse el cociente de distribución quedaren diputados por distribuir, en orden decreciente, se utilizará el resto mayor de votos hasta agotar las curules por asignar a fin de que cada circunscripción cuente con cuarenta diputaciones.

Una vez efectuada la asignación de diputaciones por el método de cociente natural y de resto mayor en todas sus fases, la asignación final de las 200 curules de representación proporcional por circunscripción, correspondientes a cada partido político nacional, queda de la siguiente manera:

PARTIDO POLÍTICO	CIRCUNSCRIPCIÓN					TOTAL
	1A	2A	3A	4A	5A	
Partido Acción Nacional	18	17	15	11	12	73
Partido Revolucionario Institucional	11	12	12	7	11	53
Partido de la Revolución Democrática	3	3	7	10	9	32
Partido del Trabajo	2	1	1	4	2	10
Partido Verde Ecologista de México	4	4	2	4	3	17
Convergencia	0	1	1	2	2	6
Nueva Alianza	2	2	2	2	1	9
Total	40	40	40	40	40	200

Según lo previsto en el artículo 17 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, en todos los casos, se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en las listas regionales. De ahí la importancia de verificar el registro de candidaturas, ya sea por fórmulas o listas, a cargo del organismo electoral administrativo.

Con respecto a la asignación de senadores por el principio de representación proporcional, el segundo párrafo del artículo 56 constitucional dispone que mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, serán asignados los 32 senadores restantes conforme a las reglas que al efecto se disponga en la legislación correspondiente. En ese sentido, el artículo 18 del COFIPE establece que se utilizará la fórmula de proporcionalidad pura. Recurriendo al mismo procedimiento de la asignación de diputados plurinominales, el precepto reproduce el concepto de *votación total emitida* y la manera de calcular la *votación nacional emitida*.

Coincidiendo con el significado de *cociente natural* y *resto mayor*, para la aplicación de la fórmula se observará el mecanismo siguiente:

- a) Por el cociente natural se distribuirán a cada partido político tantos senadores como número de veces contenga su votación dicho cociente; y
- b) Después de aplicarse el cociente natural, si aún quedan senadurías por repartir, éstas se asignarán por el método de resto mayor, siguiendo el orden decreciente de los restos de votos no utilizados para cada uno de los partidos políticos.

De igual manera que en la asignación de diputados plurinominales, en todo caso, en la asignación de senadores por el principio de representación proporcional se seguirá el orden que tuviesen los candidatos en la lista nacional. Por supuesto, al determinarse la existencia de una sola circunscripción territorial para el caso de los senadores, la asignación de la representación proporcional es menos compleja.

Apoyada en la necesidad de dar una representación más adecuada a todas las corrientes políticas relevantes que se manifiestan en la sociedad, la introducción del principio de proporcionalidad atiende el compromiso de garantizar, en una forma más efectiva, el derecho de participación política de la minoría. Se trata de evitar los efectos extremos que pueden producirse en un sistema de mayoría simple de distorsionar la voluntad popular. Dentro del sistema político mexicano, el principio de representación proporcional se introduce como instrumento para hacer vigente el pluralismo político, buscando que todas aquellas corrientes identificadas con un partido determinado, aun minoritarias en su integración pero con representatividad importante, pudieran estar representadas en el seno legislativo y participar en la toma de decisiones.

Como garante del pluralismo político, la implementación del principio de representación proporcional persigue los siguientes objetivos primordiales:

1. La participación de todos los partidos políticos en la integración del órgano legislativo, siempre que alcancen cierta representatividad.
2. Que cada partido consiga en el seno del Congreso o legislatura correspondiente, una representación aproximada al porcentaje de su votación total.
3. Evitar un alto grado de sobrerrepresentación de los partidos dominantes. (Suprema Corte, 2000: 219)

Ante la abundancia de modelos para desarrollar el principio de proporcionalidad, intentando definir la manera precisa en que las legislaturas locales habrán de instrumentarlo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, considerando que se atiende a la finalidad esencial del pluralismo político, sugiere tener en cuenta ciertas bases generales. A pesar de reconocer que la instrumentación local de la proporcionalidad no debe coincidir en forma necesaria con las disposiciones federales, la Corte recomienda observar:

- Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurinominales a que el partido político participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en, al menos, un número determinado de distritos uninominales.
- Establecimiento de un porcentaje mínimo de la votación estatal.
- De acuerdo con su votación, asignación de diputados de manera independiente y en forma adicional a las constancias de mayoría obtenidas por los candidatos de los partidos.
- Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparecen en las listas correspondientes.
- Tope máximo de diputados, por ambos principios, que pueda alcanzar un partido político.
- Establecimiento de un límite a la sobrerrepresentación.
- Definición de reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación. (Suprema Corte, 2000: 221)

Tomando en cuenta los diferentes modelos y métodos que pueden aplicarse en el principio de representación proporcional, interpretando lo dispuesto por el artículo 54 constitucional, la Suprema Corte de Justicia llega al convencimiento de que la proporcionalidad en materia electoral, más que un principio, constituye un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar, de manera efectiva, la pluralidad en la integración de los órganos legislativos permitiendo que formen parte de ellos los candidatos de los partidos minoritarios, impidiendo a la vez que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobrerrepresentación. Esto explica que en algunos casos se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías.

4.3. INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS Y PROCEDIMIENTO PARA CUBRIR VACANTES

Referente inicial es el marco jurídico que rige la integración y actuación de la Cámara de Diputados. De acuerdo con el artículo 70 de la Constitución General, el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. La ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados, según su afiliación de partido, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara. Esta ley no podrá ser vetada y para tener vigencia no necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal.

Conforme al artículo 3 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Congreso y las Cámaras que lo componen tendrán la organiza-

ción y funcionamiento que establecen la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley, las reglas de funcionamiento del Congreso General y de la Comisión Permanente, así como los reglamentos y acuerdos que cada una de ellas expida sin la intervención de la otra. En consecuencia, el marco jurídico básico de la Cámara de Diputados se integra por:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.
- Reglamento de la Cámara de Diputados.

Otorgada la facultad para expedir su propio reglamento, sin intervención de la otra Cámara, la Cámara de Diputados aprobó su reglamento interno el 15 de diciembre de 2010, mismo que entró en vigor el 1° de enero de 2011. En el mes de junio de 2010, la Cámara de Senadores expidió el Reglamento del Senado de la República que en términos del artículo primero transitorio entró en vigor el 1° de septiembre de 2010. A partir de esa fecha, en cuanto se refiere a la Cámara de Diputados y al Senado de la República, dejarán de ser aplicables las disposiciones relativas del Reglamento Interno para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

Indicado el marco jurídico aplicable, corresponde señalar la integración de la Cámara de Diputados. Compuesta por representantes de la nación, electos en su totalidad cada tres años, la Cámara estará integrada por 300 diputados según el principio de mayoría relativa y 200 diputados bajo el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales votadas en circunscripciones. Por cada diputado propietario se elegirá un suplente.

Dividir el territorio nacional en circunscripciones tiene el propósito de garantizar a los partidos minoritarios una representación en aquellos lugares en los que cuenten con impacto político en la sociedad, pues dependiendo de la votación obtenida en cada circunscripción plurinominal, dependerá el número de escaños que se le asignen por representación proporcional. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales en el país. La ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

En la determinación de las circunscripciones plurinominales electorales se atienden criterios como el equilibrio demográfico, distribución equitativa de distritos electorales federales uninominales y unidad geográfica. Con apego a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, el Consejo General del IFE, mediante acuerdo CG192/2005, emitido el 30 de septiembre de 2005 y publicado en el Diario Oficial de la Federación

el 22 de marzo de 2006, ratificado el 20 de octubre de 2008 mediante diverso acuerdo CG404/2008, estableció el ámbito territorial de las cinco circunscripciones electorales plurinominales, especificando la cabecera de cada una de ellas. De manera consecuente, desde 2005 y hasta la actualidad, la cabecera de cada circunscripción se establece de la siguiente manera: Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Xalapa, Veracruz; Ciudad de México, Distrito Federal, y Toluca, Estado de México.

Sin aprobarse en la reforma política propuesta a inicios de 2010, hasta el momento no se admite la reelección inmediata de legisladores. De acuerdo con el artículo 59 constitucional, los Senadores y Diputados al Congreso de la Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Tratándose de Senadores y Diputados suplentes, podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de propietarios, siempre que no hubiesen estado en ejercicio; pero los propietarios no podrán ser electos con el carácter de suplentes.

Protegidos mediante el fuero que otorga la Constitución, artículo 61, en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 111, se reconoce que los diputados son inviolables por las opiniones que manifiesten en el desempeño de sus cargos y jamás podrán ser reconvenidos o enjuiciados por ellas. Son responsables por los delitos, faltas u omisiones que cometan o incurran durante el tiempo y ejercicio de su encargo, pero no podrán ser detenidos ni ejercitarse en su contra la acción penal hasta que, seguido el procedimiento constitucional, se decida la separación del cargo y la sujeción a la acción de los tribunales comunes.

Para la renovación de la Cámara y celebración de su sesión constitutiva, los diputados electos con motivo de los comicios federales ordinarios que hayan recibido su constancia de mayoría y validez, así como los diputados electos que figuren en la constancia de asignación proporcional expedida de conformidad a lo previsto en la ley, se reunirán en el Salón de Sesiones el día 29 de agosto del año de la elección, con objeto de celebrar la sesión constitutiva de la Cámara que iniciará sus funciones el 1° de septiembre.

Previsto en el artículo 63 constitucional, las Cámaras no pueden abrir sus sesiones ni ejercer su cargo sin la concurrencia, en cada una de ellas, de más de la mitad del número total de sus miembros. A los miembros ausentes deberá exhortárseles a que concurren dentro de los treinta días siguientes, con la advertencia de que si no lo hicieren, se entenderá, por ese solo hecho, que no aceptan su encargo; desde luego, habrá de llamarse a los suplentes, quienes deberán presentarse en un plazo igual; si tampoco lo hacen, se declarará vacante el puesto.

Se entiende que los diputados o senadores que falten diez días consecutivos sin causa justificada o sin previa licencia del presidente de su respectiva Cámara, renuncian a concurrir hasta el periodo inmediato, llamándose a los suplentes. Según lo dispone el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 9, procede la suplencia cuando el

diputado propietario no asista a las sesiones durante diez días consecutivos sin causa justificada.

Tanto las vacantes de diputados y senadores del Congreso de la Unión que se presenten al inicio de la legislatura, como las que ocurran durante su ejercicio, deben cubrirse. Es importante distinguir entre diputados y senadores de mayoría relativa con respecto a los de representación proporcional. Si se trata de vacantes por el principio de mayoría relativa, la Cámara correspondiente convocará a elecciones extraordinarias de conformidad con lo dispuesto en el artículo 77 constitucional, fracción IV. Si la vacante de diputados ocurre por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista regional respectiva. En el caso de vacante de senadores electos por el principio de representación proporcional, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que siga en el orden de la lista nacional.

De acuerdo con lo previsto en el Reglamento de la Cámara de Diputados, artículo 10, existirá vacante en la fórmula de diputados electos por el principio de mayoría relativa o por el principio de representación proporcional, cuando ninguno de los integrantes de la fórmula pueda desempeñar el cargo por alguna de las siguientes causas:

- Haber sido sancionado con la pérdida del cargo, en términos de lo dispuesto en el artículo 62 constitucional.
- No concurrir al desempeño de su función conforme lo establece el artículo 63 constitucional.
- Muerte o enfermedad que provoque incapacidad permanente.
- Optar por algún otro cargo de elección popular en los términos del artículo 125 constitucional.
- Solicitud y obtención de licencia por parte del diputado suplente en funciones.
- Resolución firme que los destituya del cargo o impida su ejercicio.
- Imposibilidad jurídica determinada por una autoridad competente.

CASO PRÁCTICO

Electo como diputado propietario en el Distrito Electoral Federal No. 12 del estado de Michoacán, por estar pendiente una orden de aprehensión en su contra, el ciudadano Joaquín García Godoy no se presenta a la sesión constitutiva de la Cámara de Diputados. Conminado a que concurra dentro de los treinta días siguientes, el

diputado electo se encuentra prófugo de la justicia y no se presenta a rendir protesta del cargo. Llamado el suplente, manifiesta que ha aceptado desempeñar un cargo público en el gobierno del estado de Michoacán, razón por la cual tampoco acude a rendir protesta del cargo.

1. ¿Se trata en ambos casos de la comisión de un delito electoral?
2. ¿Procede en contra de ambos ciudadanos la suspensión de sus derechos políticos según lo previsto en el Código Penal Federal?
3. ¿A qué autoridad corresponde pronunciarse en el caso?
4. ¿Debe procederse en términos del artículo 63 constitucional a cubrir la vacante?
5. ¿Qué clase de responsabilidad corresponde al partido político que ordena a sus diputados no presentarse a desempeñar el cargo de elección?

Indicado en el artículo 70 constitucional, a efecto de garantizar la libre expresión de las corrientes ideológicas representadas en la Cámara, la ley determinará las formas y procedimientos para la agrupación de los diputados según su afiliación de partido. Podrán conformar grupos parlamentarios los partidos políticos cuyos candidatos hayan obtenido su constancia de mayoría y validez o que hubieran recibido constancia de asignación proporcional.

Para integrar un grupo parlamentario se requiere por lo menos de cinco diputados y sólo podrá haber uno por cada partido político nacional. En la primera sesión ordinaria de la Legislatura, cada grupo parlamentario entregará a la Secretaría General de la Cámara la documentación siguiente:

- a) Acta en la que conste la decisión de constituirse en grupo parlamentario, especificando nombre del mismo y la lista de sus integrantes;
- b) Según dispongan los estatutos del partido político en el que militen, las normas acordadas para su funcionamiento interno;
- c) Nombre del diputado designado como coordinador del grupo parlamentario y los nombres de quienes desempeñen otras actividades directivas.

Corresponde al grupo parlamentario presentar la agenda legislativa que abordará durante el transcurso de cada periodo ordinario de sesiones. Con base en la similitud de

sus agendas o en la comunión de sus principios ideológicos, los grupos parlamentarios podrán formular acuerdos que se traduzcan en la conformación de mayorías parlamentarias.

En estricto sentido, no es una obligación pertenecer a los grupos parlamentarios. Los diputados que no se inscriban o dejen de pertenecer a un grupo parlamentario sin integrarse a otro, serán considerados como diputados sin partido. Dicha circunstancia no altera el derecho que tienen a las mismas consideraciones que corresponden a todos los legisladores. Para desempeñar sus atribuciones de representación popular, los diputados sin partido deben ser apoyados de manera pertinente.

Durante el ejercicio de la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario comunicará a la Mesa Directiva de la Cámara las modificaciones que ocurran en la integración de su grupo. Con base en tales comunicaciones, el presidente de la Cámara llevará el registro del número de integrantes de cada grupo y sus modificaciones. Dicho número será actualizado en forma permanente y servirá para los cómputos que se realizan por el sistema de voto ponderado.

Integrar un grupo parlamentario tiene como propósito facilitar el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros. Los grupos parlamentarios proporcionan información, asesoría y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo legislativo. De conformidad con la representación de cada grupo parlamentario, la Junta de Coordinación Política acordará la asignación de recursos y locales adecuados a cada uno de ellos.

Expresión de la pluralidad en la Cámara, la Junta de Coordinación Política se integra con los coordinadores de cada grupo parlamentario. Órgano colegiado en el que se impulsan entendimientos y convergencias políticas entre las instancias y órganos que resulten necesarios para alcanzar acuerdos que permitan al Pleno estar en condiciones de adoptar decisiones que constitucional y legalmente le corresponden, en términos del artículo 34 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Junta tiene, entre otras atribuciones, las siguientes:

- Impulsar la conformación de acuerdos relacionados con las agendas presentadas por los grupos parlamentarios con el fin de agilizar el trabajo legislativo.
- Presentar a la Mesa Directiva y al Pleno, proyectos de puntos de acuerdo, pronunciamientos y declaraciones de la Cámara que entrañen una posición política del órgano colegiado.
- Proponer al Pleno la integración de comisiones, así como la designación de delegaciones para atender la celebración de reuniones interparlamentarias.
- Elaborar y proponer al Pleno la convocatoria para la designación de los consejeros electorales y del contralor general del Instituto Federal Electoral.

Será presidente de la Junta de Coordinación Política, por la duración de la Legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que por sí mismo cuente con la mayoría absoluta de la Cámara. En caso de que ningún grupo parlamentario se encuentre en dicho supuesto, la presidencia de la Junta se ejercerá en forma alternada y para cada año legislativo, por los coordinadores de los tres grupos parlamentarios con el mayor número de diputados. El orden anual para presidirla se determinará por la misma Junta de Coordinación Política.

En caso de ausencia temporal o definitiva del presidente de la Junta, el grupo parlamentario al que pertenezca informará de inmediato, tanto al presidente de la Cámara como a la propia Junta, el nombre del diputado que lo sustituirá. Los integrantes de la Junta podrán ser sustituidos de manera temporal de conformidad con las reglas internas de cada grupo.

Otro órgano relevante de la Cámara es la Mesa Directiva. De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, una vez que los diputados electos hayan rendido las protestas constitucionales, se procederá a la elección de la Mesa Directiva. Realizadas las votaciones y declarados los resultados, el presidente de la Mesa de Decanos invitará a los integrantes electos de la Mesa Directiva a que ocupen el lugar que les corresponde en el presídium. La elección de la Mesa Directiva se comunicará al Presidente de la República, a la Cámara de Senadores, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y a los órganos legislativos de los Estados y del Distrito Federal.

Electa por el Pleno, con el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados se integrará con un presidente, tres vicepresidentes y un secretario propuesto por cada grupo parlamentario, quien podrá optar por no ejercer ese derecho. En ningún caso la presidencia de la Mesa Directiva recaerá, en el mismo año legislativo, en un diputado que pertenezca al grupo parlamentario que presida la Junta de Coordinación Política. No podrán formar parte de la Mesa Directiva los coordinadores de los grupos parlamentarios.

Conductora de las sesiones de la Cámara, toca a la Mesa Directiva asegurar el debido desarrollo de los debates, discusiones y votaciones del Pleno. Asimismo, garantizar que en los trabajos legislativos prevalezca lo dispuesto en la Constitución y la ley. De acuerdo con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Mesa Directiva observará en su actuación los principios de imparcialidad y objetividad. Tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Realizar la interpretación de la normativa aplicable a la actividad parlamentaria que se requiera para el cumplimiento de sus atribuciones, así como para la adecuada conducción de la sesión.

- Determinar durante las sesiones las formas que puedan adoptarse en los debates, discusiones y deliberaciones, tomando en cuenta las propuestas de los grupos parlamentarios.
- Formular y cumplir el orden del día para las sesiones.
- Cuidar que los dictámenes, propuestas, mociones, comunicados y demás escritos, cumplan con las normas que regulan su formulación y presentación.
- Determinar las sanciones en relación con las conductas que atenten contra la disciplina parlamentaria.
- Expedir la convocatoria aprobada por el Pleno a propuesta de la Junta de Coordinación Política para la designación de los consejeros electorales y del contralor general del Instituto Federal Electoral.

Como órgano colegiado, la Mesa Directiva adoptará sus decisiones por consenso, y en caso de no lograrse, lo hará por mayoría de sus integrantes mediante el voto ponderado. El diputado facultado para ello representará tantos votos como integrantes tenga su grupo parlamentario. En caso de empate, el presidente de la Mesa tendrá voto de calidad.

Según lo establece el artículo 22 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el presidente de la Mesa Directiva es el presidente de la Cámara de Diputados y expresa su unidad. Conduce las relaciones institucionales con la Cámara de Senadores, con los otros Poderes de la Unión, los poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. Tiene la representación protocolaria de la Cámara en el ámbito de la diplomacia parlamentaria. Cuando en el ejercicio de sus atribuciones se aparte de las disposiciones que las rigen, sólo responderá ante el Pleno.

Atienden tan variados y complejos asuntos, que la división del trabajo al interior de las Cámaras es un imperativo. Por las ventajas que ello supone, todos los Congresos del mundo, de manera práctica, han organizado un sistema de comisiones. Es difícil pensar que la gran cantidad de proyectos que ingresan al Congreso, muchas veces de forma simultánea, pudieran tratarse en un cuerpo como el Pleno. La distribución de tareas mediante las comisiones allana el estudio, deliberación y construcción de consensos respecto de un proyecto o iniciativa de ley. (Casar, 2010: 87)

Órganos constituidos por el Pleno a través de las comisiones, proceden a la elaboración de dictámenes, informes, opiniones o resoluciones. Auxiliares en el cumplimiento de sus atribuciones constitucionales y legales, la Cámara de Diputados cuenta con comisiones ordinarias que se mantienen de legislatura a legislatura. El Pleno podrá acordar la constitución de comisiones especiales cuando se estimen necesarias para hacerse cargo de un asunto específico. De carácter temporal, el acuerdo que establezca una comisión especial señalará su objeto, y agotado éste, se extinguirá.

CASO PRÁCTICO

Conforme a lo previsto en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, recaerá la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, para el segundo y tercer años de ejercicio de la Legislatura, en orden decreciente, en un integrante de los dos grupos parlamentarios que con mayor número de diputados no la hayan ejercido. Habiendo presidido la Mesa Directiva en su primer año un integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXI Legislatura, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD) disputan presidir ese órgano. De acuerdo con la normativa aplicable, debe el lector responder el siguiente cuestionario:

1. ¿A quién corresponde la presidencia de la Mesa Directiva según la conformación de la LXI Legislatura?
2. ¿Por qué es tan importante presidir la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados?
3. ¿Cómo debe procederse de manera legal frente a la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios contendientes?
4. ¿Mediante acuerdo de los grupos parlamentarios puede derogarse la prohibición de que un mismo grupo parlamentario ocupe de manera simultánea la presidencia de la Mesa Directiva y de la Junta de Coordinación Política?
5. ¿Es posible interponer una controversia constitucional ante la disputa entre el PRI y el PRD?

4.4. INTEGRACIÓN, ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA CÁMARA DE SENADORES

Asociado con los sistemas en que prevalece el federalismo y donde se ha optado por dar una representación paritaria a las entidades que componen la Federación, ciertos sistemas bicamerales suelen ser simétricos, esto es, con igual autoridad en el proceso legislativo. En México, no obstante que algunas materias están reservadas a una u otra instancia, ambas Cámaras poseen prácticamente la misma autoridad legislativa; dicho de otra manera, son colegisladoras. (Casar, 2010: 84)

Como en el caso de la Cámara de Diputados, el número de miembros y la fórmula para la integración del Senado ha variado de manera sustancial. Hasta 1986 este órgano

se componía de 64 legisladores electos cada seis años por mayoría relativa. Ese año se aprueba una reforma para renovar la Cámara por mitad cada tres años. Se regresa en 1993 a la renovación total de cada seis años y se incrementa a cuatro el número de senadores por entidad federativa, tres de ellos de mayoría y uno asignado a la primera minoría. En 1996 se adopta la forma de integración vigente bajo la triple modalidad de dos senadores de mayoría, uno de primera minoría y uno de representación proporcional.

Previsto en el artículo 56 constitucional, la Cámara de Senadores se integra por 128 legisladores; en cada entidad federativa dos serán elegidos según el principio de mayoría relativa y uno será asignado a la primera minoría. La senaduría de primera minoría se asignará a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en el número de votos de la entidad. Para estos efectos, los partidos políticos deben registrar por entidad federativa una lista con dos fórmulas de candidatos.

Por cada senador propietario se elegirá un suplente. En cuanto a los 32 senadores elegidos según el principio de representación proporcional, se hará mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. Cabe destacar que la integración de los Congresos varía de un sistema presidencial a otro; hasta ahora, en términos de acceso al poder, se aprecia en México la característica de no admitir la reelección consecutiva de legisladores.

Vigente a partir del 1 de septiembre de 2010, el Reglamento del Senado de la República dispone en el artículo 17 las causas por las que puede originarse la vacante de senador:

- I. Haber sido sancionado con la pérdida del cargo en términos de lo dispuesto por el artículo 62 constitucional;
- II. Entenderse que no acepta el cargo al no haber concurrido al desempeño de su función, en los términos que dispone el primer párrafo del artículo 63 constitucional;
- III. Muerte o por enfermedad que provoca una incapacidad total permanente;
- IV. Haber optado por otro cargo de elección popular, en los términos del artículo 125 constitucional;
- V. Resolución firme que lo destituya del cargo, en términos del artículo 110 constitucional; y
- VI. Cualquier otra situación jurídica que implique la pérdida del cargo.

Ante la ausencia del propietario y el suplente, la vacante se concreta con la declaración hecha por el presidente de la Mesa Directiva. Conforme a lo dispuesto en el primer

párrafo del artículo 63 constitucional, se convocará a elecciones extraordinarias cuando se trate de senadores electos por el principio de mayoría relativa. Si la vacante se debe a senadores por el principio de primera minoría, será cubierta por la fórmula de candidatos del mismo partido que para la entidad federativa se haya registrado en segundo lugar de la lista correspondiente.

Aunque existen algunas diferencias entre la Cámara de Diputados y la de Senadores, su estructura atiende los mismos principios básicos de organización. Para el cumplimiento de sus obligaciones se organizan con base en cuatro órganos principales: el Pleno, la Mesa Directiva, la Junta de Coordinación Política y los Grupos Parlamentarios. (Casar, 2010: 85)

Autónomos en su organización y funcionamiento internos, los grupos parlamentarios se constituyen, organizan, adoptan estatutos, cumplen obligaciones y ejercen derechos y prerrogativas en términos de lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Las controversias al interior de los mismos se solucionan con apego a las disposiciones estatutarias relativas. Como forma de organización de los senadores, los grupos parlamentarios concurren al funcionamiento del Pleno, la Junta de Coordinación Política, las comisiones y los comités. Coadyuvan al mejor desarrollo de los procedimientos legislativos y especiales, así como a la salvaguarda de la disciplina parlamentaria.

De acuerdo con el artículo 27 del Reglamento del Senado de la República, los grupos parlamentarios deben conformarse antes de la primera sesión ordinaria del Senado, posterior a la de su instalación en el año de la elección. El presidente de la Mesa Directiva formula, en su caso, la declaratoria de la constitución de los grupos parlamentarios e informa al Pleno de aquellos senadores que no forman parte de ningún grupo. No podrán formarse grupos parlamentarios después de haberse formulado por parte del presidente de la Mesa Directiva la declaratoria correspondiente a la primera sesión ordinaria del Senado. Si por cualquier causa los grupos parlamentarios dejan de reunir el mínimo de integrantes que establece la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, se consideran disueltos.

Similar en la parte relativa a los órganos directivos de la Cámara de Diputados, también se contempla en el Senado una Mesa Directiva. Electos por la mayoría absoluta de los senadores presentes, la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores se integra por un presidente, tres vicepresidentes y cuatro secretarios. Durará en su ejercicio un año legislativo y sus integrantes podrán ser reelectos. En caso de que se realice uno o más periodos de sesiones extraordinarias durante el año legislativo, actuará la Mesa Directiva electa para el año correspondiente.

Con facultades propias a su función, la Mesa Directiva observará en su desempeño los principios de legalidad, imparcialidad y objetividad. Se ocupa de conducir las rela-

ciones de la Cámara de Senadores con la Cámara de Diputados, los otros Poderes de la Unión, los Poderes de los Estados y las autoridades locales del Distrito Federal. En el tema alusivo a la diplomacia parlamentaria, designa a quienes habrán de representar a la Cámara en eventos de carácter internacional.

Al inicio del periodo constitucional de cada legislatura se conformará la Junta de Coordinación Política. Se integra por los coordinadores de los grupos parlamentarios; de manera adicional serán integrantes dos senadores del grupo parlamentario mayoritario y uno del grupo parlamentario que, por sí mismo, constituya la primera minoría de la Legislatura. Adoptará sus decisiones mediante el voto ponderado de los coordinadores, conforme al número de senadores de sus respectivos grupos parlamentarios.

Será presidente de la Junta de Coordinación Política, por el término de una legislatura, el coordinador del grupo parlamentario que cuente con la mayoría absoluta del voto ponderado. Si al iniciar la legislatura ningún coordinador tiene la mayoría absoluta, la presidencia se ejercerá en forma alternada y por cada año legislativo. Tendrán derecho a presidir la Junta los coordinadores de los grupos parlamentarios que representen, al menos, el 25 por ciento del total de la Cámara.

Flexible en lo concerniente a las comisiones, la Cámara de Senadores contará con el número de comisiones ordinarias y especiales que requiera. De manera expresa se hace mención de las comisiones de jurisdicción y de investigación. Las primeras se ocupan de intervenir en los procedimientos de responsabilidad de servidores públicos. Por su parte, en términos del artículo 93 constitucional, las segundas se integran para investigar el funcionamiento de organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria.

EJERCICIO

De acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y en el Reglamento del Senado de la República, dé respuesta a las siguientes interrogantes:

1. ¿Cuáles son las comisiones ordinarias de la Cámara de Senadores?
2. ¿Cómo se integra y qué factores debe tomar en cuenta la Junta de Coordinación Política para su composición?
3. ¿Qué tareas y facultades corresponden de manera general a las comisiones?
4. ¿De qué forma se distinguen las comisiones de los comités?

4.5. DE LA COMISIÓN PERMANENTE

Órgano del Congreso de la Unión que durante los recesos de éste desempeña las funciones que establece la Constitución General de la República, la Comisión Permanente se compone de 37 miembros, de los cuales 19 serán diputados y 18 senadores, nombrados durante la última sesión de cada periodo ordinario mediante voto secreto por sus respectivas Cámaras. Para suplir las ausencias de los titulares, las Cámaras nombrarán el mismo número de sustitutos.

Según lo establece el artículo 122 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, los asuntos cuya resolución corresponda al Congreso o a una de las Cámaras y que durante el receso se presenten a la Comisión Permanente, se turnarán a las comisiones relativas de la Cámara que corresponda. En términos del artículo 78 constitucional, además de las conferidas de manera expresa, a la Comisión Permanente se le otorgan las siguientes atribuciones:

- I. Prestar su consentimiento para el uso de la Guardia Nacional en los casos de que habla el artículo 76, fracción IV;
- II. Recibir, en su caso, la protesta del Presidente de la República;
- III. Resolver los asuntos de su competencia; recibir durante el receso del Congreso de la Unión las iniciativas de ley y proposiciones dirigidas a las Cámaras y turnarlas para dictamen a las Comisiones de la Cámara a la que vayan dirigidas, a fin de que se despachen en el inmediato periodo de sesiones;
- IV. Acordar por sí o a propuesta del Ejecutivo, la convocatoria del Congreso o de una sola Cámara a sesiones extraordinarias, siendo necesario en ambos casos el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes. La convocatoria señalará el objeto u objetos de las sesiones extraordinarias;
- V. Otorgar o negar su ratificación a la designación del Procurador General de la República, que le someta el titular del Ejecutivo Federal;
- VI. Conceder licencia hasta por treinta días al Presidente de la República y nombrar el interino que supla esa falta;
- VII. Ratificar los nombramientos que el Presidente haga de ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga, y
- VIII. Conocer y resolver sobre las solicitudes de licencia que le sean presentadas por los legisladores.

Hasta ahora facultad conferida de forma expresa, en los casos de falta absoluta o temporal del Presidente de la República ocurrida durante el receso de las Cámaras, la Comisión Permanente designará al Presidente provisional. En la misma sesión resolverá convocar a un periodo extraordinario de sesiones al Congreso General, para el efecto de que se designe al Presidente interino o sustituto. La convocatoria no podrá ser vetada por el Presidente provisional. Si el Congreso de la Unión se halla reunido en un periodo extraordinario de sesiones y ocurre la falta absoluta o temporal del Presidente de la República, de inmediato, la Comisión Permanente ampliará el objeto de la convocatoria a fin de que el Congreso esté en aptitud de nombrar al Presidente interino o sustituto, según proceda.

Tema incorporado en la reforma política que se discute en el Legislativo, dado que el mecanismo de sustitución actual resulta disfuncional en un contexto de marcado pluralismo político, se propone que ante la falta de una mayoría absoluta preestablecida a través del voto popular y por la necesidad de procesar negociaciones y acuerdos entre dos o más fuerzas políticas, de preferencia por la vía del consenso, es pertinente contemplar un mecanismo de sustitución automática, para el caso de resolver la sustitución provisional sin la intervención del Congreso. Considerando las principales hipótesis de falta absoluta del Presidente, se intenta introducir un mecanismo que permita, en automático, que un funcionario del más alto rango en el gabinete presidencial ocupe de manera provisional la Presidencia de la República en tanto el Congreso procesa los acuerdos necesarios para designar, con la mayoría requerida, a quien deba ocupar, en calidad de presidente interino o de presidente sustituto, la titularidad del Poder Ejecutivo. Dicho de otra manera, desaparecería la figura actual de presidente provisional, cuya designación requiere hoy en día el nombramiento de la Comisión Permanente. (Gamboa, 2011: 16)

Cambiando de referencia, cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se ordenará su inserción en el Diario de los Debates y, según el caso, se remitirán para su conocimiento a los diputados o senadores, turnándose a las comisiones de la Cámara a que vayan dirigidas para que formulen el dictamen correspondiente. Durante el receso del Congreso de la Unión, las comisiones continuarán el estudio de los asuntos pendientes.

Previsto un órgano directivo para la Comisión Permanente, en el mismo día de clausura de las sesiones ordinarias del Congreso General, los diputados y senadores elegidos para integrarla se reunirán en el salón de sesiones de la Cámara de Diputados. Bajo la presidencia del individuo a quien corresponda el primer lugar por orden alfabético de apellidos y nombres, auxiliado por dos secretarios de su elección, se procederá a nombrar por mayoría de votos un presidente, un vicepresidente y cuatro secretarios, dos de los cuales serán diputados y los otros dos senadores.

Realizada la elección de la Mesa Directiva, los elegidos tomarán posesión de sus puestos y el presidente declarará instalada la Comisión Permanente. En el mismo día

de su instalación, a propuesta de la Mesa y por mayoría de votos, según lo previene el artículo 175 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la Comisión Permanente nombrará las siguientes comisiones para el despacho de los negocios de su competencia:

- Agricultura y fomento.
- Comunicaciones y obras públicas.
- Educación pública.
- Gobernación, guerra y marina.
- Hacienda y crédito público.
- Justicia.
- Puntos constitucionales.
- Relaciones exteriores.

Durante los recesos del Congreso, la Comisión Permanente celebrará sesiones una vez por semana. Si hubiere necesidad de celebrar algunas otras sesiones, se llevarán a cabo previa convocatoria del presidente de la Mesa Directiva. La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría de votos y no suspenderá sus trabajos durante los periodos extraordinarios de sesiones que se convoquen, salvo en aquello que se refiera al asunto para el cual fue convocado dicho periodo extraordinario.

RÉGIMEN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

OBJETIVO

A partir de un panorama histórico, revisar la importancia de los partidos políticos en México. Después de analizar su marco constitucional, describir el procedimiento de creación, registro y liquidación de un partido político en nuestro país.

5.1. BREVE PANORAMA HISTÓRICO DEL SISTEMA DE PARTIDOS POLÍTICOS EN MÉXICO

Como en toda democracia representativa, los ciudadanos eligen en México a sus representantes populares y de gobierno; sin embargo, la forma de ejercer este derecho ha variado de manera importante. Aunque en nuestro país puede identificarse a los partidos políticos desde la segunda mitad del siglo XIX, lejos estaban de considerarse organizaciones políticas bien constituidas para actuar como estructuras de intermediación entre el gobierno y la sociedad. Ni siquiera satisfacían la definición mínima de partidos que nominan candidatos para cargos de elección, se parecían más a lo que se conoce como facciones. (Casar, 2010: 173)

Durante el porfiriato no se registró la formación de organizaciones políticas relevantes, las pocas que se crearon estuvieron exentas de cualquier tipo de vida partidista digna de mencionarse; de hecho, quienes apoyaban al régimen intentaron establecer un partido fuerte como medio para institucionalizarlo. De 1908 en adelante se formaron diferentes partidos poco representativos de la ciudadanía y carentes de estructuras estables, salvo contadas excepciones, como el Partido Comunista, fundado en 1919. En esta etapa de nuestra historia los partidos eran instituciones desestructuradas y efímeras, sin programa de gobierno, base social ni doctrina. (Casar, 2010: 174)

Vigente en aquel entonces la Ley Electoral de 1911, se reconoció la existencia jurídica a los partidos. Para constituirse, debían celebrar una asamblea de 100 ciudadanos, en la que aprobaran un programa político y de gobierno; asimismo, elegir una junta que ostentara la representación del partido. Una nueva Ley Electoral en 1918, en vigor hasta 1946, se caracterizó por la ausencia de restricciones tanto para la formación de partidos políticos como para su participación en los comicios. Los partidos no requerían

ningún tipo de registro oficial ni autorización para nominar candidatos en las elecciones nacionales o locales. Se admitía la existencia de partidos regionales o locales y se permitía la participación de candidatos independientes. Si bien estaba regulada la participación de los partidos en la organización o supervisión de los comicios, se trataba de reglas mínimas que no implicaron barrera alguna. Esa laxitud de la norma no era garantía de elecciones libres y democráticas.

Circunstancia particular de esa época es que la mayoría de los partidos habían desaparecido para finales de los años 1920 o se encontraban en inactividad. Los que subsistieron se unieron para conformar en 1929 el Partido Nacional Revolucionario (PNR), establecido por la vencedora coalición revolucionaria encabezada por Plutarco Elías Calles. Lo que más tarde sería el partido oficial y el núcleo del sistema de partido hegemónico, nació de un acuerdo entre élites y el consecuente pacto político materializado después del asesinato de Álvaro Obregón en 1928.

Por varios años un partido único dominaba la vida política de México. Transformado en 1938 en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM) y más tarde, en 1946, en el Partido Revolucionario Institucional (PRI), fructificaba el primer intento exitoso de consolidar a las diferentes facciones revolucionarias en una institución formal, con el potencial suficiente para dirimir conflictos y administrar la competencia por el poder. Aun cuando en los años 1930 se formaron otros partidos políticos, la mayor parte demostró ser organizaciones efímeras con el único propósito de nominar algún candidato presidencial contrario al candidato "oficial". Casi todos estos partidos fueron promovidos por miembros del PNR-PRM que no resultaban seleccionados por su partido y decidían probar suerte en las urnas. De todos los partidos creados, sólo el Partido Acción Nacional (PAN) logró establecerse como una organización política permanente.

Es a partir de la década de 1940, de manera particular desde la aprobación de la Ley Electoral de 1946, cuando puede comenzar a hablarse de un sistema de partidos, el que más tarde se conceptualizó como un sistema de partido hegemónico. Gracias al diseño de una estructura desigual de acceso y distribución del poder, controlada por el Ejecutivo, fue posible la construcción y reproducción del partido hegemónico. Aunque de manera gradual se fueron abriendo las puertas a la representación de otros partidos, el sistema de partido hegemónico encontró su fundamento en una legislación que permitió al Ejecutivo y su partido, la autoridad suficiente para tomar las decisiones que definían las oportunidades de acceso al poder.

Dos instrumentos de control se introducen con la Ley Electoral de 1946, a través de los cuales se regula el número y tipo de partidos admitidos en el proceso electoral. El primero fue el endurecimiento de los requisitos para obtener el registro como partido político, pues se pasó de un sistema con bajísimas barreras a uno que exigía la afiliación de 10 mil ciudadanos. El segundo consistió en otorgar a la Secretaría de Gobernación

la facultad de conceder "certificados de registro" a los partidos y decretar su cancelación temporal o definitiva, cuando a su juicio, no se cumplieran los requisitos legales.

Años más tarde, con la reforma electoral de 1963 se modificaron los artículos 54 y 63 constitucionales precisando las bases del régimen de diputados de partido y, por primera vez, de manera tangencial se hace referencia a los partidos políticos sin determinar su naturaleza, funciones y fines. Durante los foros de consulta desarrollados con el objeto de delinear los contornos de la reforma política, se planteó la necesidad de ofrecer una regulación constitucional más completa. En el año de 1977 se adicionó el artículo 41 constitucional y se precisó que los partidos políticos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional, y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (Patiño, 2006:385)

Promulgada en 1977, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales (LFOPPE), punto de partida en la transición política de nuestro país, abrió el registro a nuevos partidos y facilitó su constitución. Se idearon entonces dos maneras para obtener el registro:

- a) El registro definitivo, para el que se exigía un total de 65 mil afiliados, de los cuales 3000 deberían estar distribuidos en la mitad de las entidades federativas o 300 en la mitad de los distritos uninominales o de mayoría.
- b) El registro condicionado, a través del cual se podía competir en las elecciones y convertirlo en definitivo si el partido alcanzaba el 1.5% de la votación en dos elecciones consecutivas. (Casar, 2010:180)

En cualquiera de los dos casos, el control del registro quedaba en manos de la Secretaría de Gobernación. Para 1987, en términos del Código Federal Electoral, la Comisión Federal Electoral se encargaba de verificar el cumplimiento de los requisitos y conceder el registro. De todas maneras, el gobierno dispuso de un mecanismo para mantener su predominio. Entre 1976 y 1985 el número de partidos políticos se incrementó de cuatro a siete en 1979 y de siete a nueve en los años subsecuentes.

Después de tres elecciones, a partir de 1986 y hasta 1996 se sucedieron seis reformas marcadas cada una por la tensión entre los partidos de oposición y el binomio partido-gobierno. Se buscaba entonces sustraer al Ejecutivo del control sobre los procesos electorales y ampliar las condiciones de equidad en la contienda. Luego de la elección federal de 1988, el cambio político iría en expansión, la pluralidad se vería reflejada de manera inevitable en todos los foros institucionales y en los órganos legislativos del

Estado. Esa pluralidad política tendría efectos inmediatos y empujaría con fuerza otros cambios en el terreno electoral. (Becerra, 2005: 207)

Al mismo tiempo que se estrenaba el nuevo andamiaje electoral, antes de las elecciones de 1991, las nuevas reglas comenzaron a dar frutos; tres organizaciones de ciudadanos obtuvieron el registro condicionado como partidos políticos: el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Partido del Trabajo (PT) y el Partido Ecológico de México (PVEM). Debe agregarse que en 1989 el Partido Demócrata Mexicano (PDM) había recuperado su registro, de tal manera, en las elecciones de 1991 participaron diez partidos políticos.

Aun cuando el PRI se confirmaba como la primera fuerza política del país, después de la elección de 1991 seis de los diez partidos tuvieron representación en la Cámara de Diputados, modificando de forma sustancial el escenario político. Vale la pena resaltar que en su primera aparición electoral, el Partido de la Revolución Democrática (PRD) no logró conservar el terreno ganado en la elección de 1988. Incluso sumando la votación del Partido Popular Socialista (PPS), el Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional (PFCRN) y el Partido Auténtico de la Revolución Mexicana (PARM), la izquierda experimentó una disminución de votos en términos relativos y absolutos.

Con respecto al sistema de partidos, poco se avanzó con la reforma electoral de 1993. Lejos de solucionar el problema relativo a los partidos políticos sin representación significativa, las modificaciones de aquel año lo postergaron. De acuerdo con la ley, para conservar el registro era necesario obtener como mínimo el 1.5% de la votación; se consideraba inadecuado revivir a los partidos de modo artificial pues con ello se generaba una espiral de simulación. Sin embargo, los cambios introducidos al COFIPE permitieron que el partido político con registro definitivo tuviera la oportunidad de participar en dos elecciones federales ordinarias consecutivas para lograr el umbral mínimo de votación requerido. Es decir, a la primera elección no se salía de la escena electoral. Aquellos partidos que habían salido y vuelto a entrar, tendrían dos oportunidades más para conseguirlo.

Más allá de los resultados, las elecciones de 1994 acabaron demostrando que el sistema de partidos conducía a una pluralidad política que ya nadie podía desvanecer. Con un crecimiento incuestionable, el PRD confirmaba su presencia en el escenario político, el PAN se colocaba como segunda fuerza política y el PRI había mostrado que podía tener un lugar en un contexto democrático. En cuanto a los otros partidos registrados, gracias al carisma de su candidata, el PT logró el 2.8% de la votación; por su parte, el PARM, PVEM, PPS y PDM, no alcanzaron el umbral de votación requerido.

Considerada una de las reformas electorales más trascendentes, en la de 1996 desaparecía el registro condicionado; el único procedimiento asequible para forjar una nueva organización política sería el registro definitivo. Como requisito se exigía la obligación

de realizar 10 asambleas estatales o 100 distritales, en la inteligencia de que el número total de afiliados en ambos casos no podría ser inferior al 0.13% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior. El partido que no lograra el 2% de la votación, perdería su registro y no podría participar en la elección siguiente. De esa manera se atendía el tema relativo a la representación significativa: será el voto ciudadano el que defina la permanencia en el sistema de partidos.

Para el mes de julio del año 2000, las posibilidades de la alternancia se habían construido; si se quería remover al PRI del poder presidencial, no era necesario modificar las reglas electorales, lo que faltaba era precipitar la decisión ciudadana. En aquella elección, las alianzas jugaron un papel protagónico. Por un lado la Alianza por el Cambio (PAN y PVEM), y por otro la Alianza por México (PRD, PT, Partido de la Sociedad Nacionalista PSN y Partido Alianza Social PAS). Junto con los otros partidos políticos nacionales: Partido del Centro Democrático (PCD), PARM y Democracia Social (DS), se registraron seis candidatos para la presidencia de la República.

Tras 71 años ininterrumpidos en que el PRI había conquistado la silla presidencial, desde la creación del Partido Nacional Revolucionario en 1929, después de 11 elecciones presidenciales, por fin triunfaba un partido opositor. Los resultados del 2 de julio del año 2000 vinieron a confirmar que México era un país más democrático. Declarado ganador de la elección el candidato postulado por la Alianza por el Cambio, el nuevo presidente ya no contaba con mayoría en la Cámara de Diputados ni en la de Senadores. Instalado el pluralismo en el Congreso de la Unión, la alternancia acentuaba la existencia de los gobiernos divididos.

Con el propósito de encarecer los requisitos que debían reunirse para obtener el registro de un partido político nacional, en el año 2004 se aprobó una reforma al COFIPE que los duplicaba. Ahora se requiere acreditar 3000 afiliados en 20 entidades federativas o 300 afiliados en por lo menos 200 distritos; en ningún caso el número total de afiliados podrá ser inferior al 0.26% del padrón electoral utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior. Según lo dispone el artículo 28 del mismo ordenamiento, la organización interesada en constituirse en partido político nacional, notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial. Es decir, la reforma determinó que la constitución de un partido político nacional sólo puede ocurrir cada seis años, en lugar de cada tres, como sucedía con anterioridad.

Repitiendo el triunfo de un partido diferente al PRI, siendo la elección más reñida en la historia del país, en la elección presidencial del año 2006 el Partido Acción Nacional resultaba ganador con muy poco margen de diferencia sobre el candidato del Partido de la Revolución Democrática. Sobresale el avance del perredismo, que superó cualquier estándar y precedente en el escenario electoral de México. Si en el año 2000 Vicente Fox

arrastró a 8,200,000 votantes adicionales a los del caudal panista previo, Andrés Manuel López Obrador superó la gesta incorporando 8,400,000 votos a la causa perredista. Se trata del aumento más importante para un partido político entre una elección y otra. (García Reyes, 2010: 23)

Al comparar los resultados de las dos últimas elecciones presidenciales, quien más avanzó fue el Partido de la Revolución Democrática al ubicarse como primera fuerza en 16 entidades federativas; de hecho Felipe Calderón tuvo un millón de votos menos que Vicente Fox, a pesar de que la lista nominal aumentó en 13 millones de electores. Si bien el PRD tuvo un avance notable, el PRI retrocedió de manera espectacular; su votación cayó en más de 4 millones de votos respecto de la elección presidencial del año 2000. El candidato priísta no consiguió mayoría en ninguna de las 32 entidades federativas. El PRI, que durante décadas había sido la primera fuerza política, fue enviado por la ciudadanía al tercer lugar al obtener sólo 106 diputaciones, de las cuales 65 serían de mayoría relativa. (García Reyes, 2010: 24)

Reconfigurada la composición de la Cámara de Diputados en el año 2009 respecto de la elección de 2006, el PRI se recuperó como primera fuerza obteniendo un crecimiento del 123% de sus curules: pasó de 106 escaños a 237. Por su parte, el PAN descendió a la segunda posición con 143 escaños, mientras el PRD fue desplazado de nueva cuenta al tercer sitio, logrando conservar sólo 71 diputaciones de las 127 ganadas en el 2006. Característica evidente, la pluralidad ha permeado al Congreso Federal pero también a los congresos locales; son pocas las entidades federativas en las que un partido ha logrado la mayoría absoluta.

Expuesta en repetidas ocasiones la finalidad de que en la boleta electoral aparezcan menos opciones, apoyándose en el desafecto que hay con la política y con las prácticas de los partidos, se ha propuesto que para refrendar el registro se incremente el umbral de votación del 2 al 4 por ciento. Mediante esta fórmula se pretende resolver un malestar difuso, cancelando la posibilidad de que otras opciones políticas sigan operando en el espacio institucional. Propuesta contradictoria, no deja de llamar la atención que aquellos que se sienten más distantes de los partidos sean quienes aplaudan la cancelación de la emergencia de eventuales nuevas opciones. (Woldenberg, 2010: 28)

Considerado como el conjunto de organizaciones políticas que tienen derecho a participar en las elecciones, a través de la postulación de candidatos a los puestos de representación popular, los sistemas de partidos están definidos de modo fundamental por el número de partidos que lo integran. En el caso particular de nuestro país, no es poca cosa aquel ciclo inaugurado en 1977 que de manera paulatina permitió la inclusión de muy diversos partidos y fue capaz de lograr que en la boleta electoral apareciera un espectro de fuerzas auténticamente plural, intentando representar a una sociedad compleja, diversificada, masiva y contradictoria. (Woldenberg, 2010: 27)

CUESTIONARIO

1. ¿Podría decirse que en nuestro país la presencia de los partidos de oposición era prácticamente testimonial?
2. ¿Existen condiciones en México para restablecer el sistema de partido hegemónico?
3. ¿Es pertinente determinar que la constitución de un partido político nacional sólo puede ocurrir cada seis años?
4. ¿El posible regreso del PRI a la presidencia de la República es porque ha hecho bien las cosas?
5. ¿Cuáles la importancia de un buen candidato para las expectativas electorales de los partidos políticos?
6. ¿Es correcto conservar un régimen de alianzas electorales si se demuestra que sólo constituyen un medio para preservar a partidos políticos de poca representatividad?

5.2. CONCEPTO DE PARTIDOS POLÍTICOS Y SU MARCO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO

Por varias razones los partidos se han vuelto imprescindibles para el funcionamiento armónico de los sistemas políticos y los sistemas electorales contemporáneos. Como factores ineludibles en la construcción de la unidad, la toma de decisiones y la prefiguración de la voluntad pública, son el conducto adecuado para canalizar las inquietudes políticas de los ciudadanos y dar cauce al descontento social. (De Andrea, 2002: 76)

En opinión de Maurice Duverger, el desarrollo de los partidos ha transformado de profunda manera la estructura de los regímenes políticos. Las democracias modernas, fundadas en una pluralidad de partidos organizados y disciplinados, son muy diferentes a los regímenes individualistas del siglo XIX que descansaban en el juego personal de parlamentarios independientes unos de otros. La sustitución de un régimen sin partidos por un régimen de partidos obliga a revisar los análisis tradicionales de los sistemas políticos. (Duverger, 2002: 377)

Variable determinante para entender el funcionamiento de los poderes y la relación que se establece entre ellos, la importancia de un sistema de partidos deriva del hecho de que por su conducto puede ahondarse la división de poderes o, por el contrario, llegar a borrarse los límites entre ellos. Un sistema de partidos determina las posibilidades de que se formen gobiernos de mayoría o divididos y con ello las probabilidades de acuerdos.

Debido a las características esenciales de los partidos políticos, coincidiendo con Giovanni Sartori, se trata de una construcción conceptual moderna. Si bien es cierto

que tienen como antecedente las facciones, los partidos políticos surgen en las primeras décadas del siglo XIX y corresponden a una noción moderna que los distingue de otras entidades políticas que no lo son. Según el concepto, *son instituciones permanentes que reflejan el pluralismo político, promueven y encauzan la participación de los ciudadanos y contribuyen a la formación y manifestación de la voluntad popular, con el objeto de acceder al poder, a los cargos de elección popular y de influir en las decisiones políticas y democráticas de la Nación.* (Bareiro, 2007: 591)

Concepto generalizado en diferentes legislaciones de América Latina, según su definición los partidos políticos presentan características esenciales: 1. Son una organización durable, quedando excluidas las facciones; 2. Constituyen una organización estructuralmente completa; 3. Existe voluntad deliberada de ejercer de manera directa el poder; 4. Se pretende el apoyo popular; 5. Muestran independencia orgánica y funcional con respecto al propio Estado. (Andrea, 2002: 64)

De naturaleza jurídica distinta según la legislación vigente en América Latina, los partidos tienen personería jurídica, pero en el caso de México se determina que también son entidades de interés público, debiendo la ley garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades, asegurando que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Parte de la sociedad civil, los partidos son vínculo y expresión de y con la sociedad política. Articuladores modernos de muchas relaciones cruciales dentro del Estado y dentro de la misma sociedad civil, algunos autores consideran que la definición de los partidos como entidades de interés público no es adecuada. Según Paoli Bolio deben considerarse como entidades de derecho público. Se trata de una valoración jurídico-política a la luz de las nuevas reglas y de la pronunciada influencia de lo político sobre lo privado. Superando con mucho la noción de interés público, la nueva percepción de su naturaleza es una necesidad para obligarlos a tener un comportamiento democrático en su vida interior. Órganos auxiliares del Estado para promover la participación ciudadana en la vida democrática y en las decisiones públicas, los partidos intervienen de manera decisiva en la integración de la representación nacional y en la formación del poder público. (Paoli, 2011: 300)

Entre los derechos políticos y de la ciudadanía, la mayoría de las Constituciones latinoamericanas garantizan los de fundar y organizarse en partidos políticos. Relevante el hecho, parece que el tratamiento constitucional implica mayor trascendencia para los partidos políticos en el funcionamiento del sistema democrático. En efecto, en el constitucionalismo latinoamericano de finales del siglo XX y principios del siglo XXI, se apuesta a los partidos como actores para el fortalecimiento de la democracia en el sistema político. Es verdad que bajo cierta óptica la mención constitucional puede no significar mayor reconocimiento a los partidos políticos; por ejemplo, no se mencionan en algunas

Constituciones anglosajonas y en la de Japón sin que tal circunstancia indique menor relevancia de estas instituciones en la vida política. (Bareiro, 2007: 589)

Tendencia que valora de manera positiva a los partidos como mecanismos adecuados para la canalización de los intereses, ideas y visiones de la ciudadanía, la regulación constitucional suele concretarse a garantizar que los partidos se desenvuelvan en el marco de un sistema democrático, pocas Constituciones mencionan cuestiones específicas relativas a la conformación de los partidos políticos. Un análisis a la normativa de rango constitucional indica que la preocupación más importante es la sujeción de los partidos políticos a los parámetros actuales de la democracia. Las causas de esta orientación podrían encontrarse en las experiencias que la mayoría de los países latinoamericanos han tenido con regímenes autoritarios, lo que determina la necesidad de establecer de manera explícita esta condición.

Puesto en marcha el proceso de constitucionalización de los partidos políticos en la mayoría de las democracias occidentales, el pluralismo político apresuró las condiciones para que en el marco constitucional de otros países también se institucionalizara a los partidos. En el caso de México, articulado en torno a la figura presidencial, prevalecía hasta 1977 un régimen compacto y vertical que por su hermetismo obstruía la incorporación al mundo institucional de posturas políticas e ideológicas divergentes. Con la finalidad de permitir que las minorías pudieran contar con una presencia significativa en los órganos de representación política, se instrumentó una reforma que precisó el régimen constitucional de los partidos políticos. (Córdova, 2008: 657)

Por primera vez y de modo tangencial se hizo referencia constitucional a los partidos en el año de 1963; sin embargo, en aquella ocasión no se determinaba su naturaleza, ni se precisaba la función y fines que perseguían. Basada en el argumento de que los partidos son cuerpos intermedios que fijan los canales de participación de la ciudadanía organizada, y por lo mismo deben ser objeto de una regulación constitucional, con la reforma de 1977 se adicionó el artículo 41 constitucional y se precisó que los partidos son entidades de interés público que tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de la voluntad nacional y como organizaciones de ciudadanos hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público.

Previsto de manera directa en la Constitución General de la República, el régimen jurídico creado para regular de modo prioritario y preponderante los actos y hechos relacionados con la formación, registro, actuación y extinción de los partidos políticos tiene sus bases generales en la disposición constitucional. La normativa rectora de los partidos políticos se establece en la Ley Suprema, mientras que en las disposiciones reglamentarias se desarrollan las normas constitucionales estableciendo un sistema integral regulatorio. En el artículo 41 constitucional se fijan las bases relativas a la existencia y regulación de la vida de los partidos políticos nacionales, se determinan sus fines y

prerrogativas, reservando a la ley secundaria la determinación de las formas específicas de su intervención en los procesos electorales.

Al contenerse en la Constitución Política la institucionalidad de los partidos, se les confiere cierto grado de inmutabilidad y permanencia; se trata de una legalidad que les proporciona majestad y jerarquía. Lo anterior se robustece si se toma en cuenta que la existencia de los partidos políticos trasciende el ámbito territorial de cualquier entidad federativa, por lo que es innecesario que en la normativa electoral de cada Estado o del Distrito Federal se establezcan disposiciones referidas a los partidos políticos nacionales, debiéndose limitar a las reglas necesarias para dar cauce y orden a las relaciones que se entablen entre dichos partidos y las autoridades locales. En las leyes del Distrito Federal y en las de los Estados no tiene por qué existir una regulación completa de todo lo concerniente a los partidos políticos nacionales, pues este objetivo corresponde a las leyes federales. (Sala Superior, tesis vigente No. 345)

Según se desprende del artículo 41 constitucional, los partidos políticos nacionales se encuentran ceñidos al fuero federal en su constitución, registro, extinción, funcionamiento, prerrogativas y obligaciones en general. En principio es en la Constitución Política donde se establece la normativa rectora de los partidos políticos nacionales de acuerdo con las siguientes bases:

- Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.
- Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral.
- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho a participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.
- La ley 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.
- Se establecerá en la ley el procedimiento para la liquidación de las obligaciones de los partidos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación.
- Las autoridades electorales solamente podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalen la Constitución y la ley.

- El financiamiento público para los partidos políticos que mantengan su registro después de cada elección, se compondrá de las ministraciones destinadas al sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, las tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.
- La ley fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y las campañas electorales de los partidos políticos.
- Establecerá la propia ley el monto máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes, cuya suma total no podrá exceder anualmente, para cada partido, al diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.
- Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social.
- En ningún momento los partidos políticos podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión.
- 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.
- La ley establecerá los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales

Una interpretación del precepto permite sostener que en la ley se determinarán las normas y requisitos para el registro legal de los partidos y las formas específicas de su intervención en el proceso electoral. Se advierte de la disposición que el Constituyente Permanente estableció una facultad normativa para el legislador ordinario federal y el legislador ordinario local, que consiste en la determinación de las formas específicas de intervención de los partidos en el proceso electoral, es decir, en la norma suprema se establece un derecho que puede catalogarse como de configuración legal, toda vez que es el legislador secundario quien determinará las modalidades para el ejercicio de ese derecho. (Sala Superior, tesis vigente No. 342)

Obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático y, a abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno, norma que como bien jurídico tutela el normal desarrollo del ejercicio de las atribuciones legalmente asignadas a los órganos del poder público, los partidos políticos están en principio sujetos a la normativa constitucional descrita.

5.3. PROCEDIMIENTO PARA LA CONSTITUCIÓN Y EL REGISTRO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Dado el papel que les corresponde dentro de la estructura del Estado, no es concebible otorgar la categoría de partido político a cualquier organización o asociación de ciudadanos con fines políticos, sobre todo porque el carácter de interés público que tienen reconocido implica para el Estado la obligación de asegurarles las condiciones para su desarrollo y garantizar los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades. Por esa razón, el legislador ordinario estableció un procedimiento claro y preciso que deben agotar las organizaciones de ciudadanos o las agrupaciones políticas que pretendan constituirse como partidos políticos.

Toda organización o agrupación política que pretenda constituirse en partido político debe obtener su registro ante el Instituto Federal Electoral (IFE). Dadas sus características particulares, dicho registro tiene efectos constitutivos, pues los derechos y obligaciones correlativas al carácter de partido político, provienen de manera precisa del acto de autoridad consistente en otorgar el registro respectivo. En efecto, la denominación de partido político nacional se reserva a las organizaciones políticas que obtengan su registro como tal. A partir de ese momento adquieren la personalidad jurídica que les permite gozar de los derechos y prerrogativas electorales. (Sala Superior, tesis vigente No. 343)

En la mayoría de los países se exigen diversos pasos para la conformación de partidos políticos. El paso inicial tiene ciertos requerimientos mínimos: declaración de voluntad de conformar el partido y adecuarse a principios rectores, así como el aval de un número mínimo de personas. El requisito de presentar una declaración de principios, idearios o bases programáticas es condición ineludible en la mayoría de los casos, constituye un elemento que busca orientar a los partidos políticos a convertirse en algo más que en agrupaciones que giran en torno a caudillos. Como condición de estabilidad, las exigencias señaladas indican con claridad la intención de constituir organizaciones que trasciendan los momentos estrictamente electorales.

Entre los requisitos cualitativos, la aceptación del sistema democrático como forma de gobierno es el que más se menciona en las Constituciones latinoamericanas, le siguen la obligatoriedad de rendir cuentas o de manejar en forma transparente los recursos financieros, también se mencionan la exigencia de mecanismos democráticos internos y la prohibición de recibir recursos del extranjero. Preocupación reciente ligada a la experiencia de hechos de corrupción, la transparencia administrativo-financiera está prevista de forma explícita en las leyes electorales, lo que se traduce en normas bien detalladas para el manejo de fondos.

Según lo dispone el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), para que una organización de ciudadanos pueda ser registrada como partido político nacional, deberá cumplir los siguientes requisitos:

- a) Formular una declaración de principios y, en congruencia con ellos, su programa de acción y los estatutos que normen sus actividades.
- b) Contar con tres mil afiliados en por lo menos veinte entidades federativas, o bien tener trescientos afiliados en por lo menos doscientos distritos electorales uninominales, los cuales deberán contar con credencial para votar correspondiente a dicha entidad o distrito, según sea el caso; bajo ninguna circunstancia el número total de sus afiliados podrá ser inferior al 0.26 por ciento del padrón electoral federal utilizado en la elección federal ordinaria inmediata anterior a la presentación de la solicitud.

Referida a los postulados ideológicos de carácter político, económico y social, en la *declaración de principios* se definen las líneas generales de acción que un partido político adopta frente a los grandes temas y problemas sociales. Documento que contiene los principales ejes ideológicos y las metas relevantes que se proponen alcanzar, en él se fija la posición de los partidos sobre los temas de actualidad; esa ubicación permite clasificarlos de diferente manera.

En la *declaración de principios* un partido puede pronunciarse, por ejemplo, sobre un Estado social de derecho; un verdadero Estado laico; a favor del medio ambiente y del desarrollo sustentable; partidario de la economía social de mercado; incluyente y respetuoso de las minorías; comprometido con la educación pública de calidad; defensor de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; impulsor de la equidad de género; solidario con los adultos mayores, personas con discapacidad y grupos vulnerables; promotor de los derechos humanos; respetuoso con la juventud y los migrantes; nacionalista y enemigo de las privatizaciones.

Dispuesto en el COFIPE, en la *declaración de principios* debe señalarse la obligación de observar la Constitución y de respetar las leyes e instituciones que de ella emanen. De igual manera, hacer referencia a la obligación de conducir sus actividades por medios pacíficos y la vía democrática, así como la obligación de no aceptar pacto o acuerdo que lo sujete o subordine a cualquier organización internacional o lo haga depender de entidades o partidos políticos extranjeros. En su caso, debe rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros, así como si procede de ministros de culto de cualquier religión, de asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Mención especial merece la obligación de promover la participación política en igualdad de oportunidades y equidad entre hombres y mujeres.

Para cumplir con la *declaración de principios*, en el *programa de acción* se proponen las bases de trabajo acorde con la estructura propia de un plan de gobierno; por ejemplo, puede plantearse que los problemas en materia de seguridad requieren de una visión a

largo plazo que trascienda los cambios de régimen. Bajo esta óptica se sugiere que la recuperación de la seguridad pública implica mejorar las normas, órganos y mecanismos que den cauce a la coordinación de las instancias competentes. Sobre el tema de la división de poderes podría proponerse un nuevo equilibrio entre el Ejecutivo y Legislativo a efecto de propiciar prácticas sanas de relación política, control constitucional, transparencia y rendición de cuentas.

Una vez indicadas las líneas generales de acción que un partido político adopta frente a los grandes temas y problemas sociales, en el *programa de acción* se determinan las medidas para realizar los postulados y alcanzar los objetivos enunciados. A manera de referencia podría indicarse que con respecto al costo de la vida y la defensa de la economía familiar, el partido se compromete a poner un límite a las alzas tarifarias de los servicios públicos y asegurar el abasto de los productos básicos, así como a denunciar con firmeza las prácticas monopólicas y especulativas, rechazando de forma enfática la desaparición o privatización de ciertos organismos públicos. En el *programa de acción* se proponen políticas relativas a cuestiones sociales.

Instrumento que determina la regulación interna de los partidos conforme a su naturaleza y fines, los *estatutos* establecen los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, como también sus derechos y obligaciones. De acuerdo con el COFIPE, los *estatutos* establecerán procedimientos democráticos para la integración y renovación de sus órganos directivos, así como las funciones, facultades y obligaciones de los mismos. Conforme a la normativa aplicable entre sus órganos, deberá contar, cuando menos, con una asamblea nacional o equivalente; un comité nacional o equivalente; comités o equivalentes en las entidades federativas y un órgano responsable de la administración de su patrimonio y recursos financieros.

Mediante criterio jurisdiccional se ha establecido que los *estatutos* deben reunir elementos mínimos para considerarlos democráticos. Tales elementos esenciales deben adaptarse a su naturaleza para no impedirles cumplir con sus finalidades constitucionales. Entre los elementos se menciona la protección de los derechos fundamentales de sus afiliados que garantice la mayor participación posible, como son el voto activo y pasivo en igualdad de condiciones. De igual manera se alude al establecimiento de procedimientos disciplinarios con las garantías procesales mínimas, en los cuales se asegure el derecho de audiencia y defensa. Debe preverse la elección de dirigentes y candidatos mediante el voto directo o indirecto de sus afiliados, ya sea secreto o abierto. Como criterio básico para la toma de decisiones, deberá adoptarse la regla de mayoría y contemplar la posibilidad de revocar a los dirigentes del partido, estableciendo periodos cortos de mandato. (Sala Superior, jurisprudencia No. 121)

Sólo podrán solicitar su registro como partidos políticos nacionales aquellas agrupaciones políticas nacionales que cuenten con registro otorgado por el Instituto Federal

Electoral. Resulta necesario que se acredite ante el Instituto que las dirigencias o representantes legales de las respectivas agrupaciones notificaron por escrito su propósito en el mes de enero del año siguiente al de la elección presidencial.

Dirigido al consejo general, el escrito de notificación debe entregarse en la presidencia o secretaría ejecutiva del IFE. De acuerdo con el *Instructivo que deberá observarse para el registro como partido político nacional*, el texto de notificación incluirá, al menos, los siguientes datos:

- Denominación de la agrupación política nacional interesada en obtener el registro como partido político nacional.
- Nombre o nombres de sus representantes legales.
- Domicilio para oír y recibir notificaciones, así como números telefónicos en donde se les pueda localizar.
- Denominación preliminar del partido político nacional a constituirse, así como descripción del emblema y el color o colores que lo caractericen y diferencien de otros partidos.
- Firma autógrafa de los representantes legales.

Acompañado de la certificación expedida por el secretario ejecutivo del IFE en la cual se acredita el registro vigente como agrupación política nacional, el escrito de notificación también debe contener una manifestación otorgada ante notario público, en la que se exprese por el apoderado legal el interés de obtener su registro como partido político nacional. Acreditada la personalidad de quienes representan de manera legal a la agrupación, deberá declararse por escrito el tipo de asambleas, ya sea estatales o distritales, que se llevarán a cabo para satisfacer los requisitos señalados en el COFIPE. Toda la documentación debe entregarse en un solo acto.

Prevista la posibilidad de prevenir a la agrupación política nacional, dentro de los 15 días hábiles siguientes a su recepción, de la existencia de errores u omisiones en la notificación, podrá concederse un plazo improrrogable de 10 días para subsanarlos y manifestar lo que a su derecho convenga. En caso de que no se presente aclaración alguna o no se cumpla con los requisitos mencionados, se tendrá por no presentada la notificación respectiva. Aquellas agrupaciones cuyas notificaciones hayan sido aceptadas en tiempo y forma, deberán cumplir los requisitos y observar el procedimiento señalado en el COFIPE y en el Instructivo relativo al registro como partido político nacional.

Razón fundamental de las asambleas estatales o distritales es verificar que la agrupación solicitante constituye una fuerza política con la representatividad suficiente en diversos lugares de la República. Asimismo, las asambleas deben permitir la deliberación y participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones de los partidos

políticos; en este supuesto, mediante la aprobación de la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos. La celebración de las asambleas facilita el conocimiento de los documentos constitutivos.

Por lo menos diez días hábiles antes de la realización de la primera asamblea estatal o distrital, según sea el caso, la agrupación política solicitante comunicará por escrito al IFE una agenda de las fechas y lugares donde se llevarán a cabo la totalidad de las asambleas. Tendrán como orden del día, de manera exclusiva, discutir la constitución de un partido político nacional, así como elegir a los delegados propietarios y suplentes que asistirán a la asamblea nacional constitutiva. No se tomarán como válidas aquellas asambleas en las que se acredite la realización de actividades diversas a las contenidas en el orden del día. Esta situación se hará del conocimiento inmediato del IFE a través de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos para que proceda en lo conducente.

A fin de contabilizar el número mínimo de asistentes, la celebración de las asambleas distritales o estatales debe certificarse por un funcionario del Instituto. Con apego a los principios rectores que rigen las actividades del IFE, y bajo su más estricta responsabilidad, el funcionario deberá informar sobre cualquier situación irregular que se suscite. Los asistentes a las asambleas deberán presentar su credencial para votar con fotografía, o en su caso el comprobante de trámite de solicitud ante el Registro Federal de Electores, para acreditar que son ciudadanos mexicanos en pleno goce de sus derechos políticos. La lista de afiliados debe contener, de cada ciudadano participante, el nombre completo, domicilio y clave de elector, además de estar sellada, foliada y rubricada por el funcionario responsable de la certificación.

Con un mínimo de 15 días hábiles previos a su realización, la agrupación deberá informar por escrito la celebración de la asamblea nacional constitutiva. Junto con la notificación referida deberán remitirse los documentos que acrediten la celebración de las asambleas estatales o distritales, así como los nombres completos y la clave de elector de cada uno de los delegados electos, señalando su calidad de propietario o suplente. En caso de que la documentación no sea remitida en su totalidad, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos lo hará del conocimiento a la agrupación respectiva para que remita la documentación faltante en un plazo de 3 días. De no darse cumplimiento en el plazo previsto, los funcionarios designados para llevar a cabo la certificación de la asamblea nacional constitutiva asentarán en su informe la irregularidad. En términos del COFIPE, el funcionario del IFE certificará:

- Que asistieron los delegados propietarios o suplentes, elegidos en las asambleas estatales o distritales.
- Que acreditaron por medio de las actas correspondientes la celebración de las veinte asambleas estatales o doscientas asambleas distritales.

- Que se comprobó la identidad y residencia de los delegados a la asamblea nacional por medio de su credencial para votar u otro documento fehaciente.
- Que fueron aprobados su declaración de principios, programa de acción y estatutos.
- Que se formaron listas de afiliados con los demás militantes con que cuenta la organización en el país, a fin de satisfacer el porcentaje mínimo de afiliados exigidos en la ley.

Una vez realizados los actos relativos al procedimiento de constitución de un partido político nacional, la organización interesada, en el mes de enero del año anterior al de la elección, presentará ante el Instituto la solicitud de registro acompañada de los siguientes documentos: la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos aprobados en forma debida; las listas nominales de afiliados por entidades o por distritos electorales; las actas de las asambleas celebradas en las entidades federativas o en los distritos electorales y la de su asamblea nacional constitutiva. Si la solicitud de registro no se presenta en el plazo indicado, dejará de tener efecto la notificación formulada.

Concluido el plazo para la presentación de las solicitudes de registro como partido político nacional, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos rendirá un informe al consejo general del IFE respecto del número total de agrupaciones políticas que lo solicitaron. El día de la sesión del consejo general en la que se conozca el informe referido, se tendrá por constituida a la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos como comisión examinadora, misma que tendrá la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos y del procedimiento de constitución.

Por conducto de la comisión examinadora, el consejo general verificará la autenticidad de las afiliaciones, ya sea en su totalidad o a través de un método aleatorio, conforme al cual se verifique que cuando menos el 0.26 por ciento corresponde al padrón electoral actualizado a la fecha de la solicitud, cerciorándose de que dichas afiliaciones cuenten con un año de antigüedad como máximo dentro del partido político de nueva creación. De presentarse inconsistencias entre los listados nominales de afiliados impresos y la información contenida en el sistema informático del IFE, se hará del conocimiento de la agrupación política interesada para que en un plazo de 10 días hábiles, contados a partir de la notificación, manifieste lo que a su derecho convenga. En caso de no atender el requerimiento en sus términos, la comisión examinadora determinará lo conducente.

Para comprobar la vigencia de sus derechos político-electorales y que la residencia de los asistentes corresponda con el distrito donde se celebren las asambleas, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos acordará los métodos y procedimientos de verificación pertinentes. Con base en esa verificación técnica se levantará un listado de asistentes

que formará parte integral del expediente y será valorado por la comisión examinadora. En el dictamen que emita la comisión examinadora se describirá el procedimiento de verificación utilizado. Previa fundamentación y motivación, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos se reserva la atribución de fijar procedimientos de verificación adicionales a fin de asegurar el cumplimiento cabal de todos los requisitos de ley.

Tomando en cuenta los resultados obtenidos de los análisis descritos, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos formulará el proyecto de dictamen de registro. Con base en dicho proyecto, el consejo general resolverá lo conducente en un plazo que no exceda de 120 días hábiles contados a partir de que tenga conocimiento de la presentación de la solicitud de registro. Cuando proceda, expedirá el certificado correspondiente haciendo constar el registro. En caso de negativa, fundamentará las causas que la motivan y lo comunicará a los interesados. La resolución deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación y podrá recurrirse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El registro de los partidos surtirá efectos a partir del 1° de agosto del año anterior al de la elección.

5.4. PÉRDIDA DEL REGISTRO Y LIQUIDACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Como instituciones históricas que son, los partidos políticos pueden desaparecer del escenario público y extinguirse en tanto asociaciones políticas con personería jurídica. Existen dos formas principales de extinción: por decisión propia o por determinación estatal conforme a la normativa vigente en el país. En el primer caso, la disolución puede significar su desaparición total, pero también podría desaparecer para fusionarse con otro partido político. En estos supuestos, la decisión de disolverlo está en manos de su membresía y debe resolverse conforme a los estatutos partidarios. Cuando un partido pierde su reconocimiento legal por decisión de una institución pública, las causales por las que el Estado decide su extinción están previstas de manera principal en la legislación electoral, ya sean causales cuantitativas o cualitativas. (Bareiro, 2007: 609)

Un estudio comparativo entre las legislaciones latinoamericanas revela que las causales más frecuentes son el no haber alcanzado un porcentaje mínimo de votos en una o más elecciones o la no participación en un proceso electoral. Dentro de la gama de causales también se contempla la exigencia de democracia interna, los partidos están obligados a realizar elecciones para elegir a sus propias autoridades. El manejo financiero poco transparente puede llevarlos a su extinción, una causal es no rendir cuentas a los organismos electorales competentes.

Según lo previsto en el COFIPE, la declaratoria para la pérdida del registro puede emitirse por la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral o tratarse de una

resolución del consejo general. La pérdida del registro de un partido político no tiene efectos en relación con los triunfos que sus candidatos hayan obtenido en las elecciones por el principio de mayoría relativa. En todo tiempo deberá garantizarse al partido político el ejercicio de las garantías que la Constitución y las leyes establecen para estos casos. Los acuerdos del consejo general podrán impugnarse ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Al cancelarse el registro de un partido político, se extingue su personalidad jurídica y se pierden todos los derechos y prerrogativas legales, pero en ningún momento puede desprenderse que exista una cancelación o supresión de las obligaciones que derivan de su actuación mientras conservó el registro correspondiente. En efecto, la pérdida del registro no implica que desaparezcan las obligaciones adquiridas durante su vigencia, es decir, no se libera del cumplimiento de las obligaciones reglamentarias que tienen un soporte de configuración legal suficiente. En términos del artículo 32 del COFIPE, quienes hayan sido sus dirigentes y candidatos deberán cumplir las obligaciones que en materia de fiscalización establece el Código, hasta la conclusión de los procedimientos respectivos y de liquidación de su patrimonio. (Sala Superior, jurisprudencia histórica No. 12)

Consecuencia de la voluntad ciudadana, en ocasiones, o previstas como sanción por el incumplimiento reiterado de obligaciones, en otros supuestos, las causales de pérdida del registro están indicadas en el artículo 101 del COFIPE. Según el ordenamiento se contemplan las siguientes:

- No participar en un proceso electoral federal ordinario.
- No obtener en la elección federal ordinaria inmediata anterior, por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones para diputados, senadores o presidente de la República.
- No obtener por lo menos el dos por ciento de la votación emitida en alguna de las elecciones federales ordinarias para diputados, senadores o presidente de la República, si participa coaligado, en términos del convenio celebrado al efecto.
- Haber dejado de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro.
- Incumplir de manera grave y sistemática a juicio del consejo general del IFE las obligaciones que le señala el COFIPE.
- Haber sido declarado disuelto por acuerdo de sus miembros conforme a lo que establezcan sus estatutos.
- Haberse fusionado con otro partido político.

En el caso de las tres primeras, la Junta General Ejecutiva del IFE emitirá la declaratoria correspondiente, misma que deberá fundarse en los resultados de los cómputos

y declaraciones de validez respectivas de los consejos del Instituto, así como en las resoluciones del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Se advierte que en algunos casos, como resultado de las elecciones, los partidos pierden su registro debido al bajo índice de votación; en tal supuesto, la Junta General Ejecutiva sólo certifica si un partido político alcanza el porcentaje de la votación que exige la ley para mantener su registro, ya que en caso contrario y como consecuencia de la poca fuerza electoral, según los resultados obtenidos, simplemente se ejecuta la cancelación de su registro como tal. Por tal motivo, la declaración de pérdida del registro es una consecuencia lógica y connatural de la causa que la origina.

De acuerdo con el criterio jurisdiccional, la garantía de audiencia del partido político se cumple en el procedimiento respectivo de pérdida de registro desde el momento en que el afectado registra representantes ante el consejo general, locales y distritales del IFE, en los que tiene la oportunidad de participar en las distintas fases del proceso electoral, de manera especial en los cómputos derivados de la jornada electoral, por lo que está en aptitud de combatir dichos cómputos a través de los medios de defensa previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. (Sala Superior, tesis vigente No. 348)

Apoyado en las facultades que le confiere la ley electoral, el consejo general del IFE podrá resolver la pérdida del registro de un partido político, emitir la declaratoria correspondiente y solicitar su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Considerando las causales previstas en el COFIPE, el consejo puede pronunciarse, de forma específica, en los supuestos de incumplimiento grave y sistemático de las obligaciones que corresponden a un partido político, o bien, por dejar de cumplir los requisitos necesarios para obtener el registro. Contemplada como sanción, con la pérdida de registro podría castigarse el comportamiento irresponsable o ilegal de un partido político.

Indicada como una consecuencia de las infracciones imputables a un partido político, la cancelación del registro puede darse en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y el COFIPE, de manera particular en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos. En la parte correspondiente al régimen sancionador electoral, el artículo 342 del COFIPE dispone qué clase de actos constituyen infracciones de los partidos políticos, determinando en el artículo 354 las sanciones que pueden imponerse. Según este último precepto, dependiendo de la gravedad de la falta puede castigarse con la cancelación del registro.

A pesar de tener el antecedente de violaciones graves cometidas por partidos políticos, relativas al incumplimiento de las reglas establecidas para el manejo y comprobación de sus recursos o para la entrega de la información sobre el origen, monto y destino de los mismos, el consejo general del IFE ha decidido no imponer como pena la cancelación

del registro. En los casos de Pemex y Amigos de Fox, se manifestó que los elementos o criterios para sancionar no pueden ser automáticos y descansar sólo en los montos, es preciso acudir al grado de culpa o dolo y considerar otros elementos, como el beneficio de los partidos, el poder financiero de cada uno de ellos, el origen de los recursos, el carácter sistemático de la violación, la posible relación con otras violaciones a la ley, el tipo de elección, el uso de precedentes y la existencia o no de interpósitas personas. Tomando en cuenta los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de los simpatizantes, se decidió imponer multas históricas como sanción. (Cárdenas, 2004:149)

Al interior del consejo general se ha planteado si en algún caso es conveniente imponer como sanción la cancelación del registro. Ciertos ex consejeros electorales son partidarios de que la cancelación sólo puede ser consecuencia de la voluntad del electorado; en tal sentido, corresponde al elector, mediante el sufragio, decidir la permanencia o no de un partido político. Hasta el momento no existe precedente de cancelar el registro por violaciones graves y sistemáticas a las leyes electorales.

Con respecto a la causal de pérdida del registro relativa a la fusión de dos o más partidos, dicha fusión se sujetará, entre otras condiciones, a la presentación de un convenio en el que se establecerán las características del nuevo partido o cuál de ellos conserva su personalidad jurídica y la vigencia del registro. El convenio debe aprobarse por la asamblea nacional o el órgano equivalente de cada uno de los partidos participantes. Es atribución del consejo general del IFE resolver sobre los convenios de fusión dentro del término de 30 días siguientes a su presentación y, en su caso, dispondrá su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Para todos los efectos legales, la vigencia del registro del nuevo partido será la que corresponda al registro más antiguo de los partidos políticos fusionados. El convenio de fusión deberá comunicarse al presidente del consejo general a más tardar un año antes al día de la elección.

Cuando un partido político decida disolverse por acuerdo de sus miembros, es necesario establecer un periodo de prevención dentro del cual no podrá realizar enajenaciones u operaciones económicas, salvo las requeridas en sentido estricto para el sostenimiento de sus actividades ordinarias. El propósito de tal periodo es tomar las providencias precautorias necesarias para proteger el patrimonio del partido político y los intereses y derechos de orden público, así como los derechos de terceros. En dicho periodo serán obligaciones de los partidos políticos, entre otras, suspender pagos vencidos con anterioridad; abstenerse de enajenar activos y abstenerse de realizar transferencias de recursos o valores a favor de sus dirigentes, militantes, simpatizantes o cualquier tercero. El IFE retendrá las ministraciones de financiamiento público por actividades ordinarias permanentes, relativas a los meses siguientes de aquel en que se notifique la decisión de disolución. El periodo de prevención concluye al día siguiente de la declaratoria de pérdida que emite el consejo general.

Vacío normativo que había dado lugar a abusos en beneficio de los dirigentes de algunas organizaciones políticas, como fue el caso extremo protagonizado por la dirigencia del Partido de la Sociedad Nacionalista (PSN), fugados literalmente de la justicia electoral y también de la justicia a secas, mediante la reforma constitucional de 2007 se pretendió resolver dicho pendiente. Se introdujeron normas estrictas respecto de las reglas y procedimientos para asegurar que los bienes y recursos de los partidos políticos que pierdan su registro sean utilizados para saldar sus compromisos legales, en primer lugar con sus trabajadores y en caso de quedar remanentes, que éstos pasen a dominio de la Federación. (Alcocer, 2008: 227)

Dispone el artículo 41 constitucional, fracción II, que la ley establecerá el procedimiento de liquidación de las obligaciones de los partidos políticos que pierdan su registro y los supuestos en los que sus bienes y remanentes serán adjudicados a la Federación. Uno de los objetivos de regular el proceso de liquidación es que sea factible verificar el cumplimiento de las reglas que al efecto se establezcan, esto es, que dicho procedimiento sea fiscalizable a fin de no contravenir la normativa electoral. A partir de ese objetivo, el IFE requiere contar con los elementos que le permitan ejercer su facultad fiscalizadora, como acceder a la información y documentación que soporte la totalidad de los recursos financieros de los partidos políticos, lo que implica conocer su origen, manejo, custodia y destino, y que es materia de regulación en un procedimiento de liquidación.

Conforme a lo previsto en el artículo 13 del Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales, en cualquier caso, el partido político que hubiere perdido su registro se pondrá en liquidación y perderá la capacidad para cumplir con sus fines constitucionales y legales; sólo subsistirá con personalidad jurídica para el cumplimiento de las obligaciones contraídas durante la vigencia del registro. Desde el momento en que hubiere perdido su registro, ningún partido político podrá realizar actividades distintas a las indispensables para cobrar sus cuentas y hacer líquido su patrimonio, con el fin de solventar sus obligaciones. Los dirigentes, administradores y representantes legales de los partidos, serán los responsables respecto de las operaciones realizadas en contravención a la ley.

Fungirá como supervisor la Unidad de Fiscalización del Instituto, y vigilará la actuación del interventor a cargo del procedimiento de liquidación. La Unidad de Fiscalización informará semestralmente al consejo general sobre la situación que guardan los procesos de prevención y liquidación de los partidos políticos. La información relacionada con los procedimientos de liquidación será pública en el momento en el que el consejo general emita la resolución correspondiente. Merece destacarse que por la naturaleza de las facultades otorgadas al interventor, éste deberá cubrir las obligaciones que la ley determina en protección y beneficio de los trabajadores del partido, las obligaciones

fiscales que correspondan, así como las sanciones impuestas por el IFE. Si quedasen recursos disponibles, se atenderán otras obligaciones contraídas con proveedores.

HISTÓRICO DE PARTIDOS QUE HAN PERDIDO SU REGISTRO

No.	PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	FECHA DE OBTENCIÓN DE REGISTRO	JUNTA GENERAL EJECUTIVA (FECHA DE SESIÓN EN LA QUE SE DECLARÓ LA PÉRDIDA DE REGISTRO)	MOTIVO	PUBLICACIÓN DE PÉRDIDA DE REGISTRO EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
1	Partido Demócrata Mexicano	4 de mayo de 1990	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.03% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.16% en la de Senadores.	8 de noviembre de 1991
2	Partido Revolucionario de los Trabajadores	22 de enero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 0.56% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 0.64% en la de Senadores.	8 de noviembre de 1991
3	Partido del Trabajo	22 de enero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.07% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.06% en la elección de Senadores.	8 de noviembre de 1991
4	Partido Ecologista de México	28 de febrero de 1991 (condicionado)	6 de noviembre de 1991	Obtuvo el 1.37% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios y el 1.34% en la elección de Senadores.	8 de noviembre de 1991
5	Partido Popular Socialista		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.4% de la votación emitida en la elección presidencial, el 0.61% en la de Senadores y el 0.67% en la de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994

(Continúa)

No.	PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	FECHA DE OBTENCIÓN DE REGISTRO	JUNTA GENERAL EJECUTIVA (FECHA DE SESIÓN EN LA QUE SE DECLARÓ LA PÉRDIDA DE REGISTRO)	MOTIVO	PUBLICACIÓN DE PÉRDIDA DE REGISTRO EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
6	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana		12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección presidencial, el 0.77% en la de Senadores y el 0.82% en la de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994
7	Partido Demócrata Mexicano	13 de enero de 1993	12 de diciembre de 1994	Obtuvo el 0.28% de la votación emitida en la elección presidencial, el 0.34% en la elección de Senadores y el 0.43% en la elección de Diputados de mayoría relativa.	19 de diciembre de 1994
8	Partido Cardenista (antes Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional)		2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 1.12% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y el 1.09% en la de Diputados por ambos principios.	5 de septiembre de 1997
9	Partido Popular Socialista	14 de junio de 1996	2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 0.32% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación proporcional y el 0.33% en la de Diputados por ambos principios.	5 de septiembre de 1997
10	Partido Demócrata Mexicano	14 de junio de 1996 (condicionado)	2 de septiembre de 1997	Obtuvo el 0.64% de la votación emitida en la elección de Senadores de Representación Proporcional y de Diputados por ambos principios.	05 de septiembre de 1997

(Continúa)

No.	PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	FECHA DE OBTENCIÓN DE REGISTRO	JUNTA GENERAL EJECUTIVA (FECHA DE SESIÓN EN LA QUE SE DECLARÓ LA PÉRDIDA DE REGISTRO)	MOTIVO	PUBLICACIÓN DE PÉRDIDA DE REGISTRO EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
11	Partido de Centro Democrático	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 0.55% de la votación emitida en la elección presidencial, el 1.40% en la de Senadores de mayoría relativa, el 1.39% en la de Senadores de representación proporcional y el 1.15% en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000
12	Partido Auténtico de la Revolución Mexicana	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 0.42% de la votación emitida en la elección presidencial, el 0.74% en la de Senadores y el 0.73% en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000
13	Democracia Social	30 de junio de 1999	30 de agosto de 2000	Obtuvo el 1.57% de la votación emitida en la elección presidencial, el 1.80% en la de Senadores y el 1.88% en la de Diputados por ambos principios.	15 de septiembre de 2000
14	Partido de la Sociedad Nacionalista	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.27% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003
15	Partido Alianza Social	30 de junio de 1999	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.74% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003

(Continúa)

No.	PARTIDO POLÍTICO NACIONAL	FECHA DE OBTENCIÓN DE REGISTRO	JUNTA GENERAL EJECUTIVA (FECHA DE SESIÓN EN LA QUE SE DECLARÓ LA PÉRDIDA DE REGISTRO)	MOTIVO	PUBLICACIÓN DE PÉRDIDA DE REGISTRO EN DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN
16	México Posible	3 de julio de 2002	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.91% de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.90% en la de Diputados de representación proporcional.	10 de septiembre de 2003
17	Partido Liberal Mexicano (antes Partido Liberal Progresista)	3 de julio de 2002	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.41% de la votación emitida en la elección de Diputados de mayoría relativa y el 0.40% en la de Diputados de representación proporcional.	10 de septiembre de 2003
18	Fuerza Ciudadana	24 de septiembre de 2002 (acata-miento)	29 de agosto de 2003	Obtuvo el 0.46% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	10 de septiembre de 2003
19	Partido Social-demócrata (originalmente Alternativa Social-demócrata y Campesina; después Alternativa Social-demócrata)	14 de julio de 2005	21 de agosto de 2009	Obtuvo el 1.03% de la votación emitida en la elección de Diputados por ambos principios.	3 de septiembre de 2009

UNIDAD 6

DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

OBJETIVO

Identificar y comprender los derechos y las obligaciones correlativas a los partidos políticos. Apremiar el alcance de sus prerrogativas y valorar el impacto de las reformas constitucionales en la materia.

6.1. DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Puede observarse en el desarrollo del marco jurídico la evolución de la actitud asumida hacia los partidos políticos. De una primera fase de rígida oposición a su reconocimiento, pasando por un periodo de encuadramiento legal y constitucional, ahora se plantea un espacio legal más amplio.

Tema debatido en la reforma constitucional de 2007, se han plasmado en el marco normativo diferentes preocupaciones acerca de los derechos y obligaciones de los partidos políticos. En el ámbito de la garantía que se les otorga para realizar de manera libre sus actividades, se discutió establecer el derecho a desarrollar su vida interna y adoptar las decisiones que a ellos compete, con autonomía y apego a la ley, sin injerencias indebidas de alguna autoridad. Las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos y condiciones que señale la ley. Asimismo, se tomaron medidas para garantizar el derecho exclusivo de los partidos a postular candidatos a cargos de elección popular.

Con respecto a la regulación de las obligaciones, comprometidos a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, se incorporó lo relativo en materia de transparencia y acceso a la información a cargo de los partidos políticos. A través de un nuevo capítulo del COFIPE, se dispone que toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos a través del Instituto Federal Electoral. Estará a disposición aquella información que, considerada pública, los partidos proporcionen al IFE.

A partir de ser considerados entidades de interés público y tomando en cuenta los fines constitucionales que les son reconocidos, de acuerdo con el COFIPE son derechos de los partidos políticos nacionales los siguientes:

- Participar en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral.
- Acceder a las prerrogativas y recibir financiamiento público.
- Organizar procesos internos para seleccionar y postular candidatos en las elecciones federales.
- Formar coaliciones tanto en las elecciones federales como locales.
- Formar frentes con fines no electorales o fusionarse con otros partidos.
- Participar en las elecciones estatales, municipales y del Distrito Federal.
- Nombrar representantes ante los órganos del Instituto Federal Electoral.
- Ser propietarios, poseedores o administradores de los bienes inmuebles que sean indispensables para el cumplimiento directo e inmediato de sus fines.
- Establecer relaciones con organizaciones o partidos políticos extranjeros, siempre y cuando se mantenga en todo momento su independencia absoluta, política y económica.
- Suscribir acuerdos de participación con agrupaciones políticas nacionales.

Como punto de partida debe destacarse que no es aplicable para todos los actos de los partidos políticos el principio de que pueden hacer lo que no esté prohibido por la ley. Principio no aplicable con respecto a lo previsto en disposiciones jurídicas de orden público, la calidad de entidades de interés público que se confiere a los partidos políticos, intermediarios entre el Estado y la ciudadanía, conduce a interpretar de manera acotada el ejercicio de la libertad ciudadana de hacer lo permitido en la ley en los supuestos de lo que no está expresamente prohibido. En efecto, puede concluirse que los partidos políticos pueden hacer todo lo que no esté prohibido por la ley, siempre y cuando no desnaturalice, desvíe o en cualquier forma altere la posibilidad de una mejor realización de las tareas que les confió la Constitución. Sin embargo, como no son órganos del Estado, tampoco los rige el principio de que sólo pueden hacer lo previsto en forma expresa por la ley. (Sala Superior, jurisprudencia No. 194)

Comentando algunos derechos de los partidos políticos, es posible destacar que procurando un esquema de intervención mínima de las autoridades electorales en sus asuntos internos, en la reforma constitucional de 2007 hay un pronunciamiento 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 la vida intrapartidaria se ajustaba de manera cabal a la legalidad y que, por tal motivo, era momento de permitir a los partidos actuar con plenitud de autonomía. Tal vez 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. Desde entonces, el panorama que ahora enfrentan

las autoridades electorales, tanto en el ámbito administrativo como jurisdiccional, debe analizarse a trasluz de ese contexto. (Carrasco, 2008: 456)

Plasmada en el artículo 41 constitucional, la finalidad teleológica de los partidos es 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 público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan. Aspecto coyuntural es la forma como los partidos políticos ejercen esa potestad de autorregularse normativamente y proteger los derechos políticos de sus militantes. Frente a la limitación legal de no injerencia en la vida interna de los partidos, se torna complicada su orientación hacia el cumplimiento de aquella finalidad.

Todo partido político tiene la facultad de establecer la competencia de sus órganos, fijar las reglas para la elección de sus dirigentes y candidatos y elaborar directrices aplicables a sus procedimientos sancionadores. A través de su orden estatutario y reglamentario, el partido tiene la posibilidad de redefinirse; sin embargo, esa libertad de autorregulación enfrenta los propios límites que impone el sistema democrático, de forma esencial, el respeto a los derechos fundamentales de sus afiliados. Por tal motivo, la no injerencia en su vida interna no impide la facultad de las autoridades electorales para pronunciarse sobre la legalidad y constitucionalidad de sus documentos básicos.

Interpretando el marco jurídico aplicable, las autoridades electorales competentes han desarrollado criterios relativos a los derechos de los partidos políticos. Por ejemplo, se sostiene que el derecho de petición en materia política también corresponde a los partidos. Existe el criterio de que los derechos fundamentales deben interpretarse en un sentido amplio y no restrictivo; bajo ese tenor, los derechos fundamentales contemplados en la Constitución Política no sólo le asisten a las personas físicas, sino también a las personas jurídicas, cuando éstas sean susceptibles de disfrutarlos, criterio que, trasladado al artículo 35, conduce a la conclusión de que el derecho de petición, como prerrogativa específica de los ciudadanos mexicanos, también corresponde a los partidos políticos. Si los partidos son formas de asociación ciudadana, no puede negarse que están facultados para acudir ante las autoridades políticas a realizar alguna solicitud o petición referente a cuestiones político-electorales. (Sala Superior, jurisprudencia No. 94)

Situación distinta ocurre con la libertad religiosa o de culto; los partidos políticos no son sujetos activos de ella pues se trata de un derecho fundamental de los seres humanos. Cuestión íntima de los individuos, en gran medida relacionada con la libertad de conciencia, las personas morales no pueden ser sujetos activos de ésta, excepción hecha con las asociaciones religiosas dada su especial naturaleza. Acorde con su carácter de entidad de interés público y con base en el principio de separación de las iglesias y el Estado, una persona jurídica con fines políticos no es titular de la libertad religiosa o de culto. (Sala Superior, jurisprudencia No. 197)

De igual manera a lo previsto en otras democracias latinoamericanas, en México se concede el derecho a los partidos políticos de formar coaliciones y frentes con fines no electorales. Asunto discutido en la reforma constitucional de 2007, sin negar esa posibilidad, se introdujeron en el tema de las coaliciones algunas modificaciones. A partir de entonces, cada partido coaligado aparece en la boleta electoral con su propio emblema de forma tal que los ciudadanos opten por el partido de su preferencia, computando los votos para cada partido y sumándolos al candidato de la coalición. Se intenta de esa forma evitar la transferencia de votos que, dicho sea de paso, constituía un fraude a la voluntad popular.

Aunque la Constitución no lo ha establecido de manera explícita, la exclusividad de los partidos políticos para registrar candidatos quedó recogida desde el primer COFIPE en 1990 y se había mantenido hasta 1996 sin mayores críticas ni conflictos legales. Discutido en la reforma constitucional de 2007, luego del debate generado por el caso Castañeda Gutman, varias organizaciones civiles se pronunciaron en favor de abrir la posibilidad a las "candidaturas independientes". Sin embargo, para los partidos y algunos especialistas esta posibilidad era contradictoria con el sistema electoral, sus reglas, obligaciones y derechos. De tal suerte, en la iniciativa de reformas constitucionales se propuso establecer la exclusividad de los partidos políticos en el registro de candidatos, sin que hasta la fecha conste en la Constitución esa determinación. Por ahora, sólo los partidos pueden postular candidatos a cargos de elección popular. (Alcocer, 2008: 232)

Como sujetos del derecho electoral, también corresponde a los partidos políticos el cumplimiento de sus obligaciones. En términos generales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 38 del COFIPE, los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales, ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático y abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado impedir el funcionamiento regular de los órganos de gobierno. Norma que, como bien jurídico, tutela el normal desarrollo del ejercicio de las atribuciones asignadas de manera legal a los órganos del poder público, entraña una doble prohibición, tanto la realización de actos que tengan por objeto impedir dicho funcionamiento regular o que produzcan en forma necesaria un resultado material. Si un partido político, a través de sus militantes, simpatizantes o terceros, realiza actos cuyo fin sea afectar, entorpecer o impedir el funcionamiento regular de cualquier órgano de gobierno, con independencia de que se produzca el resultado material, debe tenerse por actualizada su responsabilidad. (Sala Superior, tesis XX/2009)

Obligaciones generales que orientan la conducta de los partidos políticos hacia los fines previstos en la ley, entre las que dispone en el artículo 38 del COFIPE destacan las siguientes:

- Aplicar el financiamiento de que dispongan, por cualquiera de sus modalidades, en forma exclusiva para el sostenimiento de sus actividades ordinarias y para sufragar los gastos de precampaña y campaña.
- Abstenerse en su propaganda política o electoral de cualquier expresión que denigre a las instituciones y a los partidos o que calumnie a las personas.
- Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones con ese carácter en su propaganda.
- Garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular.
- Cumplir con lo dispuesto por la ley en materia de transparencia y acceso a su información.
- Actuar y conducirse sin ligas de dependencia o subordinación con partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras, organismos o entidades internacionales y de ministros de culto de cualquier religión.
- Comunicar al IFE cualquier modificación a sus documentos básicos, dentro de los diez días siguientes a la fecha en que se tome el acuerdo correspondiente. Las modificaciones no surtirán efectos hasta que el consejo general del Instituto declare la procedencia constitucional y legal de las mismas. La resolución deberá dictarse en un plazo que no exceda de 30 días naturales contados a partir de la presentación de la documentación correspondiente.
- Ostentarse con la denominación, emblema y color o colores que tengan registrados, los cuales no podrán ser iguales o semejantes a los utilizados por partidos políticos nacionales ya existentes.
- Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos.
- Sostener, por lo menos, un centro de formación política.
- Permitir la práctica de auditorías y verificaciones por los órganos facultados del IFE, así como entregar la documentación que dichos órganos les requieran con respecto a sus ingresos y egresos.
- Comunicar al IFE, dentro de los diez días siguientes a que ocurran, los cambios de los integrantes de sus órganos directivos o de su domicilio social.
- Abstenerse de realizar afiliaciones colectivas de ciudadanos.

Sin mayores cambios con respecto a las normas establecidas desde 1990, en la reforma constitucional y legal de 2007-2008 se introducen modificaciones en relación con los

contenidos mínimos de los documentos básicos de los partidos políticos. Las novedades fueron referencias explícitas a la "paridad de género" y la relativa a obligaciones de transparencia.

En materia de transparencia, toda persona tiene derecho a acceder a la información de los partidos políticos de acuerdo con las reglas previstas en el COFIPE y las que, en lo conducente, resulten aplicables conforme al Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Se accederá a la información de los partidos mediante la presentación de solicitudes específicas a través del Instituto Federal Electoral. En el Reglamento se establecen los formatos, procedimientos y plazos para desahogar las solicitudes que se presenten sobre la información de los partidos políticos.

Estará a disposición aquella información proporcionada por los partidos al IFE o que éste genere respecto de los mismos que sea considerada pública. En términos del COFIPE, se estima información pública la siguiente:

- Sus documentos básicos y las facultades de sus órganos de dirección.
- Los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que regulen su vida interna, los derechos y obligaciones de sus afiliados, la elección de sus dirigentes y la postulación de candidatos a cargos de elección popular.
- El directorio de sus órganos nacionales, estatales, municipales, del Distrito Federal y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales.
- El tabulador de remuneraciones que perciben los integrantes de sus órganos y demás funcionarios partidistas.
- Las plataformas electorales y programas de gobierno que registren ante el IFE.
- Los convenios de frente, coalición o fusión que celebren, o de participación electoral realizados con agrupaciones políticas nacionales.
- Las convocatorias que emitan para la elección de sus dirigentes o la postulación de sus candidatos a cargos de elección popular.
- Los montos de financiamiento público otorgados mensualmente, en cualquier modalidad, a sus órganos nacionales, estatales, municipales y del Distrito Federal, durante los últimos cinco años, así como los descuentos correspondientes a sanciones.
- Los informes anuales o parciales de ingresos y gastos, tanto ordinarios como de precampaña; el estado de situación patrimonial; el inventario de los bienes inmuebles de los que sean propietarios; la relación de donantes y los montos aportados por cada uno.

- Las resoluciones que emitan sus órganos disciplinarios de cualquier nivel, una vez que hayan causado estado.
- Los nombres de sus representantes ante los órganos del Instituto.
- El listado de las fundaciones, centros o institutos de investigación o capacitación que reciban el apoyo permanente del partido político.
- El dictamen y resolución que el consejo general del IFE haya aprobado respecto de los informes rendidos por el partido político.
- Las demás que señalen las leyes aplicables.

Obligados a mantener actualizada la información pública establecida, cuando la información solicitada no obre en poder del IFE, debiendo estarlo, se notificará al partido requerido para que la proporcione en forma directa al solicitante. El partido informará al IFE del cumplimiento de esta obligación. Con base en el principio de "máxima publicidad", el ejercicio de este derecho no requiere que las personas demuestren un interés específico en la información. De acuerdo con la normativa aplicable, los ciudadanos accederán a la información de los partidos a través del IFE; en otras palabras, no está previsto realizar de manera directa la solicitud. Disposición que limita la facilidad para obtener información relativa a los partidos políticos, queda claro que nuestro derecho de acceder a ella se acotará a la que el IFE deba tener, dejando fuera cualquier otra información pública en posesión de los partidos.

Con la finalidad de hacer llegar al ciudadano información útil sobre el modo en que el IFE y los partidos actúan de manera cotidiana, el Instituto publicará información relevante de los partidos que refleje de forma consistente su modelo de organización y funcionamiento. No será pública la información relativa a los procesos deliberativos de los órganos internos; la correspondiente a sus estrategias políticas y de campañas electorales; la contenida en todo tipo de encuestas ordenadas por ellos, así como la referida a las actividades de naturaleza privada, personal o familiar de sus afiliados, dirigentes, precandidatos y candidatos a cargos de elección popular.

CASO PRÁCTICO

Tanto el PRD como el PAN deciden entregar al IFE la información relativa al padrón de sus militantes, incluyendo el nombre y la entidad federativa. Sin embargo, el PRI y el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) se niegan a remitir esa información alegando que contiene datos personales de sus militantes. Bajo la óptica del PRD,

el Comité de Información del IFE está obligado a requerir la entrega de dicha información y hacerla pública.

1. ¿Es pública la información relativa al padrón de militantes de los partidos políticos?
2. ¿Es una obligación en materia de transparencia mostrar los padrones de militantes de manera física?
3. ¿Puede reservarse la información bajo el argumento de proteger los datos personales de los militantes?
4. ¿Corresponde al Comité de Información del IFE dictaminar la entrega forzosa de esa información?
5. En caso de no satisfacer la resolución del IFE, ¿puede tomarse la determinación de imponer una sanción?
6. ¿Contribuye el COFIPE a mantener a los partidos políticos en la opacidad?

Según criterio de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el derecho de acceso a la información en materia electoral tiene tres tipos de sujetos: el ciudadano, titular del derecho; el IFE, sujeto obligado de manera directa, y el partido, que en su calidad de entidad de interés público, es sujeto obligado de forma directa o indirecta. Es decir, de acuerdo con esa interpretación, a pesar de que los partidos no fueran sujetos obligados conforme a la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, su naturaleza les impone la obligación de informar debidamente a los ciudadanos respecto de su funcionamiento, organización y el modo como manejan sus recursos. (Sala Superior, tesis vigente No. 132)

Constituye infracción de los partidos políticos el incumplimiento de las obligaciones establecidas en materia de transparencia y acceso a la información, en cuyo caso, por contravenir ese derecho, es competente el Tribunal Electoral de la Federación para conocer de las impugnaciones jurisdiccionales que se hagan valer. Cabe destacar que la pérdida de registro como partidos políticos no es obstáculo para reconocer que se trata de sujetos respecto de los cuales el ciudadano tiene derecho a conocer el uso de los recursos públicos otorgados. Lo anterior en virtud de la obligación de conservar la documentación soporte de sus informes por un periodo de cinco años.

Otro aspecto a resaltar es el relativo a las obligaciones de los partidos políticos en cuanto a la perspectiva de género. Tema novedoso incorporado al COFIPE, se dispone que es derecho de los ciudadanos y obligación para los partidos la igualdad de oportunidades y la equidad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de

elección popular. Conforme al artículo 25, inciso e, los partidos deben promover en su declaración de principios la participación política en igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

Consecuente con la obligación de garantizar la equidad y procurar la paridad de los géneros en sus órganos de dirección y en las candidaturas a cargos de elección popular, artículo 78, I, a, V del COFIPE, los partidos deberán destinar anualmente el 2% del financiamiento público ordinario a la capacitación, promoción y el desarrollo del liderazgo político de las mujeres. En cuanto al registro de candidatos, promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y procurarán la paridad de género en la vida política del país, a través de postulaciones a cargos de elección popular, tanto de mayoría relativa como de representación proporcional. De la totalidad de solicitudes de registro que presenten los partidos políticos o las coaliciones, ya sea de candidaturas a diputados o de senadores, deberán integrarse al menos con el 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad.

Centrado en la discusión conceptual y la relativa al funcionamiento institucional de los derechos políticos de las mujeres, mediante la perspectiva de género cobra sentido reconocer la diversidad como condición necesaria para producir la igualdad efectiva en el ejercicio del poder público. La noción de igualdad abre la reflexión relativa a la construcción de la ciudadanía, avanzando hacia un enfoque que la caracteriza como compleja e incluyente. En materia de derechos políticos de las mujeres, la principal innovación institucional son las medidas de acción afirmativa, de manera específica las denominadas cuotas de género, consideradas como mecanismos temporales que permiten avanzar hacia democracias paritarias, traducidas en el ámbito político en la búsqueda de que la participación de mujeres y hombres en los procesos de discusión política sean equivalentes. (Lamas, 2009: 65)

Entre las obligaciones que corresponden a los partidos políticos algunas revisten particular importancia para el funcionamiento de las instituciones democráticas y electorales, otras van dirigidas a la educación política y de forma implícita a la lucha contra el abstencionismo. En términos generales, los partidos políticos se comprometen con el fortalecimiento de las prácticas democráticas.

6.2. PRERROGATIVAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Orientada a regular los dos grandes problemas que incidieron en las últimas elecciones presidenciales: el dinero y el uso de los medios de comunicación, la reforma electoral de 2007-2008 introduce cambios significativos en las prerrogativas que se otorgan a los partidos políticos. Con reiterada insistencia se señaló la necesidad de modificar el sistema de financiamiento público, acortar la duración de las campañas electorales,

acotar el acceso de partidos y terceros a los medios masivos de comunicación y fortalecer las atribuciones de los órganos electorales, entre otros temas. (Astudillo, 2008: 127)

Indicado en la Constitución que los partidos políticos contarán de manera equitativa con los elementos necesarios para llevar a cabo sus actividades, se dispone en la ley el otorgamiento de prerrogativas. Ya sea referido al financiamiento público indirecto o directo, el artículo 48 del COFIPE determina que son prerrogativas de los partidos políticos nacionales:

- a) Tener acceso a la radio y la televisión en los términos de la Constitución y el COFIPE.
- b) Participar del financiamiento público correspondiente para sus actividades.
- c) Gozar del régimen fiscal que se establece en el COFIPE y en las leyes de la materia.
- d) Usar las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones.

Modalidad de financiamiento indirecto, los partidos políticos nacionales no son sujetos de impuestos ni derechos relacionados con las rifas y sorteos que celebren previa autorización legal, y con los festivales, ferias y otros eventos que tengan por objeto allegarse recursos para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con el COFIPE, se les exime del pago del impuesto sobre la renta respecto de las utilidades gravables que procedan de la enajenación de bienes inmuebles adquiridos para el ejercicio de sus funciones específicas, así como de los ingresos provenientes de donaciones en numerario o en especie. La venta de los impresos que editen para la difusión de sus principios, programas y estatutos y, de modo general, para su propaganda, tampoco genera el pago de impuestos.

Gozar del régimen fiscal que se establece como modalidad de financiamiento indirecto, no releva a los partidos de otras obligaciones fiscales. Conforme a las leyes aplicables, deberán retener y enterar a las autoridades fiscales el impuesto sobre la renta que corresponda por los sueldos, salarios, honorarios y cualquier otra retribución equivalente que realicen a sus dirigentes, empleados, trabajadores o profesionistas independientes que les presten servicios. Si los partidos incurren en omisión del pago de impuestos y otras contribuciones, la Unidad de Fiscalización y Vigilancia de los Recursos de los Partidos Políticos del IFE dará aviso a las autoridades fiscales competentes.

Asignada en forma igualitaria y sin tomar en cuenta los porcentajes de votación obtenidos, los partidos políticos disfrutarán dentro del territorio nacional de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el desarrollo de sus actividades. Para cubrir el costo de la franquicia postal de los partidos, el consejo general del IFE

determinará la partida correspondiente en el presupuesto anual de egresos del propio Instituto. En años no electorales, el monto total será equivalente al 2 % del financiamiento público para actividades ordinarias; en años electorales equivaldrá al 4 %.

Sólo podrán hacer uso de la franquicia postal los comités directivos de cada partido. El IFE informará al Servicio Postal Mexicano (SEPOMEX) del presupuesto que corresponda anualmente por esta prerrogativa a cada partido político nacional. En ningún caso se ministrará en forma directa a los partidos los recursos destinados a este fin; el IFE cubrirá de manera trimestral al SEPOMEX el costo de los servicios proporcionados hasta el límite que corresponda a cada uno. Si al concluir el ejercicio fiscal quedaren remanentes por este concepto, serán reintegrados a la Tesorería de la Federación como economías presupuestarias.

Otorgadas de forma exclusiva para su utilización en territorio nacional, las franquicias telegráficas se sujetarán a las reglas previstas en el artículo 92 del COFIPE:

- Sólo podrán hacer uso de ellas los comités nacionales de cada partido político.
- Los comités nacionales podrán utilizarlas para sus comunicaciones a toda la República.
- Serán utilizadas por dos representantes autorizados por cada uno de los comités nacionales.
- La vía telegráfica se utilizará en casos de apremio y los textos se ajustarán a las disposiciones en la materia.
- La franquicia telegráfica no surtirá efecto alguno para fines de propaganda, asuntos de interés personal, ni para mensajes cuyos destinatarios se encuentren en la misma ciudad o zona urbana de giro.

Por su peculiaridad constitucional adquirida desde 1977, en tanto no pueden considerarse instituciones públicas como tampoco asociaciones privadas, la titularidad de las prerrogativas comentadas se confiere de manera exclusiva a los partidos políticos. La función de dichos privilegios consiste en enlazar los dos ámbitos en que se desenvuelven: lo público y lo privado.

6.2.1. Acceso a la radio y la televisión bajo un nuevo modelo de comunicación social

Relevante tema en la mayoría de las democracias actuales, el acceso a los medios masivos de comunicación está previsto en un gran número de Estados. Un estudio patrocinado por IDEA Internacional confirmó que en 71 países, de un total de 111 analizados,

se establece una modalidad de acceso a los medios de comunicación como parte de las prerrogativas públicas de los partidos. En cuanto a los países que han regulado el fenómeno, en 49 de ellos se garantiza una asignación de tiempos de modo igualitario, mientras que en 8 se prevé la asignación en función del porcentaje de votos obtenido en la última elección. (Astudillo, 2008: 133)

En relación con la importancia y las variables que en cada democracia se confiere al acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación, considerando su carácter gratuito u oneroso, así como los sujetos políticos a quienes se dirige la prerrogativa y las restricciones al contenido de los mensajes, el diseño mexicano es un tanto híbrido, pues no se coloca en el típico modelo liberal de los Estados Unidos ni en el modelo racionalizado de origen británico.

Previsto en la Constitución y el COFIPE, los partidos políticos tienen derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los precandidatos y candidatos a cargos de elección popular accederán a la radio y la televisión a través del tiempo que se les otorga como prerrogativa a los partidos, en los términos y condiciones que disponga el marco jurídico aplicable. Los partidos políticos, precandidatos y candidatos, en ningún momento podrán contratar o adquirir, por sí o por terceras personas, en cualquier modalidad, tiempos en radio y televisión. Tampoco podrán hacerlo los dirigentes, afiliados o ciudadanos para su promoción personal con fines electorales.

Disposición controvertida, combatida por diferentes actores ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 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 candidatos a cargos de elección popular. Luego de la intromisión del Consejo Coordinador Empresarial en la elección presidencial de 2006, también se prohibió la transmisión en territorio nacional de este tipo de propaganda contratada en el extranjero.

Producto de una intervención legislativa dirigida a redefinir la relación existente entre los partidos políticos y los medios de comunicación, el nuevo sistema de comunicación político-electoral intenta apostarle a diversas modalidades para la transmisión de los mensajes de relevancia pública por parte de las instituciones y los partidos. Mediante normas que tienden a tutelar la igualdad en la competencia y sobre todo proteger la genuina expresión del sufragio popular, la reforma de 2007 reguló sobre otras bases un privilegio concedido a los partidos en función de su naturaleza de entidades de interés público.

Como autoridad única para administrar el tiempo que corresponda al Estado destinado a los fines propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales, así como al ejercicio de la prerrogativa otorgada en esta materia, el IFE garantizará a los partidos políticos el uso de sus prerrogativas constitucionales en radio y televisión

y establecerá las pautas para la asignación de los mensajes y programas que tengan derecho a difundir, ya sea durante los periodos que comprendan los procesos electorales como fuera de ellos.

Dentro de los procesos electorales federales, a partir del inicio de las precampañas y hasta el día de la jornada electoral, quedarán a disposición del IFE cuarenta y ocho minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en un horario comprendido entre las seis y las veinticuatro horas. Si una estación de radio o canal de televisión transmite menos horas de las comprendidas en el horario indicado, se utilizarán tres minutos por cada hora de transmisión.

Convertido a número de mensajes, el tiempo en radio y televisión asignable a los partidos políticos se distribuirá entre ellos conforme al siguiente criterio: treinta por ciento del total en forma igualitaria y el setenta por ciento restante en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior. Tratándose de coaliciones, si es total, en cuanto al treinta por ciento que corresponde distribuir en forma igualitaria se le otorgará la prerrogativa como si se tratará de un solo partido. Del setenta por ciento proporcional a los votos, cada uno de los partidos coaligados participará en los términos y condiciones ya establecidos en el COFIPE. Se establecerá en el convenio de coalición la distribución de tiempo para sus candidatos con respecto al acceso a la radio y televisión.

Cuando se trate de coalición, sólo para la elección de presidente de la República o coaliciones parciales para diputado o senador, cada partido coaligado accederá a la prerrogativa en radio y televisión ejerciendo sus derechos por separado. El convenio de coalición establecerá la distribución de tiempo en cada uno de esos medios para sus candidatos y los de cada partido coaligado. En todo caso, deberán identificarse los mensajes de radio y televisión que correspondan a los candidatos de la coalición y el partido responsable del mensaje.

Aspecto a señalar, en las elecciones locales la base para distribuir el setenta por ciento del tiempo asignado a los partidos, será el porcentaje de la votación obtenida por cada uno de ellos en la entidad con respecto a la elección para diputados locales inmediata anterior. Los partidos de nuevo registro, tanto nacionales como locales, según sea el caso, sólo podrán participar en la distribución del treinta por ciento.

Desde el inicio de las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, el IFE pondrá a disposición de los partidos políticos nacionales, en conjunto, dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Para tales efectos, la precampaña de un partido concluye un día antes de que realice su selección interna o tenga lugar la deliberación que resuelva al respecto, ya sea una asamblea o sesión del órgano competente. Por tipo de precampaña, cada partido decidirá de manera libre la

asignación de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente al federal. A fin de que disponga lo conducente, los partidos informarán al IFE de forma oportuna.

Durante las campañas electorales federales, del tiempo total disponible, el IFE destinará a los partidos, en su conjunto, cuarenta y un minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los siete minutos restantes serán para los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales. En el supuesto de las precampañas, el tiempo restante también quedará a disposición del IFE para los mismos fines. Los concesionarios de radio y televisión se abstendrán de comercializar el tiempo no asignado por el Instituto.

Cada partido decidirá en forma libre la asignación por tipo de campaña federal de los mensajes de propaganda electoral a que tenga derecho. Si se trata de un proceso electoral en el que coinciden elecciones de presidente de la República y las dos Cámaras del Congreso, deberá destinar por lo menos treinta por ciento de los mensajes a la campaña de uno de los poderes, considerando la de senadores y diputados como una misma. Cada partido determinará, por entidad federativa, la distribución de los mensajes a que tiene derecho entre las campañas federales de diputados y senadores.

Si en las entidades federativas se desarrollan jornadas electorales coincidentes con la elección federal, el IFE, por conducto de las autoridades electorales administrativas correspondientes, destinará para las campañas locales quince minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión con cobertura en la entidad federativa. Por supuesto, esos quince minutos se toman del tiempo total establecido, es decir, de los cuarenta y un minutos indicados con anterioridad. El tiempo asignado a los partidos será utilizado de acuerdo con la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente. Entre las campañas que comprenda el proceso electoral local, cada partido decidirá la asignación de los mensajes de propaganda en radio y televisión a que tenga derecho.

A pesar de que las legislaciones locales han homologado en su mayoría la jornada electoral con los comicios federales, aún es posible señalar la existencia de elecciones estatales en mes o año distinto del que corresponde a los procesos electorales federales. En tal caso, el IFE administrará los tiempos del Estado en radio y televisión respecto de las estaciones y canales con cobertura en la entidad. Desde el inicio de la precampaña local hasta el término de la jornada electoral, el IFE dispondrá de los cuarenta y ocho minutos ya aludidos. Para su asignación entre los partidos políticos durante el periodo de precampañas, el IFE pondrá a disposición de la autoridad administrativa pertinente un total de doce minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Los mensajes de precampaña serán transmitidos conforme a la pauta que apruebe el Comité de Radio y Televisión del IFE, a propuesta de la autoridad electoral local competente.

Acorde con el supuesto anterior, con motivo de las campañas electorales en las entidades federativas, el IFE asignará como prerrogativa a los partidos políticos dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión de cobertura en la entidad. El tiempo restante quedará a disposición del IFE para sus propios fines o los de otras autoridades electorales. Los partidos con registro local vigente participarán en la distribución de los tiempos de acuerdo con el porcentaje de votos que hayan obtenido en la elección local inmediata anterior para diputados locales o, en su caso, en la más reciente en que hayan participado. Si un partido político nacional no obtuvo el porcentaje mínimo para tener derecho a prerrogativas en la elección inmediata anterior de diputados locales, tendrá derecho sólo en la parte que deba distribuirse en forma igualitaria.

Fuera de los periodos de precampañas y campañas electorales federales, al IFE le será asignado el doce por ciento del tiempo total que el Estado disponga en radio y televisión. Del total asignado, el Instituto distribuirá entre los partidos políticos nacionales el cincuenta por ciento en forma igualitaria; el tiempo restante lo utilizará para fines propios o de otras autoridades electorales, tanto federales como estatales. Cada partido político nacional empleará el tiempo en un programa mensual de cinco minutos y el restante en mensajes con duración de veinte segundos. En todos los casos, los gastos de producción de los mensajes para radio y televisión serán sufragados por los partidos con sus propios recursos.

Comunicación político-electoral basada en un privilegio concedido a los partidos políticos en función de su naturaleza de "entidades de interés público", la prerrogativa de acceso a la radio y la televisión, como sucede con el financiamiento público, puede y debe someterse a un conjunto de limitaciones. Dado que los mensajes de los partidos tienen una doble dimensión: por un lado, consolidar corrientes de información referentes al Estado y, por el otro, ofrecer una idea clara e informada sobre una opción política, la reforma electoral ha puesto en el centro de la regulación la noción de propaganda político-electoral. A partir de esta categoría se ha establecido a quién corresponde su titularidad, se han especificado sus vías de difusión, los contenidos legítimos o ilegítimos y los sujetos a los que está vedada su contratación. (Astudillo, 2008: 148)

A la luz de las negativas experiencias en anteriores procesos electorales y para garantizar la imparcialidad de servidores públicos y la no injerencia de terceros, la creación de nuevas normas legales impide en todo tiempo las campañas institucionales de comunicación social para la promoción personal y la contratación de mensajes a favor o en contra de cualquier partido político o candidato a cargo de elección popular. Sin embargo, hasta el momento la norma carece de sanción, permitiendo utilizar la expresión jurídica de "norma imperfecta".

Recién instaurado, el nuevo modelo de comunicación social cierra el acceso oneroso de los partidos a la radio y la televisión, y abre el conducto de los tiempos oficiales

que corresponden al Estado. Desde entonces, los partidos gozan de exclusividad en la difusión de la propaganda político-electoral en radio y televisión. Identificado con las premisas del modelo europeo, en el nuevo sistema se expresan dos grandes características: otorga el acceso de los partidos a través de espacios que se denominan "gratuitos", y niega de manera rotunda cualquier posibilidad de contratación de publicidad electoral.

Mediante la ausencia del carácter oneroso de los tiempos a los que se tiene acceso, se apuesta a concretar la paridad en el tratamiento a los partidos. Complementando lo anterior, el legislador ordinario ha delimitado en el COFIPE con mayor precisión la restricción impuesta de forma general. Se ha señalado que la prohibición de contratar espacios en radio y televisión alcanza a los candidatos, precandidatos, dirigentes y afiliados, incluso a los ciudadanos cuando se persiga la promoción personal con fines electorales.

Vinculado con la prohibición dirigida a terceros se hace referencia al ámbito temporal de la restricción, al decir en "ningún momento" se proscribió la contratación en periodos de precampaña y campaña, llevándola incluso a periodos no electorales, en el entendido de que los partidos políticos, sus candidatos o quienes aspiran a serlo pueden desplegar una campaña (estrategia) electoral de carácter continuo con el objeto de posicionarse y posicionar sus planteamientos en el ánimo de los electores. De haberse permitido la contratación a terceros, no hubieran tardado mucho los partidos en utilizarlos como facilitadores de algo que a ellos les está vedado.

Polémica en inicio, si se observa con detenimiento la norma constitucional, se advierte que lo que está vedado es la contratación de propaganda electoral. La norma no restringe en ningún momento la posibilidad de emitir ideas, fijar posturas o externar opiniones con contenido político. 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 vulnera la actividad intelectual que permite expresar en forma libre lo que pensamos de un partido, de sus candidatos, de sus ideas o de su programa político.

Bajo este contexto, es prudente señalar que la cobertura informativa en radio y televisión se encuentra al margen de la restricción, pues en este ámbito debe privilegiarse la libertad de expresión, la crítica abierta entre los candidatos y los debates entre quienes defienden distintas posturas ideológicas, todo ello en un marco de responsabilidad que corresponde salvaguardar a los comunicadores. Sin embargo, esa circunstancia ha dado lugar en la práctica al manejo simulado de los medios de comunicación que permite a los partidos y candidatos acceder de modo indirecto. El empleo de los info-comerciales y otras estrategias mediáticas se revelan como desafío para la eficacia de la norma electoral.

CUESTIONARIO

1. ¿Se justifica asignar la prerrogativa de radio y televisión a las precampañas electorales cuando hay candidato de unidad?
2. ¿Puede un candidato cuestionar de manera legal la decisión tomada por su partido con respecto a la asignación de los mensajes?
3. ¿Sería correcto regular aquella cobertura informativa que disfraza en realidad el propósito electoral de la radio y la televisión para fines particulares?
4. ¿A quién corresponde ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión de la propaganda política electoral en radio y televisión?
5. ¿La prohibición de contratar propaganda electoral en radio y televisión transgrede las libertades constitucionales de los concesionarios?
6. ¿Puede el Instituto Federal Electoral eximir a los concesionarios y permisionarios de su obligación de transmitir los mensajes de las autoridades electorales y los partidos políticos?

6.2.2. Propaganda político-electoral y su importancia en el sistema de comunicación política

De importancia significativa en los procesos electorales, la propaganda político-electoral es una actividad lícita que influye de manera decisiva en la opinión de los ciudadanos y en la elección de los gobernantes. Mecanismo de los partidos para dar a conocer sus programas y sus ideas, ligada de forma estrecha a la campaña política, la propaganda se dirige a la promoción de candidatos, así como a la difusión y exposición de programas.

Ubicado el concepto en el contexto constitucional, artículo 41, apartado A, salvo los partidos políticos, se determina que 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 ni en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.

Conveniente desde el punto de vista político, la ubicación del concepto en el contexto constitucional atiende al nuevo sistema de comunicación política, el cual gira en torno a esta categoría. La noción se utiliza con el propósito de delimitar quiénes son titulares de esta prerrogativa y quiénes no, sobre todo qué vías de comunicación están abiertas para su difusión y cuáles restringidas. Del precepto constitucional se desprende 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 su contratación se encuentra

prohibida en la televisión comercial con destinatarios muy claros: los partidos y las personas físicas y jurídicas. Por supuesto, esto no impide que la propaganda política pueda utilizar otros medios de difusión, como la prensa y el internet.

Al cambiar la idea de propaganda, el nuevo esquema también compromete a modificar el empleo instrumental que los partidos hacen de ella. Obligados a redefinir sus estrategias propagandísticas, se ven orillados a utilizar de manera más eficaz los tiempos asignados, a ser más creativos y afinar su capacidad de reacción para atajar los mensajes emitidos por sus competidores. La situación es más evidente con respecto a los partidos minoritarios.

Con anterioridad a la reforma de 2007-2008, el COFIPE ya contemplaba el derecho "exclusivo" de los partidos a la contratación de propaganda en radio y televisión; no obstante, por la falta de respeto y la pasividad en la actuación del IFE se fomentó que la lógica del mercado se instalara. A partir de la reforma, la propaganda política adquiere una nueva dimensión: 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.

Sin excepción temporal, la prohibición constitucional va dirigida a cualquier persona física o moral; se trata de una restricción que puede considerarse universal, es decir, no importa si se hace motivado en un interés propio o en un interés ajeno. Ahora bien, esa universalidad referida a las personas no coexiste con la universalidad de los medios, pues en la legislación se restringe sólo el acceso a los de mayor cobertura en la difusión de los mensajes y de mayor impacto en la ciudadanía, es decir, la radio y la televisión.

Cuestión aclarada en el Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, emitido por el consejo general del IFE, la prohibición contempla cualquier modalidad de televisión ya sea abierta o restringida. Dado que se refiere a los concesionarios y permisionarios, aun cuando no se tomó una definición sobre el tema, la restricción comprende aquel medio de comunicación capaz de difundir o transmitir publicidad, sea de paga o no. El aspecto a considerar es el criterio oneroso en la difusión de imágenes de televisión, de tal manera, tanto en la televisión abierta como restringida está prohibida la contratación de propaganda. Más allá de la naturaleza pública o privada, nacional o estatal, de su alcance e influencia real sobre el espectador, todas las televisoras deben estimarse incorporadas en la prohibición. A mayor abundamiento, el artículo 46 del Reglamento establece que los concesionarios de televisión restringida deben observar las bases previstas en la materia.

Elemento adicional a considerar son las restricciones relativas al contenido de la propaganda. Según lo dispone el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado C, 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 términos del COFIPE, artículo 233, se aumenta el número de sujetos obligados al mencionar también a las coaliciones y a los candidatos. Con la finalidad de que los partidos, al difundir propaganda, actúen con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de otros partidos políticos, ya sea en el contexto de una opinión, información o debate, la restricción se armoniza con la obligación de respetar los derechos de tercero. (Sala Superior, jurisprudencia 38/2010)

Consecuencia del ataque sistemático entre los contendientes, a través de las llamadas "campañas negativas", aquella práctica derivó en el empobrecimiento y vulgarización de los contenidos publicitarios en radio y televisión. Por tal motivo, la restricción al contenido de la comunicación político-electoral pretende evitar el empleo de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos políticos o que calumnien a las personas. De igual manera, no deben emplearse expresiones que induzcan a la violencia o tengan carácter religioso. La prohibición impuesta a los partidos políticos de utilizar símbolos, expresiones, fundamentaciones o alusiones de carácter religioso, no debe entenderse limitada a los actos desplegados con motivo de la propaganda inherente a la campaña electoral, sino que se dirige en cualquier tiempo a todo tipo de propaganda, por sí mismos, o a través de sus militantes o de los candidatos postulados. (Sala Superior, tesis XXII/2000)

Para consolidar un sistema de partidos plural y competitivo, con apego a los principios constitucionales que debe cumplir toda elección democrática, se impone el deber de abstenerse de recurrir a la violencia y a cualquier acto que tenga por objeto o resultado alterar el orden público. Por tanto, es conforme a derecho concluir que la propaganda política y electoral debe incentivar el debate público y propiciar la exposición, desarrollo y discusión de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos, de manera particular en la plataforma electoral que hubieren registrado, de ahí la importancia de evitar expresiones que induzcan a la violencia.

Dirigidas a la propaganda que difundan de manera institucional los partidos, coaliciones, candidatos, precandidatos y líderes partidistas, las restricciones no deben deslizarse hacia la comunicación personal de las ideas, por ningún motivo deberían abarcar la exteriorización de pensamientos o posturas políticas, pues dichas manifestaciones están protegidas por la libertad de expresión. Condicionada por distintos principios constitucionales, por ejemplo el principio democrático y el principio de laicidad del Estado, la propaganda debe tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. Deberá propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, en forma particular, en la plataforma electoral que para la elección en cuestión hubieren registrado.

A pesar de que los partidos tienen libertad para determinar el contenido de sus mensajes, la regulación es coherente con la calidad deseable de todo sistema democrático. Cuando la propaganda representa un producto institucional de los partidos, el contenido de la misma queda bajo su más estricta responsabilidad; por tal motivo, los mensajes o programas difundidos no pueden ser sometidos a censura previa del IFE o de alguna otra autoridad; los concesionarios o permisionarios tampoco pueden valorar la licitud de sus contenidos; en todo caso, los partidos, coaliciones, candidatos y militantes estarán sujetos a posteriores responsabilidades. En términos del artículo 36 del Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral, bajo la más estricta responsabilidad del autor de los mensajes, es obligación de los concesionarios o permisionarios difundir los mensajes y programas entregados por medio del IFE, aun y cuando su contenido pudiere ser, a juicio de estos últimos, violatorio de la Constitución, el COFIPE o el mismo Reglamento.

Semejante a lo ocurrido en otras latitudes, corresponderá a la instancia jurisdiccional conformar de manera paulatina la "lista" de expresiones vetadas, así como de expresiones permitidas en la propaganda política. Por lo pronto, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha desplegado una interpretación adecuada, acotando los límites de la propaganda en favor de ensanchar las posibilidades comunicativas de la misma. (Astudillo, 2008: 161)

6.2.3. *Financiamiento público a los partidos políticos nacionales*

Desde hace tres décadas, el tema del financiamiento a los partidos políticos ha estado presente en las normas electorales. En un primer momento fue un aspecto secundario frente a las necesidades primordiales de construir instituciones y procedimientos electorales confiables que permitieran inyectar credibilidad y confianza a las elecciones. En los últimos tres lustros ha cobrado importancia y centralidad, al constituir uno de los aspectos vertebrales de las reformas electorales instrumentadas a partir de 1993. (Córdova, 2011: 349)

Distintas legislaciones contemplan un esquema de financiamiento a los partidos sobre la base de que no se arriesguen los valores básicos de la democracia; la igualdad de los ciudadanos; la libertad de los electores y la autonomía de los elegidos. En México, desde 1977 los partidos políticos tienen acceso por disposición legal a recursos públicos. Es en 1996 cuando se determinó que el financiamiento público predominaría respecto del privado. Asimismo, se definieron modalidades de financiamiento privado y se establecieron límites a los montos de esas contribuciones. (Murayama, 2008:285)

Como herramientas de organización y de participación ciudadana indispensable para la democracia, en la experiencia internacional se reconoce que los partidos políticos no dependen 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 sus posibilidades de influencia en la "cosa pública". La presencia, el uso y el abuso del dinero en la política tienen antecedentes remotos. En este sentido, el financiamiento de los partidos políticos no es un dato nuevo, lo que sí es nuevo de manera relativa es el estudio y regulación jurídica de este fenómeno.

Existen distintos factores que justifican la participación del Estado contemporáneo en el sostenimiento de las organizaciones políticas. Diversas causas explican por qué en algunos países se han ideado e implementado sistemas de financiamiento público como parte esencial de la normativa electoral. De forma independiente a las particularidades que aparecen en cada sistema político, se advierten condiciones, fenómenos y problemas comunes en torno al financiamiento público de los partidos y candidatos.

Tanto en la doctrina jurídica como en la práctica electoral, se considera que un sistema de financiamiento público ofrece ventajas fundamentales. Con base en la igualdad de oportunidades, este tipo de financiamiento propicia el "equilibrio controlado" de las fuerzas políticas mediante el uso planeado de fondos estatales; es una suerte de "acción afirmativa" en el ámbito político electoral. Por otro lado, ayuda a permear de prestigio y credibilidad al sistema electoral que lo utiliza, pues respalda la independencia de los partidos con respecto a los grandes capitales nacionales e internacionales. El financiamiento público promueve la integración estructural de los sistemas políticos; al estar regulado el aspecto económico de los procesos electorales, los partidos se consolidan e integran a la lucha electoral institucionalizada. A través de este sistema de financiamiento se podría evitar la penetración de recursos de procedencia ilícita.

Un importante número de países contempla apoyos económicos diversos a los partidos políticos. De acuerdo con el COFIPE, artículo 77, en México el régimen de financiamiento tendrá las siguientes modalidades:

- Financiamiento público que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento.
- Financiamiento por la militancia.
- Financiamiento de simpatizantes.
- Autofinanciamiento.
- Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Prerrogativa constitucional, artículo 41, fracción II, el financiamiento público para los partidos políticos nacionales se compone de las ministraciones destinadas al sosteni-

miento de sus actividades ordinarias permanentes, de aquellas tendientes a la obtención del voto durante los procesos electorales y las de carácter específico.

Para el sostenimiento de sus actividades ordinarias, el financiamiento público se fijará en forma anual, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal. El treinta por ciento de la cantidad que resulte se distribuirá entre los partidos en forma igualitaria, y el setenta por ciento restante de acuerdo con el porcentaje de votos obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.

EJEMPLO

De acuerdo con los datos proporcionados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mediante oficio número DERFE/495/2010, el número total de ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, al corte del día 31 del mes de julio del año 2010, ascendió a un total de **80,224,063** ciudadanos.

Mediante *Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que fija los salarios mínimos generales y profesionales vigentes a partir del 1 de enero de 2011*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 2010, se estableció la cifra de **\$59.82 (cincuenta y nueve pesos 82/100 M.N.)** como el salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal para el año 2011.

En términos de lo previsto por el artículo 41, párrafo segundo, base II, inciso a, de la Carta Magna y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 78, párrafo 1, inciso a, fracción I, el financiamiento público para el sostenimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos nacionales se fijará anualmente, multiplicando el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral a la fecha de corte de julio de cada año, por el sesenta y cinco por ciento del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal. Por lo tanto, el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral: **80,224,063**, multiplicado por el **65%** del salario mínimo diario vigente para el Distrito Federal, **\$59.82** (cincuenta y nueve pesos 82/100 M.N.), da como resultado un monto a distribuir del financiamiento público por concepto de actividades ordinarias permanentes para el año 2011 de **\$3,119,352,241.63** (tres mil ciento diecinueve millones trescientos cincuenta y dos mil doscientos cuarenta y un pesos 63/100 M.N.).

Cambio sustantivo a partir de 2008, ahora se toma en cuenta el padrón electoral y el salario mínimo diario vigente en la capital del país; en el pasado se incluían como variables para determinar el volumen de financiamiento público: a) un costo mínimo de campaña; b) el número de diputados y senadores a elegir; c) el número de partidos políticos existentes. Modificación significativa en la actualidad, se evita que la creación de nuevos partidos se convierta en disparador del financiamiento público, circunstancia que favorecía a los partidos preexistentes con mayores recursos. En el año 2001, con el registro de tres nuevos partidos: Convergencia, Partido de la Sociedad Nacionalista y Partido Alianza Social, el total de recursos públicos se incrementó en más del 40%. (Murayama, 2008: 269)

Fórmula que ofrece hasta cierto punto mayor estabilidad y certeza, mediante la combinación de una variable demográfica con una de tipo económico, en lo sucesivo el incremento o disminución del monto total de financiamiento público dependerá del ritmo de expansión del padrón electoral y del comportamiento del salario mínimo. Lo anterior implica que en lo subsecuente el volumen de recursos públicos sea ascendente.

Sin modificar el criterio de distribución, tras la reforma constitucional de 2007 se mantiene la fórmula que asigna entre los partidos el 30% de los recursos públicos en partes iguales y el 70% en función del porcentaje de votación alcanzado en la elección de diputados inmediata anterior. Mecanismo probado, concede algunas ventajas; por un lado, no reproduce las diferencias de tamaño como sucedería si el 100% se distribuyera en función de la votación obtenida, por otro, resultaría injusto otorgar cantidades similares a partidos de menor presencia y representación social. Consecuencia de lo cerrado que puede resultar una contienda electoral, la brecha podría estrecharse entre el partido con mayores recursos y el de menor financiamiento. Vigente desde 1996, los partidos de nuevo ingreso que aún no han participado en comicios federales reciben, cada uno, el 2% del total de financiamiento ordinario.

Todas las campañas electorales reciben en México financiamiento público. De acuerdo con el predominio que los recursos públicos deben tener sobre los privados, para las actividades tendientes a la obtención del voto durante el año en que se elijan presidente de la República, senadores y diputados federales, el financiamiento público equivaldrá al cincuenta por ciento del 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.

Cambio constitucional importante que permite una disminución significativa en los recursos públicos dedicados a las campañas electorales, ahora se dispone una reducción del cincuenta por ciento en el financiamiento público otorgado para la obtención del voto. Sin distinguir entre procesos electorales de elección intermedia o presidencial, en el pasado el financiamiento por esta clase de actividades equivalía a

una cantidad igual a la correspondiente a cada partido por actividades ordinarias en ese año. Es decir, la suma otorgada se duplicaba, circunstancia que, aunada a la fórmula que hacía depender el financiamiento del número de partidos, disparaba de manera contundente el costo de las campañas electorales. De acuerdo con la disposición actual, cuando no se trata de elegir presidente de la República y senadores, la reducción es de setenta por ciento.

Modificación que corrige el gasto excesivo en las campañas electorales, la reforma de 2007 racionaliza los recursos destinados al proselitismo y, junto con la reducción del tiempo de duración de las campañas electorales, contribuye a disminuir el costo del voto. Puede destacarse que al modificar el monto del financiamiento público otorgado para la obtención del voto, se enmienda la situación ocurrida en las elecciones federales intermedias de 1997 y 2003, cuando se llegó a otorgar una suma de recursos superior al tope de gastos que podían realizar en las campañas electorales.

Una tercera vía de financiamiento público es la que se destina para actividades específicas, relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales. Dicho financiamiento equivaldrá al tres por ciento del monto total que corresponda en cada año por actividades ordinarias. El treinta por ciento de la cantidad que resulte 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.

A partir de la reforma constitucional y legal de 2007-2008, los recursos destinados para actividades específicas se distribuyen en la misma proporción que el financiamiento ordinario. Previo a ello, de los gastos anuales que erogaba un partido político por concepto de actividades relativas a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como tareas editoriales, se reintegraba un porcentaje. Se trataba de un fondo revolvente donde a mayor cantidad de gastos comprobados, más recursos eran reintegrados. El consejo general del IFE podía reembolsar hasta el 75% de los gastos en que incurrieran por actividades específicas. Aquel mecanismo propició que los partidos declararan gastos no realizados.

Como un esfuerzo para fortalecer la equidad en las condiciones de la competencia electoral, el esquema de financiamiento público pretende racionalizar la dotación de recursos a los partidos políticos. Esta clase de apoyos directos constituye la categoría más importante y socorrida de la asistencia económica pública. Se trata de sumas de dinero entregadas de manera directa a los partidos. A diferencia de otros países, el financiamiento público no depende del número de curules obtenidas, ni son devoluciones a los candidatos que logren obtener un porcentaje mínimo de votos.

6.2.4. Financiamiento privado o externo de los partidos políticos nacionales

Instaurado un régimen de financiamiento mixto, los fondos de los partidos políticos se complementan con recursos de origen privado. En el artículo 77 del COFIPE se configuran cuatro modalidades de financiamiento que no provienen del erario público: por la militancia; de simpatizantes; autofinanciamiento y financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos.

Una primera taxativa al monto de los recursos privados es que no deben prevalecer sobre el financiamiento público. El objetivo de esta disposición es asegurar que el componente privado no trastoque el equilibrio en las finanzas de los partidos; de ahí la razón de imponer un techo a las aportaciones privadas en su conjunto. Según lo dispone el artículo 41 constitucional, fracción II, el monto total máximo que tendrán las aportaciones de sus simpatizantes no podrá exceder, anualmente, para cada partido, el diez por ciento del tope de gastos establecido para la última campaña presidencial.

Conformado por las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados, por las aportaciones de sus organizaciones sociales y por las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten de manera exclusiva para sus campañas, el financiamiento por la militancia deberá ajustarse en términos del artículo 78 del COFIPE a las siguientes reglas:

- Cada partido deberá expedir recibo de las cuotas o aportaciones recibidas, de los cuales conservará una copia para acreditar el monto ingresado.
- Cada partido determinará libremente los montos mínimos y máximos, así como la periodicidad de las cuotas ordinarias y extraordinarias de sus afiliados y las aportaciones de sus organizaciones sociales.
- Las cuotas voluntarias y personales que los candidatos aporten de manera exclusiva para sus campañas, tendrán el límite que fije el órgano interno responsable del manejo del financiamiento de cada partido. La suma de las aportaciones realizadas por todos los candidatos de un mismo partido, queda comprendida dentro de los límites señalados al financiamiento de carácter privado.
- Cada partido deberá tener un órgano interno encargado de la obtención y administración de sus recursos generales y de campaña, así como de la presentación de los informes que determine la normativa aplicable. Dicho órgano se constituirá en los términos y con las modalidades y características que cada partido determine.

Constituido por las aportaciones o donativos, en dinero o en especie, realizadas en forma libre y voluntaria por las personas físicas o morales mexicanas con residencia en el país,

el financiamiento de simpatizantes representa una fuente adicional de recursos también sujeta a la aplicación de reglas específicas. Prevista en el artículo 78 del COFIPE, esta clase de financiamiento se rige de la siguiente manera:

- Cada partido político no podrá recibir anualmente aportaciones, en dinero o en especie, de afiliados y simpatizantes por una cantidad mayor al diez por ciento del monto establecido como tope de gastos de campaña para la elección presidencial inmediata anterior.
- De las aportaciones en dinero deben expedirse recibos foliados con los datos del aportante y, en su caso, el registro federal de contribuyentes.
- Las aportaciones en especie se harán constar en un contrato celebrado conforme a las leyes aplicables. En el caso de colectas sólo se reporta en el informe correspondiente el monto total obtenido.
- Las aportaciones en dinero que realice cada persona física o moral, tendrán un límite anual equivalente al punto cinco por ciento del monto total fijado como tope para la campaña presidencial. Este tipo de aportación podrá realizarse en parcialidades y en cualquier tiempo, pero el monto total aportado durante el año debe supeditarse al límite referido.
- Las aportaciones de bienes muebles o inmuebles deberán destinarse en forma exclusiva para el cumplimiento del objeto del partido político.

Diversificar y al mismo tiempo limitar las fuentes de ingreso de los partidos políticos, obedece a la idea de evitar que se dependa de unos cuantos donantes con aportaciones significativas. Incluso previsto en los sistemas de financiamiento político más orientado al libre mercado, los límites a las aportaciones privadas pretenden que la autonomía de los partidos no quede comprometida ante los grandes donantes. El problema del dinero en la política es que el poder de quienes lo controlan afecta la democracia. (OEA, 2011: 30)

Para obtener una razonable igualdad de oportunidades entre partidos y candidatos, debe acotarse la influencia del dinero en la política. Mediante el uso planeado de fondos estatales, en una suerte de "acción afirmativa", así como la limitación de las aportaciones privadas, se pretende un "equilibrio controlado" entre las fuerzas políticas. En este régimen de financiamiento mixto resulta claro que las contribuciones privadas sólo constituyen una fuente adicional de recursos, sin que sean determinantes para sufragar las campañas electorales.

Otra modalidad de apoyo externo, el autofinanciamiento, estará constituido por los ingresos que los partidos obtengan de sus actividades promocionales, tales como conferencias, espectáculos, rifas y sorteos, eventos culturales, ventas editoriales, de bienes y de

propaganda utilitaria. Comprende, de hecho, cualquier otra actividad similar que se realice para allegarse fondos, las que estarán sujetas a las leyes correspondientes a su naturaleza.

Sin poder establecer límite a los montos obtenidos, se determina que el órgano interno responsable del financiamiento de cada partido político reportará los ingresos que se perciban. Fuente adicional de recursos, el autofinanciamiento no representa un apoyo externo de influencia significativa en las finanzas de los partidos.

Se permite que los partidos puedan establecer cuentas, fondos o fideicomisos para la inversión de sus recursos líquidos. A fin de obtener rendimientos financieros, podrán aperturar inversiones en las instituciones bancarias domiciliadas en México bajo las siguientes reglas:

- Deberán informar al IFE a través de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos de la apertura de la cuenta, fondo o fideicomiso, a más tardar dentro de los cinco días siguientes a la firma del contrato.
- Las cuentas, fondos o fideicomisos que se constituyan serán manejados por medio de las operaciones bancarias y financieras que considere conveniente el órgano responsable del financiamiento de cada partido político.
- Sólo podrán hacerlo en instrumentos de deuda emitidos por el gobierno mexicano en moneda nacional y a un plazo no mayor de un año.
- Los rendimientos financieros obtenidos deberán destinarse para el cumplimiento de los objetivos del partido político.
- En todo caso, las cuentas, fondos o fideicomisos no estarán protegidos por el secreto bancario o fiduciario. El IFE podrá requerir en cualquier momento información detallada sobre su manejo y operaciones.

Así como la suma de los ingresos por financiamiento de simpatizantes no puede rebasar el diez por ciento del tope de gasto de campaña de la elección presidencial, tampoco podrá hacerlo el agregado de ingresos provenientes por cuotas de la militancia, aportaciones voluntarias de los candidatos y autofinanciamiento.

Resaltan por imperativo constitucional, acorde con el principio de legalidad, tres aspectos relativos al financiamiento de los partidos políticos nacionales, los cuales se traducen en una reserva de ley en tres materias concretas: a) fijación de criterios para determinar límites a las erogaciones en campañas electorales; b) establecimiento de montos máximos de aportaciones de simpatizantes y procedimientos para el control y vigilancia del origen y uso de los recursos; c) señalamiento de sanciones por el incumplimiento de las disposiciones aplicables. Apegado a principios constitucionales, el financiamiento de los partidos está regulado por pautas necesariamente genéricas.

6.2.5. Fuentes prohibidas de financiamiento de los partidos políticos nacionales

Previsto en la normativa electoral, la participación económica de ciertos actores podría resultar perniciosa para el sistema democrático. En términos del COFIPE, artículo 77, no podrán hacer aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

- a) Los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de los estados, y los Ayuntamientos.
- b) Las dependencias, entidades u organismos de la administración pública federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal.
- c) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras.
- d) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza.
- e) Los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión.
- f) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.
- g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

Conforme a las prohibiciones señaladas, el único dinero de origen público que puede llegar a los partidos es el otorgado mediante el esquema de financiamiento operado por el IFE. Cualquier desvío realizado por servidores públicos con el propósito de favorecer a determinado partido o candidato, constituye un ilícito sancionado por las leyes penales mexicanas. A fin de respetar los principios de imparcialidad en la disposición de recursos públicos y el de equidad en la contienda, la prohibición se establece bajo la responsabilidad de los servidores públicos.

Vigentes desde 1996, las restricciones fueron confirmadas en la reforma constitucional de 2007. Incorporando la prohibición de financiamiento indirecto, a través de donaciones en especie mediante anuncios en radio y televisión que pudieran favorecer o dañar a determinados candidatos, la reforma insiste en restringir la intervención económica de ciertos actores que pueda influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, ya sea a favor o en contra de partidos políticos y candidatos a cargos de representación popular.

Después del proceso electoral de 2006, aquel que acusó la intervención de actores ajenos en la elección presidencial, se decidió incorporar la restricción en el texto constitucional. Si bien aparecía prevista en el COFIPE, pues en ningún caso se permitía la contratación por parte de terceros de propaganda en radio y televisión a favor o en contra

de algún partido político o candidato, su incumplimiento motivó incorporarla en una disposición constitucional.

Limitadas las fuentes de donación a la actividad política, no se permiten fondos provenientes del extranjero, incluyendo las aportaciones de personas físicas o morales nacionales que radican fuera del territorio nacional, así como de los organismos internacionales. La intención de mantener la actividad política al margen del financiamiento foráneo se justifica en la defensa de la soberanía y la autonomía de los partidos políticos. Se pretende evitar toda injerencia del exterior.

Impedir en lo que cabe la influencia económica de los poderes fácticos es también una de las razones para limitar las fuentes de financiamiento. Con el fin de inhibir un posible tráfico de influencias, existe un veto hacia las contribuciones que tengan su origen en las empresas mercantiles. Se trata de no propiciar el clientelismo de los partidos respecto de los grandes capitales privados. Otra fuente imposibilitada de hacer aportaciones son las iglesias en plural y sus ministros. El principio de laicidad obliga a separar la política de la fe. Dicho principio histórico orienta las normas que regulan las relaciones entre el Estado y las iglesias, de manera que éstas no se inmiscuyan en la vida civil y política del país. Para preservar tal principio se establecen en la legislación las conductas infractoras que pueden ser cometidas por los ministros de culto, iglesias o agrupaciones de cualquier religión, entre ellas otorgar algún tipo de financiamiento a partidos y candidatos.

Restricción aplicable desde hace varios años, para el financiamiento de sus actividades los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo. Si bien en los informes anuales respectivos los partidos reportarán el estado consolidado de su situación patrimonial, en el que se manifiesten los activos y pasivos, se fiscalizará que no revelen esta clase de endeudamiento con aquellas instituciones de crédito.

Mediante un sistema de rendición de cuentas se corrobora el cumplimiento del conjunto de disposiciones relativas a los ingresos y gastos de los partidos políticos. A través de la fiscalización se verifica el origen y monto de los recursos que reciben por cualquier modalidad, así como su destino y aplicación. Órgano técnico del consejo general del IFE, corresponde a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos la recepción y revisión integral de los informes respectivos.

6.3. RENDICIÓN DE CUENTAS Y FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES

Materia novedosa en forma relativa, la fiscalización de los recursos de los partidos políticos tiene en México su primera experiencia oficial en 1994. Por aquel año, el 80 por ciento de los recursos habían sido erogados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), situación que reveló elementos de juicio para avanzar hacia un sistema con

mayores dosis de equidad, el cual se configuró en 1996. Desde entonces los partidos tienen la obligación de rendir informes anuales y de campaña ante el IFE, autoridad con atribuciones fiscalizadoras para vigilar en todo momento el cumplimiento de las normas relativas al financiamiento y gasto de los partidos. (Murayama, 2008: 284)

Principio de origen democrático, la rendición de cuentas supone un derecho ciudadano para conocer y exigir explicaciones sobre el manejo de los asuntos públicos. Proceso que también requiere responsabilidades políticas y las correspondientes sanciones, la rendición de cuentas es una actividad inherente a la función de gobernar y administrar.

Incorporado en el ámbito electoral, el acto de fiscalización reviste distintas características que corresponden a diversas formas de control, las que, ejercidas de manera correcta, permiten examinar conductas públicas y constituyen modalidades para exigir y rendir cuentas. Considerando la oportunidad de su ejercicio, la fiscalización ofrece diferentes opciones: será *preventiva* cuando opera antes de que ocurran las decisiones, autorizaciones o vistos buenos; es *concomitante* si sucede en forma simultánea con el ejercicio de una actividad; y *represiva* si se presenta como sanción en caso de incurrir en vicios, errores o irregularidades. (Capel, 2003: 1122)

Mecanismo de control cuyo objeto es comprobar o verificar que la actividad de los partidos y candidatos se adecúe a los parámetros legales, la fiscalización a cargo del IFE vigila que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen en forma estricta e invariable a las actividades señaladas en el COFIPE. Concedida a un órgano técnico profesionalizado y ya no a una comisión de consejeros, en lo sucesivo la fiscalización evita que los consejeros sustancien las investigaciones en materia de financiamiento, ahora se pronuncian sobre los dictámenes elaborados por el órgano técnico.

Puesto a prueba el diseño legal para llevar a cabo la fiscalización, después de los controvertidos procesos de investigación en los casos "Pemexgate" y "Amigos de Fox", la reforma constitucional de 2007 introduce a la estructura del IFE a un órgano técnico encargado de fiscalizar los recursos de los partidos políticos nacionales y determina que en el cumplimiento de sus atribuciones no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal. De hecho, las autoridades fiscalizadoras en las entidades federativas podrán sortear esos secretos legales acudiendo al órgano técnico descrito.

Con autonomía de gestión y un nivel jerárquico equivalente a la dirección ejecutiva del IFE, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos reúne los requisitos de las autoridades fiscalizadoras: independencia política y financiera respecto de los partidos y otros órganos del Estado; idoneidad de los miembros que evite el clientelismo partidista y asegure un buen desempeño profesional; dotación de recursos necesarios, humanos, financieros y técnicos, que le permitan cumplir con su función. Al frente de la Unidad estará un director general designado por el consejo general, quien deberá satisfacer los mismos requisitos exigidos para los directores ejecutivos

del Instituto y comprobar experiencia de al menos cinco años en tareas de dirección de fiscalización.

Facultada para recibir y revisar los informes trimestrales y anuales, así como de gastos de precampaña y campaña, de los partidos políticos y candidatos, la Unidad de Fiscalización presenta para su aprobación al consejo general del IFE el proyecto de reglamento en la materia. Responsable de instruir los procedimientos administrativos relativos a las quejas que se presenten en el tema, propone la imposición de las sanciones que correspondan. También presenta los informes de resultados y proyectos de resolución sobre las auditorías y verificaciones practicadas a los partidos políticos. Dichos informes especificarán las irregularidades advertidas a los partidos políticos en el manejo de sus recursos o el incumplimiento de su obligación de informar sobre la aplicación de los mismos y, en su caso, propondrán las sanciones que procedan conforme a la normativa aplicable.

Pieza fundamental en la configuración del sistema de partidos y presupuesto necesario para el desarrollo de los procesos electorales, la fiscalización alude a la obligación de los partidos de rendir cuentas sobre el origen y la utilización de sus recursos, así como de su patrimonio. Verificar las finanzas de cualquier entidad tiene como finalidad constatar que se han respetado los límites o prohibiciones existentes tanto para los ingresos como en la aplicación de los recursos.

CASO PRÁCTICO

Mediante contrato celebrado entre la Dirección de Comunicación Social del Gobierno del Estado de México y las empresas Televisión Azteca y Televisa, se pactó la difusión de mensajes alusivos al quinto informe de gobierno del gobernador Enrique Peña Nieto. Según los términos del acuerdo, la divulgación de los mensajes sería restringida, transmitiéndose de manera exclusiva en la zona geográfica relativa a la entidad. Al margen de lo estipulado, los mensajes fueron transmitidos con cobertura nacional, dándose a conocer en todo el país contenidos alusivos al quinto informe de gobierno del gobernador del Estado de México, favoreciendo de forma incuestionable su imagen pública.

1. ¿Existe responsabilidad para el gobierno de la entidad por no vigilar la transmisión contratada de *spots*?
2. ¿Corresponde sancionar sólo a las televisoras por ampliar de manera voluntaria la cobertura pactada?

3. ¿Mediante qué procedimiento debe tramitarse la queja presentada por la infracción cometida?
4. ¿Es un buen precedente eximir de sanción a quien resulta favorecido por la transmisión?

REGULACIÓN JURÍDICA DEL PROCESO ELECTORAL

OBJETIVO

Plantear en qué consisten las etapas del proceso electoral. Con base en la normativa vigente, abordar lo relativo a los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular, las precampañas y campañas electorales, así como la propaganda gubernamental y las encuestas o sondeos de opinión.

7.1. CONCEPTO, ETAPAS Y PARTICULARIDADES DEL PROCESO ELECTORAL

Ningún fenómeno es tan común en los Estados modernos como el de las elecciones, es decir, la designación de representantes a través del voto del electorado. Enmarcadas en contextos sociales y políticos distintos, las elecciones varían en alto grado con respecto a su competitividad y funciones políticas.

Esencia de las reglas del juego democrático, los esfuerzos por democratizar y perfeccionar el proceso electoral se intensificaron en la región latinoamericana a partir del decenio de 1980. En diferentes países de la zona que por tradición habían sido gobernados en forma autoritaria, el proceso electoral debió reformularse desde sus fundamentos. En México las elecciones representaron un instrumento para asegurar la posición hegemónica del Partido Revolucionario Institucional (PRI). (Krennerich, 1998: 27)

Dentro del conjunto del régimen electoral, la organización electoral y el sistema electoral han constituido los principales campos de reforma, sobre todo la primera de ellas, considerada atrasada en comparación con la de otros países. En algunos Estados latinoamericanos las elecciones no correspondían a los altos niveles técnicos de las democracias consolidadas. Con base en las reglas del juego democrático, las elecciones constituyen ahora una de las instancias centrales en la competencia por el poder político. Sin embargo, la sola existencia de gobiernos elegidos en forma democrática y la preservación de las instituciones democráticas y sus reglas del juego, no son *per se* un índice de la consolidación democrática.

Como mecanismo para integrar los órganos de representación política del Estado en las democracias modernas, y por ende representativas, la realización de las elecciones

constituye una función pública de gran importancia. Por lo mismo, la tarea de organizarlas requiere de un alto grado de especialización que impone emplear una buena parte de los recursos institucionales y materiales del Estado. La centralidad de los procesos electorales en el funcionamiento de las democracias y la especialidad técnica que supone la realización de los mismos, ha obligado a la constitución de una función electoral dentro de las actividades estatales. (Astudillo y Córdova, 2010: 3)

Actividad electoral regulada en la ley que se presenta como una secuencia de actos cuyo objetivo es la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados, se define al proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el COFIPE, 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.

Siguiendo la clásica partición de la doctrina italiana para el procedimiento administrativo, en el proceso electoral se distinguen tres etapas: a) preparatoria; b) constitutiva; c) integrativa de eficacia. Según lo previene el artículo 210 del COFIPE, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:

- Preparación de la elección.
- Jornada electoral.
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Etapla compleja que consiste en preparar la celebración de los comicios, el proceso electoral se inicia en octubre del año previo al de la elección. Comienza con la primera sesión que el consejo general del IFE celebre durante la primera semana del mes indicado y concluye al iniciarse la jornada electoral. Etapa prolongada a lo largo de ocho meses, comprende actividades tan diversas como el registro de coaliciones, selección y registro de candidatos a cargos de elección popular, precampañas y campañas electorales, procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, lo concerniente a la documentación y el material electoral.

Agotada en un solo día, la jornada electoral constituye el punto medular del proceso electoral. La etapa considera el periodo de tiempo durante el que transcurre la votación. Previsto en el artículo 210 del COFIPE, inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección ordinaria y concluye con la clausura de la casilla. La duración regular de la etapa es de diez horas y está en relación con el número de electores que participan en las votaciones. Si bien se dispone que la votación se cerrará a las 18:00

horas, puede permanecer abierta si después de esa hora aún se encuentran electores formados para votar, siempre y cuando se hubieren formado antes de las 18:00 horas.

Con respecto al periodo de reflexión que suele anteceder a la jornada electoral, es regla general de las legislaciones electorales prohibir cualquier acto público de campaña, de propaganda o proselitismo electoral el día de la jornada y durante los tres días anteriores. Esa tregua tiene el fin de que los electores puedan contar con un lapso de reflexión para madurar el sentido de su voto. Se estima necesario que el día de la jornada electoral los electores tengan el sosiego pertinente para meditar el rumbo de su opción política, sin verse asediados por las consignas y propaganda de los partidos.

Conclusión del proceso electoral, la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de los documentos y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del IFE o, en su caso, las resoluciones que emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En sentido amplio, implica el cómputo de los votos, la publicación de los resultados electorales por parte de los organismos competentes y la proclamación de los candidatos ganadores o fórmula vencedora. La declaración de validez habilita a los candidatos para desempeñar los cargos respecto de los cuales han sido elegidos.

Más allá de la cuestión de cómo se distribuyen las tareas relativas a la publicación de los resultados electorales, desde un punto de vista de la legitimidad de una elección, es importante la rapidez con la que se hacen públicos; su demora puede dar lugar a suspicacias. Prevista en el COFIPE la información preliminar de los resultados, se dispone que una vez clausuradas las casillas y concluido el plazo para la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital, para el mejor conocimiento de los ciudadanos deberán fijarse en el exterior del local los resultados preliminares de las elecciones en el distrito.

Cuando se trata de una elección de presidente de la República, el proceso electoral tiene una cuarta etapa dedicada al dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo. Dicha etapa se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación interpuesto en contra de esta elección o si se tiene constancia de que no se presentó ninguno. Concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Modificado en 1996, el procedimiento de calificación de la elección presidencial es ahora jurisdiccional. Según lo dispone el artículo 99, fracción II, de la Constitución General, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral realizar el cómputo final de la elección presidencial una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones interpuestas sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, con respecto al candidato que haya obtenido el

constituye una función pública de gran importancia. Por lo mismo, la tarea de organizarlas requiere de un alto grado de especialización que impone emplear una buena parte de los recursos institucionales y materiales del Estado. La centralidad de los procesos electorales en el funcionamiento de las democracias y la especialidad técnica que supone la realización de los mismos, ha obligado a la constitución de una función electoral dentro de las actividades estatales. (Astudillo y Córdova, 2010: 3)

Actividad electoral regulada en la ley que se presenta como una secuencia de actos cuyo objetivo es la preparación, ejecución, control y valoración de la función electoral, así como la declaración y publicación de sus resultados, se define al proceso electoral como el conjunto de actos ordenados por la Constitución y el COFIPE, 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.

Siguiendo la clásica partición de la doctrina italiana para el procedimiento administrativo, en el proceso electoral se distinguen tres etapas: a) preparatoria; b) constitutiva; c) integrativa de eficacia. Según lo previene el artículo 210 del COFIPE, el proceso electoral ordinario comprende las siguientes etapas:

- Preparación de la elección.
- Jornada electoral.
- Resultados y declaraciones de validez de las elecciones.
- Dictamen y declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Etapla compleja que consiste en preparar la celebración de los comicios, el proceso electoral se inicia en octubre del año previo al de la elección. Comienza con la primera sesión que el consejo general del IFE celebre durante la primera semana del mes indicado y concluye al iniciarse la jornada electoral. Etapa prolongada a lo largo de ocho meses, comprende actividades tan diversas como el registro de coaliciones, selección y registro de candidatos a cargos de elección popular, precampañas y campañas electorales, procedimientos para la integración y ubicación de las mesas directivas de casilla, lo concerniente a la documentación y el material electoral.

Agotada en un solo día, la jornada electoral constituye el punto medular del proceso electoral. La etapa considera el periodo de tiempo durante el que transcurre la votación. Previsto en el artículo 210 del COFIPE, inicia a las 8:00 horas del primer domingo de julio del año de la elección ordinaria y concluye con la clausura de la casilla. La duración regular de la etapa es de diez horas y está en relación con el número de electores que participan en las votaciones. Si bien se dispone que la votación se cerrará a las 18:00

horas, puede permanecer abierta si después de esa hora aún se encuentran electores formados para votar, siempre y cuando se hubieren formado antes de las 18:00 horas.

Con respecto al periodo de reflexión que suele anteceder a la jornada electoral, es regla general de las legislaciones electorales prohibir cualquier acto público de campaña, de propaganda o proselitismo electoral el día de la jornada y durante los tres días anteriores. Esa tregua tiene el fin de que los electores puedan contar con un lapso de reflexión para madurar el sentido de su voto. Se estima necesario que el día de la jornada electoral los electores tengan el sosiego pertinente para meditar el rumbo de su opción política, sin verse asediados por las consignas y propaganda de los partidos.

Conclusión del proceso electoral, la etapa de resultados y declaración de validez de las elecciones se inicia con la remisión de los documentos y expedientes electorales a los Consejos Distritales y concluye con los cómputos y declaraciones que realicen los Consejos del IFE o, en su caso, las resoluciones que emita en última instancia el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En sentido amplio, implica el cómputo de los votos, la publicación de los resultados electorales por parte de los organismos competentes y la proclamación de los candidatos ganadores o fórmula vencedora. La declaración de validez habilita a los candidatos para desempeñar los cargos respecto de los cuales han sido elegidos.

Más allá de la cuestión de cómo se distribuyen las tareas relativas a la publicación de los resultados electorales, desde un punto de vista de la legitimidad de una elección, es importante la rapidez con la que se hacen públicos; su demora puede dar lugar a suspacias. Prevista en el COFIPE la información preliminar de los resultados, se dispone que una vez clausuradas las casillas y concluido el plazo para la entrega de los paquetes electorales al Consejo Distrital, para el mejor conocimiento de los ciudadanos deberán fijarse en el exterior del local los resultados preliminares de las elecciones en el distrito.

Cuando se trata de una elección de presidente de la República, el proceso electoral tiene una cuarta etapa dedicada al dictamen y declaración de validez de la elección y de presidente electo. Dicha etapa se inicia al resolverse el último de los medios de impugnación interpuesto en contra de esta elección o si se tiene constancia de que no se presentó ninguno. Concluye al aprobar la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación el dictamen que contenga el cómputo final y las declaraciones de validez de la elección y de presidente electo.

Modificado en 1996, el procedimiento de calificación de la elección presidencial es ahora jurisdiccional. Según lo dispone el artículo 99, fracción II, de la Constitución General, corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral realizar el cómputo final de la elección presidencial una vez resueltas, en su caso, las impugnaciones interpuestas sobre la misma, procediendo a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo, con respecto al candidato que haya obtenido el

mayor número de votos. Superando la condición de mero dictamen, la calificación de la elección presidencial se aborda como un auténtico proceso jurisdiccional, pues no se trata de un simple pronunciamiento administrativo. Desde esta óptica, implica revisar en forma acuciosa las circunstancias de la contienda electoral, en particular cuando obra un medio de impugnación.

Dado el principio de definitividad que rige en los procesos electorales, es definitiva la conclusión de cualquiera de sus etapas. Indicado en el artículo 41 constitucional, fracción VI, el sistema de medios de impugnación en materia electoral dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, el mismo precepto dispone que la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado. De tal suerte, con la finalidad de otorgarle certeza al desarrollo de los comicios, se concluye que los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales en relación con el desarrollo de un proceso electoral, adquieren definitividad a la conclusión de cada una de sus etapas. En ese sentido, no puede revocarse o modificarse una situación jurídica correspondiente a una etapa anterior ya concluida, pues lo contrario implicaría afectar el bien jurídico protegido consistente en la certeza en el desarrollo de los comicios y la seguridad jurídica a los participantes. Al concluir una etapa, los actos y resoluciones ocurridos durante la misma que hayan surtido plenos efectos y no se hayan revocado o modificado dentro de la propia etapa, deberán tenerse por definitivos y firmes adquiriendo por tales razones el carácter de irreparables. (Sala Superior, tesis vigente No. 390)

CASO PRÁCTICO

A sólo 10 días de la jornada electoral, el candidato a gobernador postulado por el Partido de la Revolución Democrática es aprehendido y presentado ante un juez penal como presunto responsable del delito de delincuencia organizada. Dictado el auto de formal prisión y privado de su libertad, por operar la suspensión de derechos políticos del ciudadano, se solicita a las autoridades electorales competentes la cancelación del registro de la candidatura. En atención al mandato judicial, el instituto electoral de la entidad cancela el registro de la candidatura, acto contra el cual se interpone medio de impugnación por considerar el ciudadano que se han violado sus derechos político-electorales.

1. ¿Debe el Partido de la Revolución Democrática sustituir la candidatura?

2. ¿Podrá aplazarse la jornada electoral alegando que el medio de impugnación se encuentra pendiente de resolución?
3. ¿El Partido de la Revolución Democrática podrá alegar el derecho de realizar campaña electoral a favor de un nuevo candidato?
4. ¿Podrán restituirse los derechos político-electorales del ciudadano si se dicta auto de libertad pasada la jornada electoral?

7.2. DE LOS PROCESOS INTERNOS PARA LA SELECCIÓN DE CANDIDATOS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR

En una sociedad democrática, los partidos son los vehículos de participación que coadyuvan en la integración de los órganos del Estado. Como organizaciones de ciudadanos, tienen entre sus fines hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público. Por ahora, en términos del artículo 218 del COFIPE, corresponde de manera exclusiva a los partidos políticos nacionales el derecho de solicitar el registro de candidatos a cargos de elección popular.

Sin ser exclusivo de este país, pues lo mismo sucede en Europa que en América Latina, hay una amplia coincidencia de que el funcionamiento interno de los partidos no es suficientemente democrático. Resulta absurdo no reconocer que la falta de democracia interna se traduce en un claro déficit del mecanismo democrático. Cuando los partidos se oligarquizan y vuelven rígidos, se transforman en los peores enemigos de la democracia. (Cárdenas, 2011: 49)

Con el propósito de fortalecer los mecanismos democráticos al interior de los partidos políticos y acotar de cierta forma su margen de acción, tras la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, se establecen en la ley los plazos para la realización de los procesos partidistas de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular. Aspecto novedoso que incide en el papel que juegan los partidos en el sistema democrático, mediante los procesos de selección interna de candidatos se coloca a los precandidatos como sujetos de derechos y obligaciones.

Previsto en el artículo 211, párrafo 1, del COFIPE, se identifica a los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular como aquel conjunto de actividades que realizan los partidos políticos y los precandidatos a dichos cargos, para definir la postulación de conformidad a lo establecido en la normativa electoral, en los estatutos y en los reglamentos, acuerdos y demás disposiciones de carácter general que aprueben los órganos de dirección de cada partido político. Al menos treinta días antes del inicio formal de los procesos de selección, conforme a sus estatutos, cada partido

determinará el procedimiento aplicable para seleccionar a sus candidatos a cargos de elección popular. Dicha determinación deberá comunicarse al consejo general del IFE dentro de las 72 horas siguientes a su aprobación, señalando la fecha de inicio del proceso interno, los métodos que serán utilizados, la fecha para la expedición de la convocatoria, los plazos que comprenderá cada fase del proceso, los órganos responsables de su conducción y vigilancia, y la fecha de celebración de la asamblea nacional, estatal, distrital o, en su caso, de realización de la jornada comicial interna.

Opuestas a que las autoridades electorales vigilen la vida interna partidista, las cúpulas de los partidos han pretendido de manera continua impedir esa clase de intervención. Con la intención de colocarse, en cuanto a su vida interna, al margen del Estado de derecho, a fin de favorecer la oligarquización y el poder de sus burocracias, aprobaron modificar en 2007 el artículo 41 constitucional, agregando un tercer párrafo a la fracción I en el que se dispone que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que señalen la Constitución y las leyes. Profundizando en ese sentido, para salvaguardar la posición de las dirigencias partidistas, algunas propuestas tratan de evitar que las cuestiones relativas a la postulación de candidaturas y la elección y remoción de dirigentes sean conocidas por autoridades externas.

Dispuesto en el artículo 46 del COFIPE, los asuntos internos de los partidos comprenden el conjunto de actos y procedimientos relativos a su organización y funcionamiento, entre ellos la elección de los integrantes de sus órganos de dirección y los procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular. Si bien se reconoce que las autoridades electorales, administrativas y jurisdiccionales, sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos en los términos que establecen la Constitución, el COFIPE y las demás leyes aplicables, con respecto a los procesos internos de selección de candidatos hay varios aspectos a destacar.

Con motivo de la reforma constitucional de 2007 y legal de 2008, el legislador estableció a favor de los precandidatos una acción genérica para que estén en aptitud de velar por el adecuado desarrollo y resultado del proceso interno; de tal suerte, se colige que los precandidatos registrados cuentan con interés jurídico para impugnar los actos derivados del proceso electivo interno del partido político en el que participan, sin que sea exigible la posibilidad de que alcancen la reparación de un beneficio particular. (Sala Superior, tesis XLII/2009)

Ahora bien, los acuerdos mediante los cuales se aprueban los registros de las candidaturas a cargos de elección popular forman parte de la etapa de preparación de la elección, por tanto, si la impugnación de tales registros se presenta por un precandidato después de que concluyó esta etapa, incluso con posterioridad a la celebración de la jornada

electoral, hace imposible material y jurídicamente reparar la violación que, en su caso, se hubiere cometido durante un proceso interno de selección. Expuesto de otra forma, las impugnaciones contra la selección de candidatos deben presentarse antes de concluir la etapa de preparación de la elección, de no ser así, con base en el principio de certeza, el registro de candidatos adquiere definitividad. (Sala Superior, tesis vigente No. 446)

Para garantizar la legalidad de los procesos internos de selección de candidatos a cargos de elección popular, de acuerdo con sus estatutos, los partidos políticos deberán establecer el órgano interno responsable de su organización. Ante el órgano interno competente, los precandidatos podrán impugnar 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 violación de las normas que rigen los procesos de selección de candidatos a cargos de elección popular.

A fin de hacer efectivos los derechos de los precandidatos, mediante la reforma electoral se aprobó la obligación de cada partido político de emitir un reglamento interno que norme los procedimientos y plazos para la resolución de las controversias. De acuerdo con el COFIPE, artículo 213, sólo los precandidatos registrados podrán interponer medios de impugnación con motivo de los resultados del proceso de selección en el que hayan participado. Dichos medios se presentarán ante el órgano interno competente a más tardar dentro de los cuatro días siguientes a la emisión del resultado. Los medios de impugnación internos que se interpongan con motivo de los resultados de los procesos de selección de candidatos, deberán quedar resueltos en definitiva a más tardar catorce días después de la fecha de realización del acto o asamblea en la que se haya adoptado la decisión sobre las candidaturas.

Competencia directa de cada partido, para asegurar que los precandidatos cumplan con las normas electorales y las que rijan el proceso interno de selección, el legislador les otorgó la facultad de negar o cancelar el registro a los precandidatos que incurran en conductas contrarias a la normativa aplicable. A través del órgano estatutario establecido, podrán declarar la nulidad de todo el proceso interno de selección, confirmar o modificar sus resultados, aplicando en todo caso los principios legales y las normas establecidas en sus estatutos, reglamentos y convocatorias respectivas. Las decisiones que adopten los órganos competentes podrán recurrirse por los aspirantes o precandidatos ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación una vez agotados los procedimientos internos de justicia partidaria.

Dentro de la libertad conferida a los partidos para organizar sus procesos internos de selección, hay algunas acotaciones legales. En busca de evitar precampañas indefinidas y garantizar la equidad en dichos procesos, se establecen en la legislación electoral ciertas limitaciones:

- En cuanto al tiempo de duración, debe tenerse en cuenta que las precampañas no podrán durar más de sesenta días cuando se trate de procesos electorales federales en que se renueven al titular del Poder Ejecutivo Federal y las dos cámaras del Congreso de la Unión. Darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección. Si el proceso electoral es para renovar sólo la Cámara de Diputados, las precampañas no podrán durar más de cuarenta días y darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección. En ambos casos comenzarán al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos.

- Antes de la fecha de inicio de las precampañas, los precandidatos que participen en los procesos de selección interna no podrán realizar actividades de proselitismo o difusión de propaganda por ningún medio. La violación a esta disposición podría sancionarse con la negativa de registro como precandidato.

Contra la consigna del antiguo régimen según la cual "el que se mueve no sale en la foto", la experiencia actual demuestra justamente lo contrario: el que no sale de manera anticipada no llega a la foto. Distinto a lo que dice la ley, las elecciones en realidad comienzan mucho antes de que empiezan, quien no lo entiende y no empieza antes, llega demasiado tarde. Frente a los precandidatos consolidados que salieron a tiempo, los retrasados podrían no tener el espacio suficiente para superar la desventaja. Innumerables ejemplos advierten que entre más anticipados son los movimientos electorales de los aspirantes, más efectivos, en particular cuando sus competidores se quedan quietos. Después de todo, la sanción está por verse; si los propios partidos políticos la determinan, resulta difícil imaginar la voluntad de bajar al precandidato más aventajado.

- Queda prohibido a los precandidatos, en todo tiempo, la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión. La violación a esta disposición puede castigarse con la negativa de registro como precandidato o con la cancelación de dicho registro. De comprobarse la violación en fecha posterior a la postulación del candidato, el IFE podrá negar el registro legal del infractor.

- Para acceder a la radio y la televisión, los precandidatos sólo podrán hacerlo a través del tiempo que le corresponda al partido político que los postula.

- Ningún ciudadano podrá participar de forma simultánea en procesos de selección interna de diferentes partidos, salvo que entre ellos medie convenio para participar en una coalición.

- Por precandidato y tipo de elección, el consejo general del IFE determinará los toques de gastos de precampaña. Los precandidatos que rebasen ese tope serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la

candidatura que hayan obtenido. Los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.

- En términos del artículo 218 del COFIPE, se establece que los partidos deben procurar la igualdad de oportunidades y la paridad de género en sus candidaturas. El total de las solicitudes de registro, tanto de las candidaturas de diputados como de senadores, deberá integrarse con al menos cuarenta por ciento de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Quedan exceptuadas de esta disposición las candidaturas de mayoría relativa que sean resultado de un proceso de selección democrático.

Debido al peso cultural que significa aprender a jugar el juego democrático al interior de los partidos, es importante la regulación de los procesos de selección en el COFIPE, pues representa el conjunto de normas que garantizan su legalidad; incluso hacen posible recurrir los resultados emitidos, permitiendo un ejercicio democrático que puede incidir en el respeto y la estricta observancia de las reglas democráticas. (Tapia, 2008: 385)

CASO PRÁCTICO

Susana González Fernández participa en el proceso interno de selección organizado por el Partido Nueva Alianza para elegir a su candidato a gobernador en el estado de Michoacán. Según la convocatoria publicada por el partido político, la postulación se determinará con base en una encuesta realizada para conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. Llevada a cabo, la encuesta revela que la precandidata Susana González Fernández obtuvo 40% de las preferencias ciudadanas, porcentaje que la coloca en primer lugar empatada con el precandidato Ramiro Cervera Ramírez, quien obtuvo también 40%. Bajo dichas circunstancias:

1. ¿Podrá la precandidata alegar tener derecho a la postulación aduciendo que ante la desigualdad en las condiciones de la competencia le corresponde la candidatura sólo por cuestión de género?
2. ¿Existe desigualdad en las condiciones de la competencia bajo el supuesto de que a las mujeres les cuesta más trabajo participar en una contienda electoral?
3. ¿Está obligado el partido político a postular como candidata a la ciudadana Susana González Fernández en virtud de que debe procurar la igualdad de oportunidades y la paridad de género en sus candidaturas?

4. Si el partido político elige como candidato a Ramiro Cervera Ramírez, ¿tiene argumentos la precandidata Susana González Fernández para impugnar la decisión, apoyada en el reclamo de la igualdad de oportunidades y la paridad de género?

7.3. PORMENORES LEGALES DE LAS PRECAMPAÑAS ELECTORALES Y LOS ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA

Precedida de una estrategia utilizada en las elecciones del año 2000, para el 2006 se acentuó una práctica que llegó a desvirtuar el principio de equidad en los comicios por la ventaja que representó para algunos actores políticos realizar actos anticipados de campaña. Exigencia de la sociedad mexicana en la última década, la regulación de las precampañas electorales es una novedad incorporada en la reforma electoral de 2007-2008.

Provocada por la acumulación de experiencias, la regulación de las precampañas electorales constituye una buena señal, quizás de esta manera puedan propiciarse conductas ciudadanas favorables a la cultura de la legalidad y el respeto a las normas electorales y las instituciones. En el debate legislativo para aprobar esta clase de modificaciones en materia electoral se destacaban, entre otras, las siguientes razones:

- Establecer su definición y las bases generales, señalando que las precampañas quedarán comprendidas en el proceso electoral.
- Determinar el plazo para su celebración simultánea diferenciando entre elecciones generales y elecciones intermedias. Se entiende por simultaneidad la celebración de las precampañas y los procesos internos para la selección de candidatos a cargos de elección popular.
- Señalar con precisión los derechos, obligaciones y responsabilidades de los partidos y los precandidatos.
- Prever los topes de gastos de precampaña y las reglas de transparencia y rendición de cuentas.
- Comprender el plazo para los procedimientos internos de impugnación en el ámbito intrapartidista, así como en el jurisdiccional.
- Indicar que el acto de postulación de los candidatos se hará en los últimos cinco días del periodo de precampaña.

De acuerdo con el artículo 212 del COFIPE, se entiende por 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 postulados como candidatos a un cargo de elección popular". Dentro de la etapa de preparación de la elección, la precampaña comprende a un conjunto de actos realizados por los partidos políticos, sus militantes y precandidatos.

Tratando de fortalecer el principio de equidad, una de las principales preocupaciones al regular el tema fue evitar las precampañas indefinidas y la ausencia de una línea divisoria entre precampañas y campañas. En cuanto al primer aspecto, el legislador determinó que las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo a la elección, cuando se trate de elecciones generales, y en la cuarta semana de enero del año de la elección en las elecciones intermedias. Con respecto al primer caso, no podrán durar más de sesenta días, y en el segundo no más de cuarenta días. Se consideran actos anticipados de precampaña aquellos que inicien antes del plazo legal señalado.

Congruente con el sentido de la reforma de prohibir la contratación de propaganda o cualquier otra forma de promoción personal en radio y televisión, se hizo extensiva la prohibición a los precandidatos. Como se destacó en el capítulo anterior, los precandidatos accederán a esta prerrogativa a través de los partidos políticos dentro del tiempo que les sea asignado por el IFE. Desde el inicio de las precampañas federales y hasta la conclusión de las mismas, los partidos políticos nacionales gozarán en conjunto de dieciocho minutos diarios en cada estación de radio y canal de televisión. Para tales efectos, la precampaña de un partido concluye un día antes de que realice su selección interna o tenga lugar la deliberación que resuelva al respecto, ya sea una asamblea o sesión del órgano competente. Por tipo de precampaña, cada partido decidirá de manera libre la asignación de los mensajes que le correspondan, incluyendo su uso para precampañas locales en las entidades federativas con proceso electoral concurrente al federal.

Un piso más para afianzar la equidad y legalidad de las precampañas, lo representa la decisión de imponerles un tope de gasto, así como fiscalizar los ingresos y gastos de los precandidatos. El tope será el equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate. A más tardar en el mes de noviembre del año previo al de la elección, el consejo general del IFE determinará los topes de gastos de precampaña por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. Quedan comprendidos dentro de los topes de gastos de precampaña los correspondientes a: gastos de propaganda; gastos operativos; gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos; gastos de producción de los mensajes en radio y televisión.

Entre las facultades del IFE en materia de fiscalización se encuentran las relativas a fiscalizar el gasto realizado en las precampañas electorales. Según el tipo de elección de que se trate, cada partido político entregará a la Unidad de Fiscalización los infor-

mes de ingresos y gastos de los precandidatos que hayan participado en sus procesos internos de selección. Informará también los nombres y datos de localización de los precandidatos que hayan incumplido esa obligación. Los informes de los precandidatos serán presentados a más tardar dentro de los treinta días siguientes a la conclusión de los procesos internos de selección. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos podrán ser sancionados con la cancelación de su registro o con la pérdida de la candidatura.

Bajo la óptica de algunos autores, la legislación en materia de precampañas amerita precisarse. Después de la elección federal de 2009, se piensa que es necesario corregir algunos aspectos. Al asignarse el tiempo en radio y televisión destinado de manera sujeta a las precampañas, lo que en realidad se logró fue anticipar las campañas políticas en aquellos casos de precandidato único. El proceso interno de selección resultó un engaño público. (Merino, 2010: 110)

CASO PRÁCTICO

Durante el proceso electoral de 2011 para renovar la gubernatura en el Estado de México, los partidos políticos contendientes llevaron a cabo un proceso de selección interna. Sin embargo, el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática, registraron sólo a un precandidato, el cual pudo realizar una serie de actos tendientes a lograr una postulación que ya tenía. Por motivos del calendario electoral, el acceso a la radio y televisión resultó complicado; a pesar de ello, los precandidatos pudieron hacer uso de la propaganda electoral y dirigirse a la ciudadanía para hacer saber sus programas de gobierno.

1. Ante el panorama descrito, ¿se trata esta clase de precampaña de un engaño público?
2. ¿Estamos en realidad frente a una campaña política anticipada?
3. ¿Los partidos políticos y precandidatos se colocan ante el electorado en condiciones propicias para promover el voto?
4. Si algún precandidato alude en un acto público a su programa de gobierno, ¿está incurriendo en una infracción legal?

A diferencia de lo que sucede en algunas legislaciones estatales, a nivel federal no existe una descripción específica sobre los actos anticipados de campaña. Si bien el artículo 342, inciso e, del COFIPE, determina que constituye una infracción de los partidos

políticos la realización anticipada de actos de precampaña o campaña y, por su parte, el artículo 344, inciso a, refiere a la misma conducta pero imputable a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, ningún precepto del ordenamiento hace referencia a lo que debe entenderse por actos anticipados de campaña.

Mediante acuerdo del consejo general del IFE por el que se emiten normas reglamentarias sobre actos de precampaña, así como de actos anticipados de campaña, publicado en el Diario Oficial el 30 de enero de 2009, punto primero, base cuarta, se describe que serán actos anticipados de campaña aquellos que se lleven a cabo por precandidatos, precandidatos electos o postulados, partidos políticos, coaliciones o agrupaciones políticas nacionales, o cualquier otra que promueva el voto o tenga mensajes alusivos al proceso electoral federal, realizados antes de la fecha de inicio de las campañas.

Aquellos actos realizados fuera de los plazos establecidos para la campaña electoral que trasciendan al conocimiento de la comunidad, cuya finalidad consista en solicitar el voto ciudadano a favor de un precandidato o candidato a un cargo de elección popular, constituyen una violación de las normas electorales. Quienes incurran en actos anticipados de campaña se harán acreedores a las sanciones que determine la legislación aplicable. Si la violación fuese grave, podrá sancionarse con la pérdida del derecho para ser postulado como candidato en la elección de que se trate o, en su caso, con la cancelación del registro como candidato.

Según criterio del Tribunal Electoral de la Federación, no constituyen actos anticipados de campaña los relativos a los procesos internos de selección de candidatos, pues aun cuando son susceptibles de trascender al conocimiento de toda una comunidad, al no tener como fin la difusión de plataforma electoral alguna ni pretender la obtención del voto ciudadano para acceder a un cargo de elección popular, no transgreden la normativa electoral. (Sala Superior, tesis vigente No. 10)

Prohibidos de manera implícita, no es válido que los ciudadanos seleccionados por los partidos políticos como candidatos tengan la libertad de realizar propaganda electoral antes de los plazos establecidos de forma legal. En efecto, los actos realizados por los ciudadanos postulados como candidatos a un cargo de elección popular, durante el tiempo que media entre su designación y el registro formal de su candidatura, no pueden dirigirse a solicitar el voto ciudadano en razón de que el valor jurídicamente tutelado es el acceso a los cargos de representación en condiciones de igualdad. Provoca desigualdad la realización de actos anticipados de campaña, ya que si un partido político inicia la difusión de sus candidatos antes del plazo señalado, tiene la oportunidad de influir por mayor tiempo en el ánimo y decisión de los electores. Lo anterior no impide que en cualquier tiempo los partidos puedan difundir propaganda política de carácter genérica, siempre y cuando no promuevan candidaturas ni soliciten el voto a su favor para la jornada electoral.

7.4. CAMPAÑAS ELECTORALES: HACIA UN NUEVO PARADIGMA COMUNICATIVO MEDIÁTICO CONVERGENTE, ALTERNATIVO Y PARTICIPATIVO

Entrar al estudio del tema implica revisar el pertinente abandono de las viejas prácticas utilizadas en las campañas políticas. De forma tradicional, los medios electrónicos (radio y televisión) se han empleado en las campañas electorales para dialogar con las fuerzas sociales, con los poderes fácticos, entre los mismos partidos políticos, la iglesia, el sector empresarial, los intelectuales, las instituciones públicas y privadas, pero difícilmente con los ciudadanos. El uso político de la televisión despolitiza la política y fomenta la personalización del poder. (Meneses, 2009: 35)

Sometidos a un apabullante bombardeo mediático y a estrategias mercadológicas novedosas, es prudente reconocer ahora que los medios de comunicación digitales pueden acercar a gobernantes y gobernados al promover la participación ciudadana activa e informada. Fabuloso medio que propicia la construcción horizontal de la opinión pública, la *red* no es neutra ya que puede favorecer esa participación política pero no transformarla de manera radical. El optimismo sobre lo que pueden representar para las campañas electorales el internet y los nuevos medios, está condicionado a variables como la conectividad y la cultura política y participativa. Dicha postura establece una distancia necesaria con respecto a quienes miran a la *red* como un espacio ideal para la democracia en el siglo XXI.

Desde su uso generalizado en la política, la *red* permite que los estrategas de campañas electorales cuenten con un nuevo paradigma de la comunicación segmentada, no generalista como la audiencia de los medios masivos. Potenciadora de la comunicación dirigida, la *red* trastoca el proceso comunicativo de la era análoga (emisor-medio-receptor), dando lugar a una relación directa, sin mediadores, entre el emisor y el receptor de un mensaje. Internet hace viable contar con universos de posibles votantes perfectamente segmentados para los cuales es probable confeccionar mensajes de acuerdo con sus perfiles demográficos. (Meneses, 2009: 11)

Antes de profundizar sobre la importancia de los medios digitales en las campañas electorales, es oportuno abordar una definición. Según un concepto legal, la campaña electoral es el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones, candidatos registrados, dirigentes políticos, militantes, afiliados o simpatizantes, con la finalidad de solicitar el voto ciudadano a favor de un candidato, fórmula o planilla, para su acceso a un cargo de elección popular y difundir sus plataformas electorales o programas de gobierno. Son actos de campaña las reuniones públicas, asambleas, marchas y, en general, los eventos en que los candidatos o voceros de los partidos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Refrendados los elementos que comprenden los actos de campaña, en la reforma electoral de 2007-2008 se introducen modificaciones importantes en la regulación de

las campañas electorales. Destacan los cambios relativos a su duración, los topes de gastos y la difusión de propaganda en los medios de comunicación. Se suma a lo anterior la disposición del legislador de incluir en el COFIPE el derecho de réplica para los precandidatos, además del ya contemplado derecho para los partidos y candidatos con respecto de la información que presenten los medios de comunicación, cuando consideren que la misma ha deformado hechos o situaciones relacionados con sus actividades.

Uno de los aspectos más cuestionados de las elecciones en nuestro país es el elevado costo de las campañas electorales. Por tal motivo, se miró con simpatía la reducción de su duración. En las elecciones generales, las campañas para elegir presidente de la República, senadores y diputados tendrán una duración de noventa días, a diferencia del pasado en que duraban ciento ochenta. Las campañas en las elecciones intermedias para renovar sólo la Cámara de Diputados, durarán sesenta días. Iniciadas a partir del día siguiente del registro de las candidaturas, deben concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Consecuencia de reducir la duración de las campañas, se modificaron también los plazos para el registro de las plataformas electorales y las candidaturas. Requisito para el registro de candidaturas, el partido político postulante deberá presentar y obtener el registro de la plataforma electoral que sus candidatos sostendrán a lo largo de las campañas políticas. Dicha plataforma deberá presentarse ante el consejo general del IFE dentro de los primeros quince días de febrero del año de la elección.

Para el registro de las candidaturas a presidente de la República, senadores y diputados por ambos principios, mayoría relativa y representación proporcional, los nuevos plazos son del quince al veintidós de marzo del año de la elección. Cuando se renueve sólo la Cámara de Diputados, los candidatos por ambos principios serán registrados entre el veintidós y el veintinueve de abril del año de la elección. El consejo general del IFE podrá realizar ajustes a los plazos establecidos a fin de garantizar que la duración de las campañas electorales se ciña a lo establecido.

Sin duda relevante fue el cambio en las reglas para determinar el tope de gastos de campaña. En la propaganda electoral y las actividades de campaña, los gastos que realicen los partidos políticos, las coaliciones y los candidatos, no podrán rebasar los topes que para cada elección acuerde el consejo general del IFE. Más sencilla la fórmula para establecer el tope de gastos, ya no se basa en determinar los costos mínimos de las campañas electorales. Las adecuaciones incorporadas apuestan a restablecer la equidad entre las fuerzas políticas que participan en el proceso electoral, así como reducir los recursos públicos que se canalizan para tal propósito a los partidos políticos.

A partir de la modificación, el tope máximo para la elección de presidente de la República será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial. A más tardar

el último día de noviembre del año anterior al de la elección, el consejo general del IFE procederá a fijar dicha cantidad. Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa, el tope máximo de gastos será la cantidad que resulte de dividir entre trescientos el tope de gasto de campaña establecido en la elección presidencial. En el caso de la elección de senadores de mayoría relativa, por cada fórmula, el tope máximo 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. En ningún supuesto el número de distritos considerado será mayor de veinte. Cuando se trate de elecciones intermedias en donde sólo se renueva la Cámara de Diputados, la cantidad que sirvió como tope de gastos para su elección en las elecciones generales, se actualizará con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.

Excluidos los gastos que realicen los partidos para su operación ordinaria y el sostenimiento de sus órganos directivos y de sus organizaciones, quedarán comprendidos dentro de los topes de gastos de campaña los siguientes conceptos:

- Gastos de propaganda: los realizados en bardas, mantas, volantes, pancartas, equipos de sonido, eventos políticos realizados en lugares alquilados, propaganda utilitaria y otros similares.
- Gastos operativos de campaña: los sueldos y salarios del personal eventual, arrendamiento eventual de muebles e inmuebles, transporte de material y personal, viáticos y otros conexos.
- Gastos de propaganda en diarios, revistas y otros medios impresos: los erogados en cualquiera de esos medios, tales como inserciones pagadas, anuncios publicitarios y sus similares, tendientes a la obtención del voto. Tanto el partido y candidato contratante, como el medio impreso, deberán identificar que se trata de propaganda o inserción pagada.
- Gastos de producción de los mensajes para radio y televisión: 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.

Consecuente con el sentido de la reforma de prohibir a los partidos políticos, precandidatos y candidatos la contratación o adquisición, en cualquier modalidad, por sí o por terceras personas, de tiempos en radio y televisión, en lo relativo se suprimen de los gastos comprendidos en los topes de campaña. Es de resaltar que ahora se apuesta a otras modalidades para la transmisión de los mensajes promotores del voto.

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. Una aportación del legislador es la pretensión de que los partidos políticos y sus candidatos realicen campañas reflexivas y propositivas; por tal motivo, tanto la propaganda electoral como las actividades de campaña deberán propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados en sus documentos básicos, de manera particular en la plataforma electoral que hubiere registrado.

Desde el año 2003 ya era un hecho reconocido, incluso por las autoridades electorales, el bajo nivel de las campañas. En el año 2006 presenciábamos la contienda electoral más negativa de toda nuestra corta historia democrática. Aquello pudiera parecer un tímido precedente del porvenir, mucho más amargo y de peores consecuencias. Los ataques personales y las denigraciones sumarias dominaron la pantalla. Si bien son ciertos aquellos mensajes, no supusieron ninguna novedad, lo relevante es que antes eran periféricos, patrimonio de algunos políticos o publicistas, y que entonces se convirtieron en norma teóricamente legítima, utilizados como estrategia para inyectar miedos, odios, fobias y convulsionar a la opinión pública. (Becerra, 2008: 185)

En el curso de las precampañas y campañas electorales, la propaganda y mensajes que difundan los partidos políticos se ajustarán a lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 6° constitucional. Deberán abstenerse de expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas. En los procedimientos administrativos pertinentes, el consejo general del IFE está facultado para ordenar la suspensión inmediata de los mensajes en radio y televisión contrarios a la norma, así como el retiro de cualquier otra propaganda.

Segundo plano del modelo de comunicación política, el inherente a la prohibición de utilizar la propaganda electoral para denigrar a los partidos o calumniar a las personas, es decir, la proscripción de las llamadas "campañas negras" o sucias, no necesariamente negativas, ha girado sobre el señalamiento de que violenta la libertad de expresión aun cuando esté en juego la equidad en la contienda. Todavía más significativo, el ejercicio de la libertad de expresión no es absoluto, sino que parece necesario que haya límites subjetivos inherentes a las personas y vinculados de manera principal a la dignidad o reputación.

Utilizando un argumento de carácter comparativo, desde 1943 la Suprema Corte de los Estados Unidos sentó el precedente de que la libertad de expresión puede restringirse en el ámbito político-electoral toda vez que prevalece la defensa ponderada de los derechos fundamentales, como el derecho al honor y a la buena fama pública. También defendido por la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, se trata de un asunto casuístico donde está en juego la más sofisticada y compleja tarea de ponderación, en otras palabras, de valoración entre unos derechos y otros: sopesar la censura previa pero también asumir la responsabilidad civil. (Ávila, 2010: 88)

A partir de 1993 han existido en el derecho electoral mexicano este tipo de limitaciones a la libertad de expresión, las cuales se han reiterado y desarrollado en las

subsecuentes reformas electorales. En 2007, la diferencia es que esta prohibición se intensificó y se colocó en el nivel constitucional. Procesada en el amplio espacio de la conflictividad entre la clase política, partidos y medios, en su justificación e implementación subyace un argumento de carácter sistemático en cuanto esta restricción debe analizarse y evaluarse en términos no sólo de la Constitución sino también de los tratados internacionales y la normativa secundaria. Argumento adicional de tipo funcional que ha resultado útil para sostener la validez sustancial del nuevo modelo, se alude a la finalidad o al sentido de la reforma, dado que la dinámica de la relación entre medios, partidos, clase política y atribuciones de las autoridades electorales, está en relación con los derechos ciudadanos a la libertad y la equidad en la contienda. (Ávila, 2010: 87)

Motivada en diversos juicios de revisión constitucional, la trayectoria interpretativa de la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación sostiene la tesis de la maximización. Al ejercer esta clase de prerrogativas en el ámbito del debate político, la manifestación de ideas, expresiones u opiniones que apreciadas en su contexto aporten elementos para la formación de una opinión pública libre, la consolidación del sistema de partidos y el fomento de una auténtica cultura democrática, no transgrede la normativa electoral siempre que no rebase el derecho a la honra y dignidad reconocidos como derechos fundamentales, lo que, se entiende, será ponderado caso a caso. (Sala Superior, jurisprudencia 11/2008)

Cuando se impuso como límite a la propaganda política y electoral el uso de expresiones que denigren a las instituciones y a los partidos o que calumnien a las personas, en armonía con el artículo 6° constitucional en cuanto al respeto a los derechos de tercero, al difundir propaganda los partidos deben actuar con respeto a la reputación y vida privada de los candidatos, así como a la imagen de las instituciones y de los otros partidos políticos. Sin embargo, en el caso de las campañas negras o negativas, la doctrina no es partidaria de la censura previa. En el debate público electoral es preferible correr el riesgo de que candidatos, partidos y medios se extralimiten en los contenidos de la propaganda y sus manifestaciones, a poner candado a la libertad de expresión mediante previa censura de materiales para transmitir.

Existe censura previa cuando la autoridad administrativa sujeta, de manera anticipada, las expresiones que se hacen en la propaganda política a una restricción distinta de las previstas en el orden constitucional y legal, esto es, el respeto a la moral, los derechos de tercero, la paz social y el orden público. Las autoridades no deben adicionar otras limitantes que impliquen un examen previo en cuanto a la veracidad de lo expresado, como sucedería si en un acuerdo general se exige que las manifestaciones vertidas en la propaganda electoral se realicen con sustento o apoyo en alguna prevención similar. Tanto a nivel nacional como internacional se coincide en establecer una restricción a las

autoridades competentes de implementar mecanismos para excluir, de forma previa, expresiones que se profieran en el marco del debate político.

Denigrar al adversario es una práctica electoral utilizada en distintos países; en los Estados Unidos un alto porcentaje de los gastos utilizados por asociaciones "independientes" están dedicados a desprestigiar al contendiente. De hecho, se crean grupos con el fin de "hacer el trabajo sucio" desplegando mensajes en especial virulentos. Ahora bien, los efectos reales y duraderos de este tipo de campañas pueden evaluarse de distinta manera:

- Frente al espectáculo poco edificante de adjetivos y señalamientos, el elector concluye que "la política es una porquería", circunstancia que provoca decepción y desmoviliza a una gran cantidad de ciudadanos. La era de las campañas negativas coincide con el periodo de menor participación electoral.
- De efectos asimétricos, la denigración puede ser contraproducente. Desde el punto de vista del receptor del mensaje, siempre será mejor refugiarse en el malo por conocido.
- Las campañas negativas condensan la opinión y reducen el razonamiento del votante, pues el adversario resume lo peor de la política.
- Dejan heridas y descomposición. Si las campañas se saturan de injurias, al terminar el proceso electoral la posibilidad de recomposición se desvanece. Difícil es para los derrotados aceptar el diálogo, complicándose la colaboración o acuerdo con quienes trabaron un largo episodio de escarnios mutuos y públicos. (Becerra, 2008:185)

Posturas a favor y en contra se han manifestado en relación con prohibir las campañas negativas. En principio no existe duda para condenar las "campañas negras o sucias", aquellas referidas de manera básica a las ofensas, calumnias, intromisión en la vida privada de los candidatos en forma ajena con los asuntos públicos, inventar información o desinformar. De acuerdo con regular las campañas que incurren en descalificaciones o en la divulgación de aspectos estrictamente personales para propósitos electorales, buena parte de la doctrina insiste en distinguir las campañas sucias de las campañas negativas. No es lo mismo una campaña que calumnia respecto de aquella que lanza ataques al adversario a partir de su trayectoria e información verídica y fidedigna. La campaña negativa puede estar relacionada con hablar sobre los defectos del otro en lugar de hacerlo sobre las bondades del candidato propio. (Crespo, 2010: 105)

Decir peculiaridades de un candidato, por ejemplo recordar su trayectoria o expresar que en determinado momento votó en contra de un programa social o a favor de una

iniciativa que afectó intereses ciudadanos, puede resultar positivo. Si este tipo de detalles se informan y el otro se defiende y sabe cómo hacerlo de manera ágil e ingeniosa, la campaña pudiera tener un efecto favorable para los electores en términos de información y divulgación. Si estuviéramos en el justo medio y equilibrado, de modo que la calumnia pudiese limitarse de manera estricta a través de la norma electoral y distinguirla en forma clara de las acusaciones y la divulgación de las trayectorias de los políticos, estaríamos en lo correcto. Sin embargo, no es fácil lograrlo y puede llegarse a un exceso de regulación. De cualquier modo, no se vale denigrar a los partidos y candidatos aun si la crítica o el ataque están fundamentados en hechos históricos con veracidad científica.

Nadie puede sostener que es de poca importancia respetar el honor de las personas, tampoco negarse la trascendencia de que exista información veraz en los *spots* y propaganda electoral. Aunque haya partidarios de la difamación y la desinformación, nunca podrán presentar esto como un valor, ni siquiera bajo el argumento de la pluralidad. No es correcto desinformar o difamar a sabiendas, tales actos no pueden considerarse valiosos. Ahora bien, si estamos entonces ante un derecho cuya afectación puede estimarse grave y frente a fines cuya persecución consideramos significativa, la instrumentación legislativa estará justificada siempre y cuando exista un equilibrio entre ambos o que la valoración de los fines se imponga sobre la limitación del derecho. Nos encontramos ante un caso difícil en donde la medida se justifica pero hay una pérdida importante; no hay violación a la libertad dado que la medida puede justificarse. Lo delicado es darle poder a un órgano para fiscalizar aquel tipo de expresiones que sospeche encuadren en la calumnia o denigración, pues ese poder discrecional puede convertirse en la causa de que expresiones legítimas sean prohibidas al aplicar la ley. El IFE debe establecer con todo cuidado el umbral para calificar que un caso específico denigra o calumnia, cuando en realidad no lo hace. (Cruz Parcero, 2010: 100)

Previsto el derecho de réplica en la reforma electoral de 2007, poco se sabe con respecto al alcance y forma de garantizarlo. Los legisladores decidieron que esta clase de asuntos se tratarían en una ley sobre la materia que aprobarían a más tardar en el mes de abril de 2008. A la fecha, el Congreso no ha llegado a un acuerdo sobre cómo regular el derecho de réplica. De tal suerte, en una primera resolución del consejo general del IFE en relación con una queja presentada en contra de un diario por incumplir con la obligación de garantizar el adecuado derecho de réplica, la acusación se desechó alegando que no había norma aplicable. Sin embargo, al resolver la impugnación presentada por el ofendido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación determinó que la omisión del Poder Legislativo no era impedimento para proteger un derecho fundamental.

Mediante una tesis relevante, el Tribunal sostiene que para tutelar el derecho de réplica de los partidos políticos, precandidatos y candidatos, son aplicables las reglas del procedimiento especial sancionador. Lo anterior porque las cuestiones relativas deben

resolverse con prontitud, ya que si este derecho se ejerce en un plazo ordinario, posterior a la información que se pretende corregir, la réplica ya no tendría los mismos efectos, pues su expeditéz justifica la brevedad de los plazos en el proceso electoral. Dicha tesis sienta un criterio general para resolver casos futuros a partir de dos referencias: a) el IFE es la autoridad encargada de tutelar el derecho de réplica de partidos políticos, precandidatos y candidatos, b) al menos durante los procesos electorales, debe hacerlo mediante un procedimiento expedito. (Sala Superior, tesis VII/2010)

Perturbadora en su impacto, el efecto probable de la política de protección al derecho de réplica puede generar incentivos a los partidos políticos, precandidatos y candidatos para utilizar esta prerrogativa como un recurso contra críticas o declaraciones desfavorables, propias de la contienda electoral. Si los medios de comunicación quedan sujetos a obligaciones legales imprecisas y bajo la amenaza de sanciones por parte del IFE, será inevitable un alcance silenciador. Los medios podrán valorar los costos de involucrarse en el debate político, siendo razonable que terminen hablando de otras cosas menos riesgosas y más rentables. Con antecedentes en otros países, una regulación y aplicación imprecisas del derecho de réplica, inducen a la autocensura en los medios de comunicación.

Publicado en el mes de junio de 2011, en el nuevo Reglamento de Quejas y Denuncias, el consejo general del IFE aprobó por unanimidad incluir que las denuncias relativas al derecho de réplica se resolverán a través del Procedimiento Especial Sancionador, en tanto no se emita la ley correspondiente. Durante el análisis del proyecto se incorporó un artículo transitorio a través del cual se establece que la autoridad electoral conocerá las quejas que se presenten en materia de derecho de réplica y las encauzará mediante la vía aludida, a la espera de que el Congreso de la Unión legisle en la materia.

Otro asunto que sigue siendo objeto de estudios y construcciones conceptuales para entender el fenómeno de su complejidad, es el del efecto de los medios en los comportamientos electorales. Existe consenso que descarta su poder omnipotente y una inclinación para adjudicar a éstos impacto modesto, pero que pueden incidir en cambios de opinión de los votantes en el lapso de exposición a la propaganda política, sobre todo en los indecisos.

En campañas tan competidas como las que se registran en las democracias contemporáneas, la gran batalla es la conquista a toda costa del voto indeciso, el cual finalmente puede decidir la elección. Es en este punto donde la comunicación horizontal que permite aplicaciones como los correos electrónicos y plataformas como *YouTube*, así como las redes sociales *Facebook*, *MySpace* y *Twitter*, resulta indispensable.

Dentro de las estrategias de propaganda electoral, el denominado "marketing virtual" tiene ahora un papel importante. El uso de internet para fines proselitistas presenta una tríada de rasgos que conducen a maximizar las posibilidades de la red para: 1) obtener fondos; 2) movilizar a la gente; y 3) promover la interactividad. Es a partir del proceso

electoral de 2006 cuando en México los partidos y simpatizantes comenzaron a explorar las posibilidades ilimitadas de la *red* para hacer propaganda electoral. Como estrategia de campaña, internet cobró una importante dimensión a nivel global en 2008 con la campaña, del candidato demócrata a la presidencia de los Estados Unidos; para muchos, Barack Obama es el presidente de la era digital. Una brillante campaña participativa virtual en un país con alto índice de conectividad que alcanza 75% de la población, le allanó el camino a la Casa Blanca. (Meneses, 2009: 18)

Nuevo paradigma en el escenario político instrumentado para convocar al ejercicio del voto, internet va más allá de subir videos a sitios como *YouTube*. Las campañas electorales responden ahora a un modelo de comunicación mediático convergente, alternativo y participativo, en el que se emplean los medios tradicionales (prensa, radio y televisión) en combinación con las tecnologías de la información y la comunicación. Se utilizan toda clase de nuevos medios que reconfiguran el esquema de los tradicionales, siendo rasgo distintivo la convergencia que representa una redefinición de la estética, del modelo y la política económica que los rige.

En este modelo alternativo, los medios son plurales y se definen por la participación ciudadana, admiten gran diversidad de posibilidades con una producción de contenidos creativos, diversos, libres y originales. Al abrir la expectativa de medios más cercanos a los individuos, permiten mayor interacción y sobre todo participación. Con el reconocimiento explícito de que en los nuevos medios los ciudadanos son protagonistas del proceso comunicativo, se favorece la construcción de un movimiento por el cambio.

Oportunidad que se dejó pasar en el contexto de las campañas electorales de 2009, el uso de la *red* por parte de los partidos políticos en México resultó pobre, dejando a un lado la capacidad interactiva del medio. Frente a la carencia de estrategias, el empleo de la *red* se limitó a tres aspectos: a) propaganda negra, b) repetición de *spots* televisivos, y c) videos de campaña. Aunque *YouTube* no formó parte de las campañas de manera oficial, se convirtió en el sitio más usado para emprender todo tipo de campañas basadas en la descalificación. Con videos publicados por usuarios no siempre identificados, esta ventana dio salida pública a expresiones audiovisuales virulentas que no tienen cabida en la televisión.

Aprovechando un sitio en donde el anonimato tiene licencia y la ley no tiene "dientes", *YouTube* se utilizó como la arena de lucha y el depósito de videos de insulto y descalificación. Un claro ejemplo son los videos de la campaña sucia subidos por Germán Martínez, entonces presidente del Partido Acción Nacional (PAN), que tenían la misión de ser polémicos y hacerse eco en los medios tradicionales. Mediante descalificaciones al PRI, se afirmaba que este partido no está a favor de la lucha contra el narcotráfico. Otro caso polémico fue el video sobre el gobernador de Veracruz, en el que se hacía una parodia con Fidel Herrera. Ante el reclamo del PRI, el IFE no pudo bajar el video. De hecho fue

retirado de la *red* por otros argumentos legales relativos al mal uso de los derechos de autor por la música utilizada.

Una reflexión sobre los límites de internet llegó a plantear la necesidad de un posible marco regulatorio. Clarificar la delgada línea entre libertad de expresión y censura parecía demandar una regulación del medio. Inviabile, una eventual regulación enfrenta diferentes obstáculos:

- Cualquier intento por regular la libertad de expresión en tiempos de internet resulta políticamente costoso y atentatorio contra los derechos fundamentales y el derecho a la información.
- Ubicua y esquiva la arquitectura de internet y los medios digitales, dificulta la contención de contenidos y expresiones que se transmiten en forma virtual.
- El anonimato de quien publica contenidos hace difícil la acción legal, pues resulta imposible determinar la responsabilidad de la autoría de la publicación. ¿A quién se responsabiliza de la publicación de contenidos negativos: al medio, al candidato, al partido, al ciudadano o a quienes lo comparten? (Meneses, 2009: 53)

Todo intento por regular internet ha resultado un fracaso en cualquier parte del mundo. Medio que cambia el paradigma de las grandes vías tradicionales de comunicación, no tiene un centro de referencia, es ubicuo y volátil, cualquiera puede hacerlo suyo en tiempo y circunstancia. Debate innecesario que provocaría distraer la atención, por el momento carece de sentido plantear su regulación en el COFIPE.

7.4.1. Influencia de las encuestas o sondeos electorales en las campañas políticas

Durante los últimos años ha proliferado el fenómeno de las encuestas en nuestro país. Como herramientas de campañas electorales, los sondeos de opinión revelan su importancia estratégica. Tanto las encuestas como los sondeos de opinión se han convertido en un medio de información imprescindible en los procesos electorales. Al constituirse como un elemento esencial en el conocimiento de la percepción ciudadana respecto del quehacer de partidos y candidatos, la investigación de mercado se presenta en el ámbito electoral de manera irrefutable. Base de información para la construcción de propuestas electorales o la selección de candidatos, la importancia de las encuestas electorales en el juego político no sólo radica en su valor como instrumento de medición, sino en la capacidad para utilizarlas en la creación de opinión o argumentación a favor de uno u otro candidato. (Zebadúa, 2011: 51)

Antes de que el IFE fuera ciudadano y constitucionalmente autónomo, los legisladores ya habían incorporado reglamentaciones a las encuestas electorales. De hecho, los cambios institucionales de 1996 introducen ajustes marginales al uso de las encuestas; sin embargo, es hasta la reforma legal de 2008 cuando se dotó de mayor precisión y certeza a las disposiciones aplicables.

Desde la elección de 1997 hasta la de 2009, algunas empresas han presentado como prueba del valor de sus encuestas, diversos cuadros comparativos entre la predicción del resultado electoral y los resultados reales. Alegando el poco margen de error, se han exagerado las bondades de estos instrumentos distorsionadores de la voluntad popular. Cierta doctrina opina que el margen de error es pequeño precisamente porque el efecto distorsionador ya se ha dado o se va dando de manera sincrónica en el resultado. Cabe aclarar que el valor no lo adquiere el instrumento por sí mismo, sino por los medios y las personas que presentan, interpretan y comentan sus resultados en los medios de comunicación social, sean impresos, de radio o de televisión. (Andrea, 2011: 76)

Previsto en el artículo 237 del COFIPE, quien solicite u ordene la publicación de cualquier encuesta o sondeo de opinión sobre asuntos electorales, que se realice desde el inicio del proceso electoral hasta el cierre oficial de las casillas el día de la elección, deberá entregar copia del estudio completo al secretario ejecutivo del IFE, si la encuesta se difunde por algún medio. Durante los tres días previos a la elección y hasta la hora del cierre oficial de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, queda prohibido publicar o difundir por cualquier medio, los resultados de encuestas o sondeos de opinión que tengan por objeto dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos.

Hasta ahora los esfuerzos legislativos han estado dirigidos a monitorear y supervisar de mejor manera la publicación y difusión de las encuestas electorales, sin afectar los derechos de un individuo para realizar dichas encuestas o crear organizaciones encuestadoras. Las limitaciones con respecto a la divulgación o publicación de encuestas en ciertos periodos electorales pretenden acotar el impacto de esta clase de sondeos en la opinión y preferencias de los electores, a fin de no afectar a los propios procesos democráticos.

De acuerdo con la parte final del artículo 237 del COFIPE, las personas físicas o morales que pretendan llevar a cabo encuestas por muestreo para dar a conocer las preferencias electorales de los ciudadanos o las tendencias de las votaciones, adoptarán los criterios generales de carácter científico que para tal efecto emita el consejo general del IFE. Hacer pública la información respecto de la metodología utilizada en la realización de las encuestas, no interfiere con la libertad de expresión o de prensa. Por el contrario, esa falta podría interferir con el derecho que tiene el público a estar bien informado. De ahí la conveniencia de que la elaboración de las encuestas responda a criterios de carácter técnico y científico consultados con los profesionales del ramo.

En esta era de explosión mediática, las elecciones contemporáneas contemplan a las campañas como una verdadera guerra de estrategias, de psicología, e incluso de manejo maquiavélico de los medios de comunicación con dosis calculada de propaganda negativa. Bajo tal esquema, los sondeos o encuestas electorales se planean, aplican y difunden con propósitos políticos. Advertidas como instrumento de las campañas, se identifican respecto de las encuestas algunos efectos distorsionadores de la voluntad popular:

- Efecto *desmotivador*: se concreta cuando los electores se abstienen de votar debido a la certeza de que su candidato preferido va a ganar. Considerando el pronóstico inicial de una victoria segura, algunos simpatizantes pueden decidir no sufragar.
- Efecto *motivador*: en un proceso electoral determinado, los electores votan porque las encuestas son los factores que alertan sobre el hecho de que habrá una elección. Un porcentaje de ciudadanos se ve acicateado por la publicación de los sondeos electorales.
- Efecto de *simpatía por el débil*: se configura para apoyar al candidato desfavorecido en las encuestas. Los electores modifican su opción inicial a favor de quien va abajo en los porcentajes de intención del voto.
- Efecto del *carro completo*: implica que los electores deciden apoyar al candidato que va adelante en los sondeos. Si la ventaja parece irreversible, puede generarse el ánimo de votar por el virtual ganador.
- Efecto del *libre albedrío*: se presenta cuando los electores votan de manera caprichosa con el afán de demostrar que las encuestas están equivocadas. No exento de intención y para ir contra la corriente imperante en una sociedad, el sufragio se manifiesta de forma que altere las estimaciones iniciales del sondeo. (Andrea, 2011: 77-78)

Favorables en muchos aspectos, las encuestas son vistas con recelo en culturas políticas como la mexicana, especialmente cuando se advierte que su preparación, realización y difusión tienen fines preestablecidos. Si bien el ciudadano tiene derecho de acceder a la información que sustentan las encuestas o conteos rápidos, difundidos por cualquier medio durante el proceso electoral, también tiene el derecho para que la reproducción de resultados a través de los medios de comunicación no se convierta en propaganda política de quienes se ven beneficiados. (Zebadúa, 2011: 56)

No está comprobado que el ciudadano cambie su elección de voto por ver o escuchar los resultados de una encuesta; sin embargo, éstos pueden ser la materia prima para el debate del individuo con su grupo de referencia, así como cualquier exposición pública de sus opiniones. Los resultados de una encuesta son objeto de debate. Según Kavanagh, las

encuestas mejoran la información, los análisis de las campañas y los temas de discusión; ayudan a definir las personalidades enfrentadas e influyen en la agenda política, ya que señalan a los políticos lo que piensa la gente y qué asuntos le preocupan. (Berrueto, 2011:9)

CASO PRÁCTICO

Desde el inicio de las campañas electorales en el Estado de México para elegir gobernador de la entidad, el periódico *Milenio* publicó un día sí y otro también, una encuesta o sondeo para conocer las preferencias electorales de los ciudadanos. Encargada a la empresa *Gabinete de Comunicación Estratégica* (GCE), dirigida por un conocido ex priísta, todos los días se reveló una ventaja abismal a favor del candidato postulado por el PRI, Eruviel Ávila Villegas. Con diferencias considerables sobre Alejandro Encinas Rodríguez (PRD) y Luis Felipe Bravo Mena (PAN), se daba por descontado el triunfo electoral del priísta.

1. ¿Causa algún efecto en la preferencia electoral conocer una encuesta con resultados tan asimétricos?
2. ¿Una contienda tan dispereja requiere de encuestas electorales como herramienta de campaña?
3. ¿Cabe la posibilidad de que el Partido Acción Nacional tenga elementos para solicitar la no publicación de la encuesta?
4. Si la encuesta es levantada por un partido político y busca empujar al elector en contra de su adversario electoral, a través de esparcir información de naturaleza negativa, ¿corresponde al Instituto Electoral del Estado de México fijar alguna postura sobre el particular?

7.5. DE LOS ACTOS POSTERIORES A LA ELECCIÓN Y LOS RESULTADOS ELECTORALES

Tanto en las elecciones federales como en las locales es común que los triunfos se definan por un margen mínimo de votación. Esto genera que los resultados electorales sean cuestionados ante la posibilidad de revertir una derrota. Algunos meses después de las elecciones presidenciales de 2006, un alto porcentaje de la población todavía negaba la certeza de la victoria panista.

Síntoma de un problema estructural, la legitimidad de los resultados electorales pasa incluso a través del desempeño de las autoridades administrativas y jurisdiccio-

nales. El comportamiento inadecuado del consejero presidente del Instituto Federal Electoral agregó dudas sobre la polémica jornada comicial de 2006. A lo apretado del resultado electoral se sumó el manejo incorrecto de la información generada por el IFE. La negativa de ofrecer resultados ese mismo día, alimentó la sospecha de un fraude electoral.

Con la finalidad de verificar el sentido de la votación, es ahora más frecuente que los contendientes soliciten un nuevo cómputo y el recuento de los votos. En la elección presidencial de 2006, la Coalición Por el Bien de Todos exigió el recuento de la votación recibida en todas las casillas instaladas en los 300 distritos electorales; con la frase "voto por voto, casilla por casilla", pretendía se realizara de nueva cuenta el escrutinio y cómputo de 130,477 casillas. Dando trámite a su impugnación, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) ordenó el recuento de votación sólo en 11,724 casillas.

Operación esencial, a través de la suma de los resultados obtenidos en las distintas casillas instaladas se obtiene el cómputo final de una elección. Con base en ese resultado se determina quiénes son los candidatos ganadores y se llevan a cabo las asignaciones de representación proporcional. Existen dos circunstancias que pueden generar la modificación del cómputo de una elección:

1. Cuando se realiza un nuevo escrutinio y cómputo de la votación recibida en una casilla, o bien se realiza el recuento total de votación en todas las casillas instaladas para una elección. En este caso puede corregirse el cómputo de ciertos votos que no fueron calificados o computados de manera inadecuada por los funcionarios de mesa directiva de casilla.
2. Cuando el TEPJF decreta la nulidad de la votación recibida en una casilla, por actualizarse alguna de las causales de anulación previstas en la ley. En este supuesto se anula la totalidad de la votación recibida en la casilla.

A raíz de la reforma legal de 2008 al COFIPE y a la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME), se precisaron de manera más específica y pormenorizada los supuestos y condiciones de un nuevo escrutinio y cómputo de votos en sede administrativa y jurisdiccional; también se incluyó la posibilidad de realizar el recuento total de la votación relacionada con una elección. La intención del legislador fue regular en forma más adecuada las hipótesis en que procede realizar el nuevo escrutinio y cómputo de votación en casilla, así como permitir un recuento total de la votación recibida en la elección de que se trate, para dotar de certidumbre a los resultados durante la sesión de cómputo respectiva, dejando esta actividad al Tribunal Electoral sólo como

una excepción, esto es, cuando el recuento no se haya realizado en el consejo electoral correspondiente sin causa justificada.

Según lo dispuesto en el artículo 295 del COFIPE, se establece la posibilidad de realizar de nueva cuenta el escrutinio y cómputo de la votación en los siguientes supuestos:

- 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, y se formule petición expresa del representante del partido que postuló al segundo de los candidatos, a efecto de realizar el recuento de votos en la totalidad de las casillas.
- Se considera indicio suficiente la presentación ante el consejo distrital de la sumatoria de resultados por partido consignados en la copia de las actas de escrutinio y cómputo de casilla de todo el distrito.
- Cuando al término del cómputo distrital se obtiene que la diferencia entre el candidato presuntamente ganador y el ubicado en segundo lugar es igual o menor a un punto porcentual, y existe petición expresa del representante del partido que postuló al candidato que obtuvo el segundo lugar. En este caso se excluirán las casillas que ya hubiesen sido objeto de recuento.

Debe subrayarse que el recuento total de votación sólo puede solicitarse por el partido que ocupó el segundo lugar en la elección, pues existe mayor probabilidad de que al corregirse los resultados pueda acceder a la primera posición, siempre y cuando la diferencia de votación con el partido que ocupa el primer lugar sea igual o menor a un punto porcentual. Si el partido que alcanzó el segundo lugar en la elección no solicita el recuento total de votación, el IFE no está facultado para realizarlo de oficio. Sin estar indicado por el legislador federal, cabe preguntarse cómo proceder si en una elección competida con votación cercana entre tres partidos que ocuparon los primeros lugares en votación, es procedente o no realizar el recuento total de votación de la elección si lo solicita el partido que alcanzó el tercer lugar, cuando el que se encuentra en segundo sitio no formula la solicitud.

Señalado como referente, en el Estado de México ya se prevé esta circunstancia; en el artículo 254 del Código Electoral local se dispone que también deberá realizarse un nuevo recuento cuando la solicitud provenga de alguno de los partidos políticos que, a pesar de no haber obtenido el segundo lugar en los resultados, la diferencia entre su votación y la del presunto ganador sea igual o menor a un punto porcentual de la votación válida emitida en el distrito.

Realizar un nuevo escrutinio y cómputo tiene el objetivo de depurar las inconsistencias advertidas en relación con la votación obtenida por los protagonistas de la contienda

electoral, a efecto de verificar y otorgar a cada uno de ellos los sufragios exactos que le pertenecen.

Dada la importancia de la actividad, la Sala Superior del TEPJF ordenó al IFE especificar en su Reglamento de Sesiones de los Consejos Locales y Distritales que el personal temporal no puede participar en los recuentos de voto por voto. Los capacitadores, asistentes electorales y los supervisores sólo tienen facultades para auxiliar durante los recuentos. Corresponde a los miembros del Servicio Profesional Electoral la atribución por ley de participar de manera directa en los conteos voto por voto.

Tomando en cuenta el carácter definitivo de las etapas que comprende el proceso electoral, para realizar el recuento de votos de una elección determinada, el consejo distrital dispondrá de lo necesario a fin de que, realizado sin obstaculizar el escrutinio y cómputo de las demás elecciones, concluya antes del domingo siguiente a la jornada electoral. Concluido el recuento se levantará un acta circunstanciada en la que se consignará el resultado de cada casilla y el resultado final que arroje la suma de votos por cada partido y candidato. Los errores corregidos por los consejos distritales siguiendo el procedimiento establecido, no podrán invocarse como causa de nulidad ante el Tribunal Electoral.

Concluido el cómputo y emitida la declaración de validez, tratándose de la elección de diputados, el presidente del consejo distrital expedirá la constancia de mayoría a quien hubiese obtenido el triunfo. En el cómputo distrital para la elección de senadores por el principio de mayoría relativa se aplica el mismo procedimiento. Con respecto a la elección presidencial, el cómputo distrital se ciñe a lo establecido, pero corresponde a la Sala Superior del Tribunal Electoral otorgar la constancia de mayoría.

De conformidad con el artículo 21 Bis de la LGSMIME, las Salas del TEPJF pueden realizar de nuevo el escrutinio y cómputo de la votación correspondiente a las elecciones federales o locales en dos casos:

- a) Cuando el nuevo escrutinio y cómputo solicitado no haya sido desahogado, sin justa causa, en la correspondiente sesión de cómputo.
- b) Cuando 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.

Acorde con el objetivo de un nuevo escrutinio y cómputo, las salas del Tribunal deberán establecer si las inconsistencias pueden corregirse o subsanarse 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. No procederá el incidente en el caso de casillas respecto de las cuales se hubiere realizado nuevo escrutinio y cómputo en la sesión respectiva.

Criterio sostenido, el incidente de nuevo escrutinio y cómputo debe resolverse en forma previa al dictado de la sentencia, esto es, a través de un incidente las salas del TEPJF deben analizar si procede o no realizar de nueva cuenta el escrutinio y cómputo de los votos recibidos en determinadas casillas. Esa determinación es impugnabile a través del recurso de reconsideración si se trata de casillas instaladas para las elecciones federales, o bien mediante el juicio de revisión constitucional electoral cuando sean casillas donde se recibe votación para las elecciones locales.

Incorporadas modificaciones en el tema de los resultados electorales, como podría ser el nuevo escrutinio y cómputo de votos o el recuento total de la votación, pudiera pensarse que las inconformidades poselectorales son cosa del pasado; no obstante, aun realizado el recuento total de la votación en ciertas elecciones intermedias de 2009, la legitimidad de los resultados electorales sigue siendo un punto controvertido.

Según algunas opiniones doctrinales, no existe ingeniería institucional que pueda reemplazar el espíritu público necesario y el sentido de responsabilidad colectiva de los involucrados para aceptar una derrota electoral, apretada o no. Bajo esta óptica, el problema de un candidato perdedor es carecer del suficiente espíritu público para respetar a las instituciones. Quienes sostienen este punto de vista aluden al ejemplo de Al Gore, quien tras perder una disputada elección presidencial en los Estados Unidos, acató de inmediato el fallo de la Suprema Corte estadounidense, jamás se le ocurrió cuestionar la determinación y, de haberlo hecho, hubiera quedado solo. (Ackerman, 2009: XX)

En contraste existe en nuestro país una propensión a desafiar o romper con los marcos institucionales. Ante la aparente inexistencia de sanciones sociales para este tipo de comportamientos, ha proliferado la impugnación sistemática de los resultados electorales. Si la fuerza institucional del sistema político norteamericano permitió absorber el descontento, impidiendo inestabilidad política y económica, en México se alude a una institucionalidad más incipiente y frágil. La inconformidad tras la elección presidencial del 2006 no se absorbió de manera fácil y, si bien no desató la violencia, de alguna forma rompió el consenso electoral logrado seis años atrás, generando una fuerte polarización ciudadana.

Mencionar que es incipiente y frágil la institucionalidad en nuestro país, obedece a reflexionar con respecto a la falta de institucionalización de los valores democráticos en la cultura política de los mexicanos. Bajo el contexto poselectoral de 2006, el carácter institucional de las autoridades electorales como el IFE y el TEPJF, a pesar de su cuestionado desempeño, permitió que perdurara la paz social y la fidelidad al sistema democrático. De aparente contrasentido, la afirmación insiste no en cuestionar los conceptos de "fuerza institucional" e "institucionalidad democrática", sino hacerlo en relación con el comportamiento poco democrático de los actores políticos.

Equiparar nuestra democracia con la de otros países no resulta, de manera necesaria, lo más correcto. Si la esencia de la democracia es el debate plural y la confrontación de las ideas, debe reconocerse que sin el activo cuestionamiento de los resultados electorales del 2006, no hubiera sido posible una reforma con tantos y claros avances normativos. Parte de la historia electoral de nuestro país se escribe en función de los conflictos poselectorales.

CASO PRACTICO

Inconforme con los resultados electorales, el Partido del Trabajo (PT) solicita al consejo distrital llevar a cabo el recuento total de votos argumentando que su diferencia con respecto al partido ganador de la elección es menor a un punto porcentual. Situado en el tercer lugar de la votación, el PT presenta su solicitud aun cuando no ha sido requerido el recuento por el partido ubicado en segundo lugar.

1. ¿Procede el recuento solicitado por el PT tratándose de una elección federal?
2. En caso de negarse el recuento, ¿puede solicitarse a las salas del Tribunal Electoral de la Federación alegando que se negó sin causa justificada?
3. De haberse realizado el recuento en el consejo distrital, ¿puede solicitarse de nueva cuenta a las salas del Tribunal que lo lleven a cabo alegando que fue hecho por personal que no pertenece al Servicio Profesional Electoral?
4. ¿Serán parte del recuento total de votos los nuevos escrutinios y cómputos realizados en casillas electorales pertenecientes a ese distrito electoral?

**EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL
Y LA ORGANIZACIÓN DE LAS ELECCIONES**

OBJETIVO

Describir la creación y autonomía constitucional del Instituto Federal Electoral y exponer sus fines, funciones y estructura. Analizar sus nuevas atribuciones y plantear su coyuntura política actual.

**8.1. LA FUNCIÓN ELECTORAL COMO ACTIVIDAD
PRIMORDIAL DEL ESTADO RELATIVA A LA ORGANIZACIÓN,
REALIZACIÓN Y CALIFICACIÓN DE LAS ELECCIONES**

Aunque desde la Constitución de 1824 se han establecido en México órganos representativos de tipo electivo, la función electoral no tuvo reconocimiento como una función específica del Estado sino hasta la reforma electoral de 1990. Durante todo el periodo previo, la realización de las elecciones corrió a cargo del Estado; a lo largo del inestable siglo XIX y todo el régimen posrevolucionario, los comicios estuvieron marcados por un ejercicio autoritario del poder. En ese sentido, el reconocimiento de la actividad electoral como una función específica del Estado fue el resultado, no inmediato, del proceso de transición a la democracia. (Astudillo y Córdova, 2010: 2)

La transición de un régimen autoritario a un régimen democrático trajo consigo la necesidad de diseñar un órgano confiable que organizara y vigilara las elecciones en un marco de independencia frente al partido en el poder. De hecho puede afirmarse que una de las exigencias mismas de la transición es la de asumir a la actividad electoral como una función específica de las que tiene atribuidas el Estado.

Reconocer a la función electoral en cuanto tal, supone la existencia de condiciones determinadas de especialización dentro de las actividades estatales, que de manera inevitable responden a las necesidades particulares de la evolución histórica y política de una sociedad. Como en el marco de un sistema de partido dominante se resta credibilidad a los resultados electorales y se facilita la manipulación de las elecciones, si éstas son elemento desencadenador del proceso político de toma de decisiones, la función de organizarlas resulta una tarea pública con alto grado de especialidad.

Puede afirmarse que toda función electoral es una función estatal y por ende pública, aunque no toda función pública es una función electoral. Por supuesto que no toda función estatal se agota en las funciones electorales. La distinción entre ellas responde a los diversos grados de especificidad de las actuaciones previstas en forma constitucional. La función electoral es una específica función estatal que constituye una función pública en la medida en que la organización de las elecciones tiene una finalidad pública concreta.

Cuando se impuso en México la necesidad de contar con procesos electorales democráticos en un contexto histórico, político y social, en el cual la democracia se planteaba como algo impostergable, la función electoral se consolidó con todo lo que implica en términos de especificidad de competencia, profesionalización de los órganos que la llevan a cabo, su inevitable autonomía e imparcialidad y la especialización normativa y técnica. Después de la traumática elección presidencial de 1988, la construcción de la confianza electoral sólo podía conseguirse con un cúmulo de normas y procedimientos específicos, ciertos y predeterminados.

Si bien la historia de los órganos constitucionales autónomos comienza de manera formal con el Banco de México, su desenvolvimiento más significativo tiene lugar de modo preciso con la función electoral. Desde la reforma constitucional de 1990 se dotó de autonomía semiplena al IFE y al entonces Tribunal Federal Electoral. Se trató de organismos públicos cuya creación resultaba imprescindible por dos razones fundamentales: una de tipo político y otra de tipo técnico. La razón política era la necesidad de resolver la falta de confianza y credibilidad en los procesos electorales. Lejos de generar legitimidad en el ejercicio del poder, las elecciones eran más fuente de conflictividad política que cauces institucionales para procesar los conflictos. La segunda razón, sin duda vinculada a la anterior, es una cuestión técnica relativa a la complejidad que supone realizar un proceso electoral. Esa sofisticación técnica hace que la tarea pública de organizar elecciones no pueda ser improvisada o delegada a órganos improvisados, sino que debe ejecutarse por estructuras específicas y calificadas, en absoluto imparciales en su actuación. De otro modo el poder público carecerá de legitimidad democrática. (Astudillo y Córdova, 2010: 5)

Reconocida la función electoral desde la propia Constitución como uno de los ejes articuladores del régimen político mexicano, la reforma de 1990 incorporó de manera expresa y clara a la organización de las elecciones como una función que se ejerce por el Estado, a través de un organismo especializado. La creación del Instituto Federal Electoral sentó las bases para la profesionalización de la función electoral en el país. Más allá de lo significativo que resultó la renovada naturaleza jurídica de esta autoridad, el ejercicio de la función electoral pasó a manos de técnicos especialistas en la materia.

Marcadas por el establecimiento y la consolidación de una función electoral del Estado de forma específica determinada, las reformas electorales de la década de 1990 se

enfocaron en la necesidad de contar con instituciones profesionales especializadas y con alta calificación técnica, encargadas de realizar y calificar con total certeza y objetividad los procesos electorales. A lo largo de diversas reformas, el recorrido de la función electoral advierte un crecimiento sustantivo en las atribuciones de los órganos electorales.

Característica a destacar, la función electoral en México se desarrolla en dos planos competenciales distintos: el federal y el local. Planos que coexisten de manera armónica, esta condición presume que exista un cúmulo de atribuciones que suponen la coordinación y colaboración entre la autoridad federal y las autoridades locales. Entre los casos más emblemáticos de recíproca implicación puede mencionarse al padrón electoral y la lista nominal de electores, así como el ejercicio de la prerrogativa conferida a los partidos políticos de acceso a la radio y la televisión.

Conforme la función electoral fue adquiriendo autonomía y especificidad, se impuso la necesidad de indicar los principios concretos que la sustentan. Se trata de una serie de postulados que recogen, por un lado, la esencia de la que depende el carácter democrático de las elecciones, y por otro, aquellas demandas de las fuerzas de oposición para hacer más confiables los comicios. Como característica de la función electoral, en 1990 se constitucionalizaron los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad y profesionalismo. Mediante una reforma electoral en 1994, el principio de profesionalismo fue sustituido por el de independencia.

Criterios rectores de la función electoral, el señalamiento específico de esos principios respondía a una apuesta anclada en determinadas necesidades históricas de la evolución política del Estado mexicano. La previsión puntual de los mismos en la propia Constitución encontró su razón de ser en el interés de renovar el papel que habían tenido las elecciones en el país. De un modo u otro, revelan la expresión de un arreglo, un pacto fundamental entre los actores políticos de hacer de las elecciones y sus resultados algo incuestionable y libre de toda duda, premisa de la confianza política y de la consecuente legitimidad del poder público. (Astudillo y Córdova, 2010: 21)

Dirigidos tanto a las autoridades federales como a las locales, los principios rectores también tienen repercusión y vinculan a otros destinatarios del derecho electoral. A pesar de estar indicados en la Constitución y el COFIPE, no existe en la normativa electoral un desarrollo conceptual de los mismos. De hecho, en virtud de su amplitud, vaguedad y eventual ambigüedad, han sido interpretados en forma jurisdiccional y doctrinal.

Principio de certeza. En contraposición a la incertidumbre, la idea de certeza exige que los actos y procedimientos electorales se basen en el conocimiento seguro y claro de lo que en efecto es. Consiste en el deber de la autoridad electoral de tomar sus decisiones con base en elementos verificables, corroborables e inobjectables. Se trata del principio básico para generar la confianza que debe revestir la función electoral.

Para inyectar credibilidad en las elecciones y revertir la presunción de mala fe, todos los actos de la función electoral implican estar revestidos de certidumbre. Los actos y procedimientos realizados para construir las elecciones, deben gozar de la claridad y plena convicción por parte de los actores involucrados. Desde este punto de vista, la certeza constituye la consecuencia específica que producen los actos de la autoridad electoral hacia todos los participantes del juego democrático. Concepto que alude a la necesidad de que todas las acciones que desempeñen las autoridades electorales estén dotadas de veracidad y apego a los hechos, la certeza conlleva el pleno conocimiento de que los actos de organización de la elección, así como sus resultados, son seguros, confiables, transparentes y verificables.

Principio de legalidad. Eje rector de todas las actuaciones públicas en un Estado de derecho, dicho principio 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. Todo acto o procedimiento llevado a cabo por los órganos o autoridades electorales, deberá tener su apoyo en una norma legal, la que, a su vez, debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la Constitución.

Desde que fue acuñado en su sentido moderno, el principio de legalidad es uno de los mecanismos fundamentales de limitación al poder público. Una autoridad no puede actuar sino mediante la autorización expresa que le hagan las normas jurídicas. Piedra angular de toda la estructura electoral, el apego irrestricto a las disposiciones normativas que rigen esta materia no debe entenderse como una obligación exclusiva de los entes estatales, también los partidos políticos y los ciudadanos deben ajustar su comportamiento a la ley.

Principio de imparcialidad. En el ejercicio de sus funciones, las autoridades electorales evitarán desviaciones o proclividad partidista. En virtud de este principio, ningún tipo de interés político o de otra clase debe determinar ni influenciar la actuación de los órganos electorales. Principio por excelencia que rige la impartición de justicia, prevé al juzgador como un tercero por encima de las partes y distante de los intereses de cada una de éstas.

Como principio rector de la función electoral, la imparcialidad no debe reducirse a un aspecto negativo consistente en la ausencia de inclinaciones predeterminadas. Comprende también un aspecto positivo que se traduce en la actitud de decidir conforme a ciertos principios o valores públicos determinados. Debe entenderse también como la voluntad de juzgar en forma recta con base en la experiencia, la capacidad profesional y los conocimientos sobre lo que se está haciendo. Premisa indispensable del juego

democrático, parece ser una condición *sine qua non* para que un proceso electoral pueda llevarse a cabo.

Principio de objetividad. Relativo a la valoración de los elementos a partir de los cuales la autoridad electoral debe tomar decisiones de manera no subjetiva y en forma desinteresada, la objetividad en materia electoral significa que todas las apreciaciones y criterios de los órganos electorales, habrán de sujetarse a las circunstancias factuales de los acontecimientos y no a interpretaciones subjetivas ni inducidas de los hechos. Dicho de otra manera, significa atender la realidad de los hechos como son, de modo independiente a las apreciaciones, inclinaciones o convicciones personales.

Sin manipulaciones y con independencia del sentir o pensar, este principio rector supone que los actos y resoluciones de las autoridades electorales se basan en el conocimiento seguro y claro de lo que en efecto es, desterrando en lo posible cualquier vestigio de vaguedad o ambigüedad. Complementaria del principio de certeza, la actuación objetiva de un funcionario electoral implica no asumir decisiones a partir de subjetivismos, es decir, concepciones personales de los hechos o ideologías particulares como eje definitorio de sus actos.

Principio de independencia. A fin de estar en aptitud de actuar y resolver conforme a derecho, de manera objetiva e imparcial, es necesario que las autoridades electorales gocen de autonomía y libertad frente a los demás órganos del poder público y ante las eventuales presiones de los partidos políticos. La independencia en las decisiones de las autoridades electorales implica una garantía a favor de los ciudadanos y los propios partidos políticos; se refiere a la situación institucional que permite a los órganos electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normativa aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, insinuaciones o sugerencias provenientes de otros poderes del Estado o de personas con las que guarden alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Criterio que impone mantener una conducta ajena a toda clase de presiones o injerencia en la toma de decisiones, la independencia de las autoridades electorales no debe entenderse sólo por lo que hace a los poderes federales o locales, sino además en el sentido de que ningún partido político, grupo social, organización o persona de cualquier tipo puede ejercer presión que lesione la actuación autónoma de dichos órganos.

Principio de profesionalismo. Para finales de la década de 1980, la idea del profesionalismo de los funcionarios electorales constituía una asignatura pendiente en el interés de los partidos políticos opositores. Por esa razón, los órganos electorales que resultaron

de la reforma electoral de 1990, nacen con la premisa constitucional de la profesionalización de sus servidores públicos. Dicho principio se tradujo en uno de los elementos más importantes para inyectar certeza, transparencia y confianza en las elecciones.

Base de la construcción de un sistema burocrático especializado en la función electoral, como garantía técnica frente a la politización de las actividades electorales, la profesionalización supone una de las características rectoras de las autoridades en la materia. Previsto de manera expresa en la legislación de algunos Estados, artículo 82 del Código Electoral del Estado de México, el principio de profesionalización considera que para el desempeño de sus actividades, los institutos electorales deben contar con el personal calificado necesario. El Servicio Profesional Electoral es una de las instituciones fundamentales del IFE y de otros institutos similares, el cual se rige por una serie de mecanismos de ingreso, permanencia, formación, promoción y desarrollo. (Astudillo y Córdova, 2010: 35)

Convertidos en una parte central del derecho electoral mexicano e invocados de forma frecuente para fundar los actos y resoluciones de las autoridades electorales, los principios rectores se han consolidado como ejes de interpretación. Desde su incorporación en la Constitución pasaron a tener aplicabilidad y obligatoriedad en todas las elecciones, de ahí que en la función electoral deba enfatizarse su presencia como asideros fundamentales en la interpretación jurisdiccional de las normas y otros actos de las autoridades electorales, así como en la valoración y calificación de los procesos comiciales.

EJERCICIO

Principios que de manera ineludible deben contemplarse en el marco normativo de los Estados en materia electoral: se impone la obligación de los órganos legislativos de las entidades federativas para adecuar sus normas constitucionales y legales a los nuevos parámetros establecidos en la Constitución General de la República. Bajo tal orden de ideas debe darse respuesta al siguiente cuestionario.

1. ¿Cuál es el fundamento constitucional de la obligación referida a garantizar que en el ejercicio de la función electoral se observen en las entidades federativas los principios rectores aludidos?
2. ¿Qué otros principios rectores han incorporado algunas entidades federativas a la función electoral?

3. ¿En qué estado de la República se han agregado a la función electoral los principios de seguridad y veracidad? ¿Tienen algún sentido?
4. ¿Debe reconocerse a la equidad como principio rector de los procesos electorales?
5. ¿En realidad se ha retirado al profesionalismo como principio y característica de la actividad electoral del IFE?

8.2. CREACIÓN DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y LA JUSTIFICACIÓN DE SU AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL

Asignatura pendiente que se hizo notable después de la controvertida elección presidencial de 1988 era la relativa a la organización de los comicios. Como respuesta amplia y significativa a la preocupación manifiesta de actores y observadores de la política nacional, la creación del Instituto Federal Electoral representó el más grande avance de la reforma electoral de 1989-1990. A partir de entonces se dio un salto indiscutible en materia de organización electoral.

Encargado de la función electoral de organizar las elecciones federales para renovar los poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, con la creación del IFE se sentaron las bases para la profesionalización de la función electoral en el país; la operación electoral práctica pasó a manos de técnicos especialistas en la materia. Más allá de la nueva denominación, el IFE representa un cambio en la naturaleza jurídica de la autoridad responsable de organizar los comicios.

Hasta 1987 la Comisión Federal Electoral tuvo la responsabilidad de preparar, desarrollar y vigilar el proceso electoral federal. El Código Federal Electoral de 1987 configuró a la Comisión como un organismo autónomo de carácter permanente y con personalidad jurídica propia. Integrada por un comisionado del Poder Ejecutivo Federal (Secretario de Gobernación) que fungía como su presidente, con dos comisionados del Poder Legislativo, un diputado y un senador, cuyas designaciones se hacían por sus respectivas cámaras o por la Comisión Permanente, se dispuso como novedad que formarían parte los comisionados que designaran los partidos políticos nacionales en atención al peso electoral de cada uno de ellos, de conformidad con las siguientes bases:

- Un comisionado por cada partido político nacional que obtuviera hasta 3% de la votación nacional efectiva en la elección federal inmediata anterior.
- Un comisionado adicional para los partidos que hubieran obtenido más de 3% y hasta 6% de la votación nacional efectiva.

- De obtener más de 6% de la votación nacional efectiva, cada partido tenía derecho a tantos comisionados como el número de veces que en su porcentaje de votación se contuviera 3%.
- Ningún partido tenía derecho a la acreditación de más de 16 comisionados. Los partidos con más de un comisionado, podían designar a un representante común.
- Todos los comisionados tenían derecho a voto.

Además de los comisionados, la Comisión Federal Electoral contaba con un secretario técnico, a quien le correspondían funciones administrativas-técnicas, con voz pero sin derecho a voto. Podría invitarse al director del Registro Nacional de Electores que tendría voz pero no voto. Como se advierte, correspondía al partido en el poder un peso determinante en la toma de decisiones.

Uno de los cambios más notorios de la reforma electoral de 1990 fue el alusivo a la integración del Consejo General del IFE. La presidencia del mismo siguió a cargo del Secretario de Gobernación en su calidad de representante del Poder Ejecutivo. De manera adicional se contaba con la presencia activa (voz y voto) de cuatro representantes del Poder Legislativo (uno de mayoría y otro de la primera minoría de cada Cámara), garantizando una participación plural de legisladores. En forma complementaria, los partidos políticos contaron con tantos representantes como les correspondiera de acuerdo con la siguiente fórmula:

- Por cada 10% de la votación nacional efectiva obtenida en la elección federal anterior, les correspondía un representante.
- Entre 10 y 20%, dos representantes; tres representantes entre 20 y 30%, y con más de 30%, cuatro representantes.
- Ningún partido político podía tener más de cuatro representantes, fórmula que atemperó el peso de un solo partido en la toma de decisiones.
- Todos los comisionados tenían derecho a voto.

Como aportación central de la reforma se incorporaron al consejo seis consejeros magistrados que serían nombrados por la mayoría calificada de la Cámara de Diputados a propuesta del presidente de la República. Su presencia tenía por objeto neutralizar el sesgo partidario del Consejo General. La figura de los consejeros magistrados fue el primer paso hacia la llamada "ciudadanización" del IFE.

Con objeto de acentuar la independencia del organismo público responsable de la función estatal de organizar las elecciones federales, en 1994 se introdujeron ciertos

cambios que desplazaron el centro de poder de decisión. Si bien el Consejo General del IFE siguió teniendo una composición tripartita, a partir de entonces los partidos políticos sólo cuentan con voz pero no con derecho a voto. La responsabilidad en la toma de decisiones recayó en los consejeros ciudadanos que por su número superaban el poder de decisión de los consejeros representantes de los poderes públicos. De 1994 a 1996 el Consejo General se integró con un consejero del Poder Ejecutivo, cuatro consejeros del Poder Legislativo, seis consejeros ciudadanos, todos con facultad de voz y voto, y sendos representantes de los partidos políticos nacionales con voz pero sin voto. (Patiño, 2006: 541)

Hasta antes de la reforma electoral de 1996, la estructura del IFE reproducía el esquema vertical del sistema político mexicano, cuya piedra angular fue siempre la Presidencia de la República. El principal obstáculo que enfrentaba la intención de propiciar la independencia de este organismo era la presencia del Secretario de Gobernación como presidente del Consejo General. En el marco de un sistema de partido dominante, esa presencia restaba credibilidad a los resultados electorales y facilitaba la manipulación de las elecciones. Desde entonces se eliminó esa injerencia y el consejo del IFE se integró con un grupo de ciudadanos de probada reputación, en su mayoría académicos, elegidos por los partidos representados en la Cámara de Diputados.

Cabe destacar que el método de elección en aquella primera integración consistió en asignar una especie de derecho de veto a los partidos, de tal suerte que en las rondas previas a la proposición de los integrantes se circularon candidaturas de individuos considerados aptos y comprometidos con la instauración de un régimen democrático. Aquel método contrasta con la manera en que fue integrado el Consejo General del IFE después de la elección presidencial del año 2000. A partir de ese momento se acordó de modo informal entre los partidos que cada fuerza propondría un candidato. Dicho método de integración erosionó el carácter consensual que tuvo el órgano de la primera integración. (Tortolero, 2011, 312)

Convertido en un órgano independiente de los poderes Ejecutivo y Legislativo, la reforma electoral de 1996 determinó que el Consejo General del IFE estaría integrado por un consejero presidente y ocho consejeros electorales, elegidos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, o en sus recesos por la Comisión Permanente, a propuesta de los grupos parlamentarios, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos.

Modificada de manera significativa la composición del Consejo General del IFE, se pretendió consolidar la autonomía del Instituto respecto de los poderes públicos; el Secretario de Gobernación dejó de presidir y formar parte de este órgano, y los consejeros del Poder Legislativo y los representantes de los partidos políticos podrían intervenir con voz pero sin voto. Como resultado de lo anterior, la toma de decisiones corresponde

a los consejeros electorales, figura que sustituyó a los consejeros ciudadanos, la que a su vez había suplido a la de los consejeros magistrados.

Órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto, artículo 110 del COFIPE, el Consejo General del IFE se integra en la actualidad por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo.

Anclada en la exigencia de apartar de los poderes tradicionales el ejercicio de actividades que por su peculiar naturaleza requieren depositarse en instituciones de carácter técnico, la autonomía constitucional conferida en 1993 al Banco de México, en 1996 al Instituto Federal Electoral, en 1999 a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y en 2006 al Instituto Nacional de Geografía y Estadística, patentiza ese notable cambio en la arquitectura del poder político en México. Las funciones estatales clásicas asentadas en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial experimentaron importante alteración con el advenimiento de funciones emergentes que dieron una nueva orientación a nuestro sistema de división de poderes. (Astudillo y Córdova, 2010: 38)

Aunque quizá no son "poderes" en el sentido tradicional del término, la división de poderes se ha enriquecido en la actualidad con el reconocimiento en la carta fundamental de los llamados "órganos constitucionales autónomos". Por mandato directo del texto constitucional, dichos órganos tienen asegurada una serie de atribuciones y funciones muy relevantes. Hoy en día se acepta que dentro de un Estado puede haber funciones distintas a la legislativa, la ejecutiva y la judicial, tareas que deben llevarse a cabo por órganos diferentes a los tradicionales.

Compleja y problemática, en la realidad estatal contemporánea ha surgido la necesidad de ir perfeccionando las formas de actuación de los órganos públicos y la distribución de funciones entre ellos. En este contexto se justifica la creación de órganos constitucionales autónomos. Centrales para la configuración del modelo de Estado, se ubican fuera de la estructura orgánica de los poderes tradicionales. Esto significa que no pueden adscribirse orgánicamente a ninguno de esos poderes; no forman parte de la administración pública en ninguna de sus variables, ni del Poder Legislativo, ni tampoco del Judicial. Esta independencia orgánica se manifiesta no sólo a través de la ausencia de controles burocráticos externos, sino también gracias a la existencia de una autonomía financiera o garantía económica a favor del órgano constitucional, de otra manera la independencia orgánica podría verse vulnerada mediante la asfixia en el suministro de recursos económicos. (Carbonell y Salazar, 2011: 56)

Creados de forma directa por el texto constitucional, los órganos constitucionales autónomos cuentan con una esfera de atribuciones determinada en la propia Constitu-

ción, lo cual constituye una garantía institucional de que tal esfera no está a disposición del legislador ordinario, es decir, la ley no podrá afectar ese ámbito competencial, por el contrario, debe asegurarlo y dotarlo de efectividad a través de la regulación concreta de los mandatos constitucionales.

En el derecho y en la práctica política se observa que los órganos constitucionales autónomos se crean de manera principal por las siguientes consideraciones: a) pueden surgir por la necesidad de desarrollar funciones nuevas que el Estado no realizaba y que por sus características no pueden llevar a cabo los órganos incluidos en las tradicionales teorías de la división de poderes; b) pueden surgir por cuestiones coyunturales de un estado, determinadas por sus necesidades particulares de acción política. Este último supuesto se acredita en México cuando se repasa el surgimiento del IFE, que se produce a raíz del enorme descrédito respecto del órgano encargado de organizar las elecciones. Ante ese escenario de desconfianza, el gobierno mexicano decide crear una institución nueva, de alguna forma desvinculada del resto de los poderes. (Carbonell y Salazar, 2011: 58)

Parte de una evolución histórica que permite advertir el avance de nuestra transición política, la autonomía constitucional del IFE se convierte en una barrera para obstruir la capacidad de injerencia y condicionamiento que pueden ejercer a su interior los partidos políticos u otros poderes fácticos. Se trata de impedir que la influencia de decisiones subjetivas basadas en intereses particulares termine por penetrar los campos de acción reservados al conocimiento especializado y objetivo.

Ciudadanizado desde 1996, la autonomía del IFE concretó que la autoridad electoral goce de plena independencia en relación con el gobierno, pues éste abandona la organización electoral, que pasa a manos de personas que deben gozar de mayor confianza por los partidos políticos. A través de una justificación estructural, política y técnica, la autonomía del IFE encuentra su razón de ser en el ejercicio integral y exclusivo de una función estatal que amerita alejar a ciertas actividades públicas del cálculo, los intereses y la influencia de los partidos políticos. Pero contrario a lo que pudiera pensarse, la autonomía no aisló a los sujetos interesados de manera directa en las decisiones de los órganos electorales; el diseño fue cuidadoso para neutralizar, por un lado, la influencia de los partidos y los representantes del Poder Legislativo, y por el otro, para incentivar la construcción colegiada y equilibrada de las decisiones en el contexto de un proceso que privilegia la participación de dichos sujetos, pues al interior del Consejo General tienen derecho de voz, circunstancia que favorece la formación de acuerdos.

Atributo reconocido en la Constitución, artículo 41, fracción V, la autonomía del IFE es plena y carente de condicionamientos aunque no por ello ilimitada. Según criterio sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los órganos constitucionales guardan autonomía e independencia de los poderes primarios, pero ello no significa

que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades torales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Con independencia de la ubicación que puedan tener en el contexto constitucional, observan una relación de pertenencia al Estado. (P/J. 20/2007).

Como organismo constitucional, el IFE tiene reconocido y asegurado un amplio margen de autonomía que le permite interactuar en un espacio institucional propio, ajeno a injerencias para que pueda cumplir con las atribuciones asignadas constitucionalmente bajo el seguimiento escrupuloso de los principios que rigen la función electoral. El Instituto goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Cuando la autonomía se atribuye a órganos de naturaleza electoral, la misma despliega la totalidad de su significado al permitir que las instituciones tomen sus decisiones y definan sus políticas con criterios propios, de forma independiente a cualquier dictado del gobierno, pero también de las estrategias de los partidos políticos. Luego entonces, la autonomía es la capacidad para definir las acciones de la autoridad electoral con base en las prioridades institucionales sin intervenciones ajenas. Se trata de establecer una estructura y una conducta que estén por encima de las disputas partidistas y de otro tipo de intereses. (Woldenberg, 2006a: 91)

8.3. MÁS ALLÁ DEL MINIMALISMO BUROCRÁTICO; FINES, ATRIBUCIONES Y ESTRUCTURA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL

Una de las conclusiones compartidas por los partidos políticos de oposición, fue la inconformidad respecto de la organización electoral prevaleciente hasta antes de la reforma de 1990. A partir de entonces se generalizó el convencimiento de que las instancias ejecutivas y técnicas de los organismos encargados de la función electoral, debían estar a cargo de personal calificado y profesional que proporcionara un servicio imparcial. De tal suerte, el Instituto Federal Electoral nació como un órgano permanente con una estructura ejecutiva territorial establecida e integrada por funcionarios dedicados de manera específica al desarrollo de la función electoral.

A grandes rasgos, dispuesto en la fracción V del artículo 41 constitucional, el IFE tendrá a su cargo en forma integral y directa, además de las que le determine la ley, las actividades relativas a la capacitación y educación cívica, geografía electoral, los derechos y prerrogativas de las agrupaciones y de los partidos políticos, al padrón y lista de electores, impresión de materiales electorales, preparación de la jornada electoral, los cómputos en los términos que señale la ley, declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores, cómputo de la elección de Presidente de los

Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, así como la regulación de la observación electoral y de las encuestas o sondeos de opinión con fines electorales.

Construido como un modelo para contrarrestar la desconfianza, cuyas bases fundamentales han supuesto un desarrollo institucional, según los establece el artículo 105 del COFIPE, son fines del IFE los siguientes:

- Contribuir al desarrollo de la vida democrática.
- Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos.
- Integrar el Registro Federal de Electores.
- Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.
- Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.
- Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.
- Efectuar la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática.
- Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

Corresponden al IFE diferentes funciones sustantivas. Se trata de funciones distintas y, aunque es obvio que se entrelazan y refuerzan de manera recíproca, cada una merece una revisión propia. Desde luego la más conocida es la organización de las elecciones federales (en este punto se incluye al Registro Federal de Electores). Otra se refiere a las tareas de educación cívica que constituyen una función de Estado, permanente y de alcance nacional. Comprometido con el respeto de los derechos político-electorales ciudadanos, debe velar por la efectividad del sufragio. Autoridad única para la administración del tiempo que corresponde al Estado en radio y televisión, hace posible el acceso de los partidos políticos a esta clase de prerrogativa. Se ocupa también del financiamiento público y la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y tiene participación en el ámbito de lo contencioso electoral. Por supuesto, una mirada más acuciosa encontraría una lista de funciones genéricas más extensa; sin embargo, nadie que conozca el funcionamiento del IFE negará que se desdobra, por lo menos, en esos roles distintos. Para decirlo de modo coloquial, el IFE es, a la vez, organizador de elecciones, promotor

de valores y prácticas democráticas, agencia de auditoría para partidos y agrupaciones políticas, y primera instancia en los litigios electorales.

Más allá del minimalismo burocrático, el IFE no es sólo un administrador de elecciones. No se trata de un árbitro poco visible que deba caracterizarse por un bajo perfil, alejado de la sociedad, los partidos políticos y los medios de comunicación. Máxima autoridad en materia electoral a cargo de contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos, su misión va más allá de ser un simple administrador o árbitro electoral. Su condición de organismo independiente lo libera del intercambio de favores y lo obliga a superar aquellos artilugios del pasado. Los organismos autónomos ya no son un medio superficial para elevar la legitimidad del régimen. La mejor noticia no es un IFE menos visible, sino más decidido. (Ackerman, 2009: 105)

Como organismo autónomo, el IFE debe contar con las facultades y las relaciones necesarias para cumplir su mandato. Ingrediente fundamental para asegurar la independencia y efectividad de la institución electoral, su autonomía no deberá confundirse con el aislamiento, pues dejarla desarticulada de las otras fuerzas sociales e institucionales puede resultar perjudicial. Debido a que no existe artículo expreso que determine las funciones y facultades del Instituto, para comprender mejor las tareas que se le asignan es menester indicar algunas de las atribuciones que corresponden a su órgano superior de dirección. En efecto, de las atribuciones señaladas al Consejo General se desprende la importancia del papel asignado al IFE, según lo previene el artículo 118 del COFIPE:

- Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones conferidas.
- Vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales y de las agrupaciones políticas se desarrollen con apego a la normatividad electoral.
- Resolver sobre los convenios de fusión, frente y coalición que celebren los partidos políticos nacionales.
- Registrar la plataforma electoral que para cada proceso electoral deben presentar los partidos políticos.
- Vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a la normativa aplicable.
- Resolver el otorgamiento del registro a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, así como la pérdida del mismo.
- Registrar las candidaturas a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y las de senadores y diputados por el principio de representación proporcional.

- Registrar en forma supletoria las fórmulas de candidatos a senadores y diputados por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo total de la elección de senadores y diputados por el principio de representación proporcional.
- Resolver los recursos de revisión que le competan.
- Conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan.

Depositario de la autoridad electoral, el IFE es responsable del ejercicio de la función estatal de organizar las elecciones. Organismo público autónomo, de carácter permanente, independiente en sus decisiones y funcionamiento, el IFE ha resuelto bien la parte técnica de sus funciones. Si nuestro sistema electoral basa una parte importante de la legitimidad de las elecciones en el desarrollo técnico del proceso electoral, el Instituto ha cumplido con creces este compromiso. A diferencia del pasado en el que los órganos electorales estaban dirigidos por la Secretaría de Gobernación, en la actualidad el proceso también descansa en ciudadanos electos por un sistema aleatorio que se encarga de elegir a las personas que recibirán y contarán los votos de sus vecinos.

Reto logístico de gran envergadura para el IFE es la instalación de las mesas directivas de casillas, órganos electorales formados por ciudadanos, facultados para recibir la votación y realizar el escrutinio y cómputo en cada una de las secciones electorales en que se dividan los 300 distritos electorales. Durante la jornada electoral, las mesas directivas de casilla tienen a su cargo respetar y hacer respetar la libre emisión y efectividad del sufragio, garantizar la secrecía del voto y asegurar la autenticidad del escrutinio y cómputo. En la elección federal de 2009 se instalaron 139 mil 140 casillas. Para su integración fueron insaculados 2.4 millones de ciudadanos y recibieron capacitación para ser funcionarios de casilla 563,296. Esa cifra demuestra la magnitud del trabajo de logística y coordinación que debe realizar el Instituto. En esta tarea, el IFE cumple de manera adecuada su función, pues logró instalar casi el 100% de las casillas electorales.

Columna vertebral del IFE, el servicio profesional electoral se ocupa de las labores sustantivas de la organización electoral. En la actualidad el IFE tiene 2255 funcionarios de carrera que están distribuidos en los 332 órganos permanentes de la institución, una oficina en cada uno de los trescientos distritos electorales y 32 con carácter estatal. El 91% de los miembros del servicio profesional electoral está en los órganos desconcentrados, justo ahí donde se opera la organización de las elecciones y se les da legitimidad. (Valdés, 2011: 336)

Con respecto a la organización de las elecciones (una de las funciones tradicionales del IFE), el Instituto resuelve bien la parte técnica con apoyo de una de sus principales contribuciones a la democracia: el servicio profesional electoral. Es en la parte política

donde el Instituto acusa deficiencias y comportamientos que, a veces, lo alejan de la imparcialidad. En efecto, las nuevas atribuciones del IFE relacionadas con las prerrogativas y fiscalización de los partidos, la propaganda electoral y la relación con los medios de comunicación, han obligado al Consejo General a debatir asuntos inéditos y resolver, por primera vez, denuncias para las cuales no se había sentado un precedente.

Después de la reforma electoral de 2007, la mayoría de las decisiones tomadas por el Consejo General se han referido a las nuevas atribuciones del Instituto; 65% de los asuntos discutidos fueron procedimientos especiales sancionadores. Como consecuencia de lo anterior, las nuevas atribuciones determinaron la principal actividad de los consejeros electorales, circunstancia que permite destacar lo siguiente. Aquellas decisiones sobre material electoral, capacitación, programas de resultados electorales, designación de funcionarios locales, revisión de la lista nominal y aprobación de formatos, es decir, asuntos relacionados de manera directa con la parte operativa de las elecciones, se han votado por unanimidad, mientras que las discusiones sobre la necesidad de sancionar a los partidos o a los medios de comunicación, retirar propaganda electoral y aprobar el marco normativo secundario, generan división y ponen en entredicho el trabajo del IFE. Es la parte política en la cual el Instituto es un árbitro con claroscuros. (Tortolero, 2011: 317)

Entre los órganos administrativos que tienen únicamente la finalidad de organizar y llevar a cabo las elecciones y todos los procedimientos que les son correlativos, como las funciones registrales, gestionar las prerrogativas de los partidos políticos, fiscalizar el origen y destino de sus recursos, el IFE constituye la mejor referencia. Dado que a nivel federal no está reconocida la figura de algún mecanismo de democracia directa como el referéndum o plebiscito, la revocación de mandato y la iniciativa popular, el Instituto se mantiene ajeno a esta clase de alternativas.

Por regla general, los órganos centrales de los organismos electorales son las estructuras que tienen encomendada la dirección y administración de las funciones electorales. En términos de diseño institucional, todos los órganos electorales cuentan con un órgano superior de dirección, una presidencia que tiene funciones de dirección y representación, una secretaría que apoya los trabajos del órgano de dirección, un órgano ejecutivo unipersonal o colegiado, así como estructuras de operación e instrumentación de decisiones. Según lo dispone el artículo 108 del COFIPE, son órganos centrales del IFE:

- a) El Consejo General.
- b) La Presidencia del Consejo General.
- c) La Junta General Ejecutiva.
- d) La Secretaría Ejecutiva.
- e) La Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos.

Órgano colegiado con amplias facultades para determinar las directrices y decisiones que orientan el funcionamiento del IFE, el Consejo General se integra por un consejero presidente, ocho consejeros electorales, consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el secretario ejecutivo. El consejero presidente durará en su cargo seis años y podrá ser reelecto por una sola vez. Los consejeros electorales durarán en su cargo nueve años, serán renovados en forma escalonada y no podrán ser reelectos. De darse la falta absoluta del consejero presidente o de cualquiera de los consejeros electorales, la Cámara de Diputados procederá en breve plazo a elegir al sustituto, quien concluirá el periodo de la vacante.

Tanto el consejero presidente como los consejeros electorales serán electos por las dos terceras partes de la Cámara de Diputados, de entre las propuestas que formulen los grupos parlamentarios, previa realización de una amplia consulta a la sociedad. Polémico el método, se ha politizado la designación de los consejeros a tal grado, que de manera informal se acordó entre los partidos que cada fuerza política propondrá un candidato. Esta clase de designación por cuotas erosionó la confianza depositada en el IFE; de hecho, se precisa que los consejeros olviden su origen partidario y tengan siempre presente que su lealtad debe ser con el electorado. Su compromiso los conmina a la imparcialidad y la autonomía frente al gobierno, los partidos y los poderes fácticos.

Debido a las ambigüedades en la legislación aplicable, se despiertan dudas sobre el papel que corresponde a los consejeros electorales. Si bien el Consejo General tiene amplias atribuciones, éstas sólo las ejerce el órgano integrado en tanto cuerpo colegiado; en cambio, los consejeros electorales en lo individual carecen de atribuciones específicas, situación que no acontece con respecto al presidente y secretario del órgano. Con excepción de aquellas disposiciones que aluden a la participación de los consejeros en las deliberaciones y votaciones del consejo y sus comisiones, en lo jurídico, los consejeros no tienen más función que pertenecer al mismo. En estricto sentido, ni siquiera están obligados a deliberar y votar para cumplir su obligación jurídica.

Propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras, los consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario, sin importar su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. En caso de vacante de los consejeros del Poder Legislativo, el consejero presidente se dirigirá a la Cámara de Diputados, o en su caso a la Comisión Permanente, a fin de que se haga la designación correspondiente.

Cada partido político designará a un representante propietario y un suplente con voz, pero sin voto. En todo tiempo los partidos podrán sustituir a sus representantes,

dando con oportunidad el aviso pertinente al consejero presidente. Sin importar los porcentajes de votación obtenidos, la representación de los partidos políticos es ahora paritaria.

A propuesta del consejero presidente, el secretario ejecutivo será nombrado y removido por las dos terceras partes del Consejo General. Figura de suma relevancia, auxiliar técnico del propio consejo y su presidente, el secretario asistirá a las sesiones con voz, pero sin voto. Como secretario del Consejo General, suele ser el responsable de coordinar a las áreas ejecutivas y articular los vínculos entre los órganos desconcentrados y el pleno del consejo. Ejecutor inmediato de sus actos, también detenta la representación legal de la autoridad electoral. Durará en el cargo seis años y podrá ser reelecto una sola vez.

Componente imprescindible para la gobernabilidad del IFE y la eficacia de los mecanismos de comunicación institucional, la Secretaría Ejecutiva se proyecta como una autoridad que tiene el desafío de encabezar el funcionamiento administrativo del Instituto, al tiempo de consolidarse como interlocutor reconocido al interior del Consejo General. (Valdés, 2008: 357)

Concebida como un órgano de coordinación ejecutiva y de toma de decisiones, vinculada con la operación y administración del Instituto, la Junta General Ejecutiva coadyuva con el Consejo General en temas relacionados con las funciones de las direcciones ejecutivas. Presidida por el presidente del consejo, se integra con el secretario ejecutivo y 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. El titular de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos y el contralor general podrán participar a convocatoria del consejero presidente.

Como parte de la estructura ejecutiva y organizativa del IFE, corresponde a la junta un carácter supervisor respecto de las múltiples tareas desarrolladas por las direcciones ejecutivas. Con base en lo dispuesto por el artículo 122 del COFIPE, entre las atribuciones más relevantes destacan las siguientes:

- Proponer al Consejo General las políticas y programas generales del Instituto.
- Sustanciar los procedimientos administrativos.
- Integrar los expedientes relativos a las faltas administrativas en materia electoral y, en su caso, proponer las sanciones.
- Supervisar el cumplimiento de las normas aplicables a los partidos políticos nacionales y a las agrupaciones políticas.
- Evaluar el desempeño del Servicio Profesional Electoral.

- Supervisar el cumplimiento de los programas de capacitación electoral y educación cívica.
- Presentar a consideración del Consejo General el proyecto de dictamen de pérdida del registro como partido político o agrupación política nacional.
- Resolver los medios de impugnación que le competan en contra de los actos o resoluciones del Secretario Ejecutivo y de las juntas locales.

Órgano total donde recae el funcionamiento del Instituto y la responsabilidad de coordinar los trabajos de todas las áreas técnicas y operativas, la junta representa el vínculo de comunicación entre la estructura administrativa del IFE y el Consejo General. Producto de la reforma electoral de 2007, se adicionaron a la junta las siguientes atribuciones:

- Someter a la aprobación del Consejo General el reglamento de radio y televisión.
- Recibir del Contralor General los informes con respecto a los expedientes relativos a las faltas administrativas y, en su caso, sobre la imposición de sanciones a los servidores públicos del IFE.
- Formular 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.

Mientras el cargo de consejero electoral recae en ciudadanos propuestos por los grupos parlamentarios en la Cámara de Diputados, circunstancia que pone bajo sospecha su nombramiento, los integrantes de la junta deben reunir cualidades técnicas y profesionales, como en el caso de los directores ejecutivos. Se trata de un órgano técnico que requiere disponer del personal calificado para prestar el servicio profesional electoral, según lo dispone el artículo 41 constitucional, fracción V.

Por primera vez en la vida institucional del IFE, se incorpora mediante la reforma electoral de 2007, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos. Órgano técnico del Consejo General, dotado de autonomía de gestión, cuyo titular se designa por el voto de las dos terceras partes del propio consejo a propuesta del consejero presidente, la unidad tiene como atribución genérica la revisión y vigilancia de las finanzas de los partidos y agrupaciones políticas nacionales.

Sin estar limitada por el secreto bancario, fiduciario y fiscal, la Unidad de Fiscalización vigila el manejo de los recursos asignados a los partidos políticos e interviene de manera notable en el procedimiento especial sancionador. De acuerdo con lo previsto en

el COFIPE, la unidad conocerá de las quejas que se interpongan sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos. Con amplias facultades asignadas, el titular de la unidad puede requerir a particulares, personas físicas y morales, le proporcionen la información y documentación necesaria para realizar sus investigaciones. También podrá requerir que en la revisión de los informes anuales o de campaña rendidos por los partidos, se realicen las verificaciones a que haya lugar.

Instancia competente para tramitar, sustanciar y formular el proyecto de resolución relativo a las quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, el titular de la unidad someterá los proyectos de resolución al Consejo General, mismo que resolverá respecto de la imposición de las sanciones correspondientes. Si durante la sustanciación de alguna queja, artículo 378 del COFIPE, se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al secretario del consejo que proceda a dar parte a las autoridades competentes.

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. Esta característica se ha perfeccionado a través del tiempo, de tal manera que las comisiones del Consejo General representan un espacio de deliberación y acuerdo que han venido a fortalecer en forma paulatina la gestión pública del Instituto.

Previsto en el COFIPE, artículo 116, el Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las cuales serán presididas por un consejero electoral. Independiente de lo anterior, funcionarán en forma permanente las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral; Registro Federal de Electores; Quejas y Denuncias. Todas las comisiones se integran sólo por consejeros electorales designados por el Consejo General. Los consejeros podrán participar hasta en dos de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años. Para cada proceso electoral se fusionan las comisiones de Capacitación Electoral y Educación Cívica y de Organización Electoral, a fin de integrar la Comisión de Capacitación y Organización Electoral.

Modificación aprobada en la reforma electoral legal de 2008, se prevé en el COFIPE la participación de los 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. Con voz pero sin voto, esta clase de participación se traduce en una mayor interacción previa a las sesiones del Consejo General.

Sin tener el carácter de órganos del IFE, las comisiones carecen de facultades decisivas y autónomas, las cuales se reservan al máximo órgano de dirección. No obstante, han venido actuando como instancias de dirección con un ejercicio más recurrente

de atribuciones de carácter ejecutivo. En el contexto actual, las comisiones operan como instrumento de asistencia eficaz a favor del Consejo General. Dispuesto en el Reglamento de las Comisiones del Consejo General, a las comisiones permanentes les corresponden de manera exclusiva las siguientes atribuciones:

- 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 ya señalados y tomar las determinaciones conducentes para su buen desempeño.
- Formular recomendaciones y sugerir directrices a las áreas ejecutivas del Instituto.
- Hacer llegar a la Junta General Ejecutiva propuestas para la elaboración de las políticas y programas generales.

Dados los asuntos que competen a las comisiones, los presidentes de las mismas pueden convocar a sesiones de carácter público o privado. En las primeras podrán participar los consejeros del Poder Legislativo y representantes de los partidos políticos, con voz pero sin voto. En las de naturaleza privada sólo intervienen los consejeros electorales.

Estructuras integrantes de la rama ejecutiva del IFE, las direcciones ejecutivas tienen la responsabilidad operativa de áreas determinadas. Relevantes para la realización del proceso electoral, las direcciones ejecutivas fueron instituidas desde la creación del Instituto. Al frente de cada una de las direcciones habrá un director ejecutivo nombrado por el Consejo General. Es facultad del secretario ejecutivo presentar a consideración del presidente del Consejo General las propuestas para la creación de nuevas direcciones o unidades técnicas. Hasta el día de hoy permanecen invariables en número y en áreas de competencia las siguientes direcciones:

- Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
- Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos
- Dirección Ejecutiva de Organización Electoral
- Dirección Ejecutiva del Servicio Profesional Electoral
- Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica
- Dirección Ejecutiva de Administración

Adoptado un modelo organizativo descentralizado que supone la coexistencia de órganos centrales de carácter permanente con la de órganos desconcentrados, en la estructura

del IFE el grado de descentralización contempla 332 órganos permanentes distribuidos en cada uno de los 300 distritos electorales y 32 con carácter estatal, uno en cada capital de las entidades federativas y el Distrito Federal.

Dispuesto en el COFIPE, artículo 134, en cada una de las entidades federativas el Instituto contará con una delegación integrada por: a) la Junta Local Ejecutiva, b) el vocal ejecutivo, y c) el Consejo Local. Órganos permanentes, las juntas locales ejecutivas se integran por: el vocal ejecutivo y los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y el vocal secretario. Presidirá la junta el vocal ejecutivo y será el responsable de la coordinación con las autoridades electorales de la entidad federativa que corresponda para el acceso a la radio y la televisión de los partidos políticos en las campañas locales, así como de los institutos electorales o equivalentes. Las juntas locales ejecutivas estarán integradas en forma invariable por funcionarios del servicio profesional de carrera. Son atribuciones de este órgano, en el ámbito de su competencia territorial, las siguientes:

- Supervisar y evaluar el cumplimiento de los programas relativos al Registro Federal de Electores, Organización Electoral, Servicio Profesional Electoral y Capacitación Electoral y Educación Cívica.
- Desarrollar la coordinación con las autoridades electorales estatales para garantizar el acceso a la radio y la televisión de los partidos políticos durante las precampañas y campañas locales y para el uso de esos medios por parte de los institutos electorales o equivalentes de las entidades federativas.
- Recibir, sustanciar y resolver los medios de impugnación que se presenten durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales contra los actos o resoluciones de los órganos distritales.

Durante el proceso electoral federal funcionarán los consejos locales. De carácter no permanente, se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General, quien fungirá a la vez como vocal ejecutivo; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta local, concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El vocal secretario de la junta será secretario del consejo local y tendrá voz, pero no voto. Los consejos locales tendrán su sede en la capital de cada entidad federativa. Dentro de su ámbito de competencia tienen atribuciones relevantes como las siguientes:

- Vigilar que los consejos distritales se instalen en la entidad.
- Designar en diciembre del año anterior al de la elección, por mayoría absoluta, a los consejeros electorales que integren los consejos distritales.
- Resolver los medios de impugnación que les competan.
- Registrar las fórmulas de candidatos a senadores por el principio de mayoría relativa.
- Efectuar el cómputo total y la declaración de validez de la elección de senadores por el principio de mayoría relativa.
- Realizar el cómputo de entidad federativa de la elección de senadores por el principio de representación proporcional.
- Supervisar las actividades que realicen las juntas locales ejecutivas.

En cada uno de los 300 distritos electorales, el Instituto contará con: a) la Junta Distrital Ejecutiva, b) el vocal ejecutivo, y c) el Consejo Distrital. Los órganos distritales tendrán su sede en la cabecera de cada uno de los distritos electorales. Las juntas distritales ejecutivas son órganos permanentes que se integran por: el vocal ejecutivo, los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores, de Capacitación Electoral y Educación Cívica y un vocal secretario. Integradas de manera invariable por funcionarios del servicio profesional electoral, presidirá la junta el vocal ejecutivo. En su ámbito territorial, las juntas distritales tendrán, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Proponer al consejo distrital correspondiente el número y ubicación de las casillas que habrán de instalarse en cada una de las secciones electorales comprendidas en su distrito.
- Capacitar a los ciudadanos que integrarán las mesas directivas de casilla.
- Presentar para su aprobación al consejo distrital las propuestas de quienes fungirán como asistentes electorales el día de la jornada electoral.

Funcionarán durante el proceso electoral federal los consejos distritales. Instancias no permanentes, se integrarán con un consejero presidente designado por el Consejo General, quien fungirá a la vez como vocal ejecutivo distrital; seis consejeros electorales y representantes de los partidos políticos nacionales. Los vocales de Organización Electoral, del Registro Federal de Electores y de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la junta distrital, concurrirán a sus sesiones con voz pero sin voto. El vocal secretario de la junta será secretario del consejo distrital y tendrá voz, pero no voto. En el ámbito de su competencia, los consejos distritales tienen, entre otras, las siguientes atribuciones:

- Determinar el número y la ubicación de las casillas.
- Insacular a los funcionarios de casilla.
- Registrar las fórmulas de candidatos a diputados por el principio de mayoría relativa.
- Registrar los nombramientos de los representantes que los partidos políticos acrediten para la jornada electoral.
- Efectuar los cómputos distritales y la declaración de validez de las elecciones de diputados por el principio de mayoría relativa y el cómputo distrital de la elección de diputados de representación proporcional.
- Realizar los cómputos distritales de la elección de senadores por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional.
- Realizar el cómputo distrital de la votación para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Integrar al interior del IFE órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia, obedece al propósito de fortalecer la institucionalidad en los procesos de organización de las elecciones. Se pretende reducir la incertidumbre a través de establecer ámbitos de competencia claramente diferenciados, en los cuales el ejercicio de atribuciones normativas y administrativas esté a cargo de instancias distintas que garanticen eficiencia operativa y funcional.

8.3.1. *El control interno del IFE y la polémica decisión de crear la Contraloría General*

Bajo los términos y funciones de una instancia fiscalizadora de recursos, el origen de un órgano de control interno del IFE se da en 1997, cuando se discutió y aprobó el acuerdo que formalizó la existencia de la Unidad Técnica de Contraloría Interna del Instituto Federal Electoral. La creación de dicha unidad tenía la finalidad de integrar un área responsable de fiscalizar el ejercicio de los recursos del Instituto, así como instalar un órgano encargado del trámite y atención de las quejas que en materia administrativa se presentaran contra los servidores públicos del IFE. Se determinó que la contraloría interna estaría acompañada por una comisión del Consejo General para dar seguimiento a las actividades de la Unidad. (Guerrero, 2008: 363)

Aun cuando el alcance de sus revisiones y observaciones no tenían un peso específico en la dirección y manejo del Instituto, de manera paulatina la contraloría interna habría aquilatado la pertinencia de su integración. Llenando vacíos administrativos, absorbía

las atribuciones correspondientes en materia de responsabilidades de los servidores públicos y lo concerniente a la situación patrimonial. La contraloría comprendía no sólo la evaluación y el seguimiento al ejercicio de los recursos del Instituto, también cubría lo relativo a las actividades vinculadas con adquisiciones u obras determinadas por los órganos de decisión del IFE.

Limitado desde su conformación, el órgano de control interno enfrentó ciertos obstáculos, por un lado, la incierta jerarquía de sus observaciones y la precaria estructura e insuficientes recursos asignados, y por el otro, la sumisión del órgano ante los controlados, pues el nombramiento y la remoción del titular dependía en absoluto del Consejo General. Cuando en 1999 el contralor interno buscó destituir a un consejero electoral y amonestar a otros dos, la determinación unánime del Consejo fue su destitución.

Punto controvertido de la reforma electoral de 2007, fue la decisión de crear la Contraloría General como órgano de control interno del Instituto Federal Electoral. Justificada en la necesidad de transparentar la rendición de cuentas, lo polémico de la determinación fue establecer que su titular será designado por la Cámara de Diputados con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a propuesta de instituciones públicas de educación superior 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 en forma administrativa a la presidencia del Consejo General y mantendrá la coordinación técnica necesaria con la entidad de fiscalización superior de la Federación.

Bajo cierta óptica es fundada la preocupación por el control externo del Instituto y la acción de los consejeros; el hecho de que el titular de la Contraloría General sea nombrado por la Cámara de Diputados es una decisión controvertida que puede vulnerar la autonomía del IFE. Desde otro punto de vista, es razonable zanjar la contradicción que suponía la designación y permanencia del contralor interno atada a las voluntades de los consejeros electorales.

Instrumento que debe permitir eficientar, vigilar y depurar el manejo de los recursos públicos asignados al Instituto, la Contraloría General tendrá a su cargo la fiscalización de los ingresos y egresos del IFE. Dotada de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su funcionamiento y resoluciones, la contraloría puede verse respaldada por una estructura profesional y especializada en el desarrollo de las tareas encomendadas. El hecho de que corresponda al Consejo General aprobar la estructura orgánica, personal y de recursos propuesta por el contralor general, permite que el diseño estructural no se extralimite ni coarte la autonomía del órgano electoral.

Sujeta a los principios de imparcialidad, legalidad, objetividad, certeza, honestidad, exhaustividad y transparencia, la fortaleza de la Contraloría General descansa en la superación de la dependencia advertida con respecto al Consejo General y la precariedad de recursos. Si bien en forma administrativa el contralor general está adscrito a la presi-

dencia del Consejo General, su remoción y sanción por causas graves de responsabilidad administrativa será resuelta por la Cámara de Diputados a solicitud del Consejo General, debiendo garantizar el derecho de audiencia al afectado. La remoción requerirá el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes en la sesión.

Una de las características principales para el ejercicio de sus atribuciones es la autonomía técnica y de gestión de la contraloría. La autonomía técnica implica la capacidad para regir su comportamiento bajo las estrategias de especialización técnica, profesionalización y rendición de cuentas, sin depender de criterios de otros órganos u organismos. Por su parte, la autonomía de gestión conlleva la capacidad que tiene para decidir la administración funcional, manejo, custodia y aplicación de la estructura orgánica, personal y de recursos que, a propuesta de su titular, apruebe el Consejo General con base en el presupuesto anual que le corresponda. (Guerrero, 2008: 368)

Acorde con la naturaleza y condiciones de esta clase de órganos, según se desprende del artículo 391 del COFIPE, la contraloría cuenta con atribuciones sustantivas y adjetivas. Las primeras entendidas como aquellas que desempeña para el cumplimiento de sus facultades de control, fiscalización y vigilancia de las finanzas y recursos del Instituto, así como las de prevención y sanción a los servidores públicos del IFE. Las segundas se ejercen para lograr el óptimo cumplimiento de las actividades fundamentales previstas en las disposiciones normativas aplicables, por ejemplo, establecer cursos de capacitación para que los servidores públicos del Instituto cumplan con sus responsabilidades administrativas de manera adecuada.

Como parte del Instituto Federal Electoral y no como un órgano *inter pares*, la Contraloría General no debe verse como instrumento de censura o acotación a la autonomía constitucional del Instituto. De acuerdo con su ámbito de competencia y las fronteras de sus atribuciones, el nivel jerárquico del contralor se ubica en el rango de las direcciones ejecutivas del IFE; de hecho, debe rendir protesta de ley ante el Consejo General. La pertenencia estructural de la contraloría al Instituto Federal Electoral, así como la jerarquización de sus órganos y titulares, delimita en forma clara la relación entre el Consejo General y el órgano de control.

Tema medular a destacar es que en ningún momento la norma desvincula, superpone o le atribuye a la contraloría funciones dentro de la materia electoral. En términos del artículo 379 del COFIPE; la Contraloría General del Instituto, su titular y 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 conferidas a los funcionarios del IFE.

CASO PRÁCTICO

Por encima de la norma, el Director Ejecutivo de Administración del Instituto Federal Electoral decidió la contratación, supervisión externa y dirección de trabajos de obra pública con valor de 27 millones de pesos para adecuar áreas de un inmueble arrendado por el Instituto. Según lo dispuesto en los Lineamientos para el Arrendamiento, Conservación y Mantenimiento de Inmuebles, aprobados por la Junta General Ejecutiva del IFE, se prohíbe invertir más de 500 mil pesos en cambios a inmuebles arrendados por el Instituto.

1. ¿A quién corresponde llevar a cabo la investigación para determinar la existencia de irregularidades y posible responsabilidad administrativa?
2. ¿Es necesaria la presentación de una queja para dar inicio al procedimiento?
3. ¿Qué principios se contravienen por el desempeño irregular y negligente de un funcionario del Instituto?
4. De proponerse la inhabilitación del servidor público, ¿quién debe formular el proyecto de sanción?
5. ¿Tiene alguna intervención el Consejo General del IFE en la determinación de la sanción aplicable?
6. ¿Ante quién puede el ofendido impugnar la sanción?

8.4. NUEVAS ATRIBUCIONES DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, ENTRE EL FORTALECIMIENTO Y EL CUESTIONAMIENTO

Evaluar las nuevas atribuciones que la reforma electoral de 2007 concedió al Instituto Federal Electoral conlleva a destacar que las más relevantes guardan relación con el fortalecimiento del régimen de partidos, el financiamiento y la fiscalización de las campañas y campañas electorales, la administración de los tiempos del Estado en radio y televisión, la puntualización del procedimiento especial sancionador, lo relativo a la propaganda electoral, sin dejar de lado el recuento de votos en el cómputo distrital.

Del total de nuevas atribuciones conferidas al IFE, la mayor parte están enfocadas a normar la participación de los medios electrónicos de comunicación en los procesos electorales. De manera esquemática, el Instituto adquiere facultades en los siguientes rubros: 1) administrar y distribuir el tiempo del Estado en radio y televisión para sus propios fines y el de otras autoridades electorales, así como para el ejercicio de las prerrogativas de los partidos políticos; 2) impedir que cualquier persona física o moral ordene

la difusión de propaganda política o electoral en radio y televisión que intente influir en las preferencias ciudadanas; 3) ordenar la suspensión de mensajes de los partidos políticos que hagan de la calumnia y difamación una estrategia para ganar votos; 4) operar el régimen de sanciones administrativas correspondientes. (Valdés, 2010: 130)

Inéditas en lo general, las recientes atribuciones en materia de radio y televisión produjeron necesidades presupuestales adicionales a la tarea de organizar las elecciones. Desarrollar una eficaz regulación de los medios de comunicación electrónicos obligó a contar con la infraestructura tecnológica adecuada, además de un sistema que permita verificar el uso correcto de los tiempos en radio y televisión.

Para cumplir con el monitoreo de los medios de comunicación y comprobar la observancia de las normas aplicables respecto de la propaganda electoral que se difunda por radio y televisión, se conformó el Sistema de Administración de los Tiempos del Estado Mexicano en la Radio y la Televisión (SIATE). Propiedad del IFE, se trata de un sistema que le permite monitorear las elecciones. En 2009, con la grabación de los promocionales, se logró verificar que se transmitió en tiempo y forma 76% de los tiempos pautados. Se transmitieron 33 millones de promocionales, 42.4% de los partidos políticos y 57.6% de las autoridades electorales. A partir de esos datos, el IFE inició los procedimientos especiales sancionadores a los concesionarios que no cumplieron con la transmisión. (Valdés, 2011: 338)

Como formato de comunicación utilizado por los partidos políticos, los mensajes transmitidos por *spots* representan un auténtico reto de verificación para el IFE. En las elecciones federales de 2012, el número de promocionales en radio y televisión superaría los 40 millones de *spots*. El monitoreo debe grabar todos esos promocionales y corroborar que se cumplieron con las pautas ordenadas por el Instituto. No debe olvidarse que el IFE tiene facultades constitucionales y legales para administrar el tiempo de radio y televisión en los procesos electorales locales, de tal suerte se le ha comprometido a verificar que en todas las plazas y durante las 24 horas nadie viole la ley.

Además de monitorear el acceso de los partidos y las autoridades electorales a los medios de comunicación, el IFE debe cuidar el trato equitativo en la contienda al restringirse el uso de recursos privados en la adquisición de tiempos en radio y televisión. Durante el proceso electoral de 2009, el monitoreo demostró, de manera razonable, que en las campañas electorales no hubo de forma directa compra privada de tiempo en radio y televisión. El diseño establecido por el IFE ha funcionado bien a pesar de relacionarse con sujetos obligados no dispuestos en principio a acatar la ley. Los enfrentamientos entre el Instituto y los concesionarios revelan que aún es necesario redondear en el tema.

Atribución que obliga a desarrollar sensibilidad institucional, frente a la necesidad de aplicar el artículo 134 constitucional, referido a que la propaganda gubernamental deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación

social, sin incluir en ningún caso nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público, el IFE es responsable de dar trámite a las denuncias que por transgresión a la normativa aplicable se presenten. Precepto que ha buscado impedir la inequidad en la contienda electoral, el dispositivo constitucional amerita de un ordenamiento reglamentario que a la fecha no existe, pues el legislador no ha elaborado la norma que armonice tal disposición.

Evitar que la propaganda gubernamental se utilice para posicionar proyectos personales, comprometió a que el IFE expidiera en 2008 el Reglamento en Materia de Propaganda Gubernamental y Política Electoral de los Servidores Públicos. Instrumento controvertido, la tarea reglamentaria del Instituto pretendió suplir la omisión legislativa. De hecho, el IFE asume una obligación derivada de criterios jurisdiccionales, toda vez que la ausencia de un marco normativo reglamentario no lo exime de dar trámite a las denuncias presentadas. En la práctica, el IFE se hace cargo de aplicar el artículo 134 constitucional en todo momento, se trate de proceso electoral o no.

Vacío normativo que obstaculiza la labor reguladora del IFE, el artículo 354 del COFIPE, alusivo a las sanciones que pueden imponerse por infracciones a la norma electoral, no le permite sancionar de modo directo a los servidores públicos que violen las disposiciones constitucionales que prohíben la propaganda gubernamental durante las campañas electorales o su utilización con fines de promoción personal. Aun si el Instituto se pronuncia en el sentido de que un servidor público violó la Constitución por emplear la propaganda gubernamental con fines electorales, la ausencia de un catálogo de sanciones le impedirá determinar el castigo aplicable.

Acorde con la regla, la propaganda estatal y gubernamental debe tener carácter institucional, referirse a los fines de cada institución y a la manera en que se aproximan a ellos, no se trata de cualquier información institucional sino de aquella dirigida a informar y transparentar las tareas y objetivos de la función pública. La propaganda que difundan las instituciones públicas no tiene el propósito de promocionar a los gobiernos o apuntalar una opción ideológica. Bajo este tenor, corresponde al IFE vigilar el cumplimiento de los principios contenidos en el artículo 134 constitucional, tanto en los procesos electorales como fuera de ellos; de tal suerte, con catálogo de sanciones o no, el Instituto es competente para determinar la existencia de infracciones al precepto constitucional.

Con el objeto de combatir prácticas indebidas, a través de las cuales los gobernantes en turno utilizan la propaganda gubernamental para favorecer a candidatos de sus respectivos partidos, se establece en el artículo 41 constitucional, fracción III, apartado C, que durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la jornada electoral, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los poderes fede-

rales y estatales, como de los municipios, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a los servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en caso de emergencias.

Disposición constitucional recogida en el artículo 347, inciso b, del COFIPE, constituyen infracciones de las autoridades o servidores públicos no respetar la veda electoral y transmitir mensajes con logros gubernamentales durante las campañas electorales. En tal supuesto, es competencia del IFE determinar la existencia de la violación y ordenar suspender la difusión de la propaganda gubernamental. Por la ausencia de un catálogo de sanciones para los servidores públicos involucrados, el Instituto carece de los elementos suficientes para determinar la sanción aplicable.

Facultado para ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la difusión en radio y televisión de propaganda política electoral, a fin de evitar que se produzcan daños irreparables a los actores políticos y se vulneren los principios rectores del proceso electoral, se advierte que la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE es competente para dictar las medidas correspondientes. Lo anterior, en virtud de la urgencia que suele acompañar a estas determinaciones en el procedimiento especial sancionador. (Sala Superior, jurisprudencia 24/2009)

Para efectos de lo dispuesto en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, 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, siempre que la difusión se limite una vez al año en estaciones y canales con cobertura regional correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad del servidor público y no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha en que se rinda el informe. Previsto en el artículo 228 del COFIPE, en ningún caso la difusión de tales informes podrá tener fines electorales, ni realizarse dentro de la campaña electoral.

Cuestionable el precepto por considerarse una excepción anticonstitucional, la interpretación y aplicación del artículo 228 del COFIPE ha dado lugar a resoluciones controvertidas. Manipulando el propósito, los servidores públicos han utilizado los informes de labores y su difusión en los medios de comunicación con un claro contenido electoral. En este contexto, corresponde al IFE estar atento para ordenar la suspensión inmediata de los mismos. Sobre el particular, existe el antecedente de un criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los juicios SUP-RAP-75/2009 y SUP-RAP-82/2009, respecto de *spots* televisivos transmitidos por el grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM) relativos a difundir informes de labores durante las campañas electorales, el cual confrontó el punto de vista sostenido por el IFE. Según el criterio jurisdiccional, no

existió violación a la norma a pesar de las intenciones electorales del mensaje. (Orozco, 2011: 288)

Más allá de normar como autoridad administrativa la participación de los medios electrónicos de comunicación en los procesos electorales y atender lo referente a la propaganda gubernamental, en los hechos, el IFE se ha transformado en un órgano contencioso electoral operando en presencia de numerosos vacíos legales e interpretaciones subjetivas de nuevas normas. Con frecuencia los análisis del Consejo General entran de modo directo al ámbito de la interpretación constitucional, el máximo órgano de decisión del Instituto no ha sido ajeno a suplantar tanto al legislador como a la potestad de las instancias jurisdiccionales en materia electoral. Al carecer de pautas detalladas para la aplicación de las normas, los consejeros se arrogaron atribuciones interpretativas que luego han sido corregidas por el Tribunal Electoral.

Frente a la indefinición de algunos aspectos legislativos, el IFE se abocó a la aprobación de un paquete de reglamentos. Por un lado, se trata de aquellos instrumentos que adecuan el gobierno interno a las nuevas normas, y por otro, los que determinan la ejecución de las nuevas atribuciones: quejas, fiscalización, réplica, radio y televisión, propaganda, campañas y precampañas. Excesivo desde cierto ángulo, el trabajo reglamentario del Instituto no está exento de crítica e impugnación. (Morales, 2010: 22)

Una de las grandes apuestas de la reforma electoral de 2007 fue cómo generar mecanismos para que desde la autoridad administrativa se produjera justicia expedita. Los procedimientos especiales sancionadores, ideados justo para impedir que algún comportamiento viciara de forma irremediable la calidad de la contienda, implican para el IFE una carga adicional en sus trabajos cotidianos. Durante el proceso electoral de 2008-2009, el Instituto atendió más de 600 quejas en la materia.

Consecuencia de lo anterior y de la transformación del IFE en un órgano contencioso, de enero a julio de 2009 emitió 116 sanciones y tuvo que acatar 63 resoluciones del Tribunal Electoral de la Federación. Al revocar las decisiones del Consejo General relativas a procedimientos especiales sancionadores, la Sala Superior del Tribunal prefirió con frecuencia que el IFE determinara la sanción aplicable, para luego corregirla de nueva cuenta. Esta circunstancia favoreció ante la opinión pública la imagen de una autoridad errática con respecto al IFE. Entre lo que el Tribunal Electoral considera que se tiene que hacer y acreditar y lo que el IFE entiende que puede y debe hacer, los procedimientos sancionadores han sido más un mecanismo de denuncia que un instrumento de justicia. En la traducción de esa apuesta, el IFE dejó de ser la institución que organizaba las elecciones para convertirse en el espacio que regula y sanciona todo lo relacionado con los comicios. (Morales, 2010: 30)

Después del grave conflicto poselectoral de 2006 se realizaron cambios institucionales que le dieron al IFE los instrumentos para realizar los recuentos necesarios

en 2009. Con las nuevas atribuciones que le son conferidas al Instituto, también le corresponde el recuento de votos. En aplicación de la reforma electoral, durante las elecciones federales de 2009 el IFE abrió y recontó los votos en 42 mil 620 casillas, es decir, 30% de las casillas instaladas. Sólo en dos distritos electorales de los trescientos no se abrieron paquetes electorales para recontar la votación. (Valdés, 2011: 340)

Actividad que parece cuestión técnica, el recuento de votos tiene trascendente significado para la transparencia y certeza del proceso electoral. En términos del artículo 295 del COFIPE, la función u objetivo de realizar un nuevo escrutinio y cómputo consiste en depurar las inconsistencias advertidas en relación con la suma de la votación obtenida por los protagonistas de la contienda electoral. La función de depurar la votación tiene como objetivo asegurar que los votos emitidos por la ciudadanía se hayan registrado a favor de quienes, en efecto, fueron favorecidos por el elector. Según criterio sostenido por el Tribunal Electoral de la Federación, en el recuento de votos sólo puede participar el personal permanente y profesional del IFE.

Dadas las nuevas atribuciones del Instituto, es necesaria una revisión a fondo en torno a la estructura del Servicio Profesional Electoral. Central en la cimentación del IFE, por varios años el Instituto reclutó organizadores del proceso electoral. El servicio profesional de carrera se caracterizó por la contratación de servidores públicos expertos en estas actividades. Debido a los nuevos desafíos, se requiere reclutar a juzgadores y gente que sepa monitorear y calificar contenidos. Ahora, los consejeros electorales distritales revisan y sustancian quejas, instruyen procedimientos administrativos y pueden emitir resoluciones. Si el criterio de reclutamiento privilegiaba el seguimiento de las tareas operativas vinculadas con la capacitación, la organización y el desarrollo del proceso electoral, en la actualidad debe favorecer la inclusión de perfiles más completos con cualidades de percepción política y resolutive.

Sin lugar a dudas las actividades administrativas del IFE siguen siendo importantes, pero este trabajo burocrático ya no es la única tarea central del Instituto. A partir de las modificaciones introducidas con la reforma electoral de 2007-2008, no es suficiente que el IFE asegure la pulcritud de la jornada electoral, también tiene la responsabilidad de garantizar la equidad de las campañas políticas y una regulación estricta de las acciones de candidatos, partidos políticos, servidores públicos y medios de comunicación. En la actualidad esta última labor es una de las funciones estratégicas de las instituciones electorales. Si las obligaciones del IFE han evolucionado, parece necesario revisar el catálogo de cargos y puestos.

Una evaluación completa de la manera como el IFE asumió sus nuevas atribuciones debe tomar en cuenta el entorno en que se dieron las adecuaciones institucionales para ese efecto. El contexto tenía ciertos elementos negativos: ausencia de un marco legislativo suficiente que armonizara, con la reforma electoral, el vacío reglamentario del artículo

134 constitucional y un margen de incertidumbre respecto de la eficacia del cuerpo normativo aprobado por el Instituto. Cuando se pretenda emitir un juicio de valoración, dichos aspectos relevantes deben ser considerados.

CASO PRÁCTICO

Para dar a conocer los resultados de su trabajo legislativo, una diputada federal difunde en los medios de comunicación la fecha en la cual rendirá su informe de labores. Durante el desarrollo del informe, la legisladora manifiesta su interés por buscar la postulación a un cargo de elección y fija las líneas que seguirá como pauta en su programa de gobierno. Al margen de los tiempos legales para realizar actos de precampaña, la legisladora gasta una importante suma de dinero en posicionar su imagen.

1. ¿Corresponde al IFE iniciar de oficio una investigación para determinar la posible existencia de infracciones legales?
2. ¿Están impedidos los legisladores para manifestar en su informe de labores el interés por ocupar otro cargo de elección popular?
3. ¿En realidad se trata de un acto anticipado de precampaña?
4. ¿Existe límite de gastos para un representante popular en la rendición de su informe de labores?
5. ¿La difusión de su imagen en los medios de comunicación es atentatoria de la ley?
6. ¿Si se trata de un legislador federal, la cobertura de su informe puede darse en todo el país?

8.5. RECONSTRUYENDO LA CONFIANZA DEL IFE FRENTE A NUEVAS ELECCIONES

Nunca en su historia el IFE había arrancado un proceso electoral con tanta desconfianza rondando a su alrededor, ni con tantos enemigos, encubiertos o confesos; con autoridades, partidos, ciudadanos y medios encaminados a una contienda electoral convencidos de que las reglas habrían de modificarse una vez más. La industria de la radio y la televisión consiguió colocar su alegato de que las nuevas reglas son inadecuadas, excesivas e innecesarias.

Una mirada retrospectiva revela que el IFE alcanzó su cima de confianza en el año 2000, de manera esencial porque organizó con éxito la elección que produjo la alternancia en el poder; sin embargo, no pudo permanecer en ese sitio y hoy, *grosso modo*, es una institución de confianza media. Dos décadas después de su fundación, a consecuencia del conflicto poselectoral de 2006, el IFE está desgastado. Si bien en 2009 la organización del proceso electoral fue en términos razonables buena, la fase de mayor solidez del Instituto quedó atrás. (Huchim, 2011: 215)

Árbitro con claroscuros que a veces se aleja de la imparcialidad, la mayor responsabilidad en la erosión sufrida por el IFE corresponde a los partidos políticos, que lo han sometido a presiones directas y atentado contra su autonomía. A partir de 2003 se ha distorsionado el papel que juegan los consejeros electorales. Audaz en su momento, la figura del consejero electoral puede ser ahora tan pernicioso como el intervencionismo partidista. Presidido por José Woldenberg, el tercer consejo del IFE es el último que mereció la unanimidad de quienes lo designaron. Siendo el consejo de la ciudadanización del Instituto, el mérito central de aquel órgano designado en 1997 fue mantener una posición mayoritaria férrea frente a los embates partidarios. Aquellos consejeros nunca cejaron en sostener la independencia del organismo y mantener a raya a diputados y senadores cuando se entrometieron en lo suyo. (Lara, 2009: 469)

Hasta 2003 el IFE no estuvo a prueba, ni siquiera cuando el Partido Acción Nacional (PAN) desplazó 70 años de hegemonía priísta. La inclinación de la pendiente se desborda a partir del cuarto consejo encabezado por Luis Carlos Ugalde. Designado sin consenso, nació con un vicio de origen: la desconfianza de los partidos políticos. Enredados en pleitos internos, los consejeros electorales terminaron confrontados entre sí. Sin credibilidad y acusando falta de oficio, en particular al dar a conocer los resultados de la elección presidencial de 2006, hicieron vivir al IFE su peor momento.

De vuelta a los primeros años del Instituto, su virtud fue haber sido integrado con solidez, cuando la autoridad electoral comenzó una etapa de institucionalización cuya nota de previsibilidad estuvo fundada en la profesionalización e independencia. Aquel método contrasta con la manera como fue integrado el Consejo General después de la elección presidencial del 2000. Desde ese momento se acordó entre los partidos, de modo informal, la designación por cuotas.

Sobre el método híbrido actual de designación no puede decirse mucho. Mecanismo que no da pie al optimismo, se ha politizado tanto la auscultación de los aspirantes que la consulta a la sociedad en el proceso de selección quizá sólo disfraza las intenciones de los partidos para apoderarse del Consejo General. En la más reciente designación de los consejeros electorales ha transcurrido en exceso el plazo constitucional conferido a la Cámara de Diputados. Enfrascados en un debate de cuotas, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución

Democrática (PRD) demoraron de manera inexplicable la integración del Consejo General. Bajo tales circunstancias, en dónde quedan la imparcialidad y la experiencia previa.

Pregunta reiterada durante los últimos procesos electorales es la relacionada con la independencia de los consejeros generales del Instituto. Es cierto que no existen elementos sólidos para determinar que en cada decisión respondieron a intereses de partido, pero hay indicios de sus preferencias en las argumentaciones y sentido de la votación. Ante tal sospecha, debe rescatarse la congruencia y la sensatez, modificar el procedimiento de designación a fin de disminuir la injerencia partidista.

Si en una primera etapa se logró eliminar la injerencia del Poder Ejecutivo en la organización y calificación de las elecciones, pasando a un segundo momento de blindar la autonomía institucional con un carácter ciudadano, a lo que se sumó la profesionalización de las áreas técnicas del IFE y la incorporación del servicio civil electoral, el proceso de institucionalización ha dejado un peligroso hueco que amenaza la independencia del Instituto, se trata de la partidización de sus decisiones. Frente a tal particularidad, en el proceso de designación de los consejeros electorales deben involucrarse a las instituciones académicas, asignar a ellas una participación decisiva en la auscultación y calificación de los aspirantes.

Espacio vulnerable frente a los intereses de los partidos y los medios de comunicación, se cuestiona al IFE su desempeño al resolver los procedimientos sancionadores. Del análisis general de casos se pudo observar el nocivo esquema de participación de los partidos durante las sesiones en que se discuten quejas contra ellos. Durante la discusión de los procedimientos especiales sancionadores, los representantes de partidos y de los grupos parlamentarios hicieron uso de la voz para defender su postura e insertar debates de naturaleza política en sesiones ejecutivas. La autoridad se vio sometida a la presión de los denunciantes y denunciados que tomaron para sí las discusiones e inhibieron la libertad de los consejeros electorales para argumentar. Este diseño ha contribuido a degradar el carácter de órgano administrativo-técnico inherente a la autoridad electoral. (Tortolero, 2011: 323)

A primera vista puede tenerse la impresión de que los partidos son quienes más denuncias acumulan por violaciones al nuevo esquema de comunicación política; sin embargo, debe destacarse que también corresponde a los medios masivos de comunicación un significativo número de quejas. Al revisar la lista de los temas incluidos en los procedimientos especiales sancionadores contra medios, se advierten decisiones inéditas que revelan cierta dosis de tibieza e incertidumbre en las determinaciones del IFE. A través de amonestaciones y llamadas de atención se ha pretendido corregir el comportamiento irregular de las televisoras, cierto es que en ocasiones se decide la aplicación de multas, pero en asuntos relevantes como las infracciones cometidas en

la transmisión de anuncios relativos a los informes de labores de actores políticos, al Instituto le ha faltado rigor.

Para dar contexto a la observación anterior es necesario indicar que, en diversas situaciones, el IFE ha respondido de manera titubeante al desacato de las televisoras. Argumentando buena voluntad de las empresas, el Instituto no entró a la discusión y no sancionó la conducta de medios que optaron por no cumplir las pautas señaladas en la transmisión de mensajes. Por ejemplo, en más de una ocasión las televisoras interrumpieron eventos deportivos para transmitir en bloque varios promocionales electorales haciendo saber que era por orden de la autoridad electoral. De respuesta tibia, el IFE dejó pasar la oportunidad de poner remedio a la situación.

Cuestionado por académicos, periodistas y sectores organizados de la sociedad, el IFE se ha visto orillado a imponer multas significativas a los medios infractores, incluso ha determinado con claridad los plazos para el pago de la sanción y la reposición de *spots* no transmitidos; sin embargo, esta clase de resoluciones parecen un hecho aislado. Revelando la ausencia de criterios propios y la falta de seguimiento, en cada uno de los dictámenes siguientes los consejeros electorales cambiaron de parecer. Ante tal panorama, el Instituto debe adoptar una postura decisiva frente a los medios de comunicación y ser consistente en ella.

Otro aspecto a señalar en la resolución de los procedimientos sancionadores es el referido a los servidores públicos. Declaradas fundadas y reconocida la violación de la ley, en un importante número de casos el IFE fue omiso de imponer sanciones y amonestaciones a funcionarios públicos. Apelando al vacío legal y a la responsabilidad de los legisladores, se elude la tarea de sancionar a servidores públicos infractores. En todo tiempo el dilema fue la imposibilidad de castigar cuando no se observa la ley, pues la norma aplica para ciudadanos. Bajo esa lógica, un gobernador, alcalde o legislador puede infringir la norma, sabedor de que no será sancionado.

Acuerdos políticos, multas convenientes, falta de seguimiento a criterios propios, vacíos legales e impunidad, parecen ser particularidades de los procedimientos especiales sancionadores conducidos por el IFE. Esta preocupación general compromete al Instituto a justificar la falta de rigor de ciertas decisiones y aludir a la incapacidad para sancionar a miembros de los poderes. Valorar su actuación y deslindar negocios entre los partidos y las televisoras es un pendiente que no debe esperar. La normalización de la autoridad electoral no puede ser asegurada en un ámbito partidizado como el que impera en la actualidad.

A grandes rasgos, el IFE no es cualquier organismo burocrático que pueda permitirse sólo el lujo de administrar los procesos electorales, es la institución responsable de tutelar los principios democráticos y derechos políticos plasmados en la Constitución. Regulador de la vida política, no puede ser visto como un simple "árbitro" de un partido

de fútbol. Más allá de asegurar la limpieza de los comicios, tiene la responsabilidad de defender el espacio público y consolidar el régimen democrático en el país. Por tales razones, el IFE no debe permanecer como una institución de confianza media, tendrá que recuperar los niveles de aceptación ciudadana. Ante todo deberá evitar poner en duda su imparcialidad y apego a la ley.

CASO PRÁCTICO

Durante la transmisión del super bowl en el año 2009, las empresas Televisa y Televisión Azteca decidieron interrumpir la señal para transmitir en bloque los *spots* electorales que correspondían a la prerrogativa de los partidos políticos y autoridades electorales del tiempo en radio y televisión, añadiendo el anuncio de que la autoridad electoral lo había ordenado. Apartándose de las pautas determinadas por el IFE y de lo dispuesto en la legislación electoral, las empresas desafiaron con arrogancia la autoridad del Instituto Federal Electoral.

A través de un procedimiento sancionador se dio trámite a distintas quejas interpuestas por el comportamiento de las televisoras. En una resolución controvertida, el IFE decidió sobreeser el procedimiento sancionador, sin imponer, por supuesto, sanción alguna. Ante tal determinación se presentan las siguientes interrogantes.

1. ¿Ante el desacato de las televisoras puede alegarse buena voluntad de los infractores para concluir de manera anticipada un procedimiento sancionador?
2. ¿Dejar de imponer una sanción contribuye en realidad a mejorar la relación entre el IFE y las televisoras?
3. ¿Perdió el Instituto la oportunidad de meter al orden a los poderes fácticos de los medios de comunicación?
4. ¿Es correcto calcular el impacto político de un castigo para resolver los procedimientos sancionadores de modo conveniente?

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

OBJETIVO

Describir las características del régimen administrativo sancionador electoral y plantear la importancia del procedimiento administrativo sancionador como sistema para asegurar la legalidad y equidad de las contiendas electorales. Exponer las distintas modalidades de los procedimientos administrativos sancionadores, su procedencia, fines y principios. Identificar quiénes son los sujetos y los tipos de infracciones posibles en el derecho administrativo sancionador electoral.

**9.1. CONCEPTO, NATURALEZA Y OBJETO DEL
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR**

Uno de los instrumentos o técnicas para la protección de los principios electorales que deben regir en el sistema democrático federal, es el procedimiento administrativo sancionador. De carácter represivo o punitivo, porque son clara manifestación del poder coactivo o *ius puniendi* del Estado, a través del procedimiento sancionador se determina la comisión de infracciones administrativo-electorales o delitos y se aplican las sanciones o penas respectivas.

Sujeto a una serie de condiciones o formalidades destinadas a asegurar los derechos de la parte considerada como probable infractor, el procedimiento administrativo sancionador alude a un sistema concatenado de actos realizados de manera preponderante por la autoridad administrativa-electoral, el cual, a partir de una denuncia o mediante la incoación oficiosa, da lugar a una etapa de instrucción, alegatos, juicio y resolución, cuyo objeto es la comprobación de la infracción administrativo-electoral y de la responsabilidad del sujeto infractor, así como la determinación de la sanción y, en un sentido amplio, su ejecución. (TEPJF, 2008: 17)

Como lo propone la Sala Superior del TEPJF, el procedimiento administrativo sancionador debe realizarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad. De acuerdo con el primero de ellos, los actos del procedimiento deben ser aptos para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto. Bajo el criterio de necesidad o intervención mínima, las diligencias realizadas

para obtener elementos de prueba deberán afectar en el menor grado posible los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Según el criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la gravedad de los hechos denunciados, es decir, debe privilegiarse la primacía de un principio o valor sobre otro, atendiendo a las propiedades fácticas relevantes. (Sala Superior, jurisprudencia No. 2 2 1)

Por llevar implícito el ejercicio del poder correctivo o sancionador del Estado (*ius puniendi*), el régimen administrativo sancionador electoral debe atender los principios jurídicos que prevalecen cuando se pretende restringir, limitar, suspender o privar de algún derecho a un sujeto, máxime cuando se reconoce que ese poder punitivo estatal está limitado de manera puntual por el principio de legalidad. Al derecho administrativo sancionador electoral le son aplicables los principios del *ius puniendi* desarrollados por el derecho penal. Si se considera que tanto el derecho administrativo sancionador como el derecho penal son manifestaciones del *ius puniendi* estatal, de las cuales el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado que casi absorbe al género, constituye referencia obligada o prototipo de otras especies.

De acuerdo con los valores que se protegen, la variedad de las conductas y los entes que pueden llegar a cometer la conducta sancionada, se han establecido dos regímenes distintos en los que se pretende englobar la mayoría de las conductas ilícitas: el derecho penal y el derecho administrativo sancionador. La división del derecho punitivo del Estado en una potestad sancionadora jurisdiccional y otra administrativa, tiene su razón de ser en la naturaleza de los ilícitos que se pretenden sancionar y reprimir, pues el derecho penal tutela aquellos bienes jurídicos que el legislador ha considerado como de mayor trascendencia e importancia, por constituir una agresión directa contra los valores de mayor envergadura del individuo y del Estado que son fundamentales para su existencia; en tanto que la tipificación y sanción de las infracciones administrativas se enfoca de manera general a la tutela de intereses generados en el ámbito social, y tienen por finalidad hacer posible que la autoridad administrativa lleve a cabo su función.

Ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, el poder punitivo del Estado tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión de los ilícitos, esto es, reprimir el injusto para disuadir y evitar su proliferación futura. Por tal motivo es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al derecho administrativo sancionador como manifestación del *ius puniendi*. Esto no significa que deba aplicarse al derecho administrativo sancionador la norma positiva penal, sino que deben extraerse los principios desarrollados por el derecho penal y adecuarlos en lo que sean útiles y

pertinentes a la imposición de sanciones administrativas. No siempre y no todos los principios penales son aplicables a los ilícitos administrativos; debe tomarse en cuenta la naturaleza de las sanciones administrativas y el debido cumplimiento de los fines de una actividad de la administración. La singularidad de cada materia permite la correlativa peculiaridad de su regulación normativa. (Sala Superior, tesis vigente No. 1 3 1)

Dos vertientes tiene el objeto del derecho administrativo sancionador. Una de carácter general que pretende proteger bienes jurídicos superiores del Estado constitucional y democrático de derecho, mediante una técnica jurídica en forma represiva o punitiva con efectos preventivos generales. A través de la amenaza de una sanción se conmina a todos los sujetos a cumplir con sus deberes jurídicos. La segunda orientación es de carácter específico, mediante la imposición de una sanción proporcional a la falta, se trata de prevenir que se cometa una infracción electoral ulterior por aquel que violó alguna disposición jurídica en la materia. Conforme a un régimen preventivo, el derecho administrativo sancionador debe orientarse a la motivación de la conducta de los sujetos. De esta manera, considerando las circunstancias y gravedad de la falta, así como la reincidencia, la sanción en el derecho administrativo sancionador electoral tiene como función la protección de bienes jurídico-electorales y la prevención de la lesión o puesta en peligro de dichos bienes.

No toda inobservancia de una norma jurídica o ilícito da lugar a su tipificación como infracción administrativa electoral, sólo lo serán aquellas que resulten relevantes para el orden jurídico de que se trate. En sentido genérico, es infracción administrativa electoral la conducta tipificada en la ley que se realiza en forma principal por los sujetos político-electorales, a través de la cual se conculca, contraviene, incumple, infringe, trasgrede, viola o vulnera lo dispuesto en las normas jurídicas. En sentido estricto, es la conducta que vulnera el régimen electoral, la cual posee una gravedad menor y por esa razón tiene de manera principal una sanción no privativa de la libertad y cuya investigación y sanción corresponde a una autoridad administrativa. En sentido amplio, coincide con un ilícito por tratarse de toda acción u omisión por la cual se viola o atenta contra los derechos, prerrogativas y valores propios de un Estado constitucional democrático de derecho. (TEPJF, 2008: 10)

Destacan en la definición de infracción administrativa electoral dos elementos importantes: por una parte, figura el supuesto normativo o tipo por el que se prevé la conducta prohibida, el cual constituye al propio tiempo el presupuesto de la sanción; y por otra está la consecuencia jurídica, pena o sanción, que se actualiza cuando se acreditan los extremos o elementos del supuesto normativo, para comprobar que la falta se realizó y acreditar que ésta corresponde a cierto autor o sujeto activo.

Aun implícito el *ius puniendi* del Estado o coacción pública en las faltas o infracciones electorales, la potestad sancionadora no es ilimitada. En efecto, en la medida

en que la potestad conlleva la posibilidad de limitar, restringir o privar del ejercicio o disfrute de algún derecho, libertad o bienes de la persona, así como la imposición de una obligación o carga extraordinaria, es que en el derecho administrativo sancionador deben seguirse una serie de principios y normas que acotan esa atribución sancionatoria, a fin de impedir los abusos del poder y asegurar la supremacía del derecho.

Dado que las normas que implican la restricción o limitación de derechos son un recurso de *ultima ratio*, antes de acudir al expediente punitivo deben agotarse otros medios jurídicos con consecuencias o efectos menos drásticos o graves, como ocurre con las vías internas partidarias o los procesos jurisdiccionales con los que se pueda modificar, revocar o anular el acto partidario irregular. El procedimiento administrativo sancionador debe tener un carácter garantista, en el sentido de reconocer ciertas limitaciones a la potestad punitiva del Estado, en particular, a la potestad sancionadora de la administración. De acuerdo con el principio de necesidad, la intervención punitiva del Estado constituye un recurso último que no debe utilizarse para sancionar infracciones fútiles o vanas, sino aquellos comportamientos en realidad lesivos que dañen el tejido social. (Sala Superior, S3EL 029/2004)

A partir de un principio de reserva legal, el legislador ordinario establece cuáles son las conductas relevantes para el derecho administrativo sancionador. Así tiene sentido hablar de conducta-típica como aquella que lesiona o pone en peligro bienes jurídicos electorales relevantes. El fundamento de la conducta-típica reside en la inobservancia de un deber jurídico de abstención, de hacer o de protección.

Vigente en el derecho de las infracciones administrativo-electorales, el principio de tipicidad constituye una proyección específica del de legalidad, reserva de ley o exigencia de ley habilitante. Dicho principio implica la necesidad de que toda conducta que pretenda reputarse como falta, debe estar prevista en una ley. La ley debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia. Las normas jurídicas en que se prevea una falta electoral y su sanción, sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta, ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho.

Así como el procedimiento administrativo sancionador está sujeto a formalidades y condiciones, también la queja debe colmar ciertos extremos. Por ejemplo, aludir a hechos que puedan configurar una infracción, es decir, que cumplan el mandato de tipificación; que existan elementos circunstanciales de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos, esto es, que tengan la apariencia de ser verdaderos y creíbles, y que existan elementos probatorios suficientes, así sean leves y con un valor indiciario, para hacer probable la comisión de la infracción y la responsabilidad del sujeto.

Corroborar los indicios que se desprendan de los elementos de prueba aportados por el denunciante o que la misma autoridad u otra posea con motivo del ejercicio de sus atribuciones, comprende el despliegue de la actividad indagatoria o instructora de la autoridad administrativa competente a fin de allegarse de elementos probatorios que permitan verificar o desvanecer los hechos, y determinar si los datos iniciales están sustentados de manera suficiente y llevan a considerarlos como probables. En el procedimiento administrativo sancionador es indispensable la actividad investigadora a cargo de la autoridad competente, pues debe ponderarse que la averiguación tenga una ruta sólida con posibilidades de reconstruir la línea fáctica denunciada.

Desde una perspectiva general, en la Constitución federal se establecen los fundamentos del procedimiento administrativo sancionador. Precepto clave, el artículo 41 constitucional, fracción V, décimo párrafo, alude a la facultad del Consejo General del IFE para aplicar sanciones en materia de fiscalización de las finanzas de los partidos políticos. En el mismo precepto se hace referencia a la aplicación de sanciones en materia de procesos partidistas de selección y postulación de candidatos, precampañas y campañas, financiamiento de los partidos políticos, acceso a medios de comunicación social. En cuanto a las sanciones administrativas para los servidores públicos, los artículos 109, fracción III, y 113, párrafo primero, hacen mención del procedimiento para determinar su aplicación y el tipo de sanción que pudiera corresponder. No pasa por alto que el artículo 73, fracción XXI, párrafo primero, previene la facultad del Congreso de la Unión para establecer las faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellas deban imponerse.

CASO PRÁCTICO

Durante una función de box de campeonato del mundo, uno de los boxeadores exhibe en la parte izquierda de su calzoncillo el emblema del Partido Revolucionario Institucional. Debido a que el combate es transmitido por un canal de televisión y el evento logra captar la atención de miles de televidentes, el Partido Acción Nacional interpone una queja ante el Instituto Federal Electoral solicitando se inicie un procedimiento sancionador y se determine la aplicación de un castigo al partido político beneficiado.

1. ¿Constituye el hecho un verdadero motivo de queja que dé lugar a iniciar un procedimiento administrativo sancionador?
2. ¿A quién corresponde determinar si se inicia un procedimiento administrativo sancionador?

3. ¿Qué clase de procedimiento sancionador debía iniciarse?
4. ¿Si el boxeador alega que él colocó de manera voluntaria el emblema sin mediar pago o autorización alguna del partido beneficiado, ha lugar a sancionar al partido político?
5. ¿Existe la posibilidad de sancionar al particular? Si es el caso, ¿a quién corresponde imponer el castigo?

9.2. RÉGIMEN LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR

Especie del *ius puniendi* del Estado, en el régimen legal de los procedimientos administrativos sancionadores se distinguen cuatro diversos tipos: 1) procedimiento administrativo sancionador ordinario; 2) procedimiento especial sancionador; 3) procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gastos de los partidos políticos; 4) procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas.

Corresponde el primero a la materia genérica. De acuerdo con el COFIPE, puede iniciar a petición de parte o de oficio cuando algún órgano del IFE tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral; de tal forma, no se requiere una calidad específica para el denunciante o bien que los hechos le causen perjuicio alguno.

Dentro de los procesos electorales, el procedimiento especial sancionador está relacionado con la difusión de la propaganda política o electoral en radio y televisión que denigre o calumnie. Sólo podrán iniciarse a instancia de parte afectada. Un segundo supuesto comprende las denuncias relacionadas con la ubicación física o el contenido de la propaganda política o electoral impresa, o aquella pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio y televisión, así como cuando se refieran a los actos anticipados de precampaña o campaña. En los preceptos aplicables no se especifica a los sujetos que puedan denunciar.

Competente para instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar en materia de quejas sobre el financiamiento y gasto de los partidos políticos, la Unidad de Fiscalización substancia y formula el proyecto de resolución que pone a consideración del Consejo General del Instituto. Sin especificar quién puede presentar las quejas, se hace mención de los partidos políticos y las agrupaciones políticas nacionales. En esta clase de procedimiento se admite el desistimiento de los quejosos, en cuyo caso se sobresee el asunto.

Para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto, el procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a petición de parte, por queja o denuncia, presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso, por el Ministerio Público Federal. No se admitirán denuncias anónimas. Las quejas y denuncias que se presenten deberán apoyarse en elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado.

Finalidad de los procedimientos sancionadores para el conocimiento de infracciones a la normativa electoral federal, es sustanciar las quejas y denuncias presentadas ante el Instituto, o iniciadas de oficio, a efecto de permitir que la autoridad electoral federal, mediante la valoración de los medios de prueba e indicios que aporten las partes o de aquellos que obtenga ejerciendo su facultad investigadora: a) determine la existencia o no de faltas y, en su caso, imponga las sanciones correspondientes o remita el expediente a la instancia facultada para ello; b) restituya el orden vulnerado durante el desarrollo de las contiendas electorales, e inhiba las conductas violatorias de las normas y principios que rigen la materia electoral. Si el procedimiento se desarrolla para la atención de las solicitudes de medidas cautelares, puede prevenirse la producción de daños irreparables y hacer cesar cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios y bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

En el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre ellos se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos políticos o funcionarios, que puedan constituir infracciones a la normativa electoral, deben sustentarse en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar al menos un mínimo material probatorio a fin de que la autoridad administrativa esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no permite instar el ejercicio de tal atribución. (Sala Superior. Tesis IV/2008)

Ahora bien, conferida la facultad de investigar sobre los hechos denunciados, la inactividad de las partes no limita a la autoridad para indagar sólo sobre los elementos que ellas le aporten o le indiquen. Por todos los medios legales a su alcance, la instancia competente podrá allegarse de los elementos necesarios para integrar su averiguación. Si fuera el caso de una denuncia anónima, en ejercicio de su atribución investigadora, la autoridad puede corroborar la existencia de un ilícito con los elementos que tenga a su disposición.

Dado que la Junta General Ejecutiva del IFE tiene facultades investigadoras y debe ejercerlas cuando existan indicios de posibles faltas, si en el procedimiento administrativo sancionador iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evi-

dencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante aportó algún medio de convicción con ese alcance o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el Secretario Ejecutivo no haga uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer de manera plena la verdad de los hechos, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia. En tal sentido, si el Consejo General advierte que no están esclarecidos de forma debida los hechos correspondientes, debe ordenar a la junta la investigación de los puntos específicos que no están aclarados.

Hayan sido o no los que presentaron la queja correspondiente, los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar la resolución que recae a un procedimiento administrativo sancionador. Siendo entidades de interés público que intervienen en el proceso electoral, se depende la posibilidad jurídica de que los partidos puedan actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares. Por las mismas razones, si el procedimiento administrativo sancionador electoral participa de las características de interés público, difuso o de clase, las resoluciones que en él se dicten afectarán el referido interés, por tal motivo los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnarlas, pues al hacerlo no defienden de manera exclusiva un interés propio, sino que buscan también la prevalencia del interés público.

9.2.1. Procedimiento administrativo sancionador ordinario

Según su materia y procedencia, es el medio para conocer de las faltas y aplicación de sanciones administrativas. Podrá iniciarse a instancia de parte o de oficio cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras. Las quejas y denuncias que se interpongan, o las iniciadas de oficio por el Secretario del Consejo General del IFE, se tramitarán por conducto del procedimiento sancionador ordinario cuando se denuncien presuntas infracciones que no sean materia de conocimiento a través del procedimiento especial sancionador.

Conforme la normativa aplicable, artículo 74 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, se advierte que el Secretario del Consejo General del IFE está facultado para determinar el procedimiento administrativo sancionador, ordinario o especial, por el que deben sustanciarse las quejas y denuncias que se presenten, así como clasificar los hechos denunciados a fin de establecer la presunta infracción. Desde su inicio, si de los documentos recabados y/o exhibidos por el quejoso se desprenden elementos suficientes para presumir una infracción, según la materia de

los hechos denunciados, el Secretario podrá decidir qué tipo de procedimiento instaurar, ordinario o especial sancionador. (Sala Superior, jurisprudencia 17/2009)

Para fincar responsabilidades por infracciones administrativas, la facultad de la autoridad electoral prescribe en el término de cinco años. Dicho término de prescripción se empezará a contar a partir de la fecha en que hayan ocurrido los presuntos hechos violatorios de la normativa electoral federal. La presentación de una queja o el inicio oficioso de un procedimiento sancionador por parte de la autoridad electoral, interrumpe el cómputo de la prescripción.

Cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral, ya sea ante los órganos centrales o desconcentrados del Instituto. Los procedimientos relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada. Los partidos políticos podrán presentar quejas por la difusión de propaganda que a su juicio denigre a instituciones de orden público del Estado mexicano.

Prevista la presentación de la queja de distintas maneras: por escrito, en forma oral o por medios de comunicación eléctricos o electrónicos, debe cumplirse con diversos requisitos: nombre del quejoso o denunciante; si es el caso, con firma autógrafa o huella digital; domicilio para oír y recibir notificaciones, si es posible correo electrónico o número de fax; acreditar la personería; narración expresa y clara de los hechos, de ser posible los preceptos presuntamente violados; ofrecer y aportar pruebas, mencionar las que deban requerirse. El denunciante deberá relacionar las pruebas con cada uno de los hechos. Ante la omisión de los requisitos señalados o la falta de claridad de la queja o denuncia, se prevendrá al denunciante para que los subsane o aclare dentro del plazo improrrogable de tres días, y en caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada. Si la queja o denuncia es en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, la autoridad deberá hacerla constar en acta requiriendo la ratificación por parte del denunciante. De no acudir a ratificarla dentro del término de tres días contados a partir de la citación, se tendrá por no formulada.

Corresponde al Secretario del Consejo General del Instituto estudiar de oficio las causas de desechamiento, improcedencia o sobreseimiento de la queja, así como elaborar el proyecto de resolución que someterá a la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE. Por tal motivo, cuando la queja o denuncia se formule ante cualquier órgano del Instituto, debe remitirse al Secretario para su trámite. Admitida la queja, el Secretario emplazará al denunciado sin perjuicio de ordenar las diligencias de investigación que estime necesarias. Se concede un plazo de cinco días al denunciado para que conteste las imputaciones que se le formulan. La omisión de contestar tiene como efecto la preclusión de su derecho a ofrecer pruebas, sin generar presunción con respecto a la veracidad de los hechos denunciados.

Durante la sustanciación de una investigación, si el Secretario advierte hechos distintos al objeto del procedimiento que puedan constituir distintas violaciones electorales o la responsabilidad de actores diversos a los denunciados, podrá ordenar de oficio el inicio de un nuevo procedimiento de investigación. Es indudable que el ejercicio de la facultad de investigación no está sujeto o condicionado a los estrictos puntos de hecho referidos en el escrito de queja o denuncia. Estos puntos constituyen sólo la base indispensable para dar inicio al procedimiento correspondiente.

Toda investigación para el conocimiento cierto de los hechos la realizará el Secretario en forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa, exhaustiva, fundada, motivada y basada en los criterios de necesidad o de intervención mínima y proporcionalidad. Una vez que el Secretario tenga conocimiento de los hechos denunciados, en su caso, dictará de inmediato las medidas necesarias para dar fe de los mismos a fin de impedir que se pierdan, destruyan o alteren las huellas o vestigios en general, es decir, evitar que se dificulte la investigación. El plazo para llevar a cabo la investigación no podrá exceder de cuarenta días, contados a partir de la recepción por el Secretario del escrito de queja o denuncia. Podrá ser ampliado de manera excepcional sólo una vez, hasta por un periodo de cuarenta días, mediante acuerdo fundado y motivado que emita el propio Secretario.

Cuando concluya el desahogo de las pruebas y se agote la investigación, el Secretario pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido el plazo, el Secretario procederá a elaborar el proyecto de resolución en un término no mayor a diez días contados a partir del desahogo de la última vista. Es posible ampliarlo mediante acuerdo que señale las causas que lo motiven, pero la ampliación no podrá exceder de diez días.

Dentro del término de cinco días, el proyecto de resolución será enviado a la Comisión de Quejas y Denuncias para su conocimiento y estudio. La Comisión valorará el proyecto, y si está de acuerdo con el sentido del mismo, será turnado al Consejero Presidente del Instituto, quien convocará a sesión del Consejo General para su estudio y votación dentro de los tres días siguientes a la fecha de la convocatoria.

Toca a la Comisión de Quejas y Denuncias devolver el proyecto al Secretario si no está de acuerdo con el sentido del mismo, los argumentos que lo sustenten y, en su caso, las diligencias que se estimen pertinentes para el perfeccionamiento de la investigación. En un plazo no mayor de quince días, el Secretario emitirá un nuevo proyecto que turnará de nueva cuenta a la Comisión. De requerirse otras diligencias, el plazo comenzará a correr a partir de que se cuente con el desahogo de las mismas; el plazo de la investigación no podrá exceder de cuarenta días. Es importante destacar que el proyecto de resolución deberá considerar los razonamientos y argumentos formulados en su devolución. En

caso de que existan discrepancias en los criterios y sentido, se hará constar ese hecho en los considerandos del nuevo proyecto. La Comisión resolverá por mayoría de votos.

También es probable que el Consejo General no esté de acuerdo con el proyecto de resolución; en tal supuesto, podrá devolverlo al Secretario para que formule, por única vez, un nuevo proyecto que contenga las consideraciones y observaciones señaladas durante la sesión correspondiente. El nuevo proyecto que el Consejo analice por segunda ocasión, deberá ser conocido y resuelto en la propia sesión con los razonamientos y sentido que la mayoría determine. En la sesión en que se conozca el proyecto, el Consejo determinará: a) aprobarlo en los términos en que se le presente; b) aprobarlo ordenando al Secretario realizar el engrose de la resolución en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos aprobados y consignados; c) modificarlo procediendo a su aprobación dentro de la misma sesión, siempre y cuando pueda hacerse y que no contradiga lo establecido en el cuerpo del proyecto; d) rechazarlo y ordenar al Secretario elaborar un nuevo proyecto en el sentido de los argumentos, consideraciones y razonamientos aprobados.

Una vez acreditada la existencia de una infracción, según lo dispone el artículo sexto del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral, para individualizar la sanción, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta, entre otras consideraciones, las siguientes:

- Las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa.
- La gravedad de la responsabilidad y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones aplicables.
- Si la falta fue sistemática y constituyó una unidad o multiplicidad de irregularidades.
- Las condiciones socioeconómicas del infractor.
- Las condiciones externas y los medios de ejecución.
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones.
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.
- El grado de intencionalidad o negligencia.

Con independencia de las faltas observadas y sancionadas, incluso si la queja se resolvió infundada, si con motivo del procedimiento la autoridad sustanciadora advierte la posible comisión de infracciones en materia electoral distintas a las que fueron razón de la queja, ordenará el inicio de un diverso procedimiento administrativo sancionador. En

caso de que las conductas puedan constituir una falta en materia de fiscalización o de cualquier otra índole, el Secretario dará las vistas o realizará las denuncias conducentes ante las autoridades competentes.

CASO PRÁCTICO

Durante una entrevista concedida a un medio de comunicación extranjero, el presidente Felipe Calderón Hinojosa mencionó que en el Partido Revolucionario Institucional existen personas que han declarado la posibilidad de contemplar acuerdos con el narcotráfico, a fin de atender bajo otra estrategia el tema de la inseguridad. Molestos por la declaración, en el PRI se levantan voces que reclaman al titular del Ejecutivo su expresión.

1. ¿A quién corresponde interponer una queja por la supuesta ofensa atribuible al titular del Ejecutivo?
2. ¿Ante qué autoridad y órgano electoral puede interponerse la denuncia?
3. ¿Cuál es el procedimiento administrativo sancionador que corresponde para dar trámite a la queja?
4. ¿Existe en realidad difamación o calumnia en la expresión atribuible al presidente de la República?
5. ¿Es pertinente aplicar en el caso medidas cautelares?

9.2.2. Procedimiento especial sancionador

De carácter sumario y precautorio, el procedimiento especial sancionador procede dentro de los procesos electorales en los siguientes casos: *a)* se viole lo relativo al uso de manera permanente de los medios de comunicación social; *b)* se viole lo concerniente a la propaganda gubernamental que se difunda como tal bajo cualquier modalidad de comunicación social; *c)* se contravengan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos; *d)* se constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Relacionados con la difusión de propaganda que denigre o calumnie, los procedimientos sólo podrán iniciar a instancia de parte afectada. La autoridad electoral estatal correspondiente podrá interponer una denuncia cuando considere que se ha conculcado

una norma federal relacionada con propaganda política o electoral en radio y televisión, durante la realización de los procesos electorales en las entidades federativas. Lo anterior con independencia de que cualquier persona ponga en conocimiento del Instituto hechos que pudieran configurar una infracción al COFIPE.

Todo órgano del Instituto que reciba una denuncia que no sea de su competencia, la remitirá de manera inmediata al Secretario para que éste la examine junto con las pruebas aportadas. En el procedimiento especial, según lo dispone el artículo 66 del Reglamento de Quejas y Denuncias, son causas de desechamiento, sin prevención alguna, cuando la materia de la denuncia resulte irreparable o los hechos denunciados no constituyan, de manera evidente, una violación en materia de propaganda política o electoral dentro de un proceso electivo.

Facultado el Secretario para desechar la denuncia presentada, si en forma evidente advierte que los hechos denunciados no constituyen violación en materia de propaganda político-electoral, el ejercicio de esa facultad no lo autoriza a desechar la queja cuando requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente violada. En ese sentido, para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar, de manera objetiva, que los hechos denunciados tienen en forma racional la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral. (Sala Superior, jurisprudencia 20/2009)

Para emitir el acuerdo de admisión o propuesta de desechamiento, el Secretario contará con un plazo de veinticuatro horas, contado a partir del día en que reciba el escrito original de queja o denuncia en el que conste firma autógrafa del promovente. Dado que el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, en los casos en que el denunciante no aporte indicios suficientes para que la autoridad dicte el acuerdo de admisión, de considerarlo necesario para el debido conocimiento de los hechos, el Secretario ejercerá su facultad para llevar a cabo u ordenar la realización de diligencias preliminares, debiendo justificar la necesidad y oportunidad de las mismas, privilegiando la expeditéz del procedimiento. En tal supuesto, el plazo para emitir el acuerdo se computará a partir de que la autoridad cuente con los elementos necesarios.

Admitida la denuncia, el Secretario emplazará al denunciante y al denunciado para que comparezcan a una audiencia de pruebas y alegatos, la cual tendrá lugar dentro del plazo de cuarenta y ocho horas posteriores a la admisión. En el escrito respectivo se le informará al denunciado de la infracción que se le imputa y se le correrá traslado de la denuncia con sus anexos y demás constancias que obren en el expediente. Si en la queja se solicita la adopción de medidas cautelares, a propuesta del Secretario, sólo pueden ser dictadas u ordenadas por el Consejo General y por la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto.

Conducida por el Secretario, la audiencia de pruebas y alegatos se llevará a cabo de manera ininterrumpida y en forma oral, debiendo levantarse constancia de su desarrollo. En el procedimiento especial sólo serán admitidas como pruebas la documental y la técnica; esta última será desahogada siempre y cuando el oferente aporte los medios para tal efecto. La falta de asistencia de las partes no impedirá la celebración de la audiencia en el día y hora señalados.

Celebrada la audiencia, el Secretario deberá formular un proyecto de resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes y lo presentará ante el Consejero Presidente, para que éste convoque a los miembros del Consejo a una sesión que deberá verificarse, a más tardar, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la entrega del proyecto. En la sesión respectiva, el Consejo conocerá y resolverá sobre el proyecto de resolución. De comprobarse la infracción, se ordenará la cancelación inmediata de la transmisión de la propaganda política, electoral o gubernamental en radio y televisión, en su caso, el retiro físico o la inmediata suspensión de la distribución o difusión de propaganda violatoria del COFIPE, cualquiera que sea su forma o medio de difusión, e impondrá las sanciones correspondientes. En el supuesto de que se haya ordenado la emisión de medidas cautelares, pero en la resolución no se acredite la infracción denunciada, se ordenará la cancelación de las medidas concedidas.

Dado el carácter del procedimiento especial sancionador, el cese de la conducta investigada no lo deja sin materia ni lo da por concluido. El hecho de que la conducta cese, sea por decisión del presunto infractor, de una medida cautelar o por acuerdo de los interesados, no extingue la potestad investigadora y sancionadora de la autoridad administrativa electoral, toda vez que la conducta o hechos denunciados no dejan de existir, razón por la cual debe seguir el desahogo del procedimiento a efecto de determinar si se infringieron disposiciones electorales, así como la responsabilidad del denunciado e imponer, en su caso, las sanciones procedentes. (Sala Superior, jurisprudencia 16/2009)

Toda vez que una finalidad inherente al procedimiento especial sancionador es restituir el orden vulnerado durante el desarrollo de las contiendas electorales, así como inhibir las conductas violatorias de las normas y principios que rigen en la materia, una vez acreditada la infracción cometida y su imputación subjetiva, la autoridad procederá a determinar la sanción adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito y a la gravedad de los hechos.

Al individualizar la sanción que podrá imponer en la resolución de un procedimiento especial sancionador, la autoridad administrativa electoral debe atender, entre otros aspectos, la capacidad económica del sujeto responsable de manera que la sanción pecuniaria no resulte desproporcionada. Para tal fin, está facultada a recabar la información y elementos de prueba que considere conducentes, a efecto de comprobar la capacidad económica del sujeto sancionado, con independencia de que la carga probatoria corres-

ponda al denunciante y sin perjuicio del derecho del denunciado de aportar pruebas al respecto. (Sala Superior, jurisprudencia 29/2009)

CASO PRÁCTICO

Inscrito como precandidato único en el proceso de selección del Partido Revolucionario Institucional para designar candidato a la presidencia de la República, debido a que no podrá hacer uso de la prerrogativa de acceso a los medios de comunicación, el partido postulante y el equipo cercano a Enrique Peña Nieto definen una estrategia que implique la presencia constante en programas transmitidos por la radio y la televisión, así como en los medios electrónicos y medios impresos. Dicha estrategia pretende mantener la imagen del precandidato en el ánimo ciudadano y evitar su rezago en las preferencias electorales.

1. Si los mensajes del partido se limitan a dar a conocer su plataforma política, evitando aludir al precandidato, ¿se da lugar a iniciar un procedimiento sancionador?
2. ¿Es el procedimiento especial sancionador el medio adecuado para investigar y determinar la existencia de infracciones en el uso de los medios electrónicos y medios impresos?
3. Si se acredita que las televisoras y algunas estaciones de radio han convenido participar en la estrategia disfrazando su intervención mediante la cobertura de giras y entrevistas al precandidato, ¿es factible determinar la imposición de sanciones?
4. Si el IFE ha dispuesto la imposición de una multa, ¿puede incrementar el monto de la misma de haberse impugnado la resolución del Instituto?
5. ¿Podría el procedimiento sancionador determinar la imposición de sanciones para el precandidato?
6. ¿Cuál podría ser la sanción severa para el partido y para el precandidato?

9.2.3. Procedimiento para la atención de las solicitudes de medidas cautelares en materia electoral

De vital importancia en la disciplina, en los procedimientos previstos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares se persiguen las siguientes finalidades: a) prevenir la

producción de daños irreparables en las contiendas electorales, y b) hacer cesar cualquier acto o hecho que pueda entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.

Dictadas u ordenadas sólo por el Consejo General y por la Comisión de Quejas y Denuncias del IFE, según lo dispuesto en el artículo 3, inciso c, párrafo v, del Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, las medidas cautelares en materia electoral son los actos procedimentales que se determinen a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción a la normativa electoral con el objeto de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la normativa electoral, hasta en tanto se emita la resolución definitiva.

A petición de parte o de manera oficiosa, en todo tiempo procede la adopción de medidas cautelares cuando se denuncie la presunta transgresión de disposiciones constitucionales y legales que puedan actualizar alguno de los supuestos señalados, de forma enunciativa más no limitativa, en el artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto:

- Difusión, contratación y adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de los partidos políticos, por sí o por terceras personas físicas o morales.
- Difusión, contratación y adquisición de tiempos en cualquier modalidad de radio y televisión por parte de personas físicas o morales a título propio o por cuenta de terceros dirigida a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos.
- Por la violación o incumplimiento a las pautas y tiempos de acceso a radio y televisión.
- Por la difusión de propaganda política o electoral por parte de los partidos políticos o personas sobre las que aquéllos tengan calidad de garante, que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos o que calumnien a las personas.
- Por la difusión de propaganda gubernamental en radio y televisión de los poderes federales, estatales, municipales, órganos de gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público, durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales o locales, y hasta la conclusión de la jornada electoral.
- En general, cuando se presuma la transgresión de los principios constitucionales y legales que rigen la materia electoral, incluso cuando se trate de actos continuados.

Contra actos consumados, irreparables o de imposible reparación, no procederá la adopción de medidas cautelares. Se trata de actos cuyos efectos no pueden retrotraerse y son materialmente imposibles de restituir al estado en que se encontraban antes de ocurrir los hechos denunciados. Las medidas cautelares tampoco proceden contra actos futuros de realización incierta.

Toda solicitud de adopción de medidas cautelares deberá constar por escrito y presentarse ante el Secretario del Consejo General, quien podrá ordenar alguna diligencia de investigación. Por la vía más expedita, el Secretario informará de su recepción a la Presidencia del Consejo y a la Secretaría Técnica de la Comisión de Quejas y Denuncias. De forma oficiosa, cuando lo considere pertinente, el Secretario podrá someter a la aprobación de la Comisión la adopción de medidas cautelares. Si la solicitud es recibida por los órganos desconcentrados del Instituto, la misma se remitirá al Secretario de forma inmediata y por el medio más expedito.

Si la solicitud resulta de manera notoria improcedente, por estimarse frívola o cuando de la simple narración de los hechos o de la investigación preliminar realizada, se observe que los actos son consumados, irreparables o de imposible reparación, el Secretario podrá desechar la solicitud sin mayor trámite. En el caso de solicitudes relacionadas con presuntas violaciones a la normativa electoral en radio o televisión, el Secretario sólo podrá desecharla cuando exista un previo pronunciamiento por parte de la Comisión respecto de los materiales y las presuntas infracciones motivo de la denuncia.

También procederá el desechamiento cuando de la solicitud que se formule y de la investigación preliminar realizada, no se desprendan argumentos lógico-jurídicos o elementos de los que pueda inferirse, siquiera de modo indiciario, la probable comisión de los hechos e infracciones denunciadas que hagan necesario la adopción de una medida cautelar. Toda resolución se hará del conocimiento del Presidente de la Comisión y del solicitante, por escrito.

Dentro del plazo de cinco días fijado para la admisión de la queja o denuncia, cuando no resulta improcedente, una vez que el Secretario realice las diligencias conducentes, la remitirá de inmediato junto con las constancias recabadas y un proyecto de acuerdo a la Comisión, para que ésta resuelva en un plazo de veinticuatro horas. Según lo dispone el artículo 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias, el acuerdo que ordene la adopción de medidas cautelares deberá contener:

- Las condiciones que sustenten su pronunciamiento.
- La probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- El temor fundado de que desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.

- La justificación de la medida cautelar a partir de elementos como: la irreparabilidad de la afectación; la idoneidad de la medida; la razonabilidad y la proporcionalidad.

En forma enunciativa y no limitativa, las medidas cautelares que pueden proponerse en el proyecto de acuerdo son las siguientes: ordenar la suspensión de la transmisión de promocionales de radio y televisión; ordenar el retiro de la propaganda contraria a la ley; prohibir u ordenar cesar la realización de actos contrarios a la ley. El acuerdo en que se determine la adopción de medidas cautelares, establecerá la suspensión inmediata de los hechos materia de la misma, otorgando un plazo no mayor a 48 horas para que los sujetos obligados la atiendan, considerando la naturaleza del acto. Tratándose de materiales que se difundan en radio y televisión, se ordenará la suspensión en un plazo no mayor de 24 horas, contado a partir de la notificación del acuerdo correspondiente. La aplicación de una medida cautelar deberá notificarse a las partes.

Ante el probable incumplimiento por parte de los sujetos responsables de una medida cautelar ordenada por la Comisión, el Secretario podrá dar inicio a un nuevo procedimiento para la investigación de los hechos o los podrá considerar dentro de la misma investigación. De considerarlo necesario, podría dictar medios de apremio en términos de lo dispuesto en el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE.

Cabe la posibilidad de adoptar medidas cautelares en los procesos electorales de las entidades federativas. Si se advierte la necesidad de esta clase de medidas en materia de radio y televisión, la autoridad electoral local que haya dado inicio al procedimiento sancionador remitirá su solicitud al Secretario del IFE. Recibida la solicitud, el Secretario abrirá un cuaderno auxiliar y una vez realizadas, en su caso, las diligencias que estime necesarias, lo remitirá de inmediato a la Comisión con un proyecto de acuerdo, para que ésta se pronuncie sobre la medida en un plazo de 24 horas.

Una vez que la Comisión haya aprobado un acuerdo respecto de la adopción o no de las medidas cautelares solicitadas, lo remitirá de inmediato al Secretario, quien deberá notificarlo a las partes, así como a la autoridad electoral local y demás autoridades competentes. Realizado lo anterior, el Secretario integrará todas las actuaciones al cuaderno auxiliar respectivo, mismo que remitirá a la autoridad local, previa formación de una copia certificada para sus archivos. Con el propósito de garantizar la expeditez en la atención de las solicitudes de medidas cautelares, así como determinar la intervención del IFE en la posible adopción de este tipo de medidas, el Instituto podrá celebrar convenios de colaboración.

previo a la selección del candidato de la izquierda para la presidencia de la República, el Partido del Trabajo transmite una serie de *spots* en los que por conducto de un actor reconocido invita a sumarse al proyecto de Andrés Manuel López Obrador. Haciendo énfasis en la necesidad de cambiar a México y con el claro propósito de fortalecer la imagen del aspirante, se exhorta a la población para apoyar el Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA).

1. ¿Se requiere queja o denuncia para que el órgano competente del Instituto Federal Electoral inicie el procedimiento que determine la adopción de medidas cautelares?
2. ¿Pueden acreditar interés jurídico los demás aspirantes a obtener la candidatura de la izquierda?
3. ¿Qué medidas cautelares pueden estimarse adecuadas de adoptar?
4. ¿Podrá continuarse la transmisión de los *spots* si se realizan ajustes al contenido del mismo o debe suspenderse de manera definitiva su transmisión?
5. ¿Es posible en la adopción de medidas cautelares considerar la imposición de sanciones económicas a los infractores?

9.2.4. Procedimiento en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos

Previsto para conocer asuntos referentes al incumplimiento de las obligaciones que corresponden a los partidos políticos de informar al IFE el origen, monto y aplicación de los recursos que reciban por cualquier modalidad de financiamiento, esta clase de procedimiento dispositivo exige que la queja cumpla con determinadas formalidades, imponiendo la obligación de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos, con valor indiciario.

Son órganos competentes para la tramitación y resolución de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos, y en su caso de las agrupaciones políticas nacionales: el Consejo General del Instituto, la Unidad de Fiscalización y la Secretaría del Consejo General. Será la Unidad de Fiscalización el órgano competente para tramitar, substanciar y formular el proyecto de resolución; podrá solicitar la colaboración de la Secretaría o, por su conducto, la de los órganos desconcentrados del Instituto.

Recibirá las quejas la Secretaría del Consejo General y las turnará de inmediato a la Unidad de Fiscalización. También podrán presentarse ante los órganos desconcentrados

del IFE que, dentro de las 24 horas siguientes, las remitirán al secretario ejecutivo, para que éste proceda a turnarla a la Unidad de Fiscalización. Toda queja deberá presentarse por escrito y contener la narración de los hechos que la motivan, y además aportar los elementos de prueba o indicios con los que cuente el denunciante. Las quejas deberán presentarse dentro de los tres años siguientes a la fecha en que se haya publicado el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes del ejercicio durante el cual, de manera presunta, se hayan suscitado los hechos que se denuncian.

Recibido el escrito de queja por la Unidad de Fiscalización, su titular podrá desecharla de plano si los hechos narrados resultan de forma notoria frívolos o inverosímiles, o siendo ciertos, carecen de sanción legal. También puede desecharse si no se acompaña de elemento probatorio alguno o si por cualquier otro motivo resulta notoriamente improcedente. El desechamiento de una queja no prejuzga sobre el fondo del asunto, y no constituye un obstáculo para que la Unidad pueda ejercer sus atribuciones legales. En caso de que la queja cumpla con los requisitos formales y no se presente alguna causa de desechamiento, el titular de la Unidad notificará el inicio del procedimiento al partido denunciado, corriéndole traslado con el escrito de queja y los elementos probatorios presentados por el denunciante.

A fin de allegarse los elementos de convicción que estime pertinentes, el titular de la Unidad podrá solicitar al Secretario que instruya a los órganos ejecutivos del Instituto, centrales o desconcentrados, para que lleven a cabo las diligencias probatorias o recaben las pruebas necesarias. Con la misma finalidad, solicitará se requiera a las autoridades competentes entreguen las pruebas que obran en su poder o le permitan obtener información reservada o protegida por el secreto fiscal, bancario o fiduciario. Las autoridades están obligadas a responder los requerimientos en un plazo máximo de quince días naturales, mismo que por causa justificada podrá ampliarse cinco días. Está también previsto requerir a los particulares, personas físicas o morales, las que deberán responder en los plazos señalados.

Emplazado el partido denunciado, dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación, contestará el escrito de queja. En la contestación podrá exponer lo que a su derecho convenga y ofrecer y exhibir pruebas, debiendo relacionarlas con los hechos y presentar las alegaciones que estime pertinentes. Agorada la instrucción, el titular de la Unidad elaborará el proyecto de resolución para ser presentado al Consejo General en la siguiente sesión que celebre. Los proyectos de resolución deberán presentarse en un término no mayor a sesenta días naturales, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia, 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.

Una vez que el Consejo General conozca el proyecto de resolución, en su caso, procederá a imponer las sanciones correspondientes. Para fijar la sanción se tomarán en

cuenta las circunstancias y gravedad de la falta, y se aplicará una sanción más severa en caso de reincidencia. Si durante la substanciación de alguna queja se advierte la violación a ordenamientos legales ajenos a la competencia de la Unidad de Fiscalización, ésta solicitará al Secretario que proceda a dar parte a las autoridades competentes.

9.2.5. Procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de los servidores públicos del IFE

En términos del artículo 379 del COFIPE, serán considerados como servidores públicos del Instituto el consejero presidente, los consejeros electorales del Consejo General y de los consejos locales y distritales, el secretario ejecutivo, el contralor general, los directores ejecutivos, el director general de la Unidad de Fiscalización, los jefes de unidades administrativas, los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados, los funcionarios y empleados y, en general, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el IFE, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran durante el desempeño de sus respectivas funciones.

Para determinar las responsabilidades de los servidores públicos del Instituto, el procedimiento se iniciará a petición de parte o de oficio, por queja o denuncia presentada por cualquier persona, por el servidor público que tenga conocimiento de los hechos o, en su caso, por el Ministerio Público Federal. Las quejas o denuncias que se presenten deberán apoyarse en elementos probatorios suficientes para establecer la existencia de la infracción y presumir la responsabilidad del servidor público denunciado. No se admitirán denuncias anónimas. Las responsabilidades administrativas prescribirán en tres años.

Autoridad competente, la Contraloría General del IFE, recibida la queja o denuncia, y de no encontrarse ninguna causal de improcedencia o de desechamiento, enviará copia de la misma al presunto responsable para que, en un término de cinco días hábiles, formule un informe sobre los hechos, ofrezca las pruebas correspondientes y exponga lo que a su derecho convenga. El informe deberá referirse a todos y cada uno de los hechos comprendidos en la denuncia, afirmándolos, negándolos, expresando los que ignore por no ser propios, o refiriéndolos como crea que tuvieron lugar. Salvo prueba en contrario, se presumirán ciertos los hechos sobre los cuales el denunciado no se pronuncie. La aceptación de los hechos no entraña aceptar la responsabilidad administrativa que se le imputa.

Presentado el informe y desahogadas las pruebas, se resolverá dentro del término de treinta días hábiles, ya sea declarando la inexistencia de la responsabilidad o imponiendo al infractor las sanciones administrativas correspondientes. La resolución se notificará al servidor público y, en su caso, al denunciante. Cabe señalar que si de las constancias

de autos no se desprenden elementos suficientes para resolver o se advierten otros que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y acordar, en su caso, la celebración de otra u otras audiencias.

Con excepción del consejero presidente, los consejeros electorales y el secretario del Consejo General, la Contraloría General podrá determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión, siempre que así convenga para la conducción o continuación de las investigaciones; y cesará la suspensión cuando así lo resuelva la propia Contraloría. Si el servidor público no resultare responsable de la falta, será restituido y se le cubrirán las percepciones que debiera haber recibido durante el tiempo que estuvo suspendido. Cuando se compruebe la existencia de la infracción, el titular de la Contraloría impondrá la sanción que corresponda y dictará las medidas para su corrección o remedio inmediato.

Según lo dispone el artículo 384 del COFIPE, las sanciones aplicables podrán consistir en: apercibimiento privado o público; amonestación privada o pública; sanción económica; suspensión; destitución del puesto; inhabilitación temporal hasta por cinco años para desempeñar cargos, empleos o comisiones en el servicio público. Tratándose del consejero presidente y los consejeros electorales del Consejo General, sólo por infracciones administrativas que constituyan conductas graves y sistemáticas, el contralor general notificará al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, acompañando el expediente del asunto fundado y motivado, a fin de que dicha Cámara, por el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros presentes, resuelva sobre la responsabilidad. En el caso del Secretario Ejecutivo y de los directores ejecutivos del Instituto, el contralor general presentará el expediente ante el Consejo General para que resuelva sobre la procedencia de la sanción.

Como apunte final puede resaltarse que en la materia administrativa sancionadora, dada la complejidad de sus mandatos y prohibiciones, así como la multiplicidad de leyes, reglamentos, lineamientos o acuerdos generales en los cuales pueden recogerse, es imposible tener un catálogo definido de faltas administrativas con la asignación, a cada una, de su sanción correspondiente. A diferencia de lo anterior, en el derecho penal la tipificación es directa e individualizada. (Sala Superior, SUP-RAP-018/2003)

9.3. SUJETOS Y TIPOS DE INFRACCIONES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL

Como secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por la autoridad administrativa electoral competente para conocer, sustanciar y resolver las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados en términos de la normativa electoral aplicable,

en los procedimientos sancionadores electorales la autoridad debe observar los principios del derecho administrativo sancionador. Existe de hecho una relación entre los principios y las etapas del procedimiento, por ejemplo:

- Principio dispositivo-Denuncia o queja de oficio
- Principio inquisitivo-Investigación, sustanciación y resolución
- Principio de idoneidad, necesidad y proporcionalidad-Investigación
- Tipicidad-Imputación y determinación de la sanción
- Exhaustividad-Investigación y resolución

Ya se ha destacado que entre el derecho penal y el derecho administrativo sancionador existen importantes diferencias. Mientras en el derecho penal sanciona un juez, en el derecho administrativo sancionador lo hace el órgano administrativo. En el primero se sancionan delitos y en el segundo infracciones. En uno la potestad es criminal y en el otro administrativa. En el derecho penal se ejerce el monopolio absoluto de penas privativas de libertad, en tanto en el derecho administrativo sancionador se imponen multas o la restricción de algún derecho o prerrogativa. La normativa aplicable se encuentra codificada y sistematizada en el derecho penal, dispersa en todo el ordenamiento jurídico en el caso del derecho administrativo sancionador.

Integrada por un conjunto de facultades básicas, la potestad sancionadora en materia electoral tiene como marco normativo vertebral al COFIPE. Indicados los sujetos y las conductas sancionables, en el código se regula quiénes pueden incurrir en responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. Siguiendo el orden previsto en el COFIPE, constituyen infracciones a la normativa electoral las siguientes conductas.

Infracciones cometidas por los partidos políticos

- Incumplir las obligaciones o infringir las prohibiciones sobre financiamiento y fiscalización, no presentar los informes trimestrales, anuales, de precampaña o de campaña, o no atender los requerimientos de información de la Unidad de Fiscalización.
- Realizar de manera anticipada actos de precampaña o campaña.
- Exceder los topes de gastos de campaña.
- Realizar actos de precampaña o campaña en territorio extranjero.
- Contratar, en forma directa o por terceras personas, tiempo en radio o televisión.

- Difundir propaganda política o electoral que contenga expresiones que denigren a las instituciones y a los propios partidos, o que calumnien a las personas.
- Incumplir con sus obligaciones en materia de transparencia y acceso a su información.
- Omitir o incumplir la obligación de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE.

Infracciones cometidas por las agrupaciones políticas nacionales

- El incumplimiento de las obligaciones que establece el COFIPE para su registro.
- El incumplimiento de cualquier disposición del mismo código.

Infracciones de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular

- Realizar actos anticipados de precampaña o de campaña.
- En el caso de los aspirantes o precandidatos, solicitar o recibir recursos, en dinero o en especie, de personas no autorizadas por el COFIPE.
- Omitir en los informes los recursos recibidos, en dinero o en especie, que hayan sido destinados a su precampaña o campaña.
- No presentar el informe de gastos de precampaña o campaña.
- Exceder el tope de gastos de precampaña o campaña establecido por el Consejo General del IFE.

Infracciones imputables a ciudadanos, dirigentes y afiliados a los partidos políticos, o de cualquier persona física o moral

- Negarse a entregar la información requerida por el IFE.
- Entregar información incompleta o con datos falsos, fuera de los plazos requeridos, respecto de sus operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.
- Contratar propaganda en radio y televisión, en territorio nacional o en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o bien, que esté a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular.
- Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores.

Infracciones cometidas por los observadores electorales o las organizaciones a las que pertenecen

- Por el incumplimiento de sus obligaciones en general.
- Por sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas.
- Por hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse a favor de partido o candidato alguno.
- Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos.
- Declarar el triunfo de algún partido político o candidato.

Infracciones de las autoridades o los 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

- Omitir o incumplir con la obligación de prestar colaboración y auxilio o de proporcionar, en tiempo y forma, la información que les sea solicitada por los órganos del IFE.
- Difundir, por cualquier medio, propaganda gubernamental desde el inicio de las campañas electorales hasta el día de la jornada electoral, excepto la información sobre servicios educativos y de salud, o la necesaria para la protección civil en casos de emergencia.
- Incumplir el principio de imparcialidad, afectando la equidad de la competencia entre los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos durante los procesos electorales.
- Difundir propaganda durante los procesos electorales en cualquier medio de comunicación social.
- Utilizar los programas sociales y sus recursos en el ámbito federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, con la finalidad de inducir o coaccionar a los ciudadanos para votar a favor o en contra de cualquier partido político o candidato.

Infracciones cometidas por los concesionarios o permisionarios de radio y televisión

- Vender tiempo de transmisión, en cualquier modalidad de programación, a los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

- Difundir propaganda política o electoral, pagada o gratuita, ordenada por personas distintas al IFE.
- Incumplir, sin causa justificada, su obligación de transmitir los mensajes y programas de los partidos políticos y de las autoridades electorales, conforme a las pautas aprobadas por el IFE.
- Manipular o superponer la propaganda electoral o los programas de los partidos políticos con el fin de alterar o distorsionar su sentido original, de denigrar a las instituciones, a los propios partidos, o calumniar a los candidatos.

Infracciones de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituir partidos políticos

- No informar en forma mensual al IFE sobre el origen y destino de los recursos que obtengan para el desarrollo de las actividades tendientes a la obtención del registro.
- Permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito, salvo en el caso de las agrupaciones políticas nacionales.
- Realizar o promover la afiliación colectiva de ciudadanos a la organización o al partido para el que se pretenda obtener registro.

Infracciones de las organizaciones sindicales, laborales o patronales, o de cualquier otra agrupación con objeto social diferente a la creación de partidos políticos, así como de sus integrantes o dirigentes

- Cuando actúen o se ostenten con el carácter de partidos políticos.
- Cuando dispongan de los recursos patrimoniales de su organización.
- Por intervenir en la creación y registro de un partido político o en actos de afiliación colectiva.

Infracciones de los ministros de culto, asociaciones, iglesias o agrupaciones de cualquier religión

- Inducir a la abstención, a votar a favor o en contra de un candidato o partido político, en los lugares destinados al culto, en locales de uso público o en los medios de comunicación.
- Promover o realizar aportaciones económicas a un partido político, aspirante o candidato a cargo de elección popular.

Debido a que el ejercicio del poder correctivo estatal debe estar acotado y limitado, las normas del derecho administrativo sancionador electoral requieren una interpretación y aplicación estricta; de tal manera, el supuesto normativo y la sanción deben estar determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho. La norma que prevea una falta o sanción deberá expresarse en forma escrita.

Acorde con lo anterior, en el COFIPE se establece que las infracciones pueden sancionarse en atención al sujeto que las comete. Por ejemplo, si el infractor es un partido político, según la gravedad de la falta, puede imponerse la reducción de hasta 50% de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral, e incluso, la cancelación del registro. En el caso de los aspirantes, precandidatos o candidatos, las sanciones van de la amonestación pública a la pérdida del derecho a ser registrado como candidato o la cancelación de su registro.

Con carácter general, la determinación de la sanción obliga a que la naturaleza de la represión de las infracciones administrativas sea adecuada a la naturaleza del comportamiento ilícito; existe el deber de concretar la entidad de la sanción a la gravedad de los hechos. La calificación de las faltas que se consideren demostradas debe comprender el examen de los siguientes aspectos: el tipo de falta, ya sea acción u omisión; los elementos subjetivos como la responsabilidad, y los elementos objetivos como los hechos y sus consecuencias.

En cuanto a los elementos subjetivos, se califica si la conducta es dolosa-intencional o culposa-negligencia; pueden resultar relevantes los medios utilizados y, por supuesto, la situación del infractor, es decir, si existe vulneración sistemática de una misma obligación o reincidencia. Con respecto a los elementos objetivos, se toman en cuenta las circunstancias de los hechos, la trascendencia de la norma transgredida, así como los resultados o efectos que sobre los objetivos de la norma y los intereses o valores jurídicos tutelados, se generaron o pudieron producirse.

Tal y como acontece en otras disciplinas, en el procedimiento sancionador electoral, al individualizar la sanción, la autoridad administrativa pondera la infracción de la norma y la sanción que corresponde al infractor. La magnitud de la sanción debe estar acorde con el grado de responsabilidad del sujeto infractor. Siempre es preferible evitar las transgresiones al orden normativo, que sancionarlas. Por tal motivo cobra relevancia la adopción de medidas que puedan evitar infracciones, dejando las sanciones administrativas para el último lugar. (Sala Superior, SUP-RAP-17/2006)

CUESTIONARIO

1. ¿Es necesario un régimen sancionador especial para notarios y ministros de culto?
2. ¿Puede instaurarse un nuevo procedimiento sancionador mediante un acuerdo administrativo del Consejo General del IFE?
3. ¿Tiene facultades el Instituto para imponer sanciones a notarios, extranjeros y ministros de culto?
4. ¿Es válido que el IFE se autodistribuya facultades implícitas, o deben deducirse de otras facultades reconocidas de manera expresa?
5. A fin de hacer efectivas las facultades explícitas conferidas al IFE, ¿se requiere la existencia de un procedimiento preventivo y correctivo?
6. ¿Debe la autoridad electoral ejercer sus atribuciones en orden a la satisfacción de un principio depurador del proceso electoral federal?
7. ¿La sanción es la única forma para evitar violaciones al orden jurídico y restaurarlo en caso de ser necesario?
8. Según la gravedad de la falta, ¿pueden imponerse dos castigos por un solo hecho?

UNIDAD 10

EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

OBJETIVO

Plantear la transformación del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de la estricta legalidad a la constitucionalidad. Analizar su evolución interpretativa y argumentativa e identificar algunos retos que se le presentan en las próximas elecciones.

10.1. ANTECEDENTES Y CONSOLIDACIÓN DE LOS ORGANISMOS ELECTORALES JURISDICCIONALES

Propuesta desde 1955, la iniciativa de crear un tribunal federal de elecciones tardó muchos años en materializarse. Es hasta 1986 cuando la justicia electoral comienza en nuestro país a presentar rasgos de una consolidación institucional que empezó a darse como un proceso de acumulación gradual de facultades jurisdiccionales especializadas en la sustanciación y resolución de conflictos electorales. En aquel año se creó el Tribunal de lo Contencioso Electoral como organismo autónomo para resolver los recursos de apelación y queja. Si bien se trataba de una instancia administrativa, con su creación se le restaron facultades a la Comisión Federal Electoral y se inauguró una fórmula para procesar el aspecto contencioso, la cual sería de manera paulatina perfeccionada en reformas posteriores. Penúltima instancia del conflicto, es preciso puntualizar que el tribunal contó con facultades restringidas, pues sus resoluciones eran sometidas a la determinación final de un colegio electoral.

Acelerado el proceso de cambio político a través de la vía electoral, en 1990 se aprobaron modificaciones de cierto significado al marco jurídico. En materia de control de la legalidad, las transformaciones fueron las siguientes: la naturaleza del órgano pasó de administrativa a jurisdiccional y se fundó un verdadero sistema de "justicia electoral". El nuevo Tribunal Federal Electoral siguió autónomo, es decir, independiente del Poder Judicial. Debe recordarse que no contaba con facultades para revisar la constitucionalidad de los actos electorales, circunstancia que resultaba un enorme vacío en la especie.

Fortalecida la estructura del Tribunal Federal Electoral, el nuevo tribunal se integraba con una Sala Central, con domicilio en el Distrito Federal, y cuatro Salas Regionales

que operarían en las circunscripciones electorales. La Sala Central actuaba como Sala Regional en la circunscripción correspondiente al Distrito Federal. Aun cuando fue significativa la afinación de las reglas, la última palabra en la calificación de las elecciones continuó en poder de los colegios electorales de las Cámaras de Diputados y Senadores del Congreso de la Unión. Los órganos del tribunal tenían facultad para resolver de manera definitiva determinados recursos, pero que no se refirieran a la calificación de los comicios. Las resoluciones del tribunal podían ser revocadas por los colegios, siempre y cuando motivaran y fundaran la revocación mediante una votación calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes. Expresado de otra forma, la autocalificación electoral seguía viva.

A través de la reforma electoral de 1993 ingresó en el texto constitucional el Tribunal Federal Electoral. Se precisaba en la Constitución que el Tribunal era la "máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral" y subrayaba su papel como revisor, en última instancia, de la legalidad de los actos emitidos por la autoridad federal electoral. Si bien su ámbito de competencia aún no alcanzaba las decisiones de las autoridades electorales de las entidades federativas, ni constituía un verdadero control de constitucionalidad, el avance jurídico fue significativo. Con esa reforma concluyó la calificación política de las elecciones y se creó una Sala de Segunda Instancia, cuyas decisiones tendrían el carácter de definitivas e inatacables. Esta sala conocería del *recurso de reconsideración*, precedente contra las resoluciones que pronunciaran las Salas Regionales del organismo jurisdiccional. (Tribunal Electoral del Estado de México, 1996: 94)

Producto del consenso entre las diferentes fuerzas políticas, la reforma de 1996 establece la modernidad del sistema de justicia electoral en México, se introducen importantes modificaciones constitucionales y legales creándose un mecanismo de justicia electoral por completo jurisdiccional. Se decide incorporar al Tribunal Federal Electoral como órgano especializado del Poder Judicial, a partir de aquel año denominado Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). Hasta entonces los asuntos electorales carecían de control de constitucionalidad; por un lado, el tribunal no era competente para pronunciarse sobre la constitucionalidad de los actos electorales; por otro, la Suprema Corte de Justicia de la Nación era incompetente para conocer de acciones de inconstitucionalidad contra leyes electorales. Como consecuencia de la reforma, se modifica la ley reglamentaria del artículo 105 constitucional para establecer la acción de inconstitucionalidad en materia electoral. Desde aquel momento, el máximo órgano del Poder Judicial también fue competente en esos casos.

Entre las facultades que se concedieron al "nuevo" Tribunal Electoral, destaca la competencia para conocer de impugnaciones contra los actos y resoluciones de las autoridades electorales locales; con ello se crearía un eslabón más para procesar diferendos electorales y vigilar su apego a los principios de legalidad y constitucionalidad. A partir

de entonces, las legislaciones locales debieron sintonizarse a los cambios federales, de tal suerte que la operación reformista llegara a todos los ámbitos del país.

Aspecto vertebral de la reforma fue establecer en definitiva el sistema de heterocalificación jurisdiccional. En términos de la modificación constitucional, corresponderá al tribunal la calificación de las elecciones presidenciales en sustitución de la Cámara de Diputados y la de Senadores. Con esa medida se pretende evitar que decisiones políticas sin fundamento jurídico afecten el sentido de la votación. Se trata de un sistema más avanzado de justicia electoral que abarca el control constitucional, el respeto al principio de legalidad y la protección de los derechos ciudadanos, al que deberán sujetarse las leyes federales y locales.

Aprobada en noviembre de 2007, la más reciente reforma constitucional en materia electoral, por ahora, introdujo cambios sobresalientes en el ámbito del derecho electoral. En lo concerniente a las facultades del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de la Constitución, las salas del tribunal, en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de dicha 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. Es oportuno precisar que no corresponde al tribunal resolver sobre la inconstitucionalidad de la ley.

Importante de manera especial para nuestro tema, la reforma de 2007 concedió carácter permanente a las Salas Regionales del Tribunal, hasta entonces temporales; ello generó que en 2008 se formularan modificaciones legales que ampliaron de manera significativa su competencia, acercando la justicia electoral a la ciudadanía. Se faculta a las Salas Regionales para conocer de violaciones a los derechos de votar y ser votado ocurridas en el ámbito territorial donde ejercen jurisdicción. Previo a la reforma, la competencia de las Salas Regionales se constreñía a resolver asuntos que tuvieran relación con el derecho a votar, la violación de los demás derechos político-electorales se reservaba en forma exclusiva a la Sala Superior, es decir, todos los juicios se radicaban en el Distrito Federal, sede de dicha sala.

Objetivo de la justicia electoral es garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales en aspectos como la transmisión del poder, la elección de los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la Unión, de los entes federados, los municipios, el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, el control de la constitucionalidad de las leyes electorales, la definitividad e inatacabilidad de los actos comprendidos durante el proceso electoral. (Tribunal Electoral del Estado de México, 1996: 220)

Evolutiva y dinámica, la justicia electoral muestra progresos interesantes. Se ha logrado la permanencia de la mayoría de los tribunales electorales, circunstancia que

permite profesionalizar a su personal jurídico con el consecuente mejoramiento de las resoluciones. Al mostrar mayor grado de madurez, los órganos jurisdiccionales se han movido y consolidado de manera interesante, pasando de la estricta formalidad a la adopción de posturas más garantistas.

10.2. EL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN; INTEGRACIÓN Y COMPETENCIA

Con excepción de lo dispuesto en el artículo 105 constitucional, el Tribunal Electoral será la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. Producto de las trascendentes reformas de 1996 y 2007, se transformó de modo sustancial la jurisdicción electoral y se amplió de manera significativa la que corresponde al Tribunal Electoral de la Federación.

Teniendo especial cuidado de no afectar la tradición del Poder Judicial, se decidió establecer al Tribunal Electoral como órgano especializado, y se delimitaron con claridad las competencias constitucionales y legales que corresponden a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Con la existencia de un tribunal especializado, se salvaguarda la tradición de no involucrar en forma directa al Poder Judicial en los conflictos político-electorales. Puede decirse que aún y cuando el Tribunal Electoral forma parte del Poder Judicial de la Federación, goza de autonomía funcional toda vez que la designación de sus magistrados no depende de un solo poder; por otra parte, sus resoluciones son definitivas e inatacables, pues las mismas no se encuentran sujetas a revisión. (Patiño, 2006: 722)

Conforme al ejercicio de sus atribuciones, artículo 99 constitucional, el tribunal funcionará en forma permanente con una Sala Superior y cinco Salas Regionales. Se ha destacado que la permanencia de estas últimas se incorporó mediante la reforma constitucional de 2007. La Sala Superior se integrará con siete magistrados electorales, quienes durarán en su encargo nueve años improrrogables. Tanto los magistrados de la Sala Superior como los de las Salas Regionales, se elegirán por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, a propuesta de la Suprema Corte. Su elección será escalonada conforme a las reglas y procedimiento que señale la ley. Las Salas Regionales se integran con tres magistrados, quienes durarán en su encargo nueve años, salvo si son promovidos a cargos superiores.

Corresponde a los magistrados de la Sala Superior elegir de entre ellos a su presidente, quien lo será también del tribunal. Durará en su cargo cuatro años y podrá ser reelecto. Los magistrados electorales que integren la Sala Superior deberán satisfacer los requisitos exigidos en la ley, los cuales no podrán ser menores de los requeridos para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las renunciaciones, ausencias y licencias de los magistrados de la Sala Superior se tramitarán, cubrirán y otorgarán por

dicha sala, según corresponda, en los términos del artículo 98 constitucional. Relativo a los magistrados que integren las Salas Regionales, deberán satisfacer los requisitos que se exigen para ser magistrado de Tribunal Colegiado de Circuito.

Para su adecuado funcionamiento, el Tribunal contará con el personal jurídico y administrativo necesario. Regirá sus relaciones de trabajo de acuerdo con las disposiciones aplicables al Poder Judicial de la Federación y las reglas especiales y excepciones que señale la ley. La administración, vigilancia y disciplina en el tribunal, corresponderán a una Comisión del Consejo de la Judicatura Federal, que se integrará con el presidente del Tribunal Electoral, quien la presidirá; un magistrado electoral de la Sala Superior designado por insaculación, y tres miembros del Consejo de la Judicatura Federal. El tribunal propondrá su presupuesto al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación. Es facultad del tribunal expedir su reglamento interno y los acuerdos generales para su funcionamiento. La Sala Superior nombrará un secretario y un subsecretario general de acuerdos. Cada una de las Salas Regionales nombrará a un secretario general, previa aprobación de la Comisión de Administración.

Como máxima autoridad jurisdiccional en la materia, en los términos de lo dispuesto por los artículos 41, base VI, 60, párrafos segundo y tercero, y 99, párrafo cuarto de la Constitución Política, así como el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable:

- 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.

Las salas Superior y Regionales del Tribunal sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que en forma expresa se establezcan en las leyes.

La Sala Superior realizará el cómputo final de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, resueltas las impugnaciones que se hubieren interpuesto sobre 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.

- 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 sólo 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 la Constitución y las leyes. Para que un ciudadano pueda acudir a la jurisdicción del Tribunal por violaciones a sus derechos imputables al partido político al que se encuentre afiliado, deberá haber agotado de manera previa las instancias de solución de conflictos previstas en sus normas internas; la ley establecerá las reglas y plazos aplicables.
- 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 por parte del Instituto Federal Electoral a partidos o agrupaciones políticas o personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, que infrinjan las disposiciones de la Constitución y las leyes.
- IX. Las demás que señale la ley.

Respetando una distribución de competencias constitucionales y legales entre la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Tribunal Electoral, se determina que las impugnaciones que se presenten en los procesos electorales federales, los recursos en torno a la defensa de los derechos político-electorales del ciudadano, la calificación de la elección presidencial, los conflictos laborales ocurridos entre sus servidores y las instancias electorales federales, las impugnaciones de actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades electorales en las entidades federativas, así como las impugnaciones de otros actos de la autoridad federal electoral administrativa, son competencia genérica del Tribunal Electoral de la Federación.

Facultad conferida con la reforma de 2007, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, las salas del tribunal podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de 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.

Basada su organización en una estructura biinstancial, con una Sala Superior y cinco Salas Regionales, puede decirse que a la Sala Superior le corresponde una órbita competencial de modo significativo más amplia que a las Salas Regionales. Instancia máxima del Tribunal Electoral de la Federación, las resoluciones de la Sala Superior son definitivas e inatacables, en contra de ellas no procede recurso alguno. De acuerdo con lo indicado en el artículo 189 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, entre otras cuestiones, la Sala Superior tendrá competencia para:

- Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:
 - a) Los juicios de inconformidad, en única instancia, que se presenten en contra de los cómputos distritales de la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.
 - b) Los recursos de reconsideración que, en segunda instancia, se presenten contra las resoluciones de las Salas Regionales recaídas a los medios de impugnación en las elecciones federales de diputados y senadores.
 - c) Los recursos de apelación, en única instancia, que se presenten contra actos y resoluciones de los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.
 - d) Los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, contra 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 puedan ser violatorios de los preceptos de la Constitución Política y determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones de gobernador y jefe de gobierno del Distrito Federal.
 - e) Los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en única instancia, que se promuevan por violación al derecho de ser votado en las elecciones de presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, de diputados federales y senadores por el principio de representación proporcional, gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal; los que se promuevan por violación al derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos, así como los que se presenten en contra de las determinaciones de los partidos políticos en la selección de sus candidatos en las mencionadas elecciones o en la integración de sus órganos nacionales. En los dos últimos casos, la Sala Superior admitirá el medio de impugnación una vez que los quejosos hayan agotado los medios partidistas de defensa.

- f) Los conflictos o diferencias laborales entre el Tribunal Electoral y sus servidores.
- g) Los conflictos o diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a órganos centrales.
- Conocer de las impugnaciones por la determinación y, en su caso, aplicación de sanciones impuestas por los órganos centrales del IFE a ciudadanos, partidos políticos, organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, observadores y cualquier otra persona física o moral, pública o privada, en los términos de la ley de la materia.
- Apercibir, amonestar e imponer multas hasta por 200 veces el importe del salario mínimo diario general vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse la falta, a aquellas personas que falten al respeto a algún órgano o miembro del Tribunal Electoral en las promociones que hagan, o aquellos que presenten impugnaciones o escritos frívolos.
- Fijar la jurisprudencia obligatoria en los términos dispuestos por la normativa aplicable.
- Remitir para su resolución a las Salas Regionales, 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. La determinación que emita la Sala Superior respecto de ejercer o no la facultad de delegación será inatacable.
- 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 lo ameriten.
- Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución.

Atribución exclusiva de la Sala Superior, una vez que se puso fin a la "heterocalificación política", es todo lo relacionado a declarar la validez de la elección presidencial y la de presidente electo, según lo dispone la fracción II del artículo 99 constitucional. Reiterando lo prescrito por esa disposición, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 186, fracción II, y 189, fracción I, inciso a, se establece que a más tardar el 6 de septiembre del año de la elección, una vez resueltas las impugnaciones, la Sala Superior realizará el cómputo final y procederá a formular la declaración de validez de la elección y la de presidente electo. Según lo dispone el artículo 187 del ordenamiento en consulta, la sala deberá sesionar con la presencia de por lo menos seis de sus integrantes.

Superando la condición de mero dictamen, la calificación de la elección presidencial debe ser abordada por la Sala Superior como un auténtico proceso jurisdiccional, pues no se trata de un simple pronunciamiento administrativo. Desde esta óptica, implica revisar de manera acuciosa las circunstancias de la contienda electoral, en particular cuando obra un medio de impugnación. En forma notoria jurisdiccional, la declaración de validez de la elección presidencial ya no corresponde más a instancias políticas.

Prevista la posibilidad de atracción, la Sala Superior podrá, de oficio, a petición de parte o de alguna de las Salas Regionales, atraer aquellos asuntos que por su importancia y trascendencia lo ameriten. Asimismo, podrá enviar los asuntos de su competencia a las Salas Regionales para su conocimiento y resolución. Según lo establece el artículo 189 Bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la determinación que emita la Sala Superior con respecto a ejercer o no la facultad de atracción será inatacable. En caso de que las partes soliciten la atracción, deberán formular la solicitud al presentar el medio impugnativo, cuando comparezcan como terceros interesados o al rendir el informe circunstanciado. Si la petición proviene de una Sala Regional, ésta contará con un plazo de 72 horas para solicitarla, mediante el acuerdo correspondiente, en el que se precisen las causas que ameriten dicha solicitud. La facultad de atracción podrá ejercerse, por causa fundada y motivada, en los siguientes casos:

- a) Cuando se trate de medios de impugnación que, a juicio de la Sala Superior, por su importancia y trascendencia lo ameriten.
- b) Cuando exista solicitud razonada y por escrito de alguna de las partes, fundamentando la importancia y trascendencia del caso.
- c) Cuando la Sala Regional que conozca del medio de impugnación lo solicite.

Contemplado en el primer supuesto, cuando la Sala Superior ejerza de oficio la facultad de atracción, se lo comunicará por escrito a la Sala Regional correspondiente, la cual, dentro del plazo máximo de 72 horas, remitirá los autos originales, notificando a las partes de dicha remisión. Si la solicitud de atracción proviene de las partes, la Sala Regional competente, bajo su más estricta responsabilidad, notificará de inmediato la solicitud a la Sala Superior, misma que resolverá en un plazo máximo de 72 horas.

Debido a la diversidad de situaciones fácticas que presenta la práctica jurisdiccional, se hace patente la necesidad de que las presidencias de las salas del Tribunal Electoral tengan a su alcance un instrumento que les permita atender en forma ordenada y equitativa esa diversidad de fenómenos procesales, con la finalidad de garantizar al máximo la objetividad y transparencia en la distribución de los asuntos, atendiendo al equilibrio en las cargas de trabajo. Por tal motivo, los expedientes de los medios de impugnación

promovidos, se turnan para su sustanciación y formulación del proyecto de sentencia que corresponda, atendiendo el orden de entrada de los expedientes y al orden alfabético de los apellidos de los magistrados integrantes de la sala. El turno podrá ser modificado en razón del equilibrio de las cargas de trabajo o cuando la naturaleza de los asuntos lo requiera. (Sala Superior, Acuerdo General 5/2008)

Fundada la necesidad de organizar a las Salas Regionales con base en dos directrices, una la de su ejercicio permanente y otra la de mayor competencia y atribuciones, el artículo 195 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determina que cada una de las Salas Regionales, en el ámbito donde ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los recursos de apelación que se presenten contra actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, con excepción de los emitidos por los órganos centrales del Instituto Federal Electoral.
- Conocer y resolver los juicios de inconformidad que se presenten en las elecciones federales de diputados y senadores por el principio de mayoría relativa.
- Conocer y resolver los juicios de revisión constitucional electoral, en única instancia, 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 puedan ser violatorios de los preceptos constitucionales 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.
- Conocer y resolver, en única instancia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se promuevan por:
 - a) La violación al derecho de votar en las elecciones constitucionales.
 - b) La 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 hayan reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio.
 - c) La violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales, diversos a los electos para integrar los ayuntamientos.

d) La violación de los derechos político-electorales por determinaciones de los partidos políticos en la elección de candidatos a 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. La Sala Regional admitirá el medio de impugnación una vez que se hayan agotado los medios partidistas de defensa.

- Resolver, en la esfera de su competencia, la no aplicación, en casos concretos, de leyes electorales que sean contrarias a la Constitución.
- Resolver los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local.
- Conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable, las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados.
- Las que les delegue la Sala Superior y las demás que señalen las leyes.

Puede advertirse que la competencia de las Salas Regionales se extiende de la forma siguiente: en los juicios de revisión constitucional electoral se atribuye la competencia, en única instancia, para conocer de aquellos interpuestos 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 puedan ser violatorios de los preceptos constitucionales 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. Previo a la reforma, los juicios de revisión constitucional eran competencia exclusiva de la Sala Superior, según lo disponía el artículo 87 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (LGSMIME).

También se amplía la competencia en relación con el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. Antes de la reforma, las Salas Regionales sólo podían conocer si el juicio fuere promovido por no haber obtenido de modo oportuno la credencial para votar, no aparecer incluido en la lista nominal de electores de la sección correspondiente o haber sido excluido de manera indebida. Restringida en aquel entonces sólo por violaciones al voto activo, en la actualidad se surte competencia para conocer de infracciones al voto pasivo. En efecto, a partir de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, las Salas Regionales pueden conocer y resolver, en única instan-

cia y en forma definitiva e inatacable, los juicios para la protección que se promuevan por: la 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 hayan reunido los requisitos constitucionales y los previstos en las leyes para su ejercicio; la violación al derecho de ser votado en las elecciones de los servidores públicos municipales, diversos a los electos para integrar los ayuntamientos; la violación de los derechos político-electorales por determinaciones de los partidos políticos en la elección de candidatos a 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. La sala regional admitirá el medio de impugnación una vez que se hayan agotado los medios partidistas de defensa.

Trascendente facultad conferida con la reforma de 2007, las Salas Regionales, en la esfera de su competencia, sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 constitucional, podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad, se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

Sin contravenir una de las bases previstas en el artículo 41 constitucional, fracción I, concerniente a que las autoridades electorales sólo podrán intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señale la ley, las Salas Regionales están facultadas para resolver los asuntos internos de los partidos políticos en determinados casos. También pueden conocer de los asuntos relativos a los partidos políticos y a las agrupaciones o asociaciones políticas de carácter local. Mediante esta competencia pueden pronunciarse sobre temas como la negativa de registro de un partido político local o las elecciones de la dirigencia estatal de un partido político, entre otros.

Conocer y resolver en forma definitiva e inatacable las diferencias laborales entre el Instituto Federal Electoral y sus servidores adscritos a los órganos desconcentrados, es otra facultad que extiende la competencia de las Salas Regionales. Según lo establecía la LGSMIME, las diferencias laborales entre el IFE y sus servidores eran competencia exclusiva de la Sala Superior.

Estimar ahora la competencia de las Salas Regionales, permite advertir que no se trata sólo de instancias auxiliares de la Sala Superior. Las facultades conferidas las convierten en algo más que simples órganos de apoyo, circunstancia que merece destacarse para equilibrar el plano de la relación que guardan en el Tribunal Electoral. Tratándose de las elecciones en las entidades federativas, gran parte del trabajo será

responsabilidad de la sala regional correspondiente, pues la competencia de la Sala Superior se reserva para conocer de las elecciones de gobernador o jefe de gobierno del Distrito Federal.

A nivel federal, los distritos electorales se distribuyen y conforman en cinco circunscripciones plurinominales. Según lo establece el artículo 53 constitucional, habrá una distribución de los distritos electorales uninominales entre las entidades federativas, teniendo en cuenta el último censo general de población. Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional, se constituirán cinco circunscripciones plurinominales electorales en el país. Previo a que inicie el proceso electoral, artículo 209 del COFIPE, el Consejo General del IFE determinará el ámbito territorial de cada una de las cinco circunscripciones plurinominales, así como, en su caso, la demarcación territorial a que se refiere el precepto constitucional invocado.

Con apego a las disposiciones constitucionales y legales referidas, el Consejo General del IFE, mediante acuerdo CG192/2005, emitido el 30 de septiembre de 2005 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 22 de marzo de 2006, ratificado el 20 de octubre de 2008 mediante diverso acuerdo CG404/2008, estableció el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales, especificando la cabecera de cada una de ellas. De manera consecuyente, desde 2005 y hasta la actualidad, las Salas Regionales tienen su sede en Guadalajara, Jalisco; Monterrey, Nuevo León; Xalapa, Veracruz; Ciudad de México, Distrito Federal, y en Toluca, Estado de México. Cada circunscripción se integra con las entidades federativas y el número de distritos que se señalan a continuación:

PRIMERA CIRCUNSCRIPCIÓN: SALA REGIONAL GUADALAJARA

ESTADO	NÚMERO DE DISTRITOS
Baja California	8
Baja California Sur	2
Chihuahua	9
Durango	4
Jalisco	19
Nayarit	3
Sinaloa	8
Sonora	7
Total	60

SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN: SALA REGIONAL MONTERREY

ESTADO	NÚMERO DE DISTRITOS
Aguascalientes	3
Guanajuato	14
Coahuila	7
Nuevo León	12
Querétaro	4
San Luis Potosí	7
Tamaulipas	8
Zacatecas	4
Total	59

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN: SALA REGIONAL XALAPA

ESTADO	NÚMERO DE DISTRITOS
Campeche	2
Chiapas	12
Oaxaca	11
Quintana Roo	3
Tabasco	6
Veracruz	21
Yucatán	5
Total	60

CUARTA CIRCUNSCRIPCIÓN: SALA REGIONAL DISTRITO FEDERAL

ESTADO	NÚMERO DE DISTRITOS
Distrito Federal	27
Guerrero	9
Morelos	5
Puebla	16
Tlaxcala	3
Total	60

QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN: SALA REGIONAL TOLUCA

ESTADO	NÚMERO DE DISTRITOS
Colima	2
Hidalgo	7
Estado de México	40
Michoacán	12
Total	61

Debe señalarse que para la determinación de las circunscripciones plurinominales electorales, se atienden criterios como el equilibrio demográfico, la distribución equitativa de distritos electorales federales uninominales, la unidad geográfica y las entidades federativas completas. Por esa razón, corresponden a la quinta circunscripción 61 distritos electorales, mientras a la segunda sólo 59.

Estimando su carácter permanente y la ampliación de competencia, es evidente que las Salas Regionales fueron fortalecidas a raíz de la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008. Consecuencia de lo anterior, el número de asuntos recibidos y resueltos por las Salas Regionales se disparó a partir del año 2009. Tanto los juicios de derechos político-electorales del ciudadano, como los juicios de revisión constitucional, se han incrementado de manera significativa.

QUESTIONARIO

1. ¿Es correcto que un tribunal especializado se encargue de los conflictos político-electorales y mantener al margen a la Suprema Corte de Justicia de la Nación?
2. ¿La facultad de atracción conferida a la Sala Superior debilita a las Salas Regionales del Tribunal Electoral de la Federación?
3. ¿Qué ventajas ofrece la permanencia y ampliación de competencia otorgada a las Salas Regionales del TEPJF?
4. ¿Qué porcentaje de las sentencias pronunciadas por las Salas Regionales son revocadas por la Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración?
5. ¿Cuál es la responsabilidad que atañe a las Salas Regionales en la asignación de diputados y senadores por el principio de representación proporcional?

10.3. UN TRIBUNAL DE CONSTITUCIONALIDAD Y LA INAPLICABILIDAD DE LEYES ELECTORALES CONTRARIAS A LA CONSTITUCIÓN

Cerrando el círculo de regularidad constitucional en materia electoral, se ha conferido a las salas del Tribunal Electoral de la Federación la facultad de resolver la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución. Por supuesto, las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta atribución, se limitarán al caso concreto. Dado que no se permiten efectos generales al declarar inaplicable una norma electoral, las salas del TEPJF podrán declarar la inaplicación tantas veces como sea necesario. La facultad puede ejercerse con respecto a cualquier acto de aplicación, pues no existe disposición alguna que establezca la procedencia sólo con motivo del primer acto de aplicación. (Sala Superior, tesis XXXIII/2009)

Modificado en noviembre de 2007, conforme al artículo 99 constitucional, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución; en tales supuestos, la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dado que el recurso de amparo no resulta procedente en la materia electoral, en este ámbito, la naturaleza extraordinaria de la acción de inconstitucionalidad y la ineffectividad que sobre este tópico distinguía, en aquel entonces, al juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano, la inaplicación de normas electorales contrarias a la Constitución se revela hoy como tema fundamental.

A efecto de que los particulares tengan la posibilidad de cuestionar leyes que puedan violar derechos humanos, se decidió conceder a las salas del Tribunal Electoral la facultad de declarar la inaplicación de preceptos legales que se estimen contrarios a la Constitución federal. En el juicio para la protección de los derechos político-electorales, el ciudadano puede solicitar la no aplicación de leyes sobre materia electoral por estimarlas contrarias a la Constitución.

Ratificada la potestad de control constitucional que corresponde a las salas del Tribunal Electoral, el legislador validó lo que se había sostenido en criterios jurisprudenciales, la facultad de resolver la no aplicación de leyes electorales cuando sean contrarias a la Constitución. A modo de antecedente, diversas fueron las resoluciones del Tribunal Electoral de la Federación en las que decidió inaplicar disposiciones legales: inconstitucionalidad del escrito de protesta como requisito de procedibilidad; regidurías por representación proporcional, su asignación no debe estar sujeta a que el partido político registre planillas en cuando menos diez municipios (Legislación de Coahuila); financiamiento público local, los partidos políticos de nueva creación tienen derecho a recibirlo (Legislación de Colima).

Importante atribución, la inaplicación de leyes reclama un ejercicio prudente que permita garantizar la supremacía constitucional y el derecho a la tutela jurisdiccional

efectiva. Cabe destacar que la inaplicación de una norma electoral no la expulsa del sistema jurídico nacional, lo que sí acontece a través de la acción de inconstitucionalidad, competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acorde con la facultad conferida, la Sala Superior ha resuelto de manera reciente la inaplicación de leyes electorales en algunos casos. A manera de ejemplo, salvaguardando derechos de aquellos ciudadanos que fueron designados para ocupar un cargo como consejero electoral y que con motivo de una reforma posterior a su designación, podrían ser removidos del cargo aludido, resolvió la inaplicación o desaplicación de la norma electoral en los juicios de revisión constitucional identificados con la clave SUP-JRC-105/2008. En el mismo pronunciamiento, se salvaguarda el sistema electoral en su conjunto frente a las decisiones de carácter político que de forma eventual pudieran atentar contra las instituciones electorales.

Con fecha 23 de diciembre de 2005, el Pleno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal designó, por un periodo de siete años, a los ciudadanos que ocuparían los cargos de Consejero Presidente, consejeros electorales y consejeros suplentes del Consejo General del Instituto Electoral del Distrito Federal. Provocando críticas y cuestionamientos, el 13 de mayo de 2008, la Comisión de Gobierno de la citada Asamblea Legislativa emitió un acuerdo donde se aprobó el procedimiento y se expidió la convocatoria para la renovación escalonada de los consejeros electorales. Inconformes con la determinación, impugnando el acuerdo, los partidos de la Revolución Democrática y Convergencia presentaron ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 20 de mayo de 2008, sendas demandas de juicio de revisión constitucional. (Cruz Parceró, 2009: 13-14)

Alegando la inaplicación del Segundo Transitorio del Decreto de Reformas de diversas disposiciones del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, vigente a partir de su publicación el 28 de abril de 2008, los promoventes consideraban que era contrario a los artículos 14, 16, 116, fracción IV, inciso b, y 122, Base Primera, fracción IV, inciso f, de la Constitución General. Afirmaban que tal dispositivo transitorio violaba el principio de irretroactividad de las normas y vulneraba además los principios de certeza y legalidad, al tener efectos indeterminados en cuanto a los consejeros suplentes.

Precedente importante, en la resolución se consideró sustancialmente fundado el motivo de inconformidad, concluyendo que existían las condiciones para afirmar que el precepto transitorio es en sí mismo retroactivo, determinando su inaplicación al caso concreto, ordenando revocar el acuerdo impugnado por carecer de fundamentación legal. Para llegar a esa conclusión, se acudió a cierta orientación teórica-doctrinal relativa a la irretroactividad de las normas, los derechos adquiridos y la distinción entre situaciones jurídicas abstractas y concretas, a fin de analizar si el contenido del precepto transitorio modificaba situaciones del pasado, produciendo efectos perjudiciales concretos sobre

un sujeto de derecho determinado, es decir, sobre los consejeros electorales del Instituto Electoral del Distrito Federal.

Considerando las disposiciones legales a partir de las cuales fueron designados los consejeros electorales antes de la reforma al Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, en contraposición con las nuevas disposiciones, la Sala Superior concluyó que el transitorio de mérito, en la parte normativa referente a la determinación del procedimiento y número de consejeros electorales que serían objeto de renovación escalonada, implicaba una infracción a la garantía de irretroactividad de la ley, modificando situaciones jurídicas concretas en menoscabo de los hechos, derechos y obligaciones surgidos en la normatividad anterior. Desde la perspectiva de la Sala Superior, los consejeros electorales contaban con un derecho adquirido que se vería afectado con la disposición transitoria, pues se trataría de una sustitución anticipada, previa a la conclusión del plazo para el que fueron designados.

Resolver la inaplicación de una ley electoral por contravenir a una norma constitucional, amerita exponer razonamientos sólidos y contundentes que no dejen lugar a dudas. Aun cuando el Tribunal Electoral formule tales razonamientos, lo cierto es que sus resoluciones pueden ser analizadas y criticadas por los interesados. Así, con respecto a la resolución pronunciada en los juicios de revisión constitucional identificados con la clave SUP-JRC-105/2008, el tratamiento dado al problema de la irretroactividad parece para algunos estudiosos inadecuado, mientras que otro sector lo estima correcto en lo jurídico.

Otorgada también a las Salas Regionales la facultad de resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, exige un trabajo minucioso y sobresaliente. Al pronunciar una resolución que declare la inaplicación de una ley electoral, las Salas Regionales deben emplear de manera correcta las doctrinas y argumentos que sostengan el fallo. Especial cuidado habrán de tener cuando de la resolución pueda desprenderse la inaplicación tácita. Es de señalarse que las sentencias pronunciadas, en las cuales se resuelva declarar inaplicable una ley electoral, son susceptibles de impugnarse mediante el recurso de reconsideración.

Incorporado al sistema de medios de impugnación en 1993, el recurso de reconsideración es el único recurso que procede contra las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Electoral de la Federación, el cual propicia que la Sala Superior realice un nuevo examen de la *litis*, como si se tratara de un tribunal de alzada. De naturaleza especial o extraordinaria, el recurso de reconsideración no da lugar a un nuevo litigio, tan sólo establece un grado o instancia más en el mismo juicio o proceso. Procedente contra dos tipos de actos de diversa naturaleza jurídica, en un primer plano, artículo 61 de la LGSMIME, el recurso de reconsideración procederá para impugnar las sentencias de fondo dictadas por las Salas Regionales:

- a) En los juicios de inconformidad promovidos contra los resultados de las elecciones de diputados y senadores, así como de las asignaciones por el principio de representación proporcional que de dichas elecciones realice el Consejo General del IFE, siempre y cuando se cumplan los presupuestos y requisitos legales establecidos.
- b) En los demás medios de impugnación competencia de las Salas Regionales, cuando hayan determinado la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.

Disposición adicionada con la reforma legal de 2008, el artículo 62, párrafo 1, inciso a, fracción IV, de la LGSMIME, establece como presupuesto para la procedencia del recurso de reconsideración que la sentencia de la Sala Regional haya resuelto la no aplicación de alguna ley en materia electoral por estimarla contraria a la Constitución federal.

Convertido en la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, el TEPJF expande su competencia como intérprete de la constitucionalidad en la aplicación de leyes electorales, y resulta difícil negar la transformación en sus competencias constitucionales; sin embargo, debe insistirse en que sólo la Suprema Corte de Justicia puede pronunciarse sobre la constitucionalidad de la ley. En efecto, las acciones de inconstitucionalidad son competencia exclusiva del máximo tribunal, al Tribunal Electoral le compete de manera limitada declarar la inaplicación de una ley por contravenir el texto constitucional.

CASO PRÁCTICO

Mediante reforma aprobada por la H. Legislatura del Estado de México, se establece en el Código Electoral local que aquel ciudadano que haya participado en el proceso de selección interna de un partido político buscando la postulación a un cargo de elección popular, no podrá intentar la postulación por otro partido político para la misma elección. Invocando la disposición, el PAN solicita al Instituto Electoral del Estado de México que revoque el registro de la candidatura para presidente municipal de Tlalnepantla concedido al C. Jacinto García Samperio, postulado por el Partido del Trabajo, ya que dicho ciudadano participó de manera inicial en el proceso de selección realizado por Acción Nacional. Acorde con lo solicitado, la autoridad electoral decide revocar el registro de la candidatura.

1. ¿Puede el ciudadano solicitar la inaplicación del precepto legal alegando que contraviene a la Constitución General de la República?

2. ¿A quién corresponde conocer y resolver la solicitud hecha en la impugnación?
3. ¿Existen elementos para declarar inaplicable la disposición legal combatida?
4. ¿Está obligado el Instituto Electoral del Estado de México para acatar la decisión que adopte la instancia jurisdiccional?

10.4. INTERPRETACIÓN Y ARGUMENTACIÓN DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

Además de los criterios específicos de interpretación indicados en materia electoral, como lo son el gramatical, sistemático y funcional, existen otros métodos que incorporan nuevas apreciaciones del derecho. La idea de sujeción a la ley ha variado, ahora es de sujeción no a la letra de la ley sino a la ley válida, es decir, conforme a la Constitución. De ahí que la interpretación de la ley, en especial la realizada por los tribunales constitucionales, constituye una reinterpretación a la luz de la Constitución. En caso de una contradicción entre la norma inferior y la norma constitucional, el juzgador deberá inaplicar la primera cuando tenga facultades para ello. (Orozco, 2005: XLII)

Si el objeto de la interpretación es determinar de modo racional una conducta jurídica, debe tenerse presente que puede acudir a distintos métodos interpretativos. Los criterios a los que hace mención el artículo 2 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no son los únicos que pueden utilizarse para interpretar disposiciones electorales, menos aún cuando se trata de derechos fundamentales. En efecto, la redacción de los ordenamientos electorales no restringe el empleo de criterios interpretativos.

Caracterizados por un marcado formalismo, los tribunales electorales se habían mostrado partidarios de resoluciones legalistas. En la actualidad se hace más evidente la aplicación de criterios de interpretación abiertos, flexibles y evolutivos. Como criterio contemporáneo de interpretación, se alude a la denominada interpretación liberal, aquella que maximiza el ejercicio de los derechos fundamentales, apoyándose en dos pautas interpretativas: *a*) interpretación restrictiva de las disposiciones que confieren facultades a los órganos del Estado; y *b*) interpretación extensiva de las que confieren derechos a los ciudadanos.

Interpretar la Constitución, las leyes electorales y, hoy más que nunca, los tratados internacionales sobre derechos fundamentales, amerita recurrir a métodos de interpretación no tradicionales. Se trata de acudir a una interpretación que permita la posibilidad de moldear el derecho para que éste cumpla con su función de mediación social, asegurar que agote su cometido de garantizar el ejercicio del derecho tutelado.

Favoreciendo la legitimidad del órgano, la interpretación garantista hace más accesible para los ciudadanos entender una resolución que permita ejercer sus derechos, en relación con aquella que les impide el ejercicio de una libertad. Tratándose de disposiciones que salvaguardan derechos subjetivos, su interpretación debe considerar la ponderación de argumentos como la forma más completa de abarcar todos los aspectos del fenómeno jurídico. En el tema, es incorrecto interpretar la disposición legal aplicable mediante el planteamiento de un silogismo, pues existiría la posibilidad de minimizar los derechos consagrados. (Nieto, 2005: 300)

Conviene destacar que las normas argumentativas, las cuales representan una superación de los métodos tradicionales, como ámbito del derecho, son las que producen su evolución por medio de la interpretación de los órganos electorales. De tal modo, a medida que se trata de derechos que ninguna mayoría puede vulnerar, la interpretación de los derechos político-electorales debe garantizar su ejercicio, aun cuando para ello sea necesario construir un nuevo paradigma en la resolución de casos. El respeto irrestricto a los derechos fundamentales y, en consecuencia, a los derechos políticos, obliga a los órganos jurisdiccionales a superar una actuación reduccionista, justo aquella que propicia subestimar el ejercicio de dichas prerrogativas. (Cárdenas, 2005: 22)

De manera cierta, el garantismo promueve un nuevo modelo de juez y de jurista, y reclama de ambos el desempeño de una función crítica y valorativa en relación con la norma. La propia concepción garantista del derecho así lo exige: el juez, para ser una garantía de los derechos contra la arbitrariedad, no debe, a su vez, actuar en forma arbitraria. Al valorar las facultades potestativas que le corresponden, el garantismo estima que el juez no debe hacer una interpretación restrictiva de la norma que consagra derechos fundamentales. El propio garantismo termina por atribuir al juez un gran poder dispositivo, transmutando así el principio de legalidad. (Gascón, 2005: 28)

Comprometido a ser intolerante con la posible vulneración de los derechos político-electorales, el juez debe evitar la eficacia precaria de los instrumentos jurídicos que los tutelen. Por un lado, invocará la norma jurídica que los potencialice; por otro, la interpretará con amplitud para resguardar el ejercicio del derecho consagrado.

Sin discusión alguna, la evolución jurídica puede plantearse a través de resoluciones judiciales y no sólo mediante reformas legislativas. Destacando la facultad interpretativa de los tribunales electorales, de manera particular la labor del Tribunal Electoral de la Federación, la transformación del derecho electoral se debe en gran parte a sus pronunciamientos. En los sistemas jurídicos más dinámicos, los criterios emanados de los órganos jurisdiccionales son incorporados de modo eventual a la norma general. La solución de controversias permite detectar los problemas no regulados en la ley, o regulados de modo insuficiente. En nuestro país, de manera afortunada, los legisladores

han retomado criterios surgidos del Tribunal Electoral. En la actualidad se cuenta con diversas normas que contienen criterios adoptados por la instancia jurisdiccional.

Caracterizadas por el formalismo imperante, donde las resoluciones mostraban un sello en especial legalista, las sentencias de los tribunales electorales denotaban ciertas limitaciones interpretativas, de algún modo también argumentativas. Proceso evolutivo natural, las instancias jurisdiccionales han incorporado nuevos criterios de interpretación para resolver con un espíritu más garantista, basta comparar las sentencias pronunciadas en los últimos años. La interpretación y aplicación que de la normativa realiza el Tribunal Electoral de la Federación, ha logrado un nivel de vinculación significativo.

Superada esa etapa inicial identificada por el formalismo, los criterios emanados de las resoluciones electorales han servido de fuente para trazar algunas modificaciones tanto constitucionales como legales. La reforma electoral de 2007 atendió algunos de los problemas suscitados durante procesos electorales anteriores, al tiempo de referirse a nuevos desafíos de elecciones futuras; en esa labor se incorporaron diversos criterios de origen jurisdiccional, entre otros, la equidad en el acceso a los medios de comunicación, la fiscalización de recursos a partidos políticos y la tutela de derechos político-electorales. (Alanís, 2008: 5)

A pocos meses de aprobarse las reformas electorales, el Tribunal Electoral de la Federación ha debido precisar conceptos y establecer criterios con respecto a nuevos preceptos. Para muestra han sido motivo de precisión por parte de la instancia jurisdiccional las amplias facultades conferidas al Instituto Federal Electoral, como autoridad única en la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión, destinado a los fines propios del Instituto y de otras autoridades electorales, así como el ejercicio de las prerrogativas que se otorgan a los partidos políticos en esta materia. A través de distintas resoluciones, el tribunal se ha pronunciado sobre la decisión administrativa de censurar el contenido de mensajes políticos y la aplicación de sanciones a los concesionarios de radio y televisión.

Concebidos como la creación de una norma particular, a partir de la aplicación de la ley abstracta, los fallos jurisdiccionales cumplen una función integradora de la norma, ya sea como sistema corrector del orden legal, por ejemplo, si se determina la inconstitucionalidad de la ley, expulsándola del sistema o dejándola de aplicar, o bien, por llenar lagunas normativas. Al considerar que el TEPJF, a través de sus salas Superior y Regionales, cuenta con atribuciones para decidir, como última instancia, las controversias que se susciten con respecto a los comicios federales o de los estados a efecto de garantizar que se ajusten a los principios de legalidad y constitucionalidad, en su carácter de órgano terminal con jurisdicción constitucional, sus determinaciones gozan de vinculación significativa. Puesto que los asuntos de los cuales conoce han pasado de manera habitual por las instancias impugnativas ordinarias, su resolución sujeta a las

autoridades involucradas en el caso, debiendo acatarla en forma invariable. Al ser así, los fallos del tribunal obligan tanto a las instancias federales como a las locales.

Bajo el contexto descrito, las sentencias del tribunal tienen gran trascendencia; por medio de ellas puede inaplicarse una ley que contravenga a la Constitución, o declarar la ilegalidad de actos o resoluciones emitidos por otras autoridades electorales. En consecuencia, la labor del tribunal no se limita a decidir un caso concreto. Al hacer efectivo el propósito de la función jurisdiccional, sus fallos dotan de seguridad jurídica, cohesión, vigencia y aplicabilidad al derecho electoral. (Alanís, 2008: 10)

Convertida en referente al aportar nuevas visiones y criterios, la actividad jurisdiccional del Tribunal Electoral revela nuevas posturas en materia de interpretación y argumentación jurídica. Sobre el tema interpretativo, hemos destacado la adopción de criterios garantistas. Superar el fantasma del formalismo ha sido un requerimiento en materia electoral. Debe rebasarse aquella concepción del derecho que privilegia el sentido estricto de las normas jurídicas y prescinde de otros factores, incluso extra-jurídicos. Ya no puede sostenerse la idea de que todos los casos son resueltos en una interpretación gramatical del derecho, o por un simple mecanismo de subsunción de la norma. Hoy se demanda el empleo de criterios contemporáneos de interpretación. Toda vez que la legitimidad hace mucho tiempo que dejó de fundarse de manera exclusiva en la aplicación de la ley, ahora es primordial impartir justicia.

Consciente de que la legitimidad se obtiene tanto de la ley misma como de las garantías de la posición institucional adoptada, el Tribunal Electoral de la Federación ha percibido la importancia de su misión constitucional; bajo tal circunstancia, es inadmisibles limitarse a métodos interpretativos tradicionales. Conforme el sistema jurídico se torna más complejo, es evidente que los criterios clásicos de resolución vinculados a la subsunción no proporcionan elementos para satisfacer las demandas de una sociedad más exigente.

Tratándose de los derechos político-electorales del ciudadano, su interpretación habrá de ser siempre amplia. Como criterio contemporáneo de interpretación, debe aludirse a la interpretación *pro personae* en el sentido de favorecer la plena eficacia de los derechos fundamentales. Desde la óptica de la teoría garantista, posición adoptada por el Tribunal Electoral, todo el diseño de las instituciones políticas justas se funda en los derechos básicos de las personas.

Entre lo más relevante de la tarea realizada por el TEPJF destaca la recepción que ha hecho de los tratados internacionales. Marcando un precedente en la actividad jurisdiccional, la Sala Superior realizó una interesante interpretación acerca de los tratados sobre derechos fundamentales y su aplicación a casos concretos. Con la incorporación de una estructura argumentativa ingeniosa, ha reconocido que la consagración de derechos fundamentales puede ser más completa en las convenciones internacionales. Por el carácter

expansivo de esos derechos, lo dispuesto en la norma internacional puede resultar complementario de lo previsto en disposiciones nacionales, y aplicarse en favor de las personas la norma de mayor beneficio. Precisamente por ello, al dirimir controversias sobre derechos político-electorales del ciudadano, cuando así proceda, la autoridad jurisdiccional habrá de invocar la aplicación de los tratados, aun sin solicitud expresa del particular.

Postura asumida en la justicia constitucional, retomando la relación entre derecho interno y derecho internacional, puede señalarse que la Constitución General permite que los derechos consagrados en el sistema jurídico nacional se expendan mediante una protección más amplia de las normas internacionales, pues los derechos fundamentales sólo están protegidos contra cualquier restricción o suspensión; *contrario sensu*, es válida su ampliación si se considera que la Constitución establece en exclusiva un catálogo mínimo de derechos fundamentales, los cuales sirven de limitante a la autoridad para garantizar el desarrollo pleno del individuo en el contexto social, cuya dinámica conduce al reconocimiento de nuevos derechos fundamentales, razón por la cual cualquier maximización de tales derechos, contribuye a cumplir de mejor manera ese fin social. La dinámica internacional en el reconocimiento de los derechos fundamentales, ha superado la que corresponde al derecho interno. De ahí la trascendencia de la recepción hecha por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación.

Mediante argumentos de clara orientación garantista, se ha sostenido la obligación de recurrir a los tratados internacionales. Corresponde a los órganos jurisdiccionales armonizar las disposiciones relacionadas con los derechos fundamentales, y partir siempre del principio de potencializar los derechos reconocidos en el orden jurídico interno. Ahora bien, los derechos fundamentales de carácter político-electoral no son derechos absolutos o ilimitados, pueden ser objeto de ciertas restricciones siempre que las previstas en la legislación no sean irracionales, injustificadas, desproporcionadas o privativas de la esencia de cualquier derecho, fin, principio o valor constitucional.

Toda condición que se imponga al ejercicio de los derechos político-electorales, deberá basarse en calidades inherentes a la persona, así como en criterios objetivos y razonables; por lo tanto, dicho ejercicio no puede suspenderse ni negarse, salvo por los motivos previstos en la legislación. De franca tendencia garantista, se manifiesta que los requisitos o condiciones por los cuales se limiten los derechos políticos del ciudadano deben establecerse en favor del interés general o del bien común, tal como se prevé en distintos instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Justo es reconocer que en materia interpretativa y argumentativa, los tribunales electorales han aportado nuevos criterios y una novedosa estructura del razonamiento judicial. Se han utilizado otros métodos de interpretación que superaron la comodidad de acudir a los criterios tradicionales. También se ha mejorado la calidad de los argumentos abandonando la estructura típica de la subsunción.

CASO PRÁCTICO

Según lo previene el artículo 38, fracción II, de la Constitución General, 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. Interpretación que confrontó durante cierto tiempo los puntos de vista del Tribunal Electoral de la Federación y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la instancia electoral se manifestó a favor de una aplicación garantista del precepto.

1. ¿En todos los casos, dictado el auto de formal prisión, deben suspenderse los derechos político-electorales del ciudadano?
2. ¿Qué criterios divergentes adoptó el Pleno de la Suprema Corte sobre el particular?
3. ¿Acorde con los tratados internacionales, cuál es la postura más correcta?
4. ¿Cómo se resolvió la contradicción de criterios?

10.5. DESAFÍOS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DE LA FEDERACIÓN EN LA COYUNTURA POLÍTICA ACTUAL

Durante mucho tiempo los órganos jurisdiccionales desempeñaron un papel poco relevante para el funcionamiento democrático. En nuestra experiencia como país independiente, no se registra como constante un verdadero desempeño del Poder Judicial a contrapunto del Ejecutivo. No obstante, es de especial importancia considerar la relevancia alcanzada por los órganos jurisdiccionales en la preferencia de los ciudadanos y, en general, de los actores políticos frente al reto de dirimir de la mejor manera las controversias y conflictos suscitados por causas relacionadas con procesos electorales.

En los últimos años, un creciente número de asuntos relacionados con los comicios en el país se remiten a instancias jurisdiccionales, tanto a nivel federal como en las entidades federativas. Este fenómeno, considerado como la "judicialización de las elecciones", da cuenta de cómo los partidos, coaliciones, candidatos y ciudadanos, han optado por la vía jurisdiccional para la resolución de sus conflictos políticos y electorales.

Conforme el país registraba avances democráticos, los tribunales electorales adquirieron un papel cada vez más significativo en las elecciones federales y locales; ello de ninguna manera significa que la jurisdicción sustituya el rol de los ciudadanos, quienes con su voto deciden la elección. Lejos de suplantar una función que sólo corresponde a

los ciudadanos, las sentencias y resoluciones de las cortes electorales garantizan que se respete el sufragio. (Alanís, 2008: 23)

Dadas las nuevas atribuciones conferidas al IFE y las modificaciones incorporadas con la reforma de 2007, el TEPJF debe ahora pronunciarse, discutir, argumentar, resolver y fijar criterios sobre temas novedosos. Puesto que la legislación no contempla todas las hipótesis susceptibles de generar conflicto, los órganos jurisdiccionales realizan una función integradora de la norma a través de la adopción de criterios inéditos. Característica de la materia electoral, su dinamismo ofrece una magnífica oportunidad de verificar cómo la realidad social obliga a revisar aquellos asuntos no previstos en la norma vigente, antes de que el legislativo esté en condiciones de regular nuevos supuestos. También se contempla la necesidad de pronunciarse sobre temas regulados de modo incipiente, incluso sobre aquellos regulados en forma reciente.

Calificación de la elección presidencial

Para el TEPJF, las elecciones federales representan desafíos interesantes; por ejemplo, con respecto a la calificación de la elección presidencial, se hace presente de nuevo el viejo juego entre principios y reglas resuelto en apariencia con la reforma de 2007 a favor de lo regulatorio. Conforme al texto de la reforma constitucional, en la posibilidad de anular una elección se prevé en específico el principio de legalidad. El artículo 99, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución Política, prescribe que las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que en forma expresa se establezcan en las leyes. La disposición constitucional se refrenda en el artículo 186 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que señala la misma limitación e indica que las Salas del Tribunal Electoral sólo podrán declarar la nulidad de una elección por las causales que de manera expresa se establezcan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Analizando la reforma, en el sentido de si el principio de legalidad elimina la posibilidad de anular una elección por la causal abstracta, Manuel González Oropeza estima que no. Bajo su óptica, el razonamiento que la sostiene sigue siendo válido. Pretender que la reforma constitucional reduce la nulidad de una elección sólo a cuestiones de legalidad, es ignorar las facultades y atribuciones de los juzgadores, quienes deben proteger la plena vigencia de las normas constitucionales. (González, 2009: 187)

Nacida mediante una interpretación jurisdiccional en el año 2000, Caso Tabasco, la causal abstracta se apoya en el razonamiento de que si alguno de los principios fundamentales en una elección es vulnerado de manera importante, de tal forma que impida la posibilidad de tenerlo por satisfecho a cabalidad, y como consecuencia de ello se pone en duda fundada la credibilidad o legitimidad de los comicios y de quienes resulten

electos, es inconcuso que dichos comicios no son aptos para surtir efectos legales; por tanto, resulta que la afectación grave y generalizada de cualquiera de los principios fundamentales, provocaría que la elección carezca de pleno sustento constitucional; en consecuencia, procedería declarar la anulación de tales comicios por no haberse ajustado a los lineamientos constitucionales a los que toda elección debe sujetarse. (Sala Superior, tesis S3ELJ 23/2004)

Aplicada en distintas ocasiones, la causal abstracta se invoca cuando en la ley aplicable no existen supuestos específicos de nulidad de elección. En el desempeño cotidiano de la función jurisdiccional se había llegado a la determinación de que en un sistema electoral democrático, además de las causales específicas y genéricas de nulidad de elección, existe una causal que puede calificarse de abstracta, misma que se refiere al desarrollo de todo el proceso electoral en sus distintas etapas. Cuando a lo largo de dicho proceso se advierten hechos, actos y procedimientos irregulares que infringen de manera grave y generalizada los principios constitucionales, de modo que se genere un sentimiento de desconfianza en el electorado, a tal grado que se pone en duda la legalidad y legitimación de la elección, si la previsión legal brilla por su ausencia, podría declararse la nulidad basada en la causal abstracta.

Siendo válido el razonamiento que subyace en el precedente aludido, la reforma electoral de 2007 no elimina la posibilidad de anular una elección por violación a los principios constitucionales rectores de la materia. Si bien ya no se le podrá denominar causal abstracta de nulidad de elección, los jueces de constitucionalidad electoral no pueden evadir su obligación de aplicar principios constitucionales como parámetros para calificar a las elecciones de democráticas y, en su caso, anular aquellas que violen esos principios constitucionales.

Resultado de un ejercicio de interpretación constitucional, no legal, la anulación de una elección no debe ceñirse sólo al principio de legalidad. Si bien es piedra angular de todo Estado de derecho, la legalidad limitaría la anulación de una elección respecto de las causas que en forma expresa haya dispuesto el legislador. En el supuesto de la elección presidencial, el artículo 77 Bis de la LGSMIME dispone como únicas causales de nulidad cualquiera de las siguientes:

- a) Cuando alguna o algunas de las causales de nulidad de la votación recibida en casilla se acrediten en por lo menos 25% de las casillas instaladas en el territorio nacional y, en su caso, no se hayan corregido durante el recuento de votos.
- b) Cuando en el territorio nacional no se instale 25% o más de las casillas y, de manera consecuente, la votación no hubiere sido recibida.
- c) Cuando el candidato ganador de la elección resulte inelegible.

A diferencia de lo previsto para la elección de diputados y senadores, el artículo 78 de la LGSMIME dispone el supuesto de declarar la nulidad de una elección cuando se hayan cometido en forma generalizada violaciones sustanciales en la jornada electoral, siempre que se encuentren acreditadas a plenitud y se demuestre su determinancia para el resultado de la elección; en el caso de la elección presidencial, el legislador no contempla de manera expresa supuesto alguno de nulidad distinto a los indicados en el artículo 77 Bis del ordenamiento en consulta. En otras palabras, no se alude a la nulidad de la elección presidencial por violaciones sustanciales.

Frente a tal panorama, la omisión del legislador no impide que una elección presidencial pueda declararse nula por la violación a los principios constitucionales rectores de la materia. Con base en el antecedente de la elección presidencial de 2006, el Tribunal Electoral de la Federación no puede permitirse exhibir un comportamiento errático al calificar como válida una elección en la cual se acrediten violaciones sustanciales que resultan determinantes. La existencia de tropiezos y contradicciones durante el procedimiento de la calificación de la elección presidencial en 2006, contribuyó a dejar a la sociedad en medio de una nube de opacidad. Toda calificación de la elección presidencial debe convertirse en un auténtico proceso jurisdiccional y dejar de ser un mero dictamen administrativo. Si se violan principios constitucionales, es posible declarar nula la elección a pesar del silencio mostrado por el legislador.

CASO PRÁCTICO

Desde la preparación de la elección, se cometen en forma generalizada violaciones sustanciales acreditadas a plenitud que fueron determinantes para el resultado de la elección. Dichas irregularidades consistieron en la utilización de recursos provenientes de actividades ilícitas, rebase en los topes de campaña, empleo de programas sociales con fines proselitistas y la participación evidente de servidores públicos en actos de campaña. Se trata de una elección presidencial, en la cual resulta ganador el candidato y partido a quien se imputan las violaciones sustanciales, vulnerando con ello los principios fundamentales que dan sustento y soporte a cualquier elección democrática.

1. ¿Cabría declarar la nulidad de la elección presidencial si el supuesto no está previsto de modo específico en la ley?
2. ¿Bajo qué causal podría apoyarse la resolución?
3. ¿Cuáles son los argumentos que podrían soportar el fallo?

4. ¿Se contempla en la normativa electoral la realización de una elección presidencial extraordinaria?
5. ¿Si al calificar la elección presidencial se advierte la comisión de graves irregularidades por terceros, es viable a través del procedimiento respectivo imponer sanciones a los presuntos infractores?

Propaganda electoral, libertad de expresión y derecho de réplica

Eje temático de la reforma constitucional y legal de 2007-2008, es la regulación del acceso a los medios de comunicación con fines políticos. Además del objetivo explícito de garantizar condiciones equitativas para la contienda electoral, cuyo punto de referencia es la exclusividad de los partidos políticos para difundir propaganda electoral en radio y televisión, la reforma también contempla límites al contenido de dicha propaganda y de los mensajes institucionales a cargo de los órganos de gobierno, dependencias, entidades y servidores públicos.

Propiciado un arduo debate académico, las medidas sobre los límites al contenido de la propaganda electoral son cuestionadas en el sentido de que pueden imponer restricciones indebidas a la libertad de expresión. En todo caso, se afirma que la interpretación jurisdiccional debe contribuir a dar certeza jurídica y salvaguardar los objetivos de la reforma. Al TEPJF le corresponde la tarea de arribar a nuevos criterios que garanticen de mejor manera el cumplimiento de los fines perseguidos. ¿Hasta dónde la libertad de expresión puede entrar en colisión con el derecho a la intimidad y al honor? ¿Deberían permitirse expresiones que hagan imputaciones a la vida privada de un candidato? ¿Cómo puede o debe convivir la libertad de expresión con otros derechos fundamentales?

Antes de sacar conclusiones generales, es razonable realizar algunos planteamientos. En la mayor parte de los países democráticos se acepta que en una contienda política debe prevalecer un amplio marco de libertad de expresión. Sin embargo, en la materia electoral es relevante distinguir que existen conductas expresivas que despliegan ciertos efectos dañinos hacia bienes jurídicamente protegidos; en esa virtud, se justifica imponer límites a la libertad de expresión pues no se supone su ejercicio absoluto.

Como lo ha reconocido la Sala Superior del Tribunal Electoral, la libertad de expresión tiene en la esfera política una "posición preferente", incluso sobre otros derechos fundamentales. En materia de control de la constitucionalidad, la "posición preferente" es aquella tendencia jurisdiccional que afirma que cuando el derecho a informar libremente entra en conflicto con otros derechos, aunque éstos sean fundamentales, tiende a superponerse a ellos. Dada su función institucional, cuando se produzca una colisión entre la libertad de información con el derecho a la intimidad y al honor, las

restricciones que de dicho conflicto puedan derivarse deben interpretarse de tal modo que el contenido fundamental del derecho a la información no resulte desnaturalizado, ni de manera incorrecta relativizado. (Carbonell, 2008: 30)

Cuando se ejerce el derecho a transmitir información respecto de hechos o personas de relevancia pública, esa prerrogativa adquiere preeminencia sobre el derecho a la intimidad y al honor con los que puede entrar en conflicto. En consecuencia, resulta atinado afirmar que en esa confrontación de derechos debe prevalecer el de la libertad de información, siempre que la información transmitida sea veraz y esté referida a asuntos públicos que son de interés general, ya sea por la materia a la que se refiere o por las personas que en ella intervienen, contribuyendo así a la formación de la opinión pública.

A pesar de lo anterior, el elemento de la verdad no debe servir para justificar por sí sólo el derecho de la libertad de expresión. En efecto, puede haber información que sea verdadera pero que no puede darse a conocer. En tal sentido, la posición preferente no alcanza para que las expresiones puedan violar otros derechos fundamentales o al menos prevalecer sobre ellos en todos los casos. Es obvio que la libertad de expresión no protege algo así como un "derecho al insulto".

Sugerida y solicitada en diversas ocasiones desde el ámbito académico, la incorporación del derecho de réplica en el artículo 6° constitucional resulta importante para la materia electoral. Como corresponde a los derechos fundamentales, se extiende más allá del espacio político y beneficia a cualquier persona, sean o no candidatos, es decir, no limita su titularidad a los partidos políticos. Instrumento para hacer realidad el principio de equidad en las campañas políticas, tiene especial significado en el marco de una competencia electoral.

Sin tener origen muy democrático, puede definirse al derecho de réplica como *el derecho que tiene toda persona ofendida o aludida de manera injusta por algún medio de comunicación, a través de una información inexacta o falsa, a que sea difundida en forma gratuita una declaración o rectificación por su parte, en términos equitativos y de manera análoga a la información que se rectifica*. Según Gregorio Badeni, el reconocimiento legislativo de ese derecho no respondió al propósito de proteger el buen nombre y honor de las personas, sino ofrecer a las figuras públicas un medio para contrarrestar las críticas periodísticas o los efectos de la publicidad de información desfavorable para su imagen popular. (Carbonell, 2008: 35)

Para dar lugar a la réplica, las expresiones inexactas o agraviantes deben configurar una información y no una opinión, ya que las opiniones dan lugar a otra clase de responsabilidad. Si la información es falsa, no hace falta que sea agraviante, pero si es cierta, debe serlo para dar lugar a la réplica. Debiendo ser proporcional, la réplica o rectificación habrá de circunscribirse a la información que la motiva, en cuanto a su extensión y características. Como regla general, la transmisión de informaciones

oficiales, por ejemplo los informes de autoridades, las sentencias judiciales, las auditorías de gasto público, no dan lugar a la réplica, a menos que no hayan sido fieles con respecto al contenido de la información o se haya desnaturalizado su sentido.

Si la información se emite en forma reservada o de manera pública, pero no a través de un medio de comunicación, no puede configurarse el derecho de réplica, es decir, la información debe transmitirse a través de un medio de comunicación y dirigirse al público en general. El objeto de este derecho es materializar, de forma lo más inmediata posible, la difusión de la rectificación o aclaración por el mismo medio de comunicación que emitió la información.

Trascendente en las democracias contemporáneas, la relación entre medios de comunicación y partidos políticos se torna significativa. De enorme importancia para el ejercicio de la libertad de expresión, nos guste o no, los medios se han convertido en actores políticos de gran relevancia, sobre todo debido a que nuestra comprensión de los asuntos públicos en alguna medida depende de la información que nos proporcionan. En este contexto, las normas que rigen el desarrollo de las campañas deben garantizar una competencia equitativa entre los contendientes. Al interpretar y aplicar las prohibiciones relativas al contenido de la propaganda política, las autoridades electorales deberán actuar con cautela.

Siempre es inevitable una dosis de mensajes negativos en todo sistema democrático, incluso puede resultar benéfica en la medida en que haga llegar a los votantes un cuadro más completo sobre las opciones políticas, de qué otra manera el ciudadano puede enterarse de las cuestiones positivas y no positivas de un candidato. Bajo tal premisa, no es razonable entender que dentro de las prohibiciones se incluyan todo tipo de mensajes, acaso los que van dirigidos a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos. Desde luego es alentador que la legislación intente limitar el uso de propaganda negativa; sin embargo, no todo mensaje negativo resulta perjudicial. Con respecto a las prohibiciones de la propaganda electoral, la interpretación jurisdiccional debe ser restrictiva privilegiando siempre el alcance y efecto normativo de los derechos fundamentales. Por ejemplo, ¿tiene algo de malo que un grupo de intelectuales se exprese de manera negativa en relación con los partidos políticos y el desempeño de los legisladores? ¿Acaso debe restringirse esa clase de expresión?

Como sucede en otros casos, con respecto a la libertad de expresión la Constitución no puede interpretarse de la misma manera en que se interpretan las leyes. Las normas constitucionales requieren de una hermenéutica propia, es de sentido común suponer que una disposición constitucional puede colisionar con otras normas que contienen derechos fundamentales; para resolver esa colisión, el intérprete debe proceder con el mayor rigor y con un sentido garantista. ¿Acaso la calumnia en un proceso civil puede determinar los ejercicios interpretativos de los jueces electorales?

A fin de garantizar una competencia equitativa entre los contendientes, que entre otras cuestiones haga posible un ejercicio cabal del derecho al sufragio alimentado por un debate público que sirva para ventilar las propuestas de los candidatos y los temas que interesan a la ciudadanía, el Tribunal Electoral de la Federación debe actuar con prudencia. Antes de sacar conclusiones, entre el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la intimidad y al honor, deben considerarse las peculiaridades de cada caso, el contenido concreto de imputaciones, su grado de veracidad y el derecho de la ciudadanía a estar informada. Dichos elementos deben sopesarse antes de poder determinar si se está frente a un ejercicio legítimo de la libertad de expresión o ante una conducta ubicada fuera de su esfera de protección.

En la medida en que la competencia es real y no simulada, los contendientes aspiran a todo tipo de emociones en los posibles votantes; en consecuencia, el debate político en la mayoría de los sistemas democráticos suele ser ríspido; por tal motivo, corresponde al TEPJF actuar con esmero y cuidado cuando decida controversias sobre el ejercicio de la libertad de expresión y el derecho de réplica. Si la libertad de expresión debe permitir al votante acercarse a elementos objetivos para guiar su preferencia electoral, el Tribunal debe subir el umbral de la crítica y la polémica electoral. No toda actividad expresiva da lugar a la queja que alega la violación a la intimidad y al honor. Si bien las campañas negativas en ocasiones distorsionan y distraen el debate, en muchas ocasiones permiten distinguir con mayor claridad las opciones políticas.

CUESTIONARIO

1. ¿Qué es lo que justifica el derecho de réplica?
2. ¿Cómo debemos entender la prohibición de calumniar?
3. ¿De qué manera puede denigrarse a las instituciones o a un partido político?
4. ¿Hasta dónde el debate público debe ser agudo, vibrante y profundo?
5. ¿Corresponde a la autoridad electoral decidir, por sí misma y bajo su único criterio, lo que los ciudadanos podemos ver o escuchar en materia de propaganda política?
6. ¿Es ilegal divulgar y utilizar con propósito electoral la información oficial que acredita la comisión de ilícitos por parte de aspirantes a un cargo de elección popular?
7. ¿Es válido desacreditar a un contrincante aludiendo a su pobre desempeño profesional en el ejercicio de cargos públicos?

Juzgar con perspectiva de género

Aún existe en México una notoria inequidad con respecto al ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres. Siendo una mayoría poblacional, la desigualdad en el acceso a los cargos públicos es evidente. En la LXI Legislatura federal, de siete fracciones parlamentarias en la Cámara de Diputados, ya ninguna es encabezada por mujeres. Tampoco en el Senado hay una líder al frente de los grupos parlamentarios. De 44 comisiones ordinarias en la Cámara de Diputados, sólo 8 están presididas por mujeres. Sin ser distinta la situación en el Senado, de 59 comisiones, 8 están presididas por mujeres. (Luna, 2010: 6)

Según lo dispone el artículo 218 del COFIPE, los partidos políticos promoverán y garantizarán la igualdad de oportunidades y la paridad de género en la vida política del país. Previene el artículo 219 del mismo ordenamiento que de la totalidad de solicitudes de registro, tanto de las candidaturas a diputados como de senadores, deberán integrarse al menos con 40% de candidatos propietarios de un mismo género, procurando llegar a la paridad. Las listas de representación proporcional se integrarán por segmentos de cinco candidaturas, en cada uno de los segmentos de cada lista habrá dos candidaturas de género distinto, de manera alternada. Si un partido político no cumple con lo establecido, artículo 221 del COFIPE, el Consejo General del IFE le requerirá para que en el plazo de 48 horas rectifique la solicitud de registro de candidaturas. Si agotado el plazo el partido político o coalición no realiza la sustitución de candidatos, el IFE le requerirá de nueva cuenta para que en un plazo de 24 horas haga la corrección. De no ser así, se sancionará con la negativa del registro de las candidaturas correspondientes.

Al igual que en otras materias, parece que los problemas más acuciantes no se producen por la ausencia de normas, sino por la precaria eficacia normativa. La falta de voluntad de cumplimiento por los destinatarios de la norma, el desconocimiento de los derechos reconocidos por parte de sus titulares, la ignorancia de las vías institucionales para lograr la restitución plena de esos derechos, la no imposición de sanciones a quienes infringen la norma y la escasez de medios de impugnación en los que se aduzcan violación a los derechos políticos de las mujeres, son algunos factores que inciden en el desarrollo incipiente de la jurisprudencia en la materia. A pesar de las modificaciones legislativas y la multiplicación de los estudios de género, la realidad todavía acusa una amplia marginación con respecto a los derechos político-electorales de las mujeres. (Peña Molina, 2011: 17)

Mecanismo que allana el camino de las mujeres hacia la igualdad sustantiva (paridad), la cuota de género no asegura resultados en la misma proporción. Al hablar de igualdad de oportunidades y equidad de género en materia electoral, la ley sólo está garantizando la postulación de un porcentaje de mujeres a cargos de elección popular y la alternancia en el registro de candidaturas por el principio de representación pro-

porcional; no obstante, al concluir un proceso electoral, los resultados de las elecciones no reflejan una participación equilibrada de hombres y mujeres en el Congreso de la Unión.

Dentro de un marco conceptual, el principio de igualdad se abre paso para juzgar con perspectiva de género. Resultado de la reflexión, ahora están vigentes innovadoras concepciones sobre la justicia que han permitido resignificar la noción de igualdad. De manera original se daba por sentada la equivalencia humana al margen de la diferencia en razón del género, desentendiéndose de las prácticas discriminatorias de las que han sido objeto las mujeres. Introducir la perspectiva de género en la interpretación y aplicación de la ley, implica maximizar el alcance y significado de los derechos político-electorales de las mujeres. (Peña Molina, 2011: 31)

Con una visión de equidad de género, el Tribunal Electoral de la Federación aplica criterios que introducen cambios en la manera de entender y aplicar la norma. En las demandas del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, se adopta ahora la "suplencia preferente" en la deficiencia de agravios. Si bien el artículo 23 de la LGSMIME establece que al resolver los medios de impugnación la sala competente del Tribunal deberá suplir las deficiencias u omisiones en los agravios, cuando los mismos puedan ser claramente deducidos de los hechos expuestos, no se desprende la posibilidad de crear un agravio ante la ausencia de éste, si al menos no existe un hecho o acto de autoridad identificado en forma precisa, y una causa clara y específica en el pedir que permita establecer las razones puntuales de la lesión.

Mediante un criterio similar al utilizado para resolver los juicios ciudadanos promovidos por individuos pertenecientes a comunidades indígenas, en los cuales se determinó suplir no sólo la deficiencia sino también la ausencia total de los agravios, dado el reconocimiento expreso a las condiciones de vulnerabilidad de los grupos y comunidades indígenas en México, la maximización de los derechos político-electorales de las mujeres puede darse por vía de la aceptación y actualización del neologismo jurídico *in dubio pro mulieribus*. Partiendo de la señalada condición de las mujeres mexicanas, como grupo vulnerable en materia política-electoral, debe prevalecer una interpretación garantista en forma particular respecto de aquellas normas que establecen acciones afirmativas. (Luna, 2010: 10)

Animado por el principio de maximización de los derechos constitucionalmente establecidos, en especial respecto de grupos vulnerables cuya protección resulta obligatoria, parece factible y hasta deseable establecer una interpretación que potencialice los derechos políticos de las mujeres. De presentarse una opción interpretativa en relación con una norma que establezca un derecho político-electoral a favor de las mujeres como grupo vulnerable, tales como las acciones afirmativas relativas a las cuotas de género, el juzgador electoral debe preferir darle aquel sentido que maximice el derecho.

Privilegiar la aproximación al ideal paritario exige que la postura adoptada por los jueces electorales se centre en las demandas de presencia política, es decir, demandas de igual representación de las mujeres y los hombres, una ecuánime representación que disminuya los márgenes de asimetría. Medida dirigida a cubrir el déficit histórico y social de las desigualdades por razones de género, en el terreno de los derechos político-electorales se entiende por equidad de género la proporcionalidad en la representación política de hombres y mujeres en los procesos para ocupar cargos de elección popular. Cualidad de los fallos y resoluciones que dicten las autoridades electorales, la equidad de género compromete al TEPJF a resolver bajo esa perspectiva.

Mientras la diferencia se produce sola (biología), la identidad de género y la igualdad se construyen, la primera como un proceso cultural y la segunda como ideal ético. Si la igualdad de oportunidades sólo se concibe como igualdad de acceso, no garantiza la verdadera igualdad. Una auténtica política de igualdad de oportunidades exige el empleo de la discriminación inversa mediante la aplicación de medidas de acción positiva como mecanismo de corrección o eliminación de discriminaciones. (Peña Molina, 2011: 35)

QUESTIONARIO

1. ¿Deben ser las cuotas de género medidas especiales de carácter permanente?
2. ¿Constituyen las cuotas de género una acción afirmativa que se apoya en el principio de discriminación positiva?
3. ¿Aseguran las cuotas de género la elección de mujeres a cargos de representación popular?
4. ¿Constituye el método de selección democrático la mejor vía para la postulación de candidatas?
5. ¿Cómo podría el TEPJF asegurar que las mujeres participen en igualdad de oportunidades en las candidaturas a cargos de elección?
6. ¿De qué manera puede contrarrestarse que mediante licencia para la separación del cargo una mujer electa como propietaria ceda su escaño al compañero de fórmula?

**LA FISCALÍA ESPECIALIZADA PARA LA
ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES**

OBJETIVO

Explicar algunos aspectos básicos de la procuración de justicia penal electoral y analizar los extremos de los delitos electorales de carácter federal. Justificar la necesidad de actualizar el marco normativo penal electoral y plantear la urgencia de un nuevo blindaje frente a la amenaza de la delincuencia organizada para los procesos electorales.

**II. I. CREACIÓN, FACULTADES Y ESTRUCTURA ORGÁNICA DE LA FISCALÍA
ESPECIALIZADA PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS ELECTORALES**

Hoy en día existen nuevos y distintos fenómenos que ponen en riesgo los procesos electorales. La presencia activa y ostensible del crimen organizado constituye una de las mayores amenazas para la organización de las elecciones y la participación ciudadana en los comicios. Aunado a lo anterior también se da la preocupación de que los partidos políticos y candidatos utilicen dinero de procedencia ilícita. Frente a tal panorama se requiere fortalecer a la institución promotora de la justicia penal electoral que, con autonomía y un elevado sentido de eficacia, desahogue el cúmulo de indagatorias que se inician durante los procesos electorales y de manera cotidiana fuera de él. Ante el aumento de conductas ilícitas se hace evidente la necesidad de redoblar esfuerzos para prevenir y atacar la realización de delitos electorales.

Producto de un proceso de transición democrática y una de las propuestas que se presentó a través del Pacto Nacional para la Paz, la Democracia y la Justicia, mediante acuerdo de fecha 23 de marzo de 1994, el Consejo General del IFE, con el apoyo de todos los partidos políticos, encomendó al Consejero Presidente del Instituto Federal Electoral que promoviera ante la Procuraduría General de la República (PGR) la creación de una Fiscalía Especial para la Investigación de Delitos Electorales. Se proponía que la Fiscalía gozara de "plena autonomía técnica" respecto de las unidades centrales de la Procuraduría, con exclusiva competencia para investigar y perseguir a los responsables de delitos electorales. Dicha instancia debiera contar con la infraestructura y los recursos humanos necesarios para llevar a cabo sus funciones.

A través de decreto de fecha 19 de julio de 1994 se reformó el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y se creó una fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). Se trata de una unidad administrativa encargada de prevenir, investigar y perseguir los delitos electorales federales para garantizar el ejercicio libre y transparente del voto, y contribuir al fortalecimiento de la democracia.

Institución abocada a la protección del derecho al ejercicio del voto en forma libre y secreta, mediante la función ministerial de investigación y persecución de los delitos electorales y del desarrollo de estrategias y acciones de prevención delictiva, la FEPADE es la instancia de procuración de justicia penal en materia electoral. Con plena autonomía técnica, las actuaciones de la Fiscalía son realizadas sin la intervención de alguna otra instancia del gobierno. Su carácter de órgano especializado le otorga permanencia, lo que permite acumular experiencia y dedicarse de manera exclusiva a procurar la justicia penal electoral y prevenir los delitos electorales de su competencia. (FEPADE, 2009: 17)

Como mecanismo para complementar las estructuras electorales del país en los ámbitos de administración, organización, judicialización y procuración de justicia electoral, la FEPADE cubre un espacio no contemplado por el IFE y el TEPJF. Se ocupa de procurar que se sancionen con severidad las conductas que afectan de manera grave al proceso electoral. Aunque en estricto sentido es un órgano de procuración de justicia, el entorno político y social le demanda un ejercicio adaptado a los procesos electorales. Por tal motivo, se asignaron a la Fiscalía las características siguientes: autonomía técnica, fortaleza institucional, carácter de especializada y ejercicio transparente.

A diferencia del IFE, a la FEPADE no se le puede dotar de autonomía plena, pues en términos del artículo 21 constitucional, el monopolio del ejercicio de la acción penal corresponde de manera única al Ministerio Público, el cual depende en forma orgánica del ejecutivo federal. Unidad especializada, la Fiscalía funciona de manera permanente y conoce una sola materia. Basada en los principios de profesionalismo, legalidad, honradez y eficiencia, la FEPADE interviene como parte acusadora ante los órganos jurisdiccionales, aporta pruebas y promueve las diligencias necesarias para la comprobación del delito y la responsabilidad penal, formula conclusiones acusatorias solicitando las penas que correspondan, impugna las resoluciones judiciales y, en general, promueve lo conducente para el desarrollo de los procesos penales de índole electoral.

Según lo establece el artículo 18 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, la FEPADE conocerá de los delitos electorales y en materia de Registro Nacional de Ciudadanos; tendrá las siguientes facultades:

- Ejercer las atribuciones en materia de investigación y persecución de los delitos de su competencia.

- Determinar la incompetencia, la reserva y el no ejercicio de la acción penal.
- Presentar los pedimentos de sobreseimiento y las conclusiones que procedan.
- Interponer los recursos pertinentes.
- Intervenir en los juicios de amparo o cualquier otro procedimiento relacionado con las averiguaciones o procesos respectivos.
- Ordenar la detención y, en su caso, la retención de los probables responsables en términos del artículo 16 constitucional.
- Participar en coordinación con las instancias competentes, en la elaboración y ejecución del programa de prevención del delito electoral federal.

Tarea vertebral de la FEPADE, la actividad de investigación y persecución busca sostener la acción punitiva de los ilícitos electorales y comprende robustecer las evidencias que permitan concluir con la verdad histórica, logrando que el inculcado sea condenado cuando su conducta se encuentra comprobada en forma debida. La obligación de motivar de manera correcta su acusación ante la pluralidad de instancias jurisdiccionales, compromete a la Fiscalía a desarrollar una acertada labor de investigación.

Para garantizar que las averiguaciones previas no sean determinadas sin haber agotado los medios conducentes y llegar a la verdad histórica de los hechos, la FEPADE debe fortalecer las funciones investigadoras de los agentes del Ministerio Público a fin de lograr una eficaz procuración de justicia penal electoral. Dado que la mayoría de consignaciones se efectúa sin detenido, por no tratarse de casos de urgencia ni de la comisión de delitos en flagrancia, la labor investigadora requiere de mayor recolección y análisis de medios probatorios. Una adecuada investigación ministerial propicia la posibilidad de determinar si se cometió o no un delito electoral. El establecimiento de criterios contundentes para la correcta integración del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad, da como resultado un mejor cumplimiento de los objetivos institucionales. (FEPADE, 2009: 32)

En uso de su autonomía técnica, la Fiscalía tiene la facultad de autorizar en definitiva el no ejercicio de la acción penal, la reserva o la incompetencia; en este sentido, merece realizar un estudio exhaustivo de la averiguación previa para verificar que el planteamiento desarrollado por la representación social se encuentre apegado a derecho. En contra del no ejercicio de la acción penal, el denunciante puede hacer valer su recurso de inconformidad. Dicho medio de impugnación se resuelve en la misma Fiscalía al verificar que la resolución se haya emitido con estricto apego a derecho.

Durante la tramitación de los procesos penales existen distintos medios impugnativos que pueden interponerse ante los tribunales jurisdiccionales. Con el propósito de asumir la defensa de los intereses de la sociedad y obtener una resolución o sentencia

favorable, la Fiscalía tiene la facultad de interponer los recursos pertinentes ante la autoridad judicial, tal es el caso del recurso de apelación. Si derivados de averiguaciones previas o procesos iniciados por delitos electorales se hacen valer juicios de amparo, la Fiscalía puede intervenir como autoridad responsable o de manera auxiliar respecto de los agentes del Ministerio Público adscritos a los juzgados y tribunales federales.

Además de investigar y perseguir delitos electorales, la FEPADE tiene como atribución prevenir estas conductas delictivas. Mediante políticas públicas que tienen como fin inhibir las conductas ilícitas en esta materia y reorientar las políticas de carácter preventivo, las estrategias de acción se basan en tres principios fundamentales: a) la cultura de la denuncia, entendida como el detonador de la actividad procuradora de justicia penal electoral; b) la cultura de la legalidad, concebida como cimiento de la civilidad democrática; c) la información, columna vertebral en la construcción de la ciudadanía. (FEPADE, 2009: 43)

Condición necesaria para la consolidación democrática, la información se revela como factor sustancial en la prevención del delito. Enterar a la ciudadanía de que existen conductas delictivas en materia electoral y de cómo proceder frente a estos ilícitos, teniendo presente el procedimiento de denuncia, es una de las labores sustantivas de la FEPADE. En este contexto, las actividades desarrolladas para prevenir los delitos electorales representan un porcentaje muy alto del total de acciones emprendidas por la Fiscalía.

En términos generales, dos objetivos concretos se ha propuesto la Fiscalía; por un lado, mayor eficiencia en la labor ministerial, y por el otro, el fortalecimiento de las acciones de prevención de los delitos electorales. Con respecto al primer objetivo, en razón de una mejor técnica jurídica tanto en la integración de investigaciones como en el seguimiento de las causas penales y emisión de conclusiones, se ha logrado aumentar el número de sentencias condenatorias. Cabe apuntar que el grueso de las sentencias versa sobre conductas delictivas relacionadas con la expedición ilícita de credenciales para votar y la alteración del Registro Federal de Electores. En cuanto a la actividad preventiva, ésta se sustenta en el Programa Nacional de Prevención del Delito Electoral (PNPDE). Apoyado en estrategias de largo y corto plazo, el Programa tiene su fundamento en las bases de colaboración y coordinación, acuerdos y convenios que la FEPADE suscribe con diferentes instancias, las cuales incluyen dependencias de la Administración Pública Federal, gobiernos estatales y organizaciones de la sociedad civil, entre otros.

Desde su creación se ha ajustado la estructura orgánica de la FEPADE en tres ocasiones: 1994, 2001 y 2008. A partir de la premisa de hacer más eficiente a la institución, se concentra todo el trabajo en tres direcciones generales: Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales; Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales; Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales.

Con estricto apego a los principios de certeza y legalidad, corresponde a la Dirección General Jurídica en Materia de Delitos Electorales autorizar las determinaciones de averiguaciones previas y consultas jurídicas en temas vinculados a la materia penal electoral. Además es responsable de mantener actualizado el marco normativo que rige la actuación de la Fiscalía para cumplir con las disposiciones legales aplicables, es decir, ordena y dirige las acciones para la elaboración de los proyectos de acuerdos, circulares, instructivos, convenios y de reformas en materia de delitos electorales. Da seguimiento y vigila el cumplimiento de los acuerdos de apoyo y colaboración celebrados por la Procuraduría y la FEPADE en el ámbito de su competencia.

Para promover lo conducente al desarrollo de los procesos penales y garantizar la oportuna intervención ministerial a fin de evitar la impunidad en la procuración de justicia, la Dirección General de Averiguaciones Previas y Control de Procesos en Materia de Delitos Electorales se encarga de llevar a cabo la integración eficaz de las indagatorias conducentes a la obtención de resoluciones fundadas y motivadas. Facultada para realizar las acciones de investigación y las diligencias necesarias que tienden a la acreditación del cuerpo del delito y la probable responsabilidad, coordina las solicitudes ministeriales ante las autoridades jurisdiccionales: órdenes de cateo, arraigo, aseguramiento o embargo precautorio de bienes. Propone las determinaciones del no ejercicio de la acción penal, de reserva o de incompetencia.

Prevenir el delito electoral a través de la difusión y capacitación es el principal objetivo de la Dirección General de Política Criminal, Coordinación y Desarrollo en Materia de Delitos Electorales. Ocupada en definir políticas públicas en materia penal electoral y dirigir el desarrollo y operación del sistema de información y estadística de la Fiscalía, también se encarga de fomentar en la sociedad la cultura de la legalidad y de la denuncia. La Dirección elabora estudios de política criminal que sirvan de insumos para la procuración de justicia y la prevención del delito electoral.

Nombrado por el Presidente de la República a propuesta del Procurador General, el Fiscal Especial para la Atención de Delitos Electorales, con rango institucional de subprocurador, tiene un reconocimiento expreso a su autonomía técnica de ejercicio. Entre sus facultades destacan: coordinar y dirigir los trabajos de la Fiscalía; 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; representar a la institución.

De las tres instituciones electorales a nivel federal, la FEPADE es la más reciente. Su creación, ligada a las reformas estructurales realizadas a principios de la década de 1990, atiende la inquietud de construir un andamiaje institucional que permita dar mayor confianza y certeza a los procesos electorales. En los años de ejercicio, las diversas activi-

dades de la Fiscalía se realizan 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. Institución con un papel relevante en el entramado electoral del país, la FEPADE ocupa cada vez más un espacio de mayor presencia pública en la agenda nacional.

II.2. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LOS DELITOS ELECTORALES

En México, como en otros países, los delitos electorales nacieron a la par de los procesos electorales del siglo XIX. Al principio fueron disposiciones de carácter administrativo las que prohibían actos que pudieran violentar la voluntad popular por medio de "cohechos o sobornos". En forma posterior se integraron a los códigos penales con características particulares que respondían a las prácticas políticas de la época y cuyo contenido precisaba de manera amplia un catálogo de conductas ilícitas. (Gómez, 2008: 553)

Hasta antes de 1990 los delitos electorales estaban tipificados en el entonces Código Federal Electoral, acorde con el criterio de mantenerlos en la misma legislación que contemplara las faltas administrativas. Las autoridades facultadas para conocer de ellos eran los agentes del Ministerio Público Federal, los cuales carecían de especialización en la materia y no tenían atribución especial que les permitiera denotar la neutralidad de su desempeño. En un acto de congruencia normativa, los delitos electorales se trasladan en ese año, de nueva cuenta, al Código Penal Federal. Con la reforma de 1990 se diseñó un catálogo de delitos electorales que tenía por objeto inhibir conductas que afectaban de manera grave los procesos electorales y eran calificadas de fraudulentas. Una de las características fue clasificar a los delitos de forma diferente, los tipos penales se agrupan desde aquel momento con respecto al sujeto que comete el acto ilícito: delitos cometidos por cualquier persona; por ministros de culto religioso; por funcionarios electorales; por funcionarios partidistas o candidatos; por servidores públicos y por candidatos electos.

A fin de garantizar la limpieza de los procesos electorales mediante una legislación penal que sancione el delito y procure la libertad del sufragio, en 1994 se incorporaron 17 nuevas conductas delictivas y sus respectivas sanciones. Sin modificaciones sustantivas, en 1996 se adicionaron algunas acciones como la inducción a la abstención y la obstaculización del desarrollo normal de los actos posteriores a la jornada electoral. A pesar de las transformaciones importantes en el contexto político y social, en las reformas electorales subsecuentes los tipos penales no han variado. Lo anterior produce un severo desfase entre la parte penal y la administrativa relacionada con la materia electoral, circunstancia que impacta en la percepción de rendimiento sobre la Fiscalía.

No logra entenderse por qué conductas que afectan en forma grave al proceso electoral, sancionadas en el COFIPE, carecen de corresponsabilidad en la vía penal.

Previstos en el Título Vigésimo Cuarto del Código Penal Federal, 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. Teniendo como función tutelar la pulcritud del proceso electoral, la libertad y sinceridad del sufragio universal, sancionar los delitos electorales protege aspectos como las garantías institucionales y constitucionales del voto, así como la certeza de los resultados y el buen desempeño de la contienda electoral. (Gómez, 2008: 562)

Contempladas más de 150 hipótesis delictivas, en sentido amplio y general el bien jurídico protegido por los delitos electorales es la adecuada función electoral como medio de expresión de la voluntad popular; en esa virtud existen delitos electorales de simple actividad y no de resultados. Toda vez que el tipo penal se agota en la acción u omisión del agente, no siempre es necesaria para su integración la producción de un resultado externo. Otros delitos son considerados de peligro y no de lesiones, pues el actuar del agente origina una propensión o riesgo para obstruir la adecuada función electoral. Los delitos electorales sólo pueden cometerse de manera dolosa. (Segundo Tribunal Colegiado de Circuito)

Varios de los delitos electorales pueden realizarse en cualquier momento; sin embargo, es durante el proceso electoral y, de manera particular, el día de la jornada comicial, cuando pueden ser más visibles y afectar de modo significativo el resultado de la elección. Por tal motivo, los funcionarios de casilla deben conocer los tipos penales y distinguir cuando una conducta puede o no ser constitutiva de un delito electoral. Si el funcionario de casilla tiene la información precisa y se presenta una ilicitud, tiene la obligación de denunciarla.

Primer precepto que describe las conductas ilícitas que aplican de forma general a todas las personas, el artículo 403 Código Penal Federal enumera actividades que ocurren de manera particular el día de la jornada electoral. Es pertinente señalar que debido a la reforma electoral de 2007-2008, la temporalidad de la prohibición para publicar encuestas y sondeos de opinión es de tres días antes a la jornada electoral, circunstancia aún no recogida en la legislación penal. En términos del artículo, constituyen delitos electorales las siguientes conductas:

- I. Vote a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley.
- II. Vote más de una vez en una misma elección.
- III. Haga proselitismo o presione objetivamente a los electores el día de la jornada electoral en el interior de las casillas o en el lugar en que se encuentren formados los votantes, con el fin de orientar el sentido de su voto.

- IV. Obstaculice o interfiera dolosamente el desarrollo normal de las votaciones, el escrutinio y cómputo, el traslado y la entrega de los paquetes y la documentación electoral, o el adecuado ejercicio de las tareas de los funcionarios electorales.
- V. Recoja en cualquier tiempo, sin causa prevista en la ley, credenciales para votar de los ciudadanos.
- VI. Solicite votos por paga, dádiva, promesa de dinero u otra recompensa durante las campañas electorales o la jornada electoral.
- VII. El día de la jornada electoral viole, de cualquier manera, el derecho del ciudadano a emitir su voto en secreto.
- VIII. Vote o pretenda votar con una credencial para votar de la que no sea titular.
- VIX. El día de la jornada electoral lleve a cabo el transporte de votantes, coartando o pretendiendo coartar su libertad para la emisión del voto.
 - X. Introduzca en o sustraiga de las urnas ilícitamente una o más boletas electorales, o se apodere, destruya o altere boletas, documentos o materiales electorales, o impida de cualquier forma su traslado o entrega a los órganos competentes.
 - XI. Obtenga o solicite declaración firmada del elector acerca de su intención o el sentido de su voto, o bien que, mediante amenaza o promesa de paga o dádiva, comprometa su voto en favor de un determinado partido político o candidato.
 - XII. Impida en forma violenta la instalación de una casilla, o asuma dolosamente cualquier conducta que tenga como finalidad impedir la instalación normal de una casilla.
 - XIII. Durante los ocho días previos a la elección y hasta la hora oficial del cierre de las casillas que se encuentren en las zonas de husos horarios más occidentales del territorio nacional, publique o difunda por cualquier medio los resultados de encuestas o sondeos de opinión que den a conocer las preferencias de los ciudadanos.

Actividades ilícitas que de alguna forma u otra van dirigidas a dañar el adecuado desarrollo de la función electoral, la transparencia de los comicios, así como el marco de libertad de los electores, entre otros bienes tutelados, las conductas descritas tienen como fuente de reproche el comportamiento doloso de aquel que sabe lo que hace y hace lo que quiere. Aquella persona que incurre en los supuestos aludidos no lo hace de manera imprudencial, derivado de una falta de cuidado. La actividad ilícita se realiza a sabiendas o con la intención de llevarla a cabo.

Quienes portan una investidura y gozan de credibilidad en cuanto a su concepción religiosa, tienen posibilidad de influir en el ánimo de los electores; por tal motivo y derivado del principio histórico de separación entre la iglesia y el Estado, los ministros

de cultos religiosos no deben, en el desarrollo de actos públicos propios de su ministerio, inducir de forma expresa al electorado para votar a favor o en contra de un candidato o partido político, o bien, inducirlo a la abstención. En caso de hacerlo, constituye un delito electoral según lo previene el artículo 404 del Código Penal Federal. Toda vez que una de las características del derecho penal es de "estricta aplicación", si el ministro de culto sólo induce de manera figurativa su conducta, no se considera un delito electoral. Estimando la figura del autor, el círculo se limita a quienes realizan la conducta durante el desarrollo propio de actos religiosos, de manera independiente al lugar en que éstos se ejecuten. Lo importante es que el autor se aproveche de esa situación para influir el voto en un sentido determinado o se proponga la abstención. (Zamora, 2003: 89)

Responsabilidad que atañe a los funcionarios electorales que forman parte de los órganos encargados de organizar las elecciones, es asegurar que la función electoral se apegue a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad. Apartarse de la estricta observancia de dichos principios puede constituir conductas ilícitas, como las señaladas en el artículo 405 del Código Penal Federal.

- I. Altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores.
- II. Se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo en perjuicio del proceso electoral.
- III. Obstruya el desarrollo normal de la votación sin mediar causa justificada.
- IV. Altere los resultados electorales, sustraiga o destruya boletas, documentos o materiales electorales.
- V. No entregue o impida la entrega oportuna de documentos o materiales electorales, sin mediar causa justificada.
- VI. En ejercicio de sus funciones, ejerza presión sobre los electores y los induzca objetivamente a votar por un candidato o partido determinado, en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- VII. Al que instale, abra o cierre dolosamente una casilla fuera de los tiempos y formas previstos por la ley de la materia, la instale en un lugar distinto al legalmente señalado, o impida su instalación.
- VIII. Sin causa prevista por la ley expulse u ordene el retiro de la casilla electoral de representantes de un partido político o coarte los derechos que la ley les concede.
- IX. Permita o tolere que un ciudadano emita su voto a sabiendas de que no cumple con los requisitos de ley o que se introduzcan en las urnas ilícitamente una o más boletas electorales.

- X. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.

Para evitar que se incumpla de forma injustificada con el desarrollo normal del proceso electoral, la norma exige un comportamiento determinado a los funcionarios electorales. Abstenerse de cumplir con las obligaciones a su cargo o realizar conductas en perjuicio de la contienda electoral o de la libertad y secrecía del voto, pueden representar actividades delictivas en términos del precepto aludido.

De manera sustancial, la conducta reprochada en los tipos penales electorales puede ser similar en varios de los preceptos aplicables, la variante es que las penas impuestas se incrementan en razón del sujeto que desplegó la conducta; de tal suerte, merece mayor juicio de reproche el servidor público que viola la libertad del sufragio, que aquella persona que no teniendo esa calidad, realiza la misma acción. El desvalor de la conducta es proporcional a la calidad del sujeto que realiza u omite la actividad prohibida o exigida por la norma.

Cuando en el texto legal se hace referencia al funcionario partidista, los tipos penales tienen que ver con el comportamiento de aquellos que han sido acreditados ante un órgano electoral como representantes de un partido o un instituto político. Aunado a lo anterior también son considerados funcionarios partidistas los dirigentes y representantes de las agrupaciones políticas nacionales. De llegar a atentar contra la función electoral y, de manera específica, poner en peligro o dañar los valores inherentes al voto, su conducta podría encuadrar en lo dispuesto por el artículo 406 del Código Penal Federal.

- I. Ejercer presión sobre los electores y los induzca a la abstención o a votar por un candidato o partido determinado en el interior de la casilla o en el lugar donde los propios electores se encuentren formados.
- II. Realice propaganda electoral mientras cumple sus funciones durante la jornada electoral.
- III. Sustraiga, destruya, altere o haga uso indebido de documentos o materiales electorales.
- IV. Obstaculice el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma sin mediar causa justificada, o con ese fin amenace o ejerza violencia física sobre los funcionarios electorales.
- V. Propale, de manera pública y dolosa, noticias falsas en torno al desarrollo de la jornada electoral o respecto de sus resultados.
- VI. Impida con violencia la instalación, apertura o cierre de una casilla.

- VII. Obtenga y utilice a sabiendas y en su calidad de candidato, fondos provenientes de actividades ilícitas para su campaña electoral.

Como autores de ciertos delitos electorales, es necesario señalar que los representantes de los partidos no tienen la condición de servidores públicos ni de funcionarios electorales. Acreditados ante las mesas directivas de casilla, tienen derecho a observar y vigilar el desarrollo de la elección y participar en la instalación de la casilla. Sin embargo, deben abstenerse de realizar cualquier conducta de las indicadas en el precepto aludido. Actividades ilícitas de un sujeto activo especial o de un sujeto activo cualificado, las conductas descritas se refieren a aquellas personas que tengan la cualidad específica de representante de partido.

También el candidato podría incurrir en alguno de los delitos previstos por el artículo 406 del Código Penal Federal. Registrado con ese carácter por la autoridad competente, el candidato no debe obstaculizar el desarrollo normal de la votación o de los actos posteriores a la misma. Supuesto típico previsto en la última fracción del precepto, el círculo de responsabilidad se limita a quien tenga el carácter de candidato. Si un candidato recibe a título de colaboración, donación u otra modalidad, cantidades o fondos provenientes de actividades ilícitas, puede incurrir en un delito electoral si tiene conocimiento previo de la naturaleza ilícita del dinero recibido. Toda vez que el delito sólo puede cometerse en forma dolosa, la conducta prevista en esta fracción podrá agotarse si se actualiza cada uno de los extremos del supuesto.

Tipos penales de sujeto activo especial, en las modalidades delictivas previstas en el artículo 407 del Código Penal Federal, el autor deberá ser un servidor público. Se trata de conductas de contenido electoral distintas de otras responsabilidades en que pudieren incurrir los servidores públicos. El artículo 407 es un apartado especializado de la responsabilidad penal a la que se refiere el artículo 109 constitucional. Son delitos electorales cometidos por servidores públicos los siguientes:

- I. 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.
- II. Condicione la prestación de un servicio público, el cumplimiento de programas o la realización de obras públicas, en el ámbito de su competencia, a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato.
- III. Destine, de manera ilegal, fondos, bienes o servicios que tenga a su disposición en virtud de su cargo, tales como vehículos, inmuebles y equipos, al apoyo de un partido político o de un candidato, sin perjuicio de las penas que puedan corresponder por el delito de peculado.

- IV. Proporcione apoyo o preste algún servicio a los partidos políticos o a sus candidatos, a través de sus subordinados, usando del tiempo correspondiente a sus labores, de manera ilegal.

Aunque el Estado es el responsable de la organización, desarrollo, rectoría y supervisión de los procesos electorales, sus funcionarios y empleados no pueden, sin incurrir en delito, perturbarlos o parcializarlos mediante apoyos abusivos o presiones que anulen su debida transparencia y objetividad, así como la efectividad del sufragio. Las cuatro figuras delictivas contenidas en las fracciones del precepto en estudio, se constituyen en especies típicas electorales de ejercicio excesivo de funciones públicas, uso indebido de bienes y servicios públicos o peculado especial. (Zamora, 2003: 114)

Cuando la conducta se realiza con el fin de favorecer intereses políticos mediante actos de parcialidad y para provocar efectos en los resultados o la función electoral, se estará en presencia del delito electoral previsto en las fracciones III y IV del artículo aludido. Si se distraen bienes o servicios sin que exista la finalidad de favorecer a un candidato o partido, la conducta típica corresponderá sólo al delito de peculado.

Delito de simple omisión en virtud del resultado material que se produce, es el previsto en el artículo 408 del Código Penal Federal. Se trata de una conducta en que incurrir los candidatos electos como diputados o senadores que no se presenten, sin causa justificada a juicio de la Cámara respectiva, a desempeñar el cargo dentro del plazo de treinta días señalado en el artículo 63 constitucional. En cuanto a los elementos objetivos del tipo, el sujeto activo es calificado. Es preciso que se trate de un candidato electo.

Otros ilícitos electorales son aquellos previstos en el artículo 409 del Código Penal Federal. En el primero de ellos el tipo penal es de consumación anticipada, toda vez que no se requiere causar resultado alguno para agotar el delito. Basta con proporcionar información o documentos que no correspondan a la realidad. En el segundo delito, la conducta puede imputarse a cualquier ciudadano o a un servidor público. Si es realizada por personal del órgano que tenga a su cargo el Registro Nacional de Ciudadanos, la pena podrá incrementarse en una cuarta parte. De conformidad con el precepto: son delitos electorales:

- I. Proporcionar documentos o información falsa al Registro Nacional de Ciudadanos para obtener el documento que acredite la ciudadanía.
- II. Alterar en cualquier forma, sustituir, destruir o hacer un uso indebido del documento que acredita la ciudadanía, que en los términos de la ley de la materia, expida el Registro Nacional de Ciudadanos.

Se eleva el rango de punición con respecto a la fracción II, debido al riesgo que puede correr el desarrollo de la elección cuando se vicia con la intervención delictiva de funcionarios electorales o personas que no tienen derecho a participar o intervenir en este tipo de procesos. El fundamento legal para aumentar la pena se encuentra en el artículo 410 del Código Penal Federal, disposición que alude de manera particular al comportamiento de extranjeros.

Tres modelos de conducta a través de los cuales puede afectarse la transparencia y autenticidad de los documentos que soportan un proceso electoral, son los comportamientos tipificados en el artículo 411 del Código Penal Federal. Incurrir en un delito electoral aquel que de cualquier manera altere o participe en la alteración del registro federal de electores, de los listados nominales o en la expedición ilícita de la credencial de elector. Según el tipo, la conducta sólo puede reprocharse a título de dolo, es decir, el actor debe tener conocimiento, voluntad y la finalidad de alterar el registro federal de electores o los listados nominales.

Delito que contempla como sujeto activo calificado a quien tenga el carácter de servidor público, la expedición ilícita de credenciales para votar configura un tipo distinto al previsto en la fracción V del artículo 403 del Código Penal Federal. En efecto, si una persona recibe una credencial para votar sin causa prevista en la ley, su conducta difiere de la expedición ilícita del documento. En este último supuesto, el sujeto responsable es quien tiene esa atribución. Si el servidor público tuviese un acuerdo previo con un ciudadano para entregar una credencial con identidad modificada o recibirla sin tener derecho a ello, la acusación al servidor público debe fundamentarse en lo dispuesto por el artículo 411, mientras en el caso del ciudadano el fundamento lo será el artículo 403 del Código Penal Federal.

A través del tipo contemplado en el artículo 412 del Código Penal Federal, se podrá sancionar al funcionario partidista o a los organizadores de actos de campaña que, a sabiendas, aprovechen ilícitamente fondos, bienes o servicios públicos. Conducta delictiva denominada de manera genérica como recepción ilegal o desvío de fondos, los sujetos de la acción podrán ser todos los que realicen la conducta indicada cuando representen a un partido político o lo hagan a nombre de éste. Quienes intervienen en forma directa o indirecta en la realización de actos de campaña, también pueden considerarse sujetos responsables. El aprovechamiento ilícito de fondos se materializa desde el momento en que no son aplicados al fin para el cual están destinados. Se trata de recursos lícitos aprovechados de manera ilícita.

Como muchas conductas antisociales, los delitos electorales pueden lastimar de manera sensible a la sociedad. Dado que el ámbito legal de carácter administrativo no logró garantizar los valores y derechos de los electores, el legislador incorporó en el catálogo de conductas delictivas una serie de comportamientos dotados de sanción

penal. Complementó un modelo delictivo de condición electoral a través de la fórmula de la comisión de un delito sin el beneficio de la libertad provisional. Si bien los delitos electorales no son considerados graves, de acuerdo con el artículo 413 del Código Penal Federal, los responsables que hayan acordado o preparado su realización no podrán gozar del beneficio de la libertad provisional.

Disposición que amerita reflexionarse, la libertad provisional es un beneficio establecido en la Constitución y en el Código Federal de Procedimientos Penales cuando la conducta delictiva no se encuentra clasificada como grave, a *contrario sensu* no se otorgará si el delito es grave. Toda vez que los delitos electorales no son considerados graves, lo previsto en el artículo 413 del Código Penal Federal suscita algunas explicaciones. Si el legislador pretende impedir el derecho a la libertad provisional a las personas que realicen comportamientos previstos como delitos electorales, la norma debió aclarar en qué deben consistir los actos de acuerdo y preparación. En todo caso, el peligro surge a partir del momento en que se externa una conducta activa dirigida a la producción de un resultado determinado. No crea un peligro objetivo e inminente el solo hecho de proponer o llevar a cabo actos preparatorios. (Zamora, 2003: 130)

Ante la falta de claridad del precepto, existen opiniones que pretenden argumentar a favor de la norma, por ejemplo, citando el principio de que la disposición específica predomina sobre la disposición general, o bien que se confiere el carácter de delito grave de manera implícita. Por el contrario, para conceder el beneficio de la libertad provisional, se alega que ningún delito electoral está contemplado como delito grave; en tal virtud, debe aplicarse la disposición más favorable al inculpado. Atentos a las garantías constitucionales y convencionales, debe plantearse que en todos los casos de delitos electorales es procedente conceder ese beneficio.

CASO PRÁCTICO

Augusto Villanueva Morales, tercer síndico en el ayuntamiento de Atizapán de Zaragoza, haciendo uso de su autoridad gira instrucciones para que el personal adscrito a la sindicatura asista el día de la jornada a votar en favor del candidato del PRI a una diputación federal. Manifiesta que en caso de no atender la instrucción serán sancionados con el descuento correspondiente a tres días de salario.

1. ¿Quién puede denunciar la conducta?
2. ¿Se trata de un delito electoral de carácter federal?
3. Si la denuncia se presenta ante el Ministerio Público local, ¿qué procede?

4. ¿Cuáles son los extremos que deben acreditarse para comprobar el delito?
5. ¿El tipo penal previsto tiene imprecisiones en su descripción?
6. ¿Existen elementos para comprobar cada uno de los extremos del tipo penal?

II.3. PLANTEAMIENTO DE UNA REFORMA PENAL Y LA INCORPORACIÓN DE NUEVOS DELITOS ELECTORALES

A lo largo de la historia los delitos electorales han estado contenidos en una diversidad de ordenamientos jurídicos; con la publicación del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en 1990 hubo un cambio en la forma tradicional de regularlos. Las faltas administrativas se desvinculan de los tipos penales electorales, quedando las primeras reguladas en el COFIPE y las segundas en el Código Penal Federal.

Con una mejor técnica legislativa, los delitos electorales se tratan con plena y total autonomía en el Código Penal Federal. Sin duda alguna el texto del Título Vigésimo Cuarto del ordenamiento constituyó un avance que mejoró las condiciones de la contienda electoral; sin embargo, la materia penal electoral no se ha visto modificada en los últimos quince años. En la actualidad varios tipos electorales son obsoletos y lo que está tipificado es insuficiente para responder a los reclamos sociales. La sociedad ha cambiado y por consiguiente las prácticas delictivas.

A pesar de la promulgación de reformas constitucionales y legales en materia electoral, aprobadas de manera reciente, en materia penal no se puede hablar de nuevos sujetos infractores y nuevas conductas sancionables. Los tipos penales requieren de una transformación para darle congruencia al sistema electoral. Con base en su experiencia y especialización, en la FEPADE se elaboró un proyecto de reforma penal electoral. Los aspectos sustantivos abordan: precisión en la redacción o descripción de los tipos penales; incorporación de nuevos tipos penales; adecuación del marco punitivo a los esquemas de la reforma electoral de 2007; sanción a conductas que afectan la actividad electoral en su conjunto.

Eje rector del proyecto de reforma, un primer criterio consiste en señalar que los tipos penales electorales vigentes son confusos en su redacción e imprecisos en las conductas tipificadas. En algunos de ellos se abusó de elementos subjetivos que en la práctica son difíciles de acreditar. Precisar la redacción a fin de lograr mayor claridad en la descripción de los tipos penales y eliminar las ambigüedades que se presentan, es un propósito lógico del proyecto. Acorde con el principio de estricto derecho que rige en materia penal, en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

Derivados del quehacer institucional de la FEPADE se han identificado una diversidad de eventos que la legislación actual no tiene contemplados como delitos electorales. Para una debida procuración de justicia y proporcionar al Ministerio Público mayores herramientas que le permitan reaccionar contra aquellas personas que lesionan el adecuado desarrollo de la función electoral, es necesario fortalecer el marco legal en materia penal electoral. Por ejemplo, se pretende penalizar la desviación de programas sociales para apoyar a precandidatos; sancionar a quien siendo miembro de la delincuencia organizada participe o pretenda participar en los procedimientos de selección de candidatos a cargos de elección popular; castigar a quien realice conductas relacionadas con el lavado de dinero durante las precampañas, campañas o la jornada electoral. Considerando la condición particular de algunos ilícitos, también se contempla modificar el artículo 194 del Código Federal de Procedimientos Penales a fin de que se califiquen como delitos graves los nuevos tipos propuestos.

Tercer criterio del proyecto, relacionado con el acoplamiento a los nuevos esquemas de la reforma electoral de 2007, es el relativo a buscar la correlación entre las disposiciones administrativas que prohíben y sancionan conductas con las normas penales que tipifiquen nuevos delitos. La actualización del marco punitivo en materia electoral debe considerar, entre otras, situaciones como las siguientes: la negativa de los funcionarios partidistas a rendir cuentas; el negarse a reintegrar los recursos públicos que correspondan en la liquidación del partido político; la contratación por particulares de tiempos en radio o televisión para difundir *spots* de los candidatos; realizar su promoción personal con fines electorales en aquellos casos que la ley lo prohíba. Este tercer aspecto requiere la adecuación de leyes secundarias para que sean consistentes con las disposiciones administrativas sancionadoras.

Destacan tipos penales que no exigen para su concreción una circunstancia de tiempo, lugar u ocasión específica; por el contrario, las conductas previstas pueden realizarse en cualquier momento incluso fuera de los procesos electorales, como aquellas relacionadas con el registro federal de electores y las credenciales para votar. El cuarto criterio del proyecto se sintetiza en incorporar tipos penales que afectan la actividad electoral en su conjunto; por ejemplo, en la actualidad no se sanciona a la persona que comercialice, proporcione o transfiera de manera ilegal información relativa al Registro Federal de Electores, como tampoco se castiga el suministro ilegal de materiales electorales con los que se elaboran las credenciales de elector y que tienen como fin su comercialización. (Gómez, 2008: 566)

Actualizar el marco punitivo electoral no implica aumentar los tipos penales de forma desproporcionada, pues es preferible analizar otras maneras de sanción de carácter administrativo, a fin de evitar que la ley penal se desvíe del espíritu que se establece a una norma de tal naturaleza como razón última del Estado. De tal suerte,

no se proponen tipos penales que sancionen a quienes contraten, publiquen o difundan propaganda a través de la cual se denigre a las instituciones públicas o se calumnie a los precandidatos, candidatos o integrantes de las instituciones electorales, toda vez que la sanción administrativa se considera suficiente.

Dotar de mayores y mejores herramientas jurídicas a las autoridades encargadas de la investigación y la procuración de justicia en la materia, conlleva a un proyecto de reforma que ofrezca la posibilidad de resultados a la altura de las expectativas. Su urgencia depende de la incongruencia que existe entre el marco punitivo actual y las necesidades que impone la realidad. En sentido general, el proyecto también pretende adecuar las normas penales a las últimas reformas electorales.

CASO PRÁCTICO

Ante las amenazas de la delincuencia organizada, ningún partido político decide postular candidaturas a la presidencia municipal de Apatzingán, Michoacán. Durante la etapa relativa a la preparación de la elección, una vez concluido el plazo para el registro de candidatos, es detenido por infantes de Marina el líder del grupo delictivo los caballeros templarios, a quien se atribuye la intimidación hecha sobre los partidos políticos. Presunto responsable de obstruir el desarrollo de la función electoral, se imputa al inculpado la comisión de un delito electoral.

1. ¿Se encuentra tipificada esa conducta como un delito electoral?
2. ¿Existen elementos para considerar que la conducta afectó el desarrollo normal de la función electoral?

II.4. FRENTE A LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, UN BLINDAJE ELECTORAL DE NUEVA GENERACIÓN

Aspecto de máxima preocupación para nuestro sistema electoral es la posible participación activa y directa de candidatos involucrados con el crimen organizado. Se trata de un nuevo esquema de impunidad en el que las organizaciones criminales buscan la forma de garantizar sus intereses y protección mediante la elección de representantes populares.

Expresada su inquietud, algunos partidos políticos han revelado la intención de exigir a sus precandidatos y candidatos manifestación expresa de no estar involucrados

con la delincuencia organizada. Incluso se ha sugerido que por ley o en su defecto por decisión de las autoridades electorales, se vuelva exigible para los partidos indagar el tipo de actividad y la buena reputación de aquellas personas que pretendan postularse a un cargo de elección popular. De existir evidencia de que la dirigencia de un partido no denunció ante las autoridades respectivas, conociendo el involucramiento de algún candidato o precandidato con el crimen organizado, que éste hubiera sido procesado por esta clase de delitos, se sugiere incorporar en la legislación una sanción ejemplar para el partido político. En el supuesto previsto se plantea que la FEPADE tuviera capacidad para perseguir a los responsables por delitos de complicidad.

Aun cuando la normativa electoral prohíbe el uso de recursos de procedencia ilícita, para evitar que el dinero del crimen organizado se infiltre en las campañas electorales, ya no es suficiente fiscalizar que el financiamiento público prevalezca sobre el privado. El sistema no está diseñado para indagar sobre el origen de esos recursos, ya sea que se trate de lavado de dinero o de otro tipo de financiación ilegal o ilícita de particulares. Distinguir entre lo ilegal de lo ilícito no es irrelevante. En el caso de la financiación ilegal de origen lícito, la finalidad es la preservación de intereses económicos o privilegios de grupos legalmente constituidos, mientras que en la de origen ilícito, es decir, la asociada al crimen organizado y al narcotráfico, el fin tiene que ver, entre otras actividades, con el lavado de dinero, el garantizar seguridad o impunidad a grupos determinados o preservar mercados en la venta y distribución de drogas. (Vargas, 2011: 346)

Ante la evidencia del consentimiento tácito o expreso por parte de algún partido político a través de su dirigencia, candidatos o precandidatos, del uso de recursos provenientes del crimen organizado, se hace necesario un blindaje electoral de tercera generación, entendido como un conjunto de políticas públicas y reformas al marco normativo, en el que participen las distintas autoridades administrativas, legislativas y judiciales, con el propósito de evitar a toda costa la infiltración del crimen organizado en los procesos electorales.

Hasta ahora el blindaje electoral es una política orientada a prevenir que los servidores públicos incurran en actos u omisiones que afecten la equidad y legalidad de los procesos electorales federales. La principal línea de trabajo es la información y capacitación de los servidores públicos para evitar caer en alguna responsabilidad administrativa o en algún delito electoral de los tipificados en el artículo 407 del Código Penal Federal. Los actos delictivos que se pretende inhibir son, en particular, la coacción del voto por conducto del abuso de autoridad, el condicionamiento del servicio público a la emisión del sufragio a favor de un partido político o candidato, y la desviación de recursos materiales, financieros o humanos con ese mismo propósito.

Garantizar la imparcialidad, legalidad y transparencia de la función pública durante los procesos electorales, para evitar que dichos recursos sean desviados con fines de pro-

selitismo político, es el propósito del blindaje electoral actual. Las acciones de blindaje electoral a nivel federal tienen como objeto establecer los mecanismos y promover las acciones pertinentes para fortalecer la prevención, atención y seguimiento de los delitos electorales y las faltas administrativas cometidas por servidores públicos. Mediante la información y capacitación se pretende sensibilizar al servidor público acerca de su obligación de conducirse con absoluta ética en el desempeño de la función pública. Por conducto de la cultura de la denuncia y su presentación en contra de quienes utilicen recursos federales, condicionen la prestación de servicios o el cumplimiento de programas para favorecer intereses político-electorales, se busca perseguir y reducir esas conductas antijurídicas.

A fin de lograr la protección del sistema electoral frente a la grave amenaza que constituye hoy en día la delincuencia organizada, se requiere un blindaje de nueva generación que se proponga ser entendido como el más grande propósito de todas las autoridades que, en forma directa o indirecta, estén involucradas en los procesos electorales. Tanto las instancias electorales, como las hacendarias, policiales y de procuración e impartición de justicia, deben trabajar de manera conjunta para investigar el origen de los recursos utilizados en las campañas políticas. Mediante el intercambio de información oportuna respecto de estas actividades irregulares, se intenta propiciar una actuación eficaz que impida al crimen organizado adueñarse de las elecciones.

Diversos acontecimientos en fechas recientes han demostrado que la delincuencia organizada cuenta cada día con mayor capacidad para atentar contra el Estado; la realidad exhibe que los grupos delictivos constituyen una amenaza auténtica para el desarrollo de los procesos electorales, de ahí la exigencia inminente de fortalecer la actuación oportuna de nuestras instituciones. Promover un nuevo blindaje electoral tiene el objeto de hacer frente al uso de recursos de procedencia ilícita en las campañas políticas, así como a la participación de aspirantes a cargos de elección involucrados con el crimen organizado.

Cuestión controvertida, el blindaje contra la intervención del crimen organizado en los procesos electorales no fue abordado en la reforma constitucional y legal de 2007 y 2008, surgió a partir de situaciones que se denunciaron durante su desarrollo. Fueron los propios partidos políticos los que demandaron al Consejo General del IFE establecer una serie de acciones y estrategias para blindar el proceso electoral del financiamiento proveniente del crimen organizado. Mediante acuerdos entre el IFE y algunas dependencias del Ejecutivo, sobre todo las secretarías de Hacienda y Gobernación, así como la PGR, se determinó que la Unidad de Inteligencia Financiera de la Secretaría de Hacienda aportara montos y nombres de personas políticamente expuestas.

Aun cuando el modelo de financiamiento en México hace prevalecer los recursos públicos sobre los privados, con respecto al gasto de las campañas políticas, lo cierto es que las aportaciones de particulares se mantienen ocultas y no se reflejan de manera

auténtica en los informes rendidos por los partidos políticos y candidatos. Ante tal panorama, no es remoto pensar que puede existir financiamiento ilegal e ilícito en los procesos electorales. Sobre el tema es importante considerar la fiscalización *ex ante* y sumarla a la fiscalización *ex post*.

Bajo el esquema actual, la fiscalización ocurre una vez reportados los gastos de campaña. Si bien se contempla la posibilidad de informes preliminares y ordenar auditorías a las finanzas de los partidos en todo momento, el modelo de fiscalización apuesta a examinar el financiamiento de las campañas cuando han concluido. Lo interesante sería realizar la investigación desde el momento en que el gasto se está llevando a cabo, en forma especial cuando se tenga presunción de que participa la delincuencia organizada. Si hay indicios de que lo anterior está sucediendo, la investigación *ex ante* privilegia la prevención. ¿Por qué esperar que se concreten los ilícitos si pueden prevenirse? (Chacón, 2010: 210)

Apoyar el nuevo blindaje podría implicar una reforma penal electoral que permita a la FEPADE atender el desafío del financiamiento ilícito a las campañas o partidos políticos por parte de la delincuencia organizada. Sumar el esfuerzo de la Fiscalía al de otras autoridades, incrementa la posibilidad de una investigación *ex ante* más adecuada.

CASO PRÁCTICO

Involucrado con la delincuencia organizada, el hermano del candidato del PT a la presidencia municipal de Saltillo, Coahuila, ha comprometido recursos de procedencia ilícita para financiar la campaña electoral de su pariente. Asociado con la operación ilegal de casinos, ofrece gestionar los permisos de operación que se requieran en el ámbito municipal. Una vez electo su familiar se obtienen, en efecto, las autorizaciones municipales pertinentes para la operación de tales negocios.

1. ¿Existen posibilidades reales de que el partido político postulante este enterado del financiamiento ilícito?
2. ¿Tiene facultades la FEPADE para investigar el financiamiento de las campañas electorales cuando sospeche que se hace con recursos de procedencia ilícita?
3. De advertirse esta clase de financiamiento, ¿puede solicitarse la nulidad de la elección si la causal no está prevista de manera expresa en la ley?
4. Si se descubre el financiamiento ilícito una vez protestado el cargo, ¿puede revocarse la constancia de mayoría?
5. ¿Procede sancionar al representante electo aun cuando alegue que ignora la procedencia ilícita de los recursos aportados a su campaña?

6. ¿Puede el partido político solicitar al presidente municipal electo la separación del cargo de elección y someterlo a un procedimiento disciplinario?

11.5. POLÍTICAS INSTITUCIONALES PARA LA PRESENTACIÓN DE DENUNCIAS POR LA PROBABLE COMISIÓN DE DELITOS ELECTORALES

Como lo establece el artículo 21 constitucional, la investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público; de tal manera, las denuncias por delitos electorales no tienen una configuración particular. Dada su naturaleza, esta clase de delitos sólo pueden conocerse por denuncia, la que debe presentarse ante agentes del Ministerio Público de la FEPADE o en las delegaciones federales de la PGR. Este último supuesto aplica para los delitos de carácter federal cometidos al interior de la República, toda vez que la FEPADE sólo tiene oficinas en la Ciudad de México. De ser el caso, las delegaciones federales tienen la obligación de iniciar la averiguación previa y, si se requiere por la inmediatez de las circunstancias, practicar diligencias y enviar el expediente a la FEPADE en un término máximo de 48 horas después de recibida la denuncia.

Habilitados de forma especial, los agentes del Ministerio Público del fuero local también pueden recibir denuncias motivadas por delitos electorales federales. Con base en los acuerdos de colaboración interprocuradurías, deberán declararse incompetentes y enviar la denuncia a la FEPADE en un término de 72 horas. De ser necesario, el agente del Ministerio Público local puede practicar diligencias en auxilio del Ministerio Público de la Federación. Si llegare a presentarse una denuncia a la FEPADE por un delito de carácter local, en sentido de reciprocidad, será turnada al agente del Ministerio Público local que corresponda.

Ofrecer mayores facilidades a los denunciantes es un punto abordado por la Fiscalía. De manera tradicional las denuncias pueden hacerse por escrito o por comparecencia; cuando son por escrito se requiere su ratificación. Se ha diseñado ahora un sistema que permite presentar "predenuncias" por vía electrónica. En el sitio web de la FEPADE se integró un formato para que cualquier persona formule su denuncia vía internet y en forma posterior acuda a la institución a ratificarla. De manera excepcional pueden recibirse denuncias anónimas a través de los servicios de atención telefónica. Si existen evidencias claras y circunstancias de tiempo, modo, ejecución y lugar, se hace del conocimiento del IFE para que, en los casos que estime pertinente, haga suya la denuncia. De hecho así fue como se denunció el apoderamiento y comercialización ilícita del padrón electoral en el asunto "Choice Point". (Gómez, 2008: 562)

Hecha la denuncia y resuelta su recepción, se procede a realizar la investigación correspondiente, practicar diligencias y, si procede, ordenar la detención, asegurar bienes,

efectuar cateos y toda acción que permita llegar a la verdad jurídica de los hechos. En materia de delitos electorales, la investigación reviste una característica especial; al igual que los procesos jurisdiccionales electorales, se demanda una investigación rápida a fin de que las pruebas no se desvanezcan.

De conformidad con el Código Federal de Procedimientos Penales, artículo 117, toda persona que en ejercicio de sus funciones públicas tenga conocimiento de la probable existencia de un delito que deba perseguirse de oficio, está obligada a participarlo de forma inmediata al Ministerio Público, transmitiéndole todos los datos que tuviere, poniendo a su disposición, desde luego, a los inculpados, si hubieren sido detenidos.

Para coadyuvar con las autoridades competentes, el IFE asume como compromiso establecer los mecanismos para remitir de manera oportuna toda información ciudadana o de los partidos políticos vinculada con la presunta injerencia ilícita en el proceso electoral. Los servidores públicos del Instituto que, en el ejercicio de sus funciones, tengan conocimiento de la probable comisión de cualquier ilícito que incida en el proceso electoral federal, deberán presentar la denuncia correspondiente ante el Ministerio Público competente y dar aviso de forma inmediata a la Secretaría Ejecutiva del IFE. En el caso de que un ciudadano presente una denuncia de carácter penal ante cualquier instancia del Instituto, se le orientará acerca de la autoridad competente y de los mecanismos para presentarla en forma correcta. (IFE, Acuerdo CG09/2009)

Con el objeto de intercambiar información que facilite las acciones de prevención, investigación y persecución de los delitos electorales, el IFE promueve el fortalecimiento de los convenios de colaboración con la FEPADE. También las instituciones bancarias y comerciales se han comprometido a intercambiar información con la Fiscalía para fortalecer las actividades de procuración de justicia penal electoral. Después de detectar credenciales para votar alteradas, los empleados de estas instituciones han denunciado el ilícito a la FEPADE.

Durante la elección federal del año 2009, el número de indagatorias atendidas aumentó en 25% con respecto al 2008. El incremento se debe no sólo al aumento sustantivo de los delitos por tratarse de un año electoral, sino también a otros factores como el fortalecimiento de la cultura de la denuncia, así como a la mayor presencia pública de la FEPADE. Del total de averiguaciones previas atendidas en 2009, 55% se resolvió como ejercicio de la acción penal. Este porcentaje indica que las investigaciones cualitativamente satisfactorias han aumentado al reunir los elementos para acreditar el cuerpo del delito y la probable responsabilidad de los inculpados. (FEPADE, 2009: 29)

Cabe mencionar que la mayoría de las consignaciones se efectúa sin detenido, por no tratarse de casos de urgencia ni de la comisión de delitos en flagrancia. Gran número de esas consignaciones se refieren a la alteración del Registro Federal de Electores y la expedición ilícita de la credencial para votar con fotografía. Es importante indicar

que 92% del total de las determinaciones emitidas por los órganos jurisdiccionales son condenatorias. El grueso de las sentencias condenatorias ha versado sobre las conductas delictivas establecidas en el artículo 411 del Código Penal Federal. (FEPADE, 2009: 38)

Favorecer el desempeño eficiente de una institución depende de las herramientas con que cuente, entre ellas el marco normativo que le permita actuar en consecuencia y responder a la demanda ciudadana. Institución con doble responsabilidad, como procuradora de justicia y perteneciente al ámbito electoral, a la FEPADE le corresponde parte del desafío relativo a blindar los procesos electorales frente a la participación de la delincuencia organizada. Impulsar la cultura de la denuncia y flexibilizar la manera de enterar a las autoridades competentes respecto de la comisión de delitos electorales, es un instrumento que debe tomarse en cuenta.

CUESTIONARIO

1. ¿Goza la FEPADE del reconocimiento y la confianza ciudadana?
2. ¿Se caracteriza más por resolver los delitos electorales menores?
3. En los sonados asuntos Amigos de Fox y Pemexgate, ¿tuvo la Fiscalía un desempeño adecuado?
4. ¿Logró consignaciones importantes en los asuntos antes mencionados?
5. ¿Puede, con el marco jurídico vigente, augurarse un buen trabajo de la FEPADE durante las próximas elecciones?
6. ¿Cuenta la Fiscalía con los instrumentos suficientes para impedir que la delincuencia organizada se involucre en los procesos electorales?
7. ¿En realidad es competencia de la FEPADE impedir que el crimen organizado participe en los procesos electorales?
8. ¿Será factible rastrear la participación del dinero ilícito en el financiamiento a los partidos y las campañas electorales?
9. ¿Ha tenido la FEPADE alguna intervención relevante en la detención y consignación de candidatos involucrados con la delincuencia organizada?

BIBLIOGRAFÍA

- Ackerman, John M. 2009. *Mitos de la institucionalidad electoral en México*; en *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. John Ackerman (coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Ackerman, John M. 2011. *Por un nuevo derecho electoral*; en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Alanis Figueroa, María del Carmen. 2008. *La jurisprudencia del TEPJF: fuente formal de la reforma electoral 2007-2008*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Alarcón Olguín, Víctor. 2006. *El Poder Legislativo en México. Evolución y tendencias en el contexto de la democratización*; en *Treinta años de cambios políticos en México*. Antonella Artili (coordinadora). Universidad Autónoma Metropolitana. Miguel Ángel Porrúa.
- Alcocer V. Jorge. 2008. *El sistema de partidos en la reforma de 2007*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Astudillo, César. 2008. *El nuevo sistema de comunicación política en la reforma electoral de 2007*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Astudillo, César y Córdova, Lorenzo. 2010. *Los árbitros de las elecciones estatales. Una radiografía de su arquitectura institucional*. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Ávila Ortiz, Raúl. 2010. *Comunicación política, libertad de expresión y equidad en la contienda*; en *Democracia y reglas del juego*, Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Bareiro, Line y Soto, Lilian. 2007. *Los partidos políticos: condiciones de inscripción y reconocimiento legal*; en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto y Jesús Orozco (compiladores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Becerra Laguna, Ricardo. 2008. *2007, la reforma de la democracia*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Becerra, Ricardo, Salazar, Pedro y Woldenberg, José. 2005. *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ediciones Cal y Arena. México. Tercera edición.
- Berrueto, Federico y Corduneanu, Isabela. 2011. *El trinomio encuestas-medios-elecciones: las leyes y las encuestas públicas*. Última Instancia. Revista de Estudios Jurídico Electorales. Año 2, número 0, mayo-julio de 2011.

- Carbonell, Miguel y Salazar, Pedro. 2011. *División de poderes y régimen presidencial en México*. Editorial Porrúa y Universidad Nacional Autónoma de México. México. 2ª Edición.
- Carbonell, Miguel. 2008. *La Libertad de Expresión en Materia Electoral*. Temas selectos de derecho electoral, número 3. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2004. *Lecciones de los asuntos Pemex y Amigos de Fox*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Primera reimpresión.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2005. *La argumentación como derecho*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Cárdenas Gracia, Jaime. 2011. *Cinco propuestas en materia electoral*; en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Carrasco Daza, Constanancio. 2008. *El debido proceso en la justicia partidaria mexicana*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Casar, María Amparo. 2010. *Sistema político mexicano*. Oxford University Press. Colección textos jurídicos universitarios. México.
- Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL). 2003. *Diccionario electoral*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Chacón, Oswaldo. 2010. *Diagnóstico de las fortalezas y debilidades del blindaje electoral durante las elecciones de 2009*; en *Democracia y reglas del juego*, Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Comanducci, Paolo. 2010. *Democracia, derechos e interpretación jurídica*. Colección Filosofía y Teoría del Derecho. Número 5. Ara Editores.
- Córdova, Lorenzo. 2008. *La reforma electoral y el cambio político en México*; en *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007*. Daniel Zovatto y Jesús Orozco Henríquez (coordinadores). México, Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. IDEA Internacional.
- Córdova, Lorenzo. 2011. *El financiamiento a los partidos políticos en México*; en *Financiamiento de los partidos políticos en América Latina*. Pablo Gutiérrez y Daniel Zovatto (coordinadores). Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Crespo, José Antonio. 2010. *Modelos de comunicación y campañas negativas*; en *Democracia y reglas del juego*, Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Cruz Parcero, Juan Antonio. 2009. *La inaplicación de normas electorales. Cuando las malas teorías conducen a malas decisiones*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral, número 20.
- Cruz Parcero, Juan Antonio. 2010. *Regulación de campañas y libertad de expresión*; en *Democracia y reglas del juego*, Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

- De Andrea Sánchez, Francisco José. 2002. *Los partidos políticos. Su marco teórico-jurídico y las finanzas de la política*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México.
- De Andrea Sánchez, Francisco José. 2011. *Los sondeos electorales. Sus efectos deformadores de la opinión pública*; en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Duverger, Maurice. 2002. *Los partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Fix-Fierro, Héctor. 2006. *Los derechos políticos de los mexicanos*. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Fix-Zamudio, Héctor. 2010. *La creciente internacionalización de las Constituciones iberoamericanas, especialmente en la regulación y protección de los derechos humanos*. En *La justicia constitucional y su internacionalización*. Armin Von Bogdandy, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, Mariela Morales Antoniazzi (coordinadores). Tomo II. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Galván Rivera, Flavio. 2006. *Derecho procesal electoral mexicano*. Editorial Porrúa. México, 2ª Edición.
- Gamboa Montejano, Claudia. 2011. *Análisis de la minuta de reforma política a nivel constitucional enviada por el Senado*. LXI Legislatura Cámara de Diputados. Dirección General de Servicios de Documentación, Información y Análisis.
- García Jiménez, Arturo. 2001. *Hacia una nueva perspectiva de la representación proporcional en México*; en *Memoria del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional II*, Diego Valadés y Rodrigo Gutiérrez Rivas (coordinadores). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- García Reyes, Christian Uziel y Valdez Castro, Reyna Guadalupe. 2010. *Gobernabilidad, partidos y elecciones en México (1977-2010). Propuestas en torno a la reforma política*. Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, número 10. Instituto Electoral del Estado de México.
- Gascón Abellán, Marina. 2005. *La teoría general del garantismo: rasgos principales*; en *Garantismo, Estudios sobre el pensamiento jurídico de Luigi Ferrajoli*, edición de Miguel Carbonell y Pedro Salazar. México: Editorial Trotta e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.
- Gómez González, Arely. 2008. *La justicia penal como instrumento de fortalecimiento de la institucionalidad electoral*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Gómez-Robledo V., Juan Manuel. 2009. *La implementación del derecho internacional de los derechos humanos en el derecho interno: una tarea pendiente*; en *Recepción nacional del derecho internacional de los derechos humanos y admisión de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana*. Sergio García Ramírez y Mireya Castañeda Hernández (coordinadores). México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- González López, Gemi José. 2004. *El sistema electoral mexicano. Bases constitucionales y consecuencias en el sistema de partidos políticos*. Editorial Porrúa.
- González Oropeza, Manuel. 2009. *Los retos del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tras la reforma de 2007*; en *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. John Ackerman (coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.

- Guastini, Riccardo. 1999. *Distinguiendo. Estudios de teoría y metateoría del derecho*. Editorial Gedisa.
- Guerrero Pozas, Gregorio. 2008. *La Contraloría General del Instituto Federal Electoral*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Huber Olea y Contró, Jean Paul. 2005. *Derecho contencioso electoral*. México: Editorial Porrúa.
- Huchim May, Eduardo. 2011. *Cinco desafíos del IFE y una discutible resolución*; en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). 2000. *Manual para el diseño de sistemas electorales de IDEA Internacional*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral.
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). 2006. *Diseño de sistemas electorales: El nuevo manual de IDEA Internacional*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: Instituto Federal Electoral.
- Krennerich, Michael. 1998. *Elecciones y contexto político*; en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lamas, Marta. 2009. *Con la cultura en contra. Algunas consideraciones sobre los obstáculos que las mexicanas enfrentan para ejercer sus derechos político-electorales*; en *Género y Derechos Políticos*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Lara León, Rubén. 2009. *Conformación y desempeño de los consejeros generales del IFE*; en *Nuevos escenarios del derecho electoral: los retos de la reforma de 2007-2008*. John Ackerman (coordinador). México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2008. *Nulidades en materia electoral*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Luna Ramos, José Alejandro. 2010. *Una propuesta de acciones concretas para los jueces electorales mexicanos*. Contexto Electoral. Órgano informativo del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Año 2, número 6.
- Luna Ramos, Margarita Beatriz. 2008. *El control constitucional de las leyes a cargo del TEPJF*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Meneses Rocha, María Elena y Bañuelos Capistrán, Jacob. 2009. *Internet y campañas electorales en México. La oportunidad postergada*. Serie Breviarios de Cultura Política Democrática, número 8. Instituto Electoral del Estado de México.
- Merino, Mauricio. 2010. *Concluir la mudanza*; en *Democracia y reglas del juego*, Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Morales Manzanares, Rodrigo. 2010. *Nuevas atribuciones del IFE: de cómo vino la reforma, cómo se aplicó y qué está faltando*. Temas selectos de Derecho Electoral No. 16. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Moreso, José Juan. 2010. *Conflictos entre principios constitucionales*; en *Pensar el Derecho. Ensayos de teoría jurídica contemporánea*. Colección Filosofía y Teoría del Derecho. Número 7. Ara Editores.
- Murayama Rendón, Ciro. 2008. *Financiamiento a los partidos políticos: el nuevo modelo mexicano*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Murayama Rendón, Ciro. 2010. *El procedimiento administrativo sancionador: utilización indebida del padrón electoral*. Número 26 de la Serie Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Nieto Castillo, Santiago. 2005. *Interpretación y argumentación jurídicas en materia electoral*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 1ª Reimpresión.
- Nohlen, Dieter. 1998. "Derecho Electoral"; en *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. Dieter Nohlen, Sonia Picado, Daniel Zovatto (compiladores). Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nohlen, Dieter. 2004. *Sistemas electorales y partidos políticos*. Fondo de Cultura Económica. México. Tercera edición.
- Organización de Estados Americanos (OEA). 2011. *Política, dinero y poder. Un dilema para las democracias de las Américas*. Organización de Estados Americanos. Fondo de Cultura Económica.
- Orozco Henríquez, Jesús. 2011. *Medios y Elecciones. El reto de la equidad y la libertad de expresión en Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Orozco Henríquez, Jesús. 2005. *Jurisprudencia electoral y garantismo jurídico*; en *Jurisprudencia y tesis relevantes 1997-2005*. *Jurisprudencia*. Compilación oficial. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. 2ª Edición.
- Paoli Bolio, Francisco José. 2011. *Naturaleza de los partidos políticos*; en *Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad*. John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Patiño Camarena, Javier. 2006. *Nuevo derecho electoral mexicano 2006*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. 8ª Edición.
- Peña Molina, Blanca Olivia. 2011. *Equidad de género y justicia electoral. La alternancia de géneros en las listas de representación proporcional*. Número 33 de la serie comentarios a las sentencias del Tribunal Electoral. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000. *Principio de proporcionalidad en materia electoral*. Serie debates Pleno. Número 23.
- Tapia Mayans, Cecilia. 2008. *Regulación del proceso electoral*; en *Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo*. México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

- Tortolero, Francisco y Arroyo, Ivabelle. 2011. *Observación al Consejo General del Instituto Federal Electoral. Proceso electoral 2008-2009; en Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad.* John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Tribunal Electoral del Estado de México. 1996. *Génesis de la reforma político electoral de 1996.* Revista del Tribunal Electoral del Estado de México. Número 3. Diciembre de 1996.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2011. *Desempeño y atribuciones del Instituto Federal Electoral a 20 años; en Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad.* John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2008. *Instituto Federal Electoral; en Estudios sobre la reforma electoral 2007. Hacia un nuevo modelo.* México: Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
- Valdés Zurita, Leonardo. 2010. *Reflexiones sobre las atribuciones del Instituto Federal Electoral en materia de comunicación política; en Democracia y reglas del juego.* Jorge Alcocer y Lorenzo Córdova (compiladores). Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Vargas Valdez, José Luis. 2011. *Crimen organizado, narcotráfico y delitos electorales. Fortaleciendo el blindaje; en Elecciones 2012: en busca de equidad y legalidad.* John Ackerman (coordinador). Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Instituto Belisario Domínguez. Senado de la República.
- Woldenberg, José. 2006. *El cambio electoral. Casi 30 años; en Treinta años de cambios políticos en México.* Antonella Attili (coordinadora). Universidad Autónoma Metropolitana. Miguel Ángel Porrúa.
- Woldenberg, José. 2006a. *Después de la transición. Gobernabilidad, espacio público y derechos.* Ediciones Cal y Arena.
- Woldenberg, José. 2010. *Aumento del umbral de votación nacional. Del 2 al 4.* Revista Folios, publicación de discusión y análisis. Año III, número 18, primavera-verano de 2010. Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco.
- Zamora Jiménez, Arturo. 2003. *Delitos electorales.* Ángel editor. Primera reimpresión.
- Zebadúa, Emilio. 2011. *La publicidad de los resultados de encuestas.* Última Instancia. Revista de Estudios Jurídico Electorales. Año 2, número 0, mayo-julio de 2011.

DOCUMENTOS

- Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales (FEPADE). 2009. *Informe anual de actividades.* Procuraduría General de la República.

FUENTES ELECTRÓNICAS

- Fundación Internacional para Sistemas Electorales (IFES). 2006. *Acerca de la Fundación Internacional para Sistemas Electorales.* www.ifes.org/publication
- Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). 2006. *Perdurabilidad de las prácticas electorales.* www.idea.int/esp/ideas-work.htm

- Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF). 2008. *Estrategia de capacitación sobre la reforma electoral 2007-2008 para el personal del Instituto Federal Electoral y el personal jurídico del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.* Mesa de trabajo 12. "Derecho Administrativo Sancionador Electoral. Procedimientos y sanciones".

MARCO JURÍDICO

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
 Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos
 Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
 Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
 Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
 Reglamento para la Liquidación y Destino de los Bienes de los Partidos Políticos Nacionales
 Reglamento del Instituto Federal Electoral en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública
 Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Federal Electoral
 Reglamento de Radio y Televisión en Materia Electoral
 Reglamento de la Cámara de Diputados
 Reglamento del Senado de la República
 Instructivo que deberá observarse para el registro como partido político nacional



ESTA OBRA SE REALIZÓ EN IMPRESIÓN BAJO DEMANDA.

LA EDICIÓN, COMPOSICIÓN, DISEÑO E IMPRESIÓN DE ESTA OBRA, FUERON REALIZADOS
BAJO LA SUPERVISIÓN DE GRUPO NORIEGA EDITORES
BALDERAS 95, COL. CENTRO. MÉXICO, D.F. C.P. 06040
03035450015ENERO2013DP9243IDE



Durante el desarrollo del proceso electoral para renovar los poderes federales, en la más reciente elección presidencial del 2012, quedó de manifiesto la solidez de la función electoral en nuestro país. Aun y cuando es posible impugnar el resultado y la validez de las elecciones, el Instituto Federal Electoral demostró la fortaleza y capacidad para organizar un adecuado proceso electoral, el más amplio y vigilado en la historia de México.

Producto de la experiencia académica y profesional de los autores, el texto parte de un concepto moderno del Derecho Electoral en el cual se captura tanto lo específico como lo complejo de su naturaleza; la obra se ocupa de desarrollar temas medulares como: los derechos político-electorales del ciudadano; los sistemas electorales; la representación proporcional y la integración de las Cámaras de Diputados y Senadores; el sistema de partidos en México; la regulación jurídica del proceso electoral; la creación, autonomía constitucional y nuevas atribuciones del Instituto Federal Electoral; el procedimiento administrativo sancionador; la consolidación de los organismos jurisdiccionales electorales y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; los delitos electorales y el blindaje electoral de nueva generación.

Acorde con la orientación práctica que debe caracterizar en la actualidad a los libros de texto, se recurre al estudio de casos, mediante los cuales se refuerza la exposición de los temas referidos. Se trata de casos paradigmáticos que han servido a las autoridades electorales para fijar criterios y nuevas posturas en su solución. Por su contenido y el atinado desarrollo de los temas, la obra se convierte en material de consulta obligado para quienes se interesan en el Derecho Electoral.

ÁREA: DERECHO

ISBN 978-607-05-0469-3



9 786070 504693

GRUPO

NORIEGA EDITORES

limusa@noriegaeditores.com

www.noriega.com.mx